

La colonización de lo público

Privatización
de la universidad
en América Latina
y el Caribe

Daniela Atairo
Lucía Trotta
Fernanda Saforcada

iec
conadu
Instituto de Estudios y Capacitación

DEFENSA DE LA UNIVERSIDAD



DEFENSA DE LA



UNIVERSIDAD PÚBLICA



**IEC – CONADU
INSTITUTO DE ESTUDIOS
Y CAPACITACIÓN**

DIRECTORA

Yamile Socolovsky

Atairo, Daniela

La colonización de lo público : privatización de la universidad en América Latina y el Caribe / Daniela Atairo ; Lucía Trotta ; Prólogo de María Yamile Socolovsky. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IEC - CONADU, 2025.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-91274-2-3

1. Privatizaciones. 2. Universidades. 3. Política Educacional. I. Trotta, Lucía II. Socolovsky, María Yamile, prolog. III. Título.

CDD 378.04

La colonización de lo público. Privatización de la universidad en América Latina y el Caribe.

Daniela Atairo, Lucía Trotta y Fernanda Saforcada

1ra. edición: septiembre de 2025



CC BY-NC-ND 4.0

Creative Commons 4.0 Internacional

(Atribución-NoComercial-CompartirIgual)

**Instituto de Estudios y Capacitación - Federación
Nacional de Docentes Universitarios
(IEC - CONADU).**

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

Pasco 255 - 2do piso - CABA

iec.conadu.org.ar / instituto@conadu.org.ar

Coordinación editorial: Miriam Socolovsky

Asistencia de investigación para el capítulo 7

(Argentina): *Aldana Rodríguez Golisano*

y *Agustina Luques*

Corrección de estilo: *Lucas Petersen*

La colonización de lo público

Privatización
de la universidad
en América Latina
y el Caribe

Daniela Atairo
Lucía Trotta
Fernanda Saforcada



Índice

Prólogo	9
<i>Yamile Socolovsky, Directora del IEC - CONADU</i>	
Introducción.....	13
<i>Daniela Atairo, Lucía Trotta y Fernanda Saforcada</i>	
Capítulo 1	
La privatización de la educación superior en América Latina y el Caribe como objeto de estudio.....	29
<i>Daniela Atairo y Fernanda Saforcada</i>	
Capítulo 2	
Privatización y mercantilización de la educación superior en América Latina y el Caribe. Tendencias y tensiones.....	63
<i>Lucía Trotta, Daniela Atairo y Fernanda Saforcada</i>	
Capítulo 3	
Nuevas formas de privatización de la universidad. La equiparación entre lo público y lo privado.....	105
<i>Fernanda Saforcada y Lucía Trotta</i>	
Capítulo 4	
Trayectoria y configuración actual de la privatización en Perú	129
<i>Daniela Atairo</i>	

Capítulo 5

Trayectoria y configuración actual de la privatización
en Chile 179

Lucía Trotta

Capítulo 6

Trayectoria y configuración actual de la privatización
en República Dominicana 243

Daniela Atairo

Capítulo 7

Trayectoria y configuración actual de la privatización
en la Argentina 295

Lucía Trotta

Capítulo 8

La privatización de las universidades en el contexto
de pandemia 373

Lucía Trotta y Daniela Atairo

Conclusiones. La gramática de la privatización
y las disputas por el derecho a la educación superior
en América Latina y el Caribe 433

Daniela Atairo, Lucía Trotta y Fernanda Saforcada

Siglas 465

Sobre las autoras 471



Prólogo

Yamile Socolovsky

Directora del IEC - CONADU

En las páginas de este libro se presentan los resultados de un gran esfuerzo de investigación que en los últimos años ha brindado aportes sustantivos y originales a la producción académica sobre la universidad pública en América Latina. Sin embargo, el propósito que lo motivó no ha sido una inquietud teórica, sino la preocupación por sustentar en estudios realizados por las organizaciones sindicales la elaboración de estrategias tendientes a asegurar el derecho a la educación superior y a promover la democratización del conocimiento.

El reconocimiento de la actual hiperprivatización de la educación superior en América Latina y de la diversificación de las formas en las que continúa desplegándose la mercantilización en la universidad, incluso en países en los que —como la Argentina— aún gravita con fuerza la dimensión público-estatal, torna manifiesta una contradicción que las autoras formulan como un interrogante: “¿Por qué en la región donde se reconoce el derecho a la educación superior con mayor contundencia se alcanzan, desde mediados del Siglo XX, los indicadores más altos de privatización?”.

La cuestión remite a la celebrada definición de la educación superior como un derecho humano universal, un bien público social y una responsabilidad de los Estados, establecida en la CRES 2008 de Cartagena y ratificada en la CRES 2018 de Córdoba, que ha sido reivindicada como un posicionamiento regional en disidencia con los intentos de globalizar la visión que propicia la conformación de un mercado académico y educativo. La creciente incidencia del sector privado en la toma de decisiones a nivel de los Estados y en las universidades, así como la intensificación de procesos de reforma guiados por la lógica de mercado que impactan desde hace largo tiempo en la organización institucional, las prácticas académicas y la formación de subjetividades en el propio ámbito público, son indicios alarmantes de la insuficiencia de las estrategias y los planes de acción diseñados para llevar aquellas declaraciones de principios a la realidad.

Los pronunciamientos de las CRES se inscriben en una tradición latinoamericana que ha forjado una idea de universidad y una construcción histórica en antagonismo con el propósito elitista, oligárquico y colonialista que ha estado presente en ella desde sus orígenes. Las reformas impulsadas en la región desde la década de 1990 en el marco de la globalización capitalista neoliberal, han reconfigurado los términos en los que se plantea aquella disputa de sentidos y proyectos al interior de la propia universidad pública. Con resultados diferenciados en virtud de las características propias de cada uno de los sistemas y de los gobiernos nacionales, así como de la relativa fortaleza o debilidad de los movimientos de resistencia, se desplegaron por entonces en la mayoría de los países una serie de programas que, articulados en una misma estrategia impulsada por los organismos financieros internacionales y legitimada por sus usinas ideológicas, favorecieron entre otras cosas la expansión y mercadización del posgrado, la devaluación de la función docente, la segmentación de condiciones y oportunidades para el desarrollo de trayectorias estudiantiles y académicas, el fortalecimiento de la vinculación subalterna de nuestra investigación al sistema

académico mundial, y la precarización del trabajo académico. Esas tendencias no fueron interrumpidas, incluso cuando los gobiernos democrático populares que en este siglo pudieron desafiar la hegemonía neoliberal en América Latina asumieron la democratización de la educación y el conocimiento como un elemento fundamental para apuntalar los objetivos del desarrollo con justicia social en los países de la región.

Hoy, cuando los sectores que concentran el poder económico reeditan su proyecto de saqueo y explotación de la mano de expresiones políticas que validan su autoritarismo en las urnas de una devaluada democracia, mientras las fuerzas populares no atinan a formular una alternativa emancipatoria para el tiempo que nos toca, es urgente ir al fondo de la pregunta planteada por las autoras: ¿por qué avanza la privatización? Porque no se trata sólo de la universidad, objeto dilecto de los ataques de las llamadas “nuevas derechas”. El asedio a la universidad pública conlleva la pretensión de liquidar, al mismo tiempo, un espacio de producción de condiciones necesarias para asegurar derechos y justicia social, y un factor de politización democrática siempre inquietante para las elites. Es parte central de la ofensiva que se dirige contra la posibilidad misma de una sociedad que imagine y pueda construir un mundo diferente.

Este programa de sometimiento de la potencia crítica de la universidad pública no se ejecuta sólo ni principalmente a través de la persecución ideológica y la represión directa, aunque estos hayan sido históricamente sus recursos y lo sigan siendo. Es necesario advertir que la privatización y la mercantilización constituyen un vector fundamental de disciplinamiento que opera en nuestras instituciones y sistemas universitarios desde hace varias décadas. Su eficacia reside en la naturalización de procedimientos que imponen como normalidad condiciones de desigualdad, discriminación, extorsión, alienación, y precarización que, potenciando la hiperindividualización y la despolitización, posibilitan que ese estado de cosas se perpetúe.

La decisión de hablar de la colonización de lo público es un gran acierto de las autoras. Nos invita a pensar que no asistimos meramente a un proceso de vaciamiento, debilitamiento, devaluación del sentido y de los ámbitos de lo público. La colonización es algo más: es captura, ocupación, imposición, expropiación, no sólo de espacios y recursos, sino de identidades, prácticas, valoraciones, expectativas, lenguajes. Ese enfoque nos empuja a volver la mirada sobre la privatización y la mercantilización de la universidad no como un hecho del capitalismo, sino como una estrategia de dominación.

Bajo esa perspectiva, un análisis crítico del actual estado de cosas debería proponerse echar luz sobre las dinámicas institucionales y las prácticas políticas que, por convicción o negligencia, impulsan y protegen el avance de la privatización y la mercantilización. Y también, sobre aquellas que impugnan y resisten esta situación, pese a las dificultades que se presentan en un contexto de fragmentación, agobio y falta de horizontes comunes. La organización autónoma de la docencia universitaria como parte de la clase trabajadora es imprescindible para levantar la rebeldía que pueda desmontar la maquinaria silenciosa del sometimiento y la disciplina. La universidad que queremos —esa universidad latinoamericana que reivindicamos como un derecho de los pueblos— y el país justo y soberano que anhelamos, no serán siquiera imaginables si lxs trabajadores no tomamos la palabra.

Introducción

Daniela Atairo, Lucía Trotta y Fernanda Saforcada

¿Por qué en la región donde se reconoce el derecho a la educación superior con mayor contundencia se alcanzan, desde mediados del siglo XX, los indicadores más altos de privatización de la educación superior? Podría ser difícil de entender, pero no lo es.

La universidad latinoamericana asumió desde sus orígenes ribetes particulares. Sobre la base de experiencias institucionales dispersas se fue configurando una matriz con elementos comunes que definieron un modelo de universidad regional, aunque con concreciones disímiles en cada país. Las características de este modelo se basan en instituciones públicas; autónomas, rasgo que tendió –aun con muchas interrupciones– a moldear su relación con el Estado; con un carácter de “puertas abiertas” que habilitó importantes procesos de movilidad social en varios países; y, principalmente, reformistas. Esto es, un modelo de universidad que se autogobierna, donde participan estudiantes, graduadxs, docentes y no docentes bajo la forma de cogobierno, y una institución altamente politizada, con un fuerte compromiso con la cuestión social que propició un importante rol del movimiento estudiantil latinoamericano en la arena política. Es

así como la universidad latinoamericana fungió como factor democratizador de la vida política de los países de la región, contribuyendo al fortalecimiento del espacio público en sociedades en las que las democracias tuvieron un carácter precario e inestable (Krotsch, 2001). Esta identidad de la universidad latinoamericana fue puesta en cuestión y desafiada en reiteradas ocasiones a través de reformas impulsadas por los gobiernos, pero también a partir de la creación de modelos institucionales alternativos.

América Latina y el Caribe (ALC) es una región que ha vivido profundos cambios en tiempos recientes. Luego de las dictaduras que, a sangre y fuego, sentaron las bases para la hegemonía neoliberal que predominó en las dos últimas décadas del siglo XX, llegaron nuevos aires. En algunos países se desarrollaron interesantes transformaciones que buscaron construir alternativas de la mano de gobiernos posneoliberales, progresistas o populares que, aun con diferencias entre sí, tenían en común su posicionamiento de impugnación al neoliberalismo y a las políticas de reforma promercado, mientras que en otros hubo pura continuidad neoliberal, sin cambios sustantivos en sus procesos políticos desde los años 90. Es así que los primeros quince años del siglo XXI pueden ser caracterizados por la existencia de una diversidad de procesos políticos y sociales, y por la convivencia de gobiernos de signos y orientaciones profundamente disímiles. Los últimos diez años, sin embargo, ameritan una nueva adjetivación que dé cuenta de la profundización de los procesos de fragmentación política que atraviesan a nuestra región. Es posible identificar un mosaico de gobiernos y experiencias: alternancia de partidos de izquierda y de derecha con polarizaciones pronunciadas; golpes de Estado encausados a través del forzamiento de mecanismos institucionales y crisis políticas profundas; emergencia y expansión de agrupaciones y referentes políticos de extrema derecha que combinan un fundamentalismo de mercado en lo económico con perspectivas ultraconservadoras en lo social y con lógicas represivas y autoritarias; nuevos gobiernos progresistas en países con una larga tradición de derecha. Al

mismo tiempo, en la mayoría de los países de la región se observa un contexto económico de ajuste y precarización de la vida, que profundiza las desigualdades preexistentes y amplía la brecha en la distribución de bienes sociales, entre ellos el conocimiento y la educación.

Pero existe un importante consenso en señalar que el siglo XXI inicia con el quiebre de la primacía del Consenso de Washington y 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. Aquel Consenso había promovido enfáticamente las iniciativas de privatización de empresas públicas de servicios, de sistemas previsionales y sistemas de salud, de procedimientos o dependencias dentro del ámbito público, y la educación no fue la excepción. Desde aquellos años se desarrollaron 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 hicieron que el mercado y el sector económico adquiriera cada vez mayor injerencia y capilaridad en nuestros sistemas educativos y en el desarrollo de las políticas orientadas a regularlos. De allí que la educación fuera vista como oportunidad de negocios (Feldfeber y Saforcada, 2005) y el conocimiento fuera revestido de un valor económico directo que se tradujo en regulaciones internacionales sobre las patentes y la propiedad intelectual (Saforcada, 2009). En este escenario, se aceleraron los procesos de privatización de los sistemas universitarios que se habían iniciado en la región a mediados de siglo, asumiendo nuevas y diversas formas institucionales que impactaron en el sector público, no sólo por las formas explícitas de privatización, sino también por otras modalidades –menos visibles– vinculadas con la introducción de lógicas y dispositivos propios del mercado en la regulación de las instituciones y sus actividades de formación, investigación y extensión (Krotsch,

2001; García Guadilla, 2003; Brunner, 2006; Gentili y Saforcada, 2011).

En el período posneoliberal, la política educativa se tradujo en orientaciones y tendencias profundamente heterogéneas que se desarrollaron en paralelo, no sólo entre países, sino también al interior de varios de ellos. Se destacan aquellas políticas que permitieron una significativa expansión de la escolaridad y de la matrícula en la educación superior; los incrementos en el financiamiento, tanto para la educación básica como en el nivel universitario y los sistemas científicos; y el desarrollo de un menú amplio de planes y programas que, al menos formalmente, se proponían la inclusión educativa. No obstante, se expandieron fuertemente las políticas de acreditación y evaluación de docentes, investigadores, instituciones y carreras, con lógicas tecnocráticas contradictorias con las líneas anteriores. Es decir, las tendencias de privatización y mercantilización convivieron con programas y políticas que se orientaban a fortalecer la universidad pública y estimular un mayor desarrollo de la ciencia y, por lo tanto, trazaban así algunos límites o funcionaban como contrapesos.

Este reposicionamiento del Estado en materia de política pública y de derechos marcó una clara ruptura con el consenso noventista previo y se tradujo en la estructuración de una nueva agenda educativa y universitaria en la región (Feldfeber y Saforcada, 2012; Chiroleu e Iazzetta, 2012; Suasnabar y Rovelli, 2012). Prueba de ello fueron los resultados de la Conferencia Regional de Educación Superior que se llevó a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, en 2008. La Declaración allí aprobada inicia con la afirmación de que “la Educación Superior es un bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado” (UNESCO-IESALC, 2008), posicionando a América Latina como una región singular, ya que avanzó de un modo distinto respecto de las tendencias mundiales, dando un salto sustantivo en términos políticos a partir de sus consideraciones y debates en torno a la educación superior. Esto quedó reafirmado en la Tercera

Conferencia Regional de Educación Superior llevada a cabo en Córdoba en 2018, a cien años de la Reforma Universitaria que tuvo su origen en la misma ciudad. Según Socolovsky (2019), el cambio drástico de las coordenadas políticas en la región auguraba un giro retórico que podía terminar suprimiendo el logro de la Declaración que en 2008 colocaba a ALC a la vanguardia de la defensa de la educación superior y del conocimiento como factores determinantes de la construcción democrática. Sin embargo, el desarrollo de la Conferencia de Córdoba fue finalmente mucho menos desfavorable de lo esperado. En la Declaración final se refrenda lo sostenido en las declaraciones previas, profundizando algunos aspectos:

[R]eafirma 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.

Reivindicamos la autonomía que permite a las instituciones de educación superior (IES) ejercer su papel crítico y propositivo frente a la sociedad sin que existan límites impuestos por los gobiernos, las creencias religiosas, el mercado o los intereses particulares (UNESCO-IESALC, 2018, p. 6).

Sin embargo, estas coordenadas no fueron tenidas en cuenta en la última Conferencia Mundial de Educación Superior (CMES) realizada en 2022 en Barcelona, España, la cual presentó diferencias sustantivas con las anteriores (1998 y 2009). Una que interesa señalar es que, en las primeras dos ediciones, las declaraciones regionales fueron los documentos base del debate y, especialmente, las de América Latina oficiaron como un parteaguas y antecedente crucial (Didriksson, 2022). De cara a la CMES del 2022, la única conferencia regional realizada había sido la de

América Latina y el Caribe en el año 2018, y su pronunciamiento volvió a situar a nuestra región en una clara contradicción con la orientación adoptada a nivel global. La otra cuestión es que la última CMES ya no se constituyó como una reunión representativa de Estados, gobiernos, organizaciones intergubernamentales, organizaciones internacionales no gubernamentales; sino que fue más una reunión de expertos cuyos aportes eran a título individual, donde se destacó la presencia central de actores no universitarios como fundaciones y organismos internacionales, que contrastó con la escasa presencia de rectoras y rectores de universidades (Arim Ihlenfeld y Cabrera di Piramo, 2022).

Con ello, queremos señalar que la universidad sigue siendo en la actualidad un campo de disputas y que en este complejo derrotero latinoamericano, aún con estos grandes avances en el reconocimiento de la ES como derecho, las tendencias de privatización han sido una constante. Develar estos procesos y las fuerzas que los impulsan se convierte entonces en una tarea fundamental a la hora de pensar estrategias para la materialización de tal derecho.

Objetivos y propósitos del estudio sobre la privatización y mercantilización en ALC

Abordar las transformaciones recientes en el campo de la ES desde una perspectiva de Derechos Humanos (Right to Education, 2022) no solo implica dar cuenta de la distancia existente entre los avances normativos a nivel internacional y regional antes reseñados y el ejercicio concreto del derecho, sino también avanzar en un análisis sobre las condiciones que posibilitan el pasaje de la idea abstracta de la ES como derecho a una posibilidad efectiva, real y concreta de una creciente cantidad de sujetos de ejercerlo (Rinesi, 2015). Desde esta perspectiva, el Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios (IEC-CONADU), en alianza con la Internacional de la Educación (IE), resolvió impulsar un proyecto de investigación

sobre la privatización y la mercantilización de la educación superior en América Latina y el Caribe.

El objetivo principal fue reconstruir y analizar los procesos de privatización de y en la universidad, las características que asumieron en una mirada de largo plazo, los actores que intervienen en su promoción y las viejas y nuevas estrategias que despliegan para reproducir y ampliar su presencia, así como los efectos en los sistemas universitarios latinoamericanos en el marco de amplias reconfiguraciones societales. El estudio tuvo como propósito, en el marco de la *Campaña Global contra la privatización y la mercantilización de la educación* impulsada por la IE, contribuir al desarrollo de la estrategia sindical internacional en defensa de la democratización de la educación y el conocimiento, de la educación superior como un derecho y de los derechos laborales de trabajadoras y trabajadores del sector.

Estas páginas recogen los resultados de aquel proyecto inicial que comenzó en el año 2018 y que publicó al año siguiente un primer informe de investigación¹ con un breve análisis regional y un primer estudio sobre los casos nacionales, con mayor énfasis en la información de corte cuantitativo. Desde inicios del 2020, la pandemia por COVID-19 nos obligó a hacer un recorte para mirar los procesos de privatización y mercantilización en ese contexto de virtualidad forzada de la enseñanza universitaria.² Luego, se avanzó en un informe más integral sobre dichos procesos en la región que fue material para discusión en la Tercera Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO que se desarrolló del 18 al 22 de mayo de 2022 en Barcelona, España.

Este libro supone un proceso de integración, revisión y desarrollo que logra un mayor nivel de profundidad y complejidad para identificar patrones en los procesos de privatización y mercantilización de la educación superior, así como particularidades

¹ Disponible en: https://iec.conadu.org.ar/files/publicaciones/1574783072_2019-tendencias-de-privatizacion-y-mercantilizacion.pdf

² Disponible en: <https://ei-ie-al.org/recurso/tendencias-situacion-laboral-y-educativa-de-america-latina-en-el-contexto-de-la-pandemia>

de los casos nacionales. Esta perspectiva que compara los casos entre sí, pero a la vez ubica a cada uno de manera situada en relación con la tendencia regional, aporta mucha potencia interpretativa, pero también política. Permite ampliar la mirada en pos de problematizar aspectos que, en algunos sistemas, se presentan como naturalizados y, en otros, están invisibilizados pero muy presentes. Al mismo tiempo, permite desentrañar dinámicas locales y observar cómo las diferentes formas que asumen estos procesos están en estrecha relación con las tradiciones y configuraciones propias de cada sistema universitario, por lo que las estrategias para contrarrestarlas también deben ser pensadas en un registro local y regional.

Chile y Argentina, como casos críticos, fueron seleccionados por representar dos extremos: el primero, un modelo promercado; el segundo, una fuerte tradición pública. Cada uno asume los procesos de privatización y mercantilización de una forma e intensidad diferentes. Pero, como se señaló en las primeras líneas, América Latina presenta una realidad dinámica y fluctuante, y en estos últimos años se sucedieron procesos políticos y universitarios que cambiaron incluso los criterios con los que elegimos los casos. Por ejemplo, en la actualidad podríamos avanzar en preguntas en torno a cómo es el proceso que pone límites a la privatización y mercantilización en un Chile progresista, o cómo se introducen con fuerza los procesos de privatización en Argentina, en un contexto de promoción del libre mercado. A continuación, describimos algunas situaciones como muestras de estos procesos.

A mediados del 2021, la activista mapuche y profesora universitaria Elisa Loncón asumía la presidencia de la Convención Constituyente para escribir una nueva constitución chilena y dar por tierra ese monstruo jurídico heredado de la dictadura pinochetista. En el 2019, en la primera etapa de esta investigación, era impensado divisar un pronto estallido social y la conformación de un movimiento plural, diverso, callejero que, incluso en plena pandemia con miles de muertos, arrancara al gobierno neoliberal

de Sebastián Piñera la posibilidad de reescribir parte de la historia. La constitución fue rechazada en el plebiscito realizado en 2022, ya bajo la presidencia de quien fuera uno de los dirigentes estudiantiles durante las revueltas del 2011. Continuidades y rupturas con estallidos y luchas previas que tienen como común denominador una impugnación creciente a la precarización de la vida y la discusión por las modalidades en que en la sociedad chilena son distribuidos los bienes materiales y simbólicos, entre ellos, la educación. A meses de unas nuevas elecciones presidenciales, las posibilidades de un gobierno de derecha o extrema derecha son una realidad. Las memorias y resistencias del pueblo chileno, también.

En la etapa final de escritura sobre el caso de Argentina, asistimos al ataque más feroz hacia las universidades nacionales en 40 años de democracia. En términos materiales, se enfrenta un desguace presupuestario inconcebible hace unos años atrás que, sumado al contexto inflacionario, afecta el salario docente y de todxs lxs trabajadorxs y el funcionamiento cotidiano de las casas de altos estudios para sus tareas de investigación, docencia, extensión, vinculación, bienestar estudiantil, culturales, artísticas, entre otras. En términos simbólicos, es una embestida contra la idea de universidad pública, contra la idea de soberanía, conocimiento, autonomía, y contra lo que representa, aún con sus complejidades y exclusiones no saldadas, como forma de habitar lo común. Esta elección de las universidades como enemigo trasciende así la dimensión estrictamente económica y se constituye en un ataque a la universidad como territorio del pensamiento crítico, de lo público, del encuentro, de la conversación. Ante esto, asistimos en el 2024 a dos marchas universitarias, de las más grandes de las que se tenga memoria y de las más convocantes contra el gobierno actual, no sólo en términos numéricos sino también por la amplitud de sectores sociales que salieron a defender la universidad pública. Un gesto de reacción por parte de una sociedad que no se resigna a clausurar su futuro.

Por su parte, los casos de Perú y República Dominicana se seleccionaron por ser casos *estratégicos*, en tanto son dos países que mostraban un crecimiento de la privatización de sus sistemas de educación superior (SES) en el período 2010-2017 en los indicadores “clásicos”. El criterio de selección se confirma porque se sumaron fuertes debates en torno a modalidades más extremas de privatización impulsadas por actores inscriptos en la trama del poder real de estos países, dando cuenta de una profundización de los procesos.

En el momento en que se retomaba el estudio sobre República Dominicana, asumía como presidente el hijo del fundador y rector de una de las universidades privadas de mayor tamaño del país. Una universidad que es parte central de los negocios de la familia que se despliegan entre el turismo, la construcción y la educación superior. En su campaña electoral proponía “unos 3.200 millones de pesos, o sea, el 0,5 del presupuesto, para otorgar becas universitarias a todos los jóvenes que no estén en la Universidad Autónoma de Santo Domingo”, provocando así un borramiento total de las fronteras entre el sector público y privado. Y en sus discursos para la reelección presidencial, que ganó recientemente, destaca su interés en la ES con la propuesta de ampliación de becas nacionales e internacionales, a pesar de estar teñidas de poca transparencia en su distribución. Su presidencia plasma los vínculos existentes entre empresarios, empresarios universitarios y el poder político y económico del país, y los intereses de las grandes familias “dueñas” de las instituciones, pero también de gran parte de las riquezas del país.

En cuanto al último caso, no hay momento de los últimos años de la realidad peruana que no remita a fuertes convulsiones sociales y a una crisis político-institucional constante sobre la base de una matriz profundamente neoliberal. Una seguidilla de presidentes vía destituciones o autogolpes asociados a los poderes fácticos del país y proyectos alternativos truncados caracterizan la vida política reciente. Un escenario donde las alianzas de intereses entre las élites del país también se expresan en los

principales organismos de gobierno de la educación universitaria. Instituciones asediadas desde fuera pero también desde dentro del propio sistema, donde comienzan a circular discursos relativos a impugnar principios rectores de la universidad pública como la gratuidad de los estudios. Mientras que el principal organismo de control de la calidad transitó por cambios sustantivos como producto de una nueva legislación promovida por una comisión con una orientación fuertemente conservadora e integrada por representantes vinculados con aquellas instituciones que habían sido inhabilitadas para su funcionamiento. Un mar revuelto de intereses cuyo efecto primero es un sistema virando a la anomia y el beneficio casi exclusivo del sector privado con fines de lucro.

La investigación recuperó la perspectiva histórica para dilucidar los procesos actuales de privatización y mercantilización, y focalizó en un análisis empírico en cada caso y a nivel regional, a partir de datos recolectados, principalmente para el período entre 2000 y 2019. El corte en el año 2019 respondió a no incorporar al análisis las estadísticas e indicadores de los años 2020 y 2021, que se vieron fuertemente alterados por el contexto de pandemia. En este sentido, identificamos que en aquel escenario ciertos procesos se intensificaron y otros perdieron relevancia, lo que se expresó en una alteración de algunas tendencias observadas para ese breve pero disruptivo período de nuestra historia.

El trabajo de campo de la investigación consistió en la búsqueda exhaustiva de documentos oficiales y legales de los cuatro casos abordados; la realización de 24 entrevistas a altos funcionarios, autoridades de universidades públicas y privadas, referentes sindicales o de organizaciones de profesores y profesoras; y la realización de 7 grupos focales con referentes de los sistemas universitarios y/o investigadores sobre políticas de educación superior; la recopilación, sistematización y análisis de datos cuantitativos regionales y de cada uno de los cuatro casos abordados, y el relevamiento y análisis de notas periodísticas. Además, se indagó en bibliografía académica sobre los

sistemas universitarios, las políticas universitarias y, en particular, en aquellos estudios sobre los procesos de privatización y mercantilización. Finalmente, se apeló a informes de diferentes organismos internacionales y regionales, así como a la consulta de sus bases de datos. La perspectiva de análisis centrada en la multidimensionalidad nos exigió apelar a información construida a partir de este variado conjunto de fuentes, apoyándonos en las potencialidades que brindan para evidenciar distintas dimensiones de la realidad, aunque sin desconocer las limitaciones propias de la estadística universitaria sobre la región, en tanto no siempre hay datos actualizados disponibles ni los mismos indicadores para todos los países, dificultando el análisis comparado. Al mismo tiempo, se evidencia que la construcción de los datos se encuentra atada a los temas de agenda del campo de la política universitaria en determinado momento histórico, por lo que, en muchos casos, se presentan de manera discontinua y fragmentada. A pesar de estos límites, esta multiplicidad de fuentes aportó riqueza en el análisis, a partir de poner en juego un amplio conjunto de dimensiones y exponiendo precisamente la relevancia de ciertas temáticas en ciertos contextos nacionales y en determinadas épocas.

Invitamos a leer por capítulos, aunque la mirada global del libro permite una comprensión de los fenómenos desde la perspectiva de analizar los casos de manera situada en la región. En el primer capítulo se presenta una caracterización de los estudios sobre la privatización de la ES en ALC y el aporte de distintos campos de estudio a la construcción del objeto de investigación y su abordaje desde una perspectiva latinoamericana, para finalmente dar cuenta del marco teórico-metodológico en el cual se inscribe el presente estudio. En el segundo capítulo, presentamos la expansión histórica del sector privado hacia la configuración de una matriz hiperprivatizada, que se constituye en una característica distintiva de la región y oficiará como telón de fondo de las tendencias de privatización y mercantilización en cada caso nacional. En el capítulo tercero, se analizan nuevas

formas de privatización en la universidad a partir de diversos procesos que equiparan lo público y lo privado, particularmente se indaga en dos dimensiones: la investigación y el financiamiento de los sistemas, como territorios en los cuales se avanzó especialmente en el debilitamiento de las fronteras entre ambos sectores. Los siguientes capítulos corresponden a los cuatro casos nacionales seleccionados para este estudio: Perú, Chile, República Dominicana y Argentina. El último capítulo ahonda en un recorte temporal específico y en cómo se materializaron estas tendencias de privatización y mercantilización en contexto de pandemia por COVID-19 en la región. Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación que, más que cerrar taxativamente el análisis, recuperan los aportes de la perspectiva teórico-metodológica para dar cuenta de las modalidades singulares que asumen las tendencias regionales reseñadas. Esta perspectiva permite descifrar en el mosaico diverso de SES de la región, formas más clásicas y otras más novedosas y recientes de privatización y mercantilización, donde cobran especial fuerza el financiamiento a la demanda, los sistemas de evaluación basados en lógicas productivistas, las alianzas público-privado y la creciente captación de política pública por parte del sector privado.

Desde la perspectiva de la educación superior como un bien público y social, un derecho humano universal y un deber del Estado, tal como fue establecido en la Declaración de la CRES de 2008 en Cartagena y ratificado diez años después en la CRES de Córdoba, 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 profundizar la democratización de la universidad y la garantía de este derecho, así como acompañar el papel de las universidades en la construcción de sociedades justas y soberanas.

Todo proceso de producción de conocimiento es colectivo y supone articulaciones de ideas y relaciones múltiples en el camino que se recorre. Este libro y este proyecto de investigación no

es la excepción. Por eso, queremos cerrar esta introducción reconociendo a colegas e instituciones que nos abrieron puertas, compartieron experiencias y contactos, e intercambiaron ideas a lo largo de este tiempo. En esa clave, queremos agradecer a Patricia Ames, Ricardo Cuenca, Nicolás Lynch, Jenny Torres, Wagner Gomera y Jenny Assael (in memoriam), así como al Instituto de Estudios Peruanos, a la Federación de Asociaciones de Académicos y Académicas de las Universidades Estatales de Chile (FAUECH) y a la Federación de Asociaciones de Profesores de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (FAPROUASD).

A su vez, queremos agradecer a la Internacional de la Educación y la Campaña Mundial contra la Privatización de la Educación, en cuya iniciativa se inscribió este proyecto desde sus orígenes, y muy especialmente a Yamile Socolovsky y el Instituto de Estudios y Capacitación de la CONADU (IEC-CONADU), que impulsaron la investigación, garantizaron las condiciones necesarias para llevarla a cabo y potenciaron el análisis conceptual y el debate político que se fue desplegando a lo largo de su desarrollo.

Bibliografía

- Arim Ihlenfeld, Rodrigo y Cabrera di Piramo, Carolina (2022). Las conferencias mundiales de educación superior y América Latina y el Caribe: ¿Pasado épico, presente insatisfactorio, futuro incierto? *Universidades*, 73(94), 25-42. <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2022.94.658>
- Brunner, José Joaquín (2006). *Mercados universitarios: ideas, instrumentaciones y seis tesis en conclusión*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez. Escuela de Gobierno. http://www.brunner.cl/wp-content/uploads/2012/12/%C2%A0MERCADOS-UNIVERSITARIOS_2006.pdf
- Chiroleu, Adriana e Iazzetta, Osvaldo (2012). La universidad como objeto de política pública durante los gobiernos de Kirchner. En Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi (comp.), *La política*

- universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades. Los Polvorines: UNGS.
- Didriksson Takayanagui, Axel (2022). La educación superior en la UNESCO: ¿Avance o retroceso? *Universidades*, 73(94), 10-24. <https://doi.org/10.36888/udual.universidades.2022.94.657>
- Feldfeber, Myriam y Saforcada, Fernanda (2005). OMC, ALCA y educación. Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo. *Cuadernos de Trabajo*, (58). Centro Cultural de la Cooperación.
- Feldfeber, Myriam y Saforcada, Fernanda (2012). Políticas educativas y derecho a la educación en Argentina: un análisis de las metas educativas en el nuevo escenario latinoamericano. En Rambla, Xavier (ed.) *La educación para todos en América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación* (pp. 169-198). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- García Guadilla, Carmen (2003). Balance de la década de los '90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En M. Mollis (comp.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* (pp. 17-37). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Gentili, Pablo y Saforcada, Fernanda (2011). A expansão das pós-graduações em ciências sociais. Desigualdade regional, competição e mercantilização na América Latina. Dalila Andrade Oliveira y Adriana Duarte (org.), *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento* (pp. 139-160). Belo Horizonte: Fino Traço Editora.
- Krotsch, Pedro (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Right to Education (2022). Monitoring Access and Participation in Higher Education. From a Human Rights Perspective
- Rinesi, Eduardo (2015). *Filosofía (y) política de la universidad*. Buenos Aires: Ediciones UNGS/ IEC-CONADU.
- Saforcada, Fernanda (2009). Alambrando el bien común: conocimiento, educación y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas. En Pablo Gentili, Gaudêncio Frigotto, Robert Leher y Florencia Stubrin (comp.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Buenos Aires: Homo Sapiens/CLACSO.
- Socolovsky, Yamile (2019). Un Centenario en disputa: balance provisorio de la CRES 2018. *Pensamiento Universitario*, (18), 75-77.

<http://www.pensamientouniversitario.com.ar/index.php/2019/06/19/un-centenario-en-disputa-balance-provisorio-de-la-cres-2018/>

Suasnábar, Claudio y Rovelli, Laura (2012). Impensar las políticas universitarias en la Argentina reciente. En Adriana Chiroleu, Mónica Marquina y Eduardo Rinesi, (comp.), *La política universitaria de los gobiernos Kirchner: continuidades, rupturas, complejidades*. Los Polvorines: UNGS.

UNESCO-IESALC [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe] (2008). Declaración y plan de acción. II Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES 2008). Cartagena de Indias, 4-6 de junio de 2008. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000181453.locale=es>

UNESCO-IESALC (2018). Declaración de la III Conferencia regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (CRES 2018). Córdoba, Argentina, 11-14 de junio de 2018. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000376753>

CAPÍTULO 1

La privatización de la educación superior en América Latina y el Caribe como objeto de estudio

Daniela Atairo y Fernanda Saforcada

El fenómeno de la privatización reviste enorme importancia para la universidad latinoamericana, tanto por su configuración histórica como por las dimensiones actuales del sector. Los análisis más convencionales de este fenómeno social se concentraron en caracterizar al sector privado y su expansión en las últimas décadas en relación con un conjunto de dimensiones, como instituciones, títulos, estudiantes y egresados, pero la creciente complejidad del concepto de privatización ha dado lugar a nuevos desarrollos teóricos y empíricos que han enriquecido la mirada sobre estos procesos.

En la región, se destaca una temprana y profusa producción de investigaciones y análisis sobre la privatización de la educación básica, que se iniciaron en los países centrales y siguieron,

unos años después, en América Latina.¹ Más tardíamente se desarrollaron varios estudios sobre privatización de la educación superior (ES); algunos de ellos fueron impulsados por los debates que se sucedían en el contexto de los avances de los tratados de libre comercio y sus implicancias para la educación, las universidades y los sistemas científicos. Otros surgieron de la constatación de que el sector privado universitario se expandía a paso acelerado, mientras que el sector público se volvía cada vez más poroso a los intereses del mercado, de la mano de la reducción de los recursos en un contexto de expansión de la matrícula.

En el presente capítulo presentamos, en primer lugar, una breve genealogía de los estudios sobre privatización de la ES en América Latina y las principales líneas de trabajo presentes en el campo de estudios sobre la universidad. En segundo lugar, se sistematizan los aportes del campo de estudios de la investigación educativa en la comprensión del fenómeno de la privatización y la mercantilización del sector, para luego destacar ciertos conceptos con usos diversos que dan cuenta de las características que asumen los procesos de privatización y mercantilización en la ES presentes en la producción de investigadores e investigadoras de Latinoamérica. Y, finalmente, se presenta el marco teórico-metodológico en el cual se inscribe el presente estudio.

1. Una breve genealogía de los estudios sobre privatización de la educación superior en América Latina

Los estudios sobre la privatización de la ES fueron impulsados por investigadores de EE.UU. que, desde los años 70, desarrollaron una cuantiosa producción en la temática, en la que es posible reconocer dos grandes líneas de investigación: por un lado, los estudios que abordan la cuestión de la expansión del sector privado, su diferenciación respecto del sector público y

¹ Ver, entre muchos otros, Gentili (1997); Gentili (1999); Gentili et al. (2009); Feldfeber y Saforcada (2005); Saforcada (2009); Adrião y Rezende Pinto (2016); Verger, Zancajo y Fontdevila (2016); Moschetti, Fontdevila y Verger (2017).

la diversidad intrasectorial y, por otro lado, los estudios que analizan el mercado universitario que centran su mirada en las lógicas de la competencia y de elección, la búsqueda de la eficacia y eficiencia, etc. Cada una de estas líneas que tienen sus propios desarrollos y referentes académicos, se han expandido hacia el resto de los países, aunque las revisiones bibliográficas muestran que se registra un escaso desarrollo en América Latina, a pesar de ser una de las regiones con niveles más altos de privatización y mercantilización.

1.1 Los estudios sobre privatización de la educación superior en la región

En el año 2004, un relevamiento de la producción académica sobre el tema de privatización² contabilizaba 370 textos publicados acerca de Estados Unidos y apenas 42 que se referían al fenómeno en la región, destacándose la producción académica sobre México, Brasil, Chile y Argentina. En la introducción se aclaraba que el relevamiento excluía la producción sobre temáticas relacionadas como la mercantilización o la privatización de educación superior pública, evidenciando la diferenciación de las líneas de investigación en el campo de estudios anglosajón.

A pesar de la escasa producción sobre América Latina, muy tempranamente la región fue objeto de interés de especialistas anglosajones. Se reconoce que la primera producción sistemática sobre la temática fue *Higher Education and the State in Latin America*, de Daniel Levy, publicada en 1986 por la Universidad de Chicago. Esta obra fue traducida en México en 1995, momento de pleno auge de las reformas del sistema universitario en la región que promovieron la privatización de la educación superior. También se tradujo la compilación de Philip Altbach (1999) *Private Prometheus. Private Higher Education and Development*

² Se trata de la *Guía bibliográfica de la literatura internacional sobre educación superior privada* [*Private Higher Education: An International Bibliography*] (Maldonado et al, 2004), realizada por investigadores del Center for International Higher Education at Boston College, dirigido por Philip Altbach, y por el Program for Research on Private Higher Education (PROPHE), dirigido por Daniel Levy.

in the 21st Century (Contributions to the Study of Education), una publicación producto de una conferencia organizada en 1998 por el Centro Internacional para la Educación Superior del College de Boston que contiene un capítulo de su autoría y otro de Levy, además de trabajos de investigadores referentes de México y Brasil del campo de estudios sobre la universidad como Claudio de Moura Castro y Rollint Kent.

El clásico trabajo de Daniel Levy identifica tres olas en el proceso de privatización de la ES durante el siglo pasado: la creación de universidades católicas, de universidades seculares de élite y de absorción de la demanda. La caracterización realizada sobre los tipos de universidades supuso también identificar los actores que promovieron estos procesos: la iglesia, las élites y el mercado. Este análisis, que se constituyó en bibliografía de referencia para quienes investigan sobre el tema, fue rápidamente recuperado por especialistas locales pioneros en los estudios sobre la universidad en la región (Krotsch, 2001; García Guadilla, 2001; Acosta, 2005). Asimismo, esta línea de trabajo tuvo su impronta en el estudio realizado por Balán y Fanelli (1993) que analiza el crecimiento del sector privado en América Latina, en particular en cinco casos: Brasil, Chile, México, Colombia y Argentina, y las políticas de privatización que promovieron su expansión en un contexto de fuertes discusiones en el marco de las reformas de Estado. Los autores examinan el proceso de diversificación institucional y ampliación de la matrícula del sector privado y la ampliación de los mercados de ES, identificando casos donde estos procesos fueron producto de un fuerte impulso desde las políticas gubernamentales, ubicando a Chile como ejemplo respecto de otros países como México y Argentina.

En los últimos años, el enfoque desarrollado por Levy es recuperado también por Rama (2017), quien, al analizar los procesos contemporáneos en la región, postula la existencia de una cuarta ola de privatización caracterizada por la concentración de la matrícula, la consolidación de grupos empresariales como nuevos proveedores, la presencia de instituciones internacionales en

forma presencial o por medio de la educación transfronteriza, así como una creciente ampliación de la oferta virtual.

Esta línea de estudios que analiza los procesos en la región o que incluye un conjunto de países desde una perspectiva comparada, se complementa con una serie de estudios sobre la expansión del sector privado en casos nacionales (Sampaio, 2011; Acosta Silva, 2005; Chiroleu, 2012; Krotsch, 1997; Didriksson Takayanagui y otros, 2016; Saforcada y Trotta, 2020; entre otros).

1.2 Los estudios sobre mercantilización de la educación superior

En el año 2007, se publica un estado de la cuestión de la producción internacional sobre el “mercado universitario” realizado por José Joaquín Brunner, investigador chileno y referente en los estudios sobre universidad en América Latina. Su interés académico se vincula con las características de mercado que asume el SES chileno, que el autor ha promovido en su país.

El primer argumento que plantea Brunner es que existe un campo de estudio específico que analiza las cuestiones del mercado universitario a partir de dar cuenta de una cuantiosa producción internacional en la que predominan los enfoques de disciplinas como la economía y la sociología de la ES, y donde es posible identificar una serie de líneas según enfoques teóricos. Además, Brunner sostiene que América Latina “ha permanecido fuera de este desarrollo, aunque hay unos pocos investigadores, instituciones y publicaciones que muestran una incipiente actividad (...) Todo lo cual resulta paradójal si se considera que América Latina es una de las regiones donde los procesos de mercantilización comenzaron más temprano y donde han adquirido, también, mayor envergadura y múltiples y diversas formas de aparición” (2006, p. 167).

A pesar del señalamiento del autor sobre la escasa producción en la región, en los últimos años se puede identificar el desarrollo de investigaciones que se inscriben en algunas de las líneas de trabajo identificadas por Brunner. En primer lugar, desde la economía de la ES, se destacan los estudios que evalúan modelos

de financiamiento universitario y los estudios que analizan los cambios desde el financiamiento de la oferta (a las instituciones) hacia el financiamiento de la demanda (a los estudiantes). Un artículo referente ha sido el publicado por García Guadilla (2001), quien analiza los cambios en las formas de financiamiento de las universidades en la región durante los años 90 a partir de las propuestas de organismos internacionales orientadas a diversificar las fuentes de ingreso, promoviendo la recaudación de recursos propios por la vía del arancelamiento y la venta de servicios a terceros en un contexto de reducción del gasto en ES. Más recientemente, los trabajos de Fanelli (2019) y Rama (2018) analizan los cambios en el financiamiento de las universidades en un contexto de aumento del presupuesto público destinado a la ES, producto de un nuevo discurso que promueve la educación como un “bien público” en América Latina, pero donde también se han consolidado los modos de distribución que se instalaron en los años 90 basados en la distribución mediante programas que permiten el alineamiento con las políticas públicas mediante la competencia entre instituciones, disciplinas y actores. Además, se observa como novedad la promoción del financiamiento a la demanda por la vía de los programas de becas que desplaza, en algunos casos, financiamiento público al sector privado (Atairo, Trotta y Saforcada, 2023). Dentro de esta primera línea, se destacan también los estudios inscriptos en la microeconomía de la oferta y la demanda, que analizan el mercado de programas de pregrado observando la competencia por el prestigio, la competencia posicional y la estratificación académica y social; aquí se destaca el estudio de Brunner y Uribe (2007) sobre el mercado universitario en Chile. Los autores postulan que existe un mercado que se ha expandido y que tiene un alto número de proveedores con perfiles diversos y con distintas escalas, que operan con mercados regionales segmentados verticalmente por una jerarquía de posiciones según la selección de sus instituciones y de los programas que ofrecen.

En segundo lugar, se encuentra un grupo de trabajos que desde una mirada crítica analizan el mercado global y los cambios que se generan en los sistemas universitarios nacionales con la globalización, el desarrollo de un sistema de comercio de servicios transnacionales que da lugar al desarrollo de la industria de la ES y la emergencia de nuevos proveedores, como entidades privadas con fines de lucro que operan en diferentes escalas. La compilación realizada por Marcela Mollis, publicada por CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales) en el año 2003, es una referencia de esta línea que dialoga estrechamente con producciones como la de Boaventura de Sousa Santos (2007), quien, desde Portugal, señalaba en su potente texto *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*, la relación entre la disminución de la inversión pública y la globalización mercantil de la universidad, así como la consolidación de un mercado transnacional de ES que afecta de manera desigual a los sistemas del “Norte” y del “Sur”. El argumento que estructura la compilación es que, al “ser arrojadas al todopoderoso mercado, las universidades comenzaron a transitar la ‘mercadotecnia’ como una alternativa para recuperar su debilitado financiamiento y buscar una nueva identidad” (Mollis, 2003, p. 9). Los diferentes autores³ que participan en el libro ofrecen una serie de adjetivaciones –como universidad neoliberal, universidades corporativas, universidad empresarial– para dar cuenta de dicho fenómeno, analizan las nuevas alianzas con las empresas, el desarrollo de la educación virtual, los nuevos proveedores educativos, y visualizan a los empresarios como nuevos actores educativos. Al mismo tiempo, se problematiza la concepción de la educación como bien comerciable como consecuencia del impulso al comercio transnacional producto de los tratados de libre comercio (TLC), la consecuente liberalización de la economía y la pérdida de soberanía de los

³ Carmen García Guadilla, Francisco López Segrera, Hugo Aboites, Roberto Rodríguez Gómez, José Luis Coraggio, Crista Weise, Gustavo Rodríguez Ostria, Luis Eduardo González, Hélgio Trindade, Denise Leite y Marcela Mollis.

Estados Nación a causa del accionar de los organismos internacionales y los postulados implementados luego del Consenso de Washington (Feldfeber y Saforcada, 2005; Feldfeber, 2009). Esta línea es retomada en algunos capítulos específicos sobre la universidad en la compilación a cargo de Gentili (2009),⁴ que analizan la internacionalización y el carácter transnacional que asume la ES en contextos de globalización, así como los desafíos para la universidad pública y la producción de conocimiento en dicho contexto. Se hace foco en los rankings universitarios, las empresas acreditadoras privadas o la gravitación creciente de las empresas transnacionales de revistas científicas, en los índices y producción de información de cienciometría en la regulación de la investigación, de la docencia y de las carreras de investigadores. Y se postula que en estos procesos subyace la primacía del derecho de propiedad y de comerciar por sobre los derechos sociales. Se trata de estudios “comprometidos con un cambio político democrático orientado a radicalizar el carácter público de la educación y a ampliar los alcances del derecho al conocimiento” (Gentili, 2005, p. 14). Esta línea ha sido retomada en un estudio reciente (Trotta y Saforcada, 2024) que indaga en cómo se expresa la disputa por el derecho a la ES en América Latina y las barreras que trazan los procesos de privatización y mercantilización que coarta la concreción del derecho.

En tercer lugar, desde la perspectiva de la sociología de las organizaciones, se destaca el análisis de los esquemas de coordinación de los sistemas nacionales que recuperan el enfoque de Burton Clark (1991 [1983]) y su imagen del triángulo en cuyos vértices ubica al Estado, al mercado y a la academia. La imagen del triángulo que incorpora en unos de sus vértices al mercado como una de las fuerzas reguladoras de los sistemas de educación superior (SES) fue resultado de la insatisfacción con los esquemas de interpretación vigentes hasta ese momento. Según Maggio (2020), en general, predominaban los estudios con

⁴ Ver los capítulos de Landinelli, Mollis, López Segrera, Rodríguez Gómez, Mato y Saforcada.

foco en los modos de autoridad académica, política y burocrática, pero Clark evaluaba que mucho del orden visible dentro del sistema era generado por las interacciones espontáneas del mercado y no por las soluciones planificadas por burócratas, políticos o figuras académicas. Autores como Krostch (2001) y Brunner (2006) describen los desplazamientos desde el vértice del triángulo que representa al Estado o las oligarquías académicas hacia el mercado como coordinador del sistema universitario para casos nacionales de la región. Brunner postula que Chile se halla “en una fase avanzada de desarrollo de la mercadización” (2006, p. 192), en tanto el centro de gravedad se ha trasladado desde la propia esfera político-administrativa gubernamental hacia una esfera que se constituye en torno al principio de la competencia entre las instituciones. Krotsch (2001) afirma que las universidades públicas argentinas, que se caracterizan por una coordinación en la base de los académicos pero, sobre todo, de los estudiantes, iniciaron un proceso de transformación en los años 90 hacia la construcción de una hegemonía del sector burocrático-político, tanto en la construcción de políticas públicas como institucionales, en un contexto de “virtualidad” del mercado en el sector público basada en la distribución de bienes simbólicos y materiales por parte del Estado y los organismos de amortiguación.

Finalmente, se debe considerar la línea que acuñó el concepto de *capitalismo académico* desarrollado por Slaughter y Leslie (1997), que describe la introducción de reglas de mercado dentro de las universidades públicas anglosajonas, generando nuevas prácticas como: la competencia por financiamiento proveniente de diversas fuentes, colaboración universidad-industria, aranceles pagados por los estudiantes y otras actividades dirigidas a generar recursos; la venta de productos y servicios con fines de autofinanciamiento, además de la instalación de una lógica institucional basada en la competencia por fondos y la competencia de los investigadores por financiamientos para sus proyectos que permiten acrecentar sus remuneraciones extraordinarias

mediante programas de pago por mérito. En un contexto de mercados globales, de políticas nacionales que promueven la investigación aplicada y la innovación, de reducción de los subsidios estatales directos, las universidades explotan su único activo real: el capital humano de sus académicos con el propósito de incrementar sus ingresos a partir de obtener recursos externos. Los desarrollos dentro de esta línea de estudio han dado lugar a nuevas formulaciones que postulan la idea de un “nuevo régimen de conocimiento” (Slaughter y Rhoades, 2004), que vincula a las universidades y sus actores con la nueva economía, en la que el conocimiento es un bien de apropiación privada cuyo valor se determina en el mercado.

Brunner ha difundido esta perspectiva en la región y ha sido crítico de algunos usos realizados (2017, 2019). El autor considera que el concepto de *capitalismo académico* define la mercantilización de las universidades de investigación por el ingreso de recursos obtenidos por vía comercial y la valorización económica de los productos y servicios de conocimiento y, desde esa perspectiva, ha analizado el caso chileno que ofrece un material particular para analizar una variedad específica de capitalismo académico por el grado de privatismo que caracteriza el caso nacional. Por su parte, Ibarra Colado (2003) recupera esta perspectiva anglosajona para pensar el caso mexicano y postula la existencia de un incipiente capitalismo académico impulsado por políticas que alientan la articulación de la investigación y el posgrado con la economía y que se asienta en una estructura dual que se consolida, donde se distinguen claramente las instituciones orientadas a la formación de profesionales para el mercado de trabajo de las orientadas a la investigación científico-tecnológica y el posgrado, y donde operan mecanismos de financiamiento extraordinario mediante concurso que favorecen a las instituciones y a los académicos que se adaptan mejor a las nuevas exigencias en un contexto de profesionalización. En Argentina, Naidorf (2005) indaga en los cambios en la cultura académica en contexto de privatización del conocimiento, entendiendo que

lo producido en ámbitos públicos con financiamiento privado conlleva cláusulas de confidencialidad que limitan el libre flujo de conocimiento, así como también se estimula la selección de temas de investigación “rentables” y se valora el trabajo académico según criterios empresariales. La autora reconoce que el concepto de *capitalismo académico* de Slaughter (1997) es ilustrativo de los procesos de privatización del conocimiento y de las nuevas restricciones a la autonomía universitaria, y plantea la necesidad de recuperar una perspectiva propia de la indagación empírica en nuestras universidades latinoamericanas (Naidorf, Armella y Sturniolo, 2004).

2. Privatización y mercantilización: desarrollos conceptuales desde el campo de la investigación educativa

Si bien los procesos de privatización de la educación han reconfigurado los sistemas de educación, especialmente con un ritmo más acelerado en los últimos años, el concepto no tiene una definición unívoca ni es posible identificar un conjunto estrictamente acotado de dimensiones. Más bien, su análisis comprende múltiples dimensiones que han generado un desarrollo conceptual que busca mayores precisiones y capacidad heurística para comprender los procesos involucrados.

En términos generales, existe un cierto consenso en concebir a la privatización como el proceso y el resultado de la transferencia de servicios, funciones y/o responsabilidades del sector público al sector privado. La Unión Canadiense de Empleados Públicos (CUPE, por su sigla en inglés) realizó un relevamiento sobre los múltiples modos de privatización que se observan en los distintos sectores públicos. En un documento titulado “La privatización tiene muchos nombres”, sistematiza las diversas estrategias que se impulsan. Allí se sostiene que la privatización muchas veces se presenta disfrazada con un lenguaje experto centrado en términos como *outsourcing*, licitación competitiva, PPP o P3 (*public-private partnership*), desregulación, servicios

compartidos, *voucher*, expresiones que, bajo supuestos formatos técnicos, nominan diversas estrategias de privatización en el sector público. Diferentes formas que remiten a “transferir la propiedad, la administración y la prestación de servicios o de activos de manos públicas al control de corporaciones privadas con fines de lucro” (Canadian Union of Public Employees, s/f). En su forma más extrema, la privatización es la venta total de activos y/o servicios públicos a empresas privadas o corporaciones.

Para el caso educativo, Whitty (1984), en su clásico estudio sobre la privatización educativa en Inglaterra, advertía que, si estudiamos estos procesos haciendo una homologación con el proceso que llevó a las empresas públicas a manos privadas durante la reforma del Estado en el último cuarto del siglo pasado, obtendremos una mirada lineal que obtura el análisis de lo que efectivamente sucedió. Recuperando una clasificación de Heald (1983), propone pensar en dos dimensiones: quién financia la educación y quién provee educación. Así, este proceso estaría dado por el pasaje de una educación pública estatal tanto en el financiamiento como en la prestación, dando lugar a tres formas de delegación: 1) prestación pública con financiamiento privado, 2) prestación privada con financiamiento público y 3) prestación privada con financiamiento privado.

La propuesta de considerar la multidimensionalidad del fenómeno de la privatización educativa se enriquece aún más cuando Whitty, en el mismo texto, propone incorporar una dimensión simbólica en el análisis. Una mirada más atenta a las creencias y las ideas le permite postular la hipótesis de que existe también una *privatización ideológica* cuando se promueve la creencia de que el sector privado es mejor que el público, se requiere al sector público un comportamiento propio del sector privado, y se promueve la decisión (individual/familiar) privada en lugar de la política y el juicio profesional.

Esta dimensión fue recuperada por autores como Gentilli (1997), quien postula que la privatización ideológica de la educación en América Latina avanza a partir de una construcción

cultural sobre la representación “de lo privado como mayoritariamente bueno”, una idea que se ha vehiculizado en la región a través de un conjunto de medidas políticas y estrategias culturales orientadas a quebrar la racionalidad sobre la cual la educación pública, aún como ideal, se sustentaba. El autor afirma: “El neoliberalismo sólo logra imponer sus políticas antidemocráticas en la medida en que logra *desintegrar* culturalmente la posibilidad misma del derecho a la educación (en tanto derecho social) y de un aparato institucional tendiente a garantizar la concreción de tal derecho: *la escuela pública*” (1997, p. 115; destacado en el original). Por su parte, Saforcada (2009) recupera la idea de privatización ideológica cuando realiza una crítica al reconocimiento como públicas a escuelas privadas que no persiguen el lucro o son gratuitas por recibir subsidios estatales, en la medida en que se oculta el hecho de que la propuesta es pensada para responder a intereses de particulares. La autora postula que en esa definición más amplia se abandona el sentido de lo público porque quienes gestionan estas escuelas lo hacen desde sus intereses económicos, filantrópicos o políticos.

En paralelo a la delimitación de las dimensiones que engloban los procesos de privatización –que marcan la necesidad de asumir un enfoque multidimensional– se inicia un proceso de diferenciación conceptual que da lugar a desarrollos en que se adjetiva la privatización o se la distingue de otros términos. Primero, Whitty y Power (2000) realizan una distinción entre privatización y mercantilización, y sostienen que un sistema educativo puede ser objeto de la introducción de numerosos mecanismos que modifiquen las normas y funcionamiento a imagen de un mercado, pero este proceso puede darse sin afectar la naturaleza pública de las escuelas en materia de financiamiento, provisión y propiedad. Esta diferenciación indica que no son términos intercambiables porque no son sinónimos y, además, que es posible que se dé uno sin el otro: privatización sin mercantilización y mercantilización sin privatización. La primera situación describe procesos de privatización que no constituyen en sí mismos

relaciones de mercado: si se tiene en cuenta que los dos componentes clave o precondiciones para la creación de mercados educativos son la libertad de elección escolar y la competencia entre instituciones educativas, es posible la privatización sin mercantilización, ya que no siempre la privatización instala competencia entre las instituciones. Esta situación puede estar asociada, ejemplifican los autores, con la implementación de subsidios estatales al sector privado, en tanto lo protegen de las fuerzas del mercado. La segunda situación supone introducir mecanismos de mercado sin afectar la naturaleza pública de las instituciones en materia de financiamiento, provisión y propiedad. En ese caso, se produce una mercantilización de la educación (sin privatización) en sistemas educativos estatales orientados por lógicas de competencia, productividad y eficiencia. Moschetti, Fontdevilla y Verger (2017) sostienen, en la misma línea, que “discutir y analizar los niveles y grados de privatización educativa que cada proceso, política y programa específico conlleva no es idéntico a plantear cuánto mercado promueven” (p. 12). La diferenciación conceptual entre privatización y mercantilización, que implica plantear que son términos no intercambiables, no supone que sean procesos desconectados. Esta idea está en sintonía con lo postulado por Whitty y Power, quienes señalan que están estrechamente vinculados: la privatización puede crear entornos favorables para el mercado y hay elementos de la mercantilización que pueden ser un preludio de la privatización (2000, p. 97).

Por su parte, Ball y Youdell (2008), en vez de utilizar diferentes términos, adjetivan al proceso de privatización, dando lugar a otra distinción: privatización exógena y privatización endógena, o privatización “de” la educación y privatización “en” la educación, donde la preposición da cuenta de diferentes formas que puede asumir el fenómeno. Al respecto, Moschetti, Fontdevilla y Verger (2017) consideran que tienden a estar fuertemente interconectadas en la práctica, pero no niegan el potencial analítico que tiene esta diferenciación conceptual para analizar la multiplicidad de dimensiones de un proceso que asume características diversas.

Por un lado, la forma exógena de privatización o privatización “de” la educación supone la apertura de servicios de educación pública a la participación del sector privado o supone valerse del mismo para diseñar, gestionar y proveer aspectos de la educación pública que podrán ser estrictamente educativos o servicios complementarios (comedor, mantenimiento, etc). Se trata de la introducción de beneficios económicos y de la gestión privada que provocan el corrimiento del Estado de su rol de garante de derechos. También dentro de estas formas exógenas, los autores incluyen los distintos esquemas de alianzas público-privadas en educación. Por otro lado, la forma endógena o privatización “en” la educación supone la importación de ideas, técnicas y prácticas propias del sector privado hacia el sector público para que éste se torne más parecido al ámbito empresarial. Esta modalidad está vinculada con el programa de reforma del sector público conocido como Nueva Gestión Pública (NGP), que ha supuesto la promoción de modelos de gestión basados en la autonomía escolar y la cultura del *managerialismo*, la existencia de incentivos al profesorado y a las escuelas basados en resultados, y una mayor orientación de las escuelas hacia las demandas de las familias. En este sentido, el sector público comienza a funcionar mediante mecanismos de mercado basados en la competencia, la productividad y la eficiencia.

En síntesis, estos aportes, ya clásicos, desde el campo de estudios de la política educativa a nivel internacional, permitieron avanzar en la dilucidación del fenómeno a partir de precisar la definición de cada concepto. La palabra raíz es *privatización*, de allí *privatización exógena* y *endógena*, siendo esta última un sinónimo de mercantilización. La diferenciación conceptual entre privatización y mercantilización establece, por su parte, que no son sinónimos, por lo que no son términos intercambiables, pero además instala un criterio de análisis con relación a que puedan estar juntos o no, aunque generalmente están asociados. De allí la necesidad de estudiar ambas cuestiones.

3. Privatización, mercantilización, mercadización, comercialización, empresarialización: algunas precisiones conceptuales en los estudios sobre universidad en América Latina

En el campo de estudios sobre la universidad en América Latina se han ensayado también algunas distinciones para dar cuenta de los procesos en este nivel educativo. En este empleo de términos y distinciones propias, se observa una búsqueda común por delimitar y precisar herramientas conceptuales que permitan analizar la singularidad del fenómeno en el ámbito universitario. Rodríguez Gómez (2010) distingue entre privatización y mercantilización; mientras que la primera da cuenta de la creciente participación del sector privado en el espacio de la educación superior con una evidente capacidad de cobertura de la demanda, los procesos de mercantilización son definidos como la colonización del espacio público con lógicas de mercado: su racionalidad y su forma de operación típica están centradas en la competencia que ordena sistemas, instituciones y procesos del ámbito universitario. Se implementa así una amplia gama de operaciones que tienen como propósitos la calidad, eficiencia, eficacia, efectividad, responsabilidad (*accountability*) e impacto (*responsiveness*). Pero el autor también refiere a otro concepto, el de comercialización (*commodification*) de la educación superior pública, cuando se despliegan estrategias de búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas o complementarias del subsidio público como la venta de productos y servicios que incluyen las diferentes funciones clásicas de la universidad como formación, investigación y extensión, así como también la asignación de cuotas monetarias a servicios universitarios como, por ejemplo, exámenes, uso de instalaciones, enseñanza de idiomas, acceso a internet, entre otros. Leher (2009) recupera el término *commodification* para expresar la idea de que la educación sería subordinada al mercado en la medida en que sería vendida como mercadería por las nacientes corporaciones construidas con ese fin. En la misma línea, Verger (2013) refiere a la mercantilización

de la universidad como un fenómeno más global, bajo el cual la educación superior se transforma en una mercancía que se desdobla en tres componentes: la liberalización, la privatización y la comercialización. Desde esta perspectiva, la privatización es una dimensión más del fenómeno de la mercantilización, que aborda la participación de actores privados en la política universitaria. La liberalización, por su parte, consiste en introducir normas y principios del mercado como la competencia y la elección en las universidades públicas. Por último, la comercialización implica la intensificación de la compra y venta de servicios de educación superior tanto en el entorno nacional como en el internacional bajo cuatro modalidades: el suministro transfronterizo, el consumo en el exterior, la presencia comercial y la presencia individual.

Brunner (2006) refiere al término *mercadización* para describir el proceso que desplaza el eje de coordinación de los SES desde la esfera pública –el gobierno y las corporaciones académicas– hacia el mercado, lo que supone arreglos institucionales que fuerzan a las universidades a competir por alumnxs, personal académico, reputaciones institucionales y financiamiento de una diversidad de fuentes públicas y privadas. El autor sostiene que esta es una mala traducción de *marketization*, y que suele reemplazarse por otros términos tales como privatización, comercialización y mercantilización, pero que prefiere emplear este término reservando los otros para referirse a dimensiones más específicas del fenómeno.

Por último, Ibarra Colado (2005) utiliza el concepto de *empresarialización* para describir el proceso de transformación de la universidad en una empresa promovida por ideas que desconocen las diferencias sustantivas entre una empresa y una universidad, haciendo equivalentes el trabajo fragmentado de la fábrica y la oficina al trabajo académico, y la producción de bienes y servicios a la formación de ciudadanos o la generación de conocimiento. Desde estas posiciones opera el desdibujamiento de la universidad como institución social compleja basada en la producción y socialización del conocimiento que se gobierna de

manera colegiada. Con el traslado de “la gestión de los negocios al manejo de la universidad se la equipara con la empresa, con lo que sus funciones sustantivas comienzan a ser tratadas como tareas estandarizadas y el conocimiento como un recurso valioso sólo en la medida en que demuestra su utilidad práctica en el menor plazo posible; los funcionarios y rectores que así piensan, desdibujan la complejidad de la universidad hasta reducirla a simple fábrica de conocimientos, operada mediante tecnologías administrativas que subordinan sus funciones a las exigencias del mercado y la ganancia” (2003, p. 16).

4. El estudio de la privatización y mercantilización en sistemas universitarios nacionales en el marco de tendencias regionales: cuestiones teórico-metodológicas

Se ha podido observar en este recorrido la existencia de diferentes líneas de estudios, diversas perspectivas teóricas y la existencia de usos no unívocos de los conceptos “privatización” y “mercantilización” de la educación. En este sentido, el recorrido abre aún más el panorama en el uso de categorías posibles para definir los procesos bajo estudio y, sin ánimo de agotar el intercambio y el desarrollo de perspectivas plurales, a continuación, se presentan aspectos que construyeron el marco teórico y metodológico de la presente investigación.

En primer lugar, el enfoque que adoptamos para analizar los procesos de privatización de los SES en la región recupera la propuesta de Moschetti, Fontdevila y Verger (2017) –desarrollada para analizar el sistema de educación básica–, que consiste en abordar la problemática observando ambas dimensiones: privatización y mercantilización, o privatización exógena y endógena de la educación. Esta mirada supone articular perspectivas que, en el campo de estudios sobre la universidad, parecen haberse desarrollado de manera más autónoma, como vimos en el breve estado de la cuestión presentado en el primer apartado. La adopción de este enfoque responde a tres razones principales:

en primer lugar, entendemos que la privatización y la mercantilización son dos caras de una misma moneda, la del modelo de acumulación vigente y la hegemonía neoliberal, aunque reconocemos lo fértil que resulta distinguirlos analíticamente porque no necesariamente operan del mismo modo. En segundo lugar, estudiar una sin observar la otra ofrece una mirada limitada, y los procesos contemporáneos requieren de una mirada multidimensional que comprenda la complejidad creciente de los cambios en los sistemas universitarios, donde se observa un borramiento cada vez más profundo de la dicotomía público-privado. Y, en tercer lugar, entendemos que, en alguna medida y desde una mirada más general, la privatización contiene a la mercantilización, ya que como base de todo se encuentra una privatización simbólica/política, más explícita o más implícita, que refiere a una concepción determinada de lo político, de lo social y de lo económico que sostiene e impulsa las iniciativas de privatización y mercantilización.

4.1 La privatización como proceso social: actores e intereses en juego

Con el propósito de diferenciar los procesos de privatización educativa de cualquier otro proceso de privatización, Saforcada (2019) sostiene que es importante reconocer la especificidad que tiene la educación como función social en la formación y transmisión de una cultura. De allí que en este estudio se entiende por privatización educativa al conjunto de procesos complejos y de diversas escalas tendientes a privilegiar y expandir los intereses particulares –sean estos intereses comerciales, políticos o simbólicos– por sobre el sector público, o al interior de él, o a través de la extensión y/o fortalecimiento del propio sector privado.

Esta definición pone el énfasis en que estos procesos responden a “intereses” que favorecen a determinados sectores de la sociedad, incorporando así una dimensión política en la definición. Desde esta perspectiva, se reconoce que en el campo educativo se identifican tres propósitos, usualmente interrelacionados,

que están en la base de los procesos y las acciones de privatización: la privatización impulsada con objetivos de lucro; la privatización motivada por principios o intereses filosófico-políticos; y la privatización vinculada con procesos de distinción social y/o de prestigio.

El primero de ellos es el que se presenta de manera más inmediata cuando se habla de este tema, pero si analizamos en términos históricos los procesos de privatización, es probable que el segundo aparezca con mayor fuerza. Las instituciones educativas en manos de la iglesia católica y de otras entidades religiosas son un buen ejemplo, especialmente en América Latina, donde los sistemas educativos convivieron siempre con esta dimensión de lo privado. Lo mismo sucede con el tercer tipo de propósito vinculado con los circuitos institucionales de las élites, que, de algún modo, responde también a intereses filosófico-políticos, aunque se distingue porque, en el segundo caso, el interés es más bien difundir determinadas concepciones, perspectivas o creencias, mientras que el último busca separar, distinguir de otros o dotar de prestigio. Si bien estas tres orientaciones pueden articularse entre sí y lejos están de ser tipos puros, es necesario discriminarlas porque, aun cuando se combinen, tienen formas distintas de operar.

Entendemos entonces que estos procesos son parte de una tendencia en los SES en la región, que, como todo espacio social, es producto de disputas entre actores que buscan incidir en la orientación de la política universitaria. Esta mirada repone fuertemente la dimensión de los actores pujando por impulsar, profundizar o contrarrestar estos procesos, dentro de los cuales cabe resaltar el rol de los estados nacionales y los diferentes gobiernos a la hora de materializar estas tendencias en un escenario con mayor presencia de actores supranacionales y transnacionales que representan los intereses económicos y empresariales.

Esta mirada se apoya en cierto consenso construido desde diferentes perspectivas teóricas sobre la centralidad del Estado

en la promoción de los procesos de privatización y mercantilización. Verger (2013) reconoce que, si bien la globalización económica genera las condiciones estructurales para los procesos de privatización y mercantilización, es el Estado quien desempeña un papel estratégico y decisivo en su materialización, mediante la formulación e implementación de políticas. En la misma línea, Rodríguez Gómez (2010) sostiene que los proveedores privados reaccionan a la agenda de cambio institucional incentivada por las instancias gubernamentales que abren oportunidades a la expansión del sector sin abdicar su control. Se observa, entonces, más mercado, pero también más Estado, porque el retiro de éste en la oferta institucional tiene como contrapartida un crecimiento y avance en su capacidad de establecer las reglas de supervisión, control y garantía de calidad.

La existencia de un vínculo entre política pública y mercado universitario es evidente también para Brunner, quien señala que:

sea que el gobierno proceda a “privatizar” gradualmente determinados aspectos del sistema de educación superior o que decida, en un sistema predominantemente público, crear un mercado administrado; sea que proceda abruptamente a imponer la mercadización del sistema o, al contrario, se proponga regular el comportamiento de las organizaciones en el mercado; sea que estimule a las universidades a exportar servicios de educación superior o que abra el mercado interno a “nuevos proveedores” asentados más allá de sus fronteras nacionales, en cualesquiera de estos casos actúa ya bien al nivel de las reglas de juego del sistema y su marco institucional, o bien –a lo largo del “eje de regulaciones”– directamente sobre la estructura del mercado y el comportamiento de las organizaciones (Brunner, 2007, p. 173).

De allí que analizar el papel de los estados nacionales y las acciones gubernamentales en el avance o freno de los procesos de privatización y mercantilización no supone desconocer que la fuerza de esta tendencia en la región responde a una articulación compleja de diversos actores nacionales e internacionales.

Por el contrario, intenta dar cuenta de la centralidad del Estado y la orientación de la política universitaria en dichos procesos. Las décadas pasadas son un buen ejemplo. En la región se conformaron gobiernos de signo “progresista” que promovieron la educación superior como derecho e implementaron una serie de acciones para garantizarlo. Sin embargo, como señala Del Valle (2018), esto ha sido una condición necesaria, pero no suficiente, para una reversión efectiva de los procesos de privatización y mercantilización en la región.

La participación que, en un marco de globalización, tienen actores supranacionales regionales e internacionales en la construcción de la agenda pública desde los años 90 en la definición de la agenda universitaria y en la orientación que debía asumir el cambio en los sistemas universitarios ha sido ampliamente registrada (Betancur, 2004; Suasnabar, 1999). A esto, se suma la presencia cada vez más intensa de grupos económicos nacionales y transnacionales en la definición de la agenda educativa, actuando a través de estrategias de *lobbying* o con empresarixs y representantes de corporaciones en cargos públicos del ámbito educativo, configurando situaciones de conflicto de intereses. Estos procesos, que asumen cada vez mayor importancia en la región, son denominados como *gobernanza corporativa* (CLADE, 2014) e impactan reformulando los modos de gobernar lo público, dando paso a la *captura de la decisión pública* por parte de las élites económicas (Castellani, 2019).

4.2 El estudio de casos nacionales desde una perspectiva situada en la región

El enfoque centrado en estudiar casos nacionales que se asume en esta investigación recupera el trabajo clásico en el campo de estudios sobre universidad de Burton Clark (1991 [1983]) que, desde la sociología de las organizaciones, analiza los modos de coordinación de los sistemas universitarios ubicándolos en un triángulo cuyos vértices son el Estado, el mercado y la oligarquía academia. En ese triángulo, Clark ubica diferentes SES: cerca

de un vértice se ubican los sistemas que registran una forma de coordinación con máximo control estatal, conformando sistemas altamente regulados y planificados; cerca de un segundo vértice, se ubican los sistemas con bajos grados de regulación y planificación, donde la coordinación es preferentemente por nexos del mercado, y cerca del tercer vértice, la coordinación del sistema es producida por el accionar de las oligarquías académicas que representan intereses corporativos. La oligarquía puede ser representada por un ministerio de educación nacional, por cuerpos intermedios que toman la forma de consejos de coordinación, consejos de gobierno u otras entidades de gestión. En esos espacios, los académicos ejercen poderosas voces colectivas, a pesar de la fragmentación de la profesión académica y de realizar su trabajo en los niveles más bajos de la estructura de poder, dadas las posiciones privilegiadas que permiten el acceso a las oficinas centrales.

Recuperar la propuesta de Clark de estudiar casos nacionales no supone desconocer las limitaciones que tiene el esquema señaladas por Maggio (2020): a) al colocar a los SES más cerca de uno de los vértices, el modelo no permite combinaciones de dos fuerzas simultáneas, como la oligarquía académica y el mercado, porque el modelo asume que cada uno de estos modos de coordinación son, al menos parcialmente, mutuamente excluyentes; b) el triángulo es también incapaz de registrar movimientos de una posición hacia otra, es estático, y sitúa un sistema en un lugar dentro del triángulo, permitiendo la comparación entre sistemas en un momento determinado. De allí la importancia de reponer una clave histórica que combine una dimensión más organizacional y otra más institucional; una centrada en los procesos de expansión, diversificación y diferenciación de los SES nacionales, y otra centrada en las tradiciones constructoras de valores y creencias que orientan las prácticas de los actores. En este sentido, se recupera la clave del enfoque adoptado por Verger, Moschetti y Fontdevila (2017) cuando analizan “trayectorias” de privatización en la educación básica, en tanto recuperan una

dimensión *endógena* al analizar las características intrínsecas a cada caso, identificando así agentes y mecanismos que se despliegan en condiciones económicas, políticas, institucionales e históricas de cada país en cuestión.⁵

Esta perspectiva de observar las *formas* que asumen estas tendencias en los casos nacionales ha sido desarrollada en el campo de la investigación sobre universidad por aquellos estudios que han analizado el modo en que se implementaron estos cambios en los sistemas universitarios a partir de las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales durante los años 90. Estos estudios dan cuenta de cómo las configuraciones nacionales “tamizan” tendencias globales (Bentancur, 2004) o cómo las tradiciones universitarias que orientan las prácticas de los actores morigeraron los efectos de una política vinculada a las orientaciones del Banco Mundial (Krotsch, 2001). En este sentido, es posible observar que, si bien los procesos de privatización y mercantilización tienen una dirección general u orientación común, asumen particularidades en cada país producto de las condiciones de cada contexto nacional, de la historia de los sistemas y las instituciones, de las medidas de política empleadas por los gobiernos y del propio comportamiento estratégico de las instituciones (Brunner, 2007).

Cabe resaltar el lugar de las tradiciones y de los actores como factores clave en el procesamiento de las tendencias en los sistemas universitarios, ya sea a modo de apropiación, resignificación o resistencia, en el marco de configuraciones sociales específicas. Esto es, asumir que las políticas en los SES no se asientan sobre una *tabula rasa* y otorgar a los actores locales capacidad de agencia y transformación que, con diverso margen de autonomía, despliegan estrategias y recursos que marcan respuestas disímiles ante un mismo escenario (ya sea de manera proactiva o

⁵ Desde esta perspectiva, los autores identifican en América Latina y el Caribe siete *trayectorias de privatización de los sistemas educativos*: la privatización educativa como parte de la reforma estructural del Estado; la privatización como reforma incremental; la privatización “por defecto” y la emergencia de instituciones privadas de bajo costo; y las alianzas público-privadas históricas, entre otras.

reactiva). La perspectiva adoptada en este trabajo reconoce que las tendencias generales asumen formas locales con relación a las *configuraciones institucionales nacionales* emergentes de las complejas interacciones entre las *políticas*, los *universitarios* y las *instituciones universitarias* (Acosta Silva, Atairo y Camou, 2015).

Dicha perspectiva teórica requiere implementar una estrategia metodológica basada en el estudio de casos múltiples. A pesar de analizar varios casos, el estudio se distancia de una metodología comparada que supone describir diferentes sistemas a lo largo de un conjunto de dimensiones establecidas *a priori*. Estos estudios ofrecen “una mayor comprensión cuando se focaliza en cómo las fuerzas de globalización aplican presiones uniformes a todos los sectores de la educación superior, y la forma en que los comportamientos sistémicos convergen incrementalmente hacia respuestas comunes” (Maggio, 2020, p. 155). Un abordaje metodológico más adecuado a los objetivos de esta investigación, orientado principalmente a analizar las formas que asumen estos procesos en cada uno de los países seleccionados, requiere encontrar las particularidades a partir de un análisis profundo y holístico que abarque un conjunto amplio de dimensiones que serán definidas de manera inductiva para cada caso, y que luego se conjugarán con una mirada que compara los casos y permite observar tendencias comunes y divergentes en la región.

Los estudios de casos se caracterizan por estudiar el caso en su contexto (Yin, 1989; Stake, 2005): el estudio incluye una mirada sobre la región de América Latina y el Caribe que permite comprender la particularidad de cada caso, y también se reconoce la especificidad del caso en relación a otros casos bajo estudio. Esta perspectiva teórico-metodológica, que analiza los casos de manera situada en la región y compara dinámicas propias, permite ampliar la mirada en pos de problematizar aspectos que, en algunos sistemas, se presentan como naturalizados y, en otros, están invisibilizados, pero muy presentes.

Además, esta investigación asume la perspectiva de un estudio de casos múltiples, y los selecciona según un propósito específico, por lo que siguiendo la tipología de Staker (2005) es un estudio *intrínseco*. La selección es estratégica: Chile y Argentina se eligen por ser casos *críticos*, en tanto tienen una importancia estratégica con relación al problema general que se investiga (Forni, 2010). Teniendo en cuenta los conceptos desarrollados y la revisión bibliográfica realizada, se estima que en Chile –identificado con un modelo promercado– es altamente probable que el fenómeno ocurra y, en Argentina, con una fuerte tradición pública, los procesos asumirán una forma e intensidad diferente. Los dos casos se seleccionan por representar extremos en un continuo que pretende analizar la privatización y mercantilización de la educación superior en la región. Por su parte, Perú y República Dominicana también se seleccionan por ser *estratégicos*, porque según los indicadores más clásicos de privatización –la matrícula y las instituciones– son dos países que muestran un importante crecimiento en la última década, al mismo tiempo que presentan rasgos singulares respecto a otras dimensiones que hacen al fenómeno. Además, sobre estos dos últimos casos la bibliografía es muy escasa, por lo que el conocimiento sobre ellos también es un aporte al campo de estudios sobre la universidad en la región.

Para alcanzar una mirada profunda y holística que hace a los estudios de casos, se analizó una serie amplia de dimensiones que dio complejidad al estudio y que requirió de la implementación de una triangulación de datos. En esta investigación, en primer lugar, se obtuvo información que provienen básicamente de los sistemas nacionales de estadística educativa de los países integrantes de la muestra, según su disponibilidad, así como de las bases de datos e indicadores disponibles de organismos regionales e internacionales. En segundo lugar, la investigación se basó en una revisión y sistematización de literatura sobre procesos de privatización y mercantilización de la educación superior en el contexto latinoamericano: se revisó la producción científica sobre la temática contenida en libros y artículos publicados

en revistas académicas. En tercer lugar, se realizó un análisis documental sobre legislación y documentos ministeriales; además, se incorporaron como parte del trabajo de campo fuentes no académicas como prensa nacional, gubernamental o universitaria, de acuerdo a su disponibilidad, para cada caso seleccionado. Finalmente, se realizaron entrevistas con informantes clave y expertos en temáticas educativas y universitarias.

Conclusiones

En el marco de grandes transformaciones epocales, proponerse contribuir al estudio de los procesos de privatización y mercantilización de los SES de la región supone un gran desafío que requiere interpelar las categorías analíticas disponibles, así como asumir una mirada desde el “Sur Global” (Sousa Santos, 2010). Además, en un contexto de fuertes vaivenes políticos que atraviesa la región, así como de marcadas incertidumbres, se reaviva la tensión sobre el carácter público del bien educativo y sobre la concreción de la educación superior como derecho.

El estudio que aquí se presenta tiene como objetivo general analizar los procesos de privatización y mercantilización de la educación superior en América Latina y el Caribe desde una mirada histórica, sistémica y organizacional. Para ello, abreva de distintos campos de estudio y desarrollos teóricos previos que, dada su dispersión, fue necesario organizar y poner a dialogar, de modo de recuperar aquellos aportes que resultaran pertinentes para pensar estos procesos desde la especificidad que representan los SES latinoamericanos.

En primer lugar, recreamos una genealogía sobre los estudios de privatización y mercantilización en América Latina a nivel internacional, dando cuenta de la emergencia más tardía de estas preocupaciones entre los autores latinoamericanos, así como del desarrollo autónomo de ambas líneas de análisis para la educación superior. En segundo, recogimos los aportes desde el campo de la investigación educativa general, donde se reconoce

que es necesario estudiar ambos procesos como concomitantes, pero que las precisiones son necesarias con fines analíticos. Recuperar estas perspectivas nos permitió adentrarnos en la temática a partir de categorías amplias que abordan la problemática de la mercantilización y privatización en su complejidad, esto es, dando cuenta de la multidimensionalidad de estos procesos para los que la noción dicotómica público-privado quedó estrecha. En la misma línea, el desarrollo de conceptos específicos en el campo de estudios sobre la universidad latinoamericana permite comprender cómo estos procesos asumen rasgos específicos en los sistemas universitarios, dado el rol que asume el Estado respecto del resto de los niveles educativos, en la medida en que las universidades que son instituciones con grados de autonomía y con una función basada en la producción de conocimientos y su transmisión en la formación de profesionales. Algunos de estos desarrollos expresan también un proceso (y una necesidad) de un pasaje de una América Latina como objeto de estudio a una América Latina como productora de conocimiento sobre sus procesos.

Por último, se introduce nuestro enfoque teórico-metodológico, que recoge y dialoga con los desarrollos previos y que combina las diferentes líneas de trabajo, convirtiéndolas en dimensiones de un proceso que marca tendencias para la región, pero que asume características específicas en los casos nacionales. En este sentido, el estudio implica considerar tres elementos clave: las tradiciones e imaginarios que moldean la práctica de los actores; la propia historicidad de cada sistema, en tanto supone configuraciones institucionales disímiles en términos de complejidad, autonomía, principios y valores organizadores, desarrollo de las funciones universitarias, etc.; y, finalmente, el mundo de los actores universitarios, dentro de los cuales el Estado asume un rol fundamental.

Abonamos de este modo a una mirada que da cuenta de cómo tendencias generales en la educación superior a nivel global y regional asumen formas locales, en función de las características

específicas en cada país en relación a las configuraciones institucionales nacionales. De allí que la perspectiva asuma la multidimensionalidad que encuentra su síntesis en casos nacionales.

Esta mirada se basa también en el convencimiento de que el estudio podrá aportar conocimiento para los desafíos políticos que conlleva la expansión y profundización de los procesos de privatización y mercantilización de la educación superior en particular en la región. Se requiere necesariamente construir una perspectiva que permita dilucidar la complejidad, multidimensionalidad y multicausalidad del fenómeno, y además conocer sus rasgos actuales en su dimensión general y particular de los países para diseñar intervenciones puntuales.

Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián (2005). *La educación superior privada en México*. Caracas: IESALC-UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140425>
- Acosta Silva, Adrián; Atairo, Daniela y Camou, Antonio (2015). *Gobernabilidad y democracia en la universidad pública latinoamericana: Argentina y México en perspectiva comparada*. Buenos Aires: CLACSO. <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/handle/CLACSO/10993>
- Adrião, Theresa y Rezende Pinto, José Marcelino de (2016). Privatização da educação na América Latina: estratégias recentes em destaque. *Educação & Sociedade*, 37(134), 11-15.
- Altbach, Philip G. (1999). *Private Prometheus. Private Higher Education and Development in the 21st Century*. Washington: Greenwood Press.
- Atairo, Daniela; Trotta, Lucía y Saforcada, Fernanda (2023). La privatización de la universidad Latinoamericana y los mecanismos de financiamiento como estrategia política. Un estudio de casos. *Revista Española de Educación Comparada*, (42), 261-283. <https://doi.org/10.5944/reec.42.2023.34279>
- Balán, Jorge y Fanelli, Ana María García de (1993). El sector privado de la educación superior: políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de América Latina. *Documento CEDES, Serie Educación Superior*, (3). <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3396>

- Ball, Stephen y Youdell, Deborah (2008). *La privatización encubierta en la educación pública*. Londres: Instituto de Educación.
- Bentancur, Nicolás (2004). Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América Latina. *Pensamiento Universitario*, (11), 7-15.
- Brunner, José Joaquín (2006). *Mercados universitarios: ideas, instrumentaciones y seis tesis en conclusión*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez. Escuela de Gobierno. http://www.brunner.cl/wp-content/uploads/2012/12/%C2%A0MERCADOS-UNIVERSITARIOS_2006.pdf
- Brunner, José Joaquín (2017). *La economía política del capitalismo académico: el caso de Chile*. En Hugo Lavados y Ana María Durán Baez (ed.), *Desafíos para el desarrollo universitario en Chile* (pp. 159-231). Valencia: Tirant Humanidades.
- Brunner, José Joaquín y otroso (2019). Circulación y recepción de la teoría del “capitalismo académico” en América Latina. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 27(79). <https://doi.org/10.14507/epaa.27.4368>
- Brunner, José Joaquín y Uribe, Daniel (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Chile: Editorial Universidad Diego Portales.
- CLADE [Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación] (2014). *Tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe*. San Pablo: CLADE.
- Canadian Union of Public Employees [CUPE] (s/f). Privatization has many names: P3, SIB, ASD, HUH? https://cupe.azureedge.net/sites/cupe/files/guide_privatization_en.pdf
- Castellani, Ana (2019). ¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno de la educación. *Informe de Investigación*, (6). Observatorio de las elites, CITRA-UMET-CONICET. https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/2019_informe_6_Observatorio_de_las_Elites.pdf
- Chiroleu, Adriana (2012). Expansión y privatización creciente de la educación superior universitaria en Argentina: ¿cambios en la oferta y/o en la demanda? VII *Jornadas de Sociología de la UNLP*, 5 al 7 de diciembre de 2012. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de

- La Plata, Argentina. http://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1709/ev.1709.pdf
- Clark, Burton (1991 [1983]). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen.
- Del Valle, Damián (2018). La Universidad como derecho en el marco de las tendencias de la educación superior en la región. En Damián Del Valle y Claudio Suasnábar (coord.), *Política y tendencias de la educación superior en la región a 10 años de la CRES 2008 Aportes para pensar la Universidad Latinoamericana* (pp. 37-54). Buenos Aires: IEC/CONADU-CLACSO-UNA.
- Didriksson Takayanagui, Axel et al. (2016). *De la privatización a la mercantilización de la educación superior*. Ciudad de México: IISUE-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Forni, Pablo (2010). Los estudios de caso: Orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Miríada: Investigación en ciencias sociales*, 3(5), pp. 61-80. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miríada/article/view/5>
- Feldfeber, Myriam (2009). Educación ¿en venta? Tratados de libre comercio y políticas educativas en América Latina. En Pablo Gentili et al. (comp.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp. 131-165). Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Feldfeber, Myriam y Saforcada, Fernanda (2005). OMC, ALCA y educación. Una discusión sobre ciudadanía, derechos y mercado en el cambio de siglo. *Cuadernos de Trabajo*, (58). Centro Cultural de la Cooperación.
- García de Fanelli, Ana María (2019). El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento. *Propuesta Educativa*, 28(52), 111-126.
- García Guadilla, Carmen (2001). Lo público y lo privado en la educación superior: algunos elementos para el análisis del caso latinoamericano. *Revista de Educación Superior*, 30(119).
- Gentili, Pablo (1997). Adiós a la escuela pública. El desorden neoliberal, la violencia del mercado y el destino de la educación de las mayorías. En Pablo Gentili (comp.) *Cultura, política y currículo. Ensayos sobre la crisis de la escuela pública*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Gentili, Pablo (1999). Escuela, gobierno y mercado. Las privatizaciones en el campo educativo. *Cuadernos de Pedagogía*, (286), 96-101.
- Gentili, Pablo (2005). Introducción. En Pablo Gentili y Bettina Levy (comp.), *Espacio público y privatización del conocimiento*. Estudios

- sobre políticas universitarias en América Latina (pp. 13-25). Buenos Aires: CLACSO.
- Gentili, Pablo (comp.) (2009). Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Ibarra Colado, Eduardo (2003). Capitalismo académico y globalización: la universidad reinventada. *Educação & Sociedade*, 24(84), 1059-1067.
- Ibarra Colado, Eduardo (abril-junio de 2005). Origen de la empresaria- lización de la universidad: el pasado de la gestión de los negocios en el presente del manejo de la universidad. *Revista de la Educación Superior*, 34(134), 13-37.
- Krotsch, Pedro (1997). El peso de la tradición y las recientes tendencias de privatización en la universidad argentina: hacia una relación entre lo público-privado. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 2(4), 31-43.
- Krotsch, Pedro (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Leher, Roberto (2009). Estrategias de mercantilización de la educación y tiempos desiguales de los tratados de libre comercio: el caso de Brasil. En Pablo Gentili et al. (comp.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp. 15-65). Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Levy, Daniel (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Maggio, Zachary (2020). Explorando el Triángulo de Coordinación de Burton Clark en el contexto de las relaciones contemporáneas entre estados y los sistemas de educación superior. *Pensamiento Universitario*, (19), 148-158.
- Maldonado-Maldonado, Alma et al. (2004). *Private Higher Education: An International Bibliography*. Chestnut Hill: Center for International Higher Education Lynch School of Education / Program for Research on Private Higher Education.
- Mollis, Marcela (comp.) (2003). *Las Universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO.
- Moschetti, Mauro; Fontdevila, Clara y Verger, Antoni (2017). ¿Qué es la privatización educativa? Conceptos y definiciones a propósito de la privatización en el ámbito de la educación. En *Manual para el estudio*

- de privatización de la educación. Universidad Autónoma de Barcelona / Internacional de la Educación.
- Naidorf, Judith (2005). La privatización del conocimiento público en universidades públicas en Espacio público y privatización del conocimiento. En Pablo Gentili y Bettina Levy (comp.), *Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina* (pp. 101-161). Buenos Aires: CLACSO.
- Naidorf, Judith; Armella, Julieta y Sturniolo, Silvina (2004). Los cambios en la cultura académica a partir de los procesos de privatización del conocimiento público. *VI Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Rama, Claudio (2017). *La nueva fase de la educación privada en América Latina*. Buenos Aires: Teseo / UAI.
- Rama, Claudio (2018). *La problemática del financiamiento de la educación superior en la crisis económica de América Latina. Un análisis desde la economía de la educación: de los nuevos desafíos a viejos problemas*. Ciudad de México: UDUAL.
- Rodríguez Gómez, Roberto (6 de mayo de 2010). Privatización de la educación superior: teoría y práctica. *Suplemento Campus Milenio*, (367).
- Saforcada, Fernanda (2009). Alambrando el bien común: conocimiento, educación y derechos sociales en los procesos de privatización y mercantilización de las últimas décadas”. En Pablo Gentili et al. (comp.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp. 363-399). Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Saforcada, Fernanda (2019) Introducción. Saforcada, Fernanda (Dir.), Daniela Atairo, Lucia Trotta y Aldana 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.
- Saforcada, Fernanda y Trotta, Lucía (2020). La privatización de la universidad en Argentina y América Latina. *Ciencia, Tecnología y Política*, 3(4), 037. <https://doi.org/10.24215/26183188e037>
- Sampaio, Helena (2011). O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista Ensino Superior Unicamp* (4), 28-43.
- Slaughter, Sheila y Leslie, Larry L. (1997). *Academic capitalism: Politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Slaughter, Sheila y Rhoades, Gary (2004). *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Sousa Santos, Boaventura de (2007). *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. La Paz: CIDES-UMSA / ASDI / Plural Editores.
- Sousa Santos, Boaventura de (2010). Más allá del pensamiento abismal: de las líneas globales a una ecología de saberes. En *Para descolonizar Occidente: más allá del pensamiento abismal* (pp. 11-44). Buenos Aires: CLACSO / Prometeo Libros.
- Stake, Robert E. (2005). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- Suasnabar, Claudio (1999). Las “agendas” de la globalización para la educación superior en América Latina. Una revisión crítica de las propuestas de los organismos internacionales y otros actores académicos. En Guillermina Tiramonti, Claudio Suasnabar y Viviana Seoane, *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Trotta, Lucía y Saforcada, Fernanda (2024). La universidad latinoamericana en tensión: entre las estrategias de privatización y las disputas en torno al derecho. En Martín Unzué, Karina Batthyány y Pablo Vommaro (coord.), *La universidad latinoamericana entre la mercantilización, los derechos y la evaluación* (pp. 121-179). Buenos Aires: CLACSO.
- Verger, Antoni (2013). Políticas de mercado, Estado y universidad: hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la Educación Superior. *Revista de Educación*, (360), 268-291.
- Verger, Antoni; Zancajo, Adrián y Fontdevila, Clara (2016). La economía política de la privatización educativa: políticas, tendencias y trayectorias desde una perspectiva comparada. *Revista Colombiana de Educación*, (70): 47-78.
- Whitty, Geoff (1984). The Privatization of Education. *Educational Leadership*, 41(7), 51-54.
- Whitty, Geoff y Power, Sally (2000). Marketization and privatization in mass education systems. *International Journal of Educational Development*, 20(2), 93-107.
- Yin, Robert (1989). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage Publications.

CAPÍTULO 2

Privatización y mercantilización de la educación superior en América Latina y el Caribe

Tendencias y tensiones

Lucía Trotta, Daniela Atairo y Fernanda Saforcada

América Latina y el Caribe 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 (SES). Si bien las tasas de matrícula han tendido a aumentar desde el cambio de siglo en todas las regiones, reflejándose en una duplicación a nivel mundial (al aumentar del 19% al 38% del 2000 al 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 (OCTS-OEI y 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 2018,¹ así como 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). Este proceso está asociado a las tendencias crecientes de las tasas de escolarización y graduación secundaria en los últimos años en la región.

Los datos auspiciosos encubren, sin embargo, dos cuestiones: una, los altos grados de desigualdad que persisten entre los países y hacia el interior de cada uno; otra, que esa expansión se realizó en general sobre la privatización de los SES, lo que atenta contra la consolidación de esos mismos procesos de ampliación del acceso y el ejercicio efectivo de la educación superior (ES) 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 ES, 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% (OCTS-OEI y Red ÍNDICES, 2019). Este dato está estrechamente vinculado con el grado de desigualdad en 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.² Además, a la desigualdad entre los países se suma que no todos los segmentos de la población de un país se benefician de igual

¹ Datos tomados de la base de datos en línea del Instituto de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO-IEU). Ver: <http://stats.uis.unesco.org/>.

² Datos tomados del SITEAL (Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina) de la Oficina para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la UNESCO. Ver: <https://siteal.iiep.unesco.org>.

manera del acceso a la ES, 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, lxs jóvenes de las zonas urbanas tienen un 22% más de probabilidades de asistir a la ES que lxs de las zonas rurales, porcentajes que alcanzan hasta un 35% en países como Colombia o Bolivia (UNESCO-IESALC, 2020).

La segunda cuestión para señalar es que gran parte de la ampliación del acceso a la ES 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 y el Caribe como la región en la que la privatización y mercantilización de la ES creció de forma más acuciante y sostenida en las últimas décadas, otorgándole el carácter de “hiperprivatizada” (Saforcada y 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 mercado* para racionalizar y hacer más eficiente la asignación de los recursos fiscales, en los países de regiones periféricas como América Latina y el Caribe, los gobiernos optaron por *privatizar la masificación*, quedando la absorción de la demanda de los nuevos grupos estudiantiles en manos de proveedores privados (CINDA, 2007).

Esta segunda cuestión será objeto de análisis en el presente capítulo. 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 con 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 SES: oferta, demanda y gasto, que aportan una imagen contundente de la dimensión del fenómeno en la región, fundamentalmente en los últimos años.

El presente capítulo fue elaborado a partir de diversas fuentes de datos disponibles en distintos organismos regionales e internacionales que, en su conjunto, nos permitieron construir una mirada general y ampliada de la región. La perspectiva de análisis centrada en la multidimensionalidad nos exigió apelar a información construida a partir de un variado conjunto de fuentes, apoyándonos en las potencialidades que brindan para evidenciar distintas dimensiones de la realidad. No desconocemos, sin embargo, las limitaciones propias de la estadística universitaria sobre la región, en tanto no siempre están disponibles datos actualizados y los mismos indicadores para todos los países, dificultando el análisis comparado. Al mismo tiempo, se evidencia que la construcción de los datos se encuentra atada a los temas de agenda del campo de la política universitaria en determinado momento histórico, por lo que, en muchos casos, se presentan de manera discontinua y fragmentada. A pesar de sus límites, esta multiplicidad de fuentes aportó riqueza en el análisis al proporcionar un amplio conjunto de dimensiones y exponer la relevancia de algunas temáticas en ciertos contextos nacionales y en determinadas épocas.

El análisis regional presente en este capítulo oficia como escenario en donde se juegan –en términos locales– las tendencias de privatización y mercantilización en cada caso nacional. En el mismo no se avanza con datos ni tendencias específicas que emergieron en contexto de la pandemia por SARS-CoV-2 que, como sabemos, trastocó enormemente la vida de las universidades y todas las instituciones educativas, así como de los trabajadores de la educación. Dicha cuestión es abordada en un capítulo específico de esta publicación.

1. Hacia una matriz hiperprivatizada: la expansión de la educación superior en América Latina y el Caribe

Diferentes especialistas reconocidos en materia de ES en la región (Balán y Fanelli, 1993; Krotsch, 2001; García Guadilla, 2001; Acosta Silva, 2005; Rama 2017) recuperan el análisis que hiciera Daniel Levy (1986) a comienzos de los años 80 sobre los distintos momentos clave de crecimiento del sector privado y su caracterización bajo la imagen de “olas” que generaron un proceso de expansión de los SES. La *primera ola* de creación de universidades privadas derivó en un proceso de diferenciación sectorial en el nivel universitario que pasó a organizarse a partir de público y privado, mientras que la *segunda ola* 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. Aún 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, en la que se observa una intervención más activa en el gobierno de los sistemas universitarios.

1.1 La expansión del sector privado universitario a mediados del siglo XX

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 comenzaron a proliferar universidades confesionales promocionadas por la Iglesia Católica, configurando una *primera ola* de expansión de la educación universitaria privada en América Latina y el Caribe. Este proceso recupera las experiencias de formación católica postsecundaria

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, siendo las pioneras de este proceso. Pero es desde los años 40 que las instituciones universitarias católicas se expanden de manera sistemática en la región y, a partir de 1953, se nuclean en la Organización de las Universidades Católicas de América Latina (ODU-CAL). Esta proliferación institucional 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). 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 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 caracteriza por la emergencia de universidades seculares de élite en las décadas del 60 y 70. Es en estos años que se dan, 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, vienen a conmovir estructuras y formas anquilosadas. Las instituciones de la *segunda ola* se presentan entonces como “refugio” de profesores universitarios que se oponen al modelo de cogobierno, donde la participación estudiantil en la toma de decisiones representa un proceso de democratización del gobierno universitario. Además, es precisamente en estas décadas que se asiste a cambios sociales de gran envergadura que se manifiestan en la expansión de la matrícula secundaria, generando mayor presión por acceder a la ES, 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. Estos cambios produjeron así un descontento de ciertos sectores que identificaban la pérdida del carácter elitista de las instituciones estatales, la pérdida de prestigio, la depreciación de sus títulos, junto al creciente activismo estudiantil, como “falencias” de las instituciones públicas. Entonces, un nuevo modelo de universidad privada surge para garantizar procesos de socialización y reproducción de fracciones de clase y, en este sentido, es un modelo que se contrapone 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 a la Universidad de los Andes en Colombia (1948) (García Guadilla, 2007). Estas instituciones tienen 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* es producto de una alianza entre el Estado y la Iglesia, que tenía tradición en la región para los otros niveles de los sistemas educativos. Bajo el principio de “libertad de enseñanza”, la Iglesia logra la autorización para la creación de universidades, pero también lleva a que se establezcan las normativas que luego facilitarán la creación de otras universidades privadas, no clericales, en la región (Rama, 2017). Estas 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 basada en el financiamiento y

reconocimiento del autogobierno. Asimismo, el Estado no sólo 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.

Es importante señalar que, más allá de la periodización que ordena en términos analíticos la expansión del sector privado en la región y que identifica en décadas específicas el epicentro de cada ola, los movimientos de creación de determinados tipos de universidades privadas ocurren a lo largo de varias décadas, por momentos solapándose, y asumiendo características singulares en cada país. A continuación, se ejemplifica con algunos de los casos en los que esta investigación se ha detenido.

En el caso de República Dominicana, este proceso se concentró en los años 60 y 70, cuando se crearon los tres modelos de universidades privadas identificados por Levy (1991). Las dos primeras universidades privadas tuvieron propósitos ideológicos y políticos: frente a un proceso de secularización, se crea en 1962 la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, como producto de una primera forma de “alianza” público-privada que involucra a la Iglesia, al sector empresario y al gobierno. Y en 1967, como oposición al modelo de universidad basado en el cogobierno y el ingreso irrestricto que promovía el Movimiento Renovador, se crea la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, promovida por un grupo de profesores formados en el exterior que se alejan de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y que recibió su apoyo de sectores de la industria, el comercio, las finanzas y del gobierno. El modelo de universidad de “élite secular” orientada por los privilegios de clase, conservadurismo, prestigio académico, es representado también por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, autorizado para su funcionamiento en 1972. Estas tres instituciones antagonizan con el modelo de la UASD en términos políticos e ideológicos, aunque en conjunto conforman el grupo de universidades tradicionales con orientaciones académicas, que se oponen a las universidades creadas

durante los años 70 orientadas a captar estudiantes con menos ingresos, tales como la Universidad Tecnológica de Santiago y la Universidad Dominicana Organización y Métodos, ambas habilitadas para su funcionamiento en 1978 y que representan el modelo de universidades “seculares no elitistas”.

El caso de Chile, por su parte, reviste un desarrollo particular que podría caracterizarse como “temprano” respecto de la región y que tensiona la idea de “primera ola”, en tanto su SES se conformó hasta la década de 1980 por dos universidades públicas y seis universidades privadas con subvención estatal, cuatro de las cuales datan su origen entre fines de siglo XIX y principios del siglo XX. No todas las instituciones privadas de esta época son de raigambre católica: la universidad de Concepción (1920) y la Universidad Austral de Chile (1954) deben su origen a iniciativas de élites locales de las ciudades de Concepción y de Valdivia, respectivamente, la primera con fuertes influencias de grupos masones, mientras que la Universidad Técnica Federico Santa María (1935) es el legado de un mecenas. Es decir, de esta primera oleada de expansión de instituciones universitarias privadas, hay varias que surgen con anterioridad a la década del 40 y no todas son católicas. Sin embargo, todas comparten un rasgo que será central de este primer conjunto de universidades privadas en el país trasandino y es que todas sostenían una fuerte vinculación con lo público. Este tipo de articulación entre ambos sectores del nivel universitario se inscribe en la historia educativa chilena, en tanto desde los orígenes del sistema educativo y del denominado Estado Docente (1842/52), el sector privado guarda una relación de complementariedad con el sector público, a partir del peso significativo en la tradición chilena del principio de *libertad de enseñanza* (FONIDE, 2009).

En el caso de Argentina, este proceso se da también de manera singular. Hacia fines de los años 50 podemos identificar un primer período “tardío y mixto”, que se caracteriza por la ampliación de una oferta institucional de raigambre católica acompañada por la proliferación de instituciones laicas profesionales,

cuya creación se extiende por toda la década del 60. Un segundo momento se desarrolla en los años 90, en el que conviven dos procesos que, a nivel regional, correspondieron a períodos distintos, y podríamos denominar de “yuxtaposición de olas”. Nos referimos a la aparición simultánea de unas pocas instituciones con perfil más académico, centradas en el posgrado y la investigación, de tinte elitista, que resultan más cercanas a la caracterización de “segunda ola”, y de una amplia mayoría de instituciones laicas que responden a intereses de grupos empresariales o profesionales, con una oferta de bajo costo (de “tiza y pizarrón”) y centradas en el otorgamiento de credenciales, más cercanas a la “tercera ola”.

Esta expansión del sector privado en los años 90 se caracterizó, a su vez, por un primer momento de crecimiento desregulado y un segundo momento en que, con la aparición del primer marco regulatorio integral para el sistema (Ley 24.521/95), se puso coto a la proliferación desmedida de instituciones. En este proceso fue un factor fundamental que las universidades nacionales, mientras eran sometidas a un fuerte proceso de deslegitimación, siguieran gozando de un alto nivel de prestigio, al mismo tiempo que su carácter gratuito y con procesos de admisión poco selectivos resguardó al sistema de la proliferación de instituciones de absorción de demanda, características de la tercera ola regional (García de Fanelli, 1997).

Finalmente, el sistema universitario de Perú se caracteriza por una presencia muy temprana del sector privado católico. La Pontificia Universidad Católica del Perú se creó en 1917, producto de la pugna frente a la secularización del sistema educativo durante el siglo XIX y principios del XX. Pero es recién en los años 60 que se produce una ola de creación de universidades privadas inscriptas en el proceso de masificación de la ES, una nueva actualización de los principios reformistas en el país, y una importante creación de universidades en el sector público que regionaliza el sistema universitario. El proceso de expansión del sector privado supuso en este país un proceso de diversificación

simultáneo al interior del sector. Es posible identificar la emergencia de las universidades privadas laicas de élite con la creación de la Universidad Cayetano Heredia en 1961, que es producto del desprendimiento de la Facultad de Medicina de la Universidad de San Marcos; la creación en 1962 de la Universidad del Pacífico, promovida por el sector empresarial con el apoyo de la Compañía de Jesús; y la Universidad de Lima, con representantes del comercio y la industria con el objetivo de constituir una universidad diferente. Al mismo tiempo que se expanden las universidades religiosas –Católica Santa María en Arequipa (1961), Universidad San Martín de Porres (1962); Universidad de Piura (1969); Universidad Femenina del Sagrado Corazón (UNIFÉ) (1962); Universidad Ricardo Palma (1969)–, se crea la Universidad Garcilaso de la Vega (1964), identificada como una universidad menos elitista que será el modelo de mayor expansión en las siguientes décadas.

1.2 Los procesos de privatización de la universidad a finales del siglo XX

Desde los años 80 se puede observar la creación constante de universidades bajo otro modelo que origina una nueva ola de expansión de las universidades privadas. La tercera ola no surge como una reacción a los “excesos” de la democratización, como la segunda ola, sino que responde más a los límites de la expansión de los sistemas (Levy, 1991). Es así que se crean instituciones seculares no elitistas que darán respuesta a la creciente e insatisfecha demanda por acceso a las instituciones públicas y privadas existentes, por lo que también serán denominadas como universidades de “absorción de demanda excedente”. Si bien fueron las universidades públicas las que evidenciaron claros límites para incorporar a los nuevos estudiantes que demandaban ES en el marco de presupuestos restrictivos, el excedente de demanda no es efecto sólo de las imposibilidades de este sector. Las universidades privadas creadas en las olas anteriores reafirmaron su carácter elitista, generando así 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 por estar vinculadas a procesos de credencialismo (Balán y Fanelli, 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 ES, promovieron la implementación de aranceles y sistemas de ingresos selectivos. De allí que, frente a 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 ES y su reorientación hacia el mercado. Una reforma que Chile inicia en la región, convirtiéndose en el emblema más acabado, aunque también Colombia, México, Brasil, tendrán sus propios derroteros hacia sistemas altamente privatizados y mercantilizados, marcando el pulso para toda la región. En este proceso se suma, al desfinanciamiento, la desjerarquización de lo público, con la proliferación de discursos “pro mercado” y el impulso de ideas relativas a que sean lxs alumnxs y sus familias quienes deban hacerse cargo del costo de la ES, bajo dos argumentos *a priori* contradictorios: que el pago de quienes pueden hacerlo ampliará el acceso, logrando mayor equidad, y que el cobro por el servicio educativo se justifica por las altas tasas de retorno, transformando a lxs estudiantes en consumidores de créditos de ES (Brunner y Uribe, 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 harán eclosión 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 (Balán y Fanelli, 1993). Esta reforma de la ES 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 se profundiza y se extiende a más países en los años 90. La descomposición de la denominada matriz Estado-céntrica supuso un desplazamiento del Estado como organizador y dador de sentido al orden social y dio paso a sociedades de matriz mercado-céntrica (Emmerich, 2000). Es así que, aun considerando cierto aire artificial del concepto para unificar procesos nacionales disímiles, se observa en todos los países un corrimiento 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 deja de ser objeto de una lógica estatal y de planificación para ser manejado por la “mano invisible del mercado escolar”, basado en acciones dirigidas a estimular la lógica del financiamiento a la demanda (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 a la necesidad de evaluar tanto instituciones como carreras; de arancelar las universidades, diversificar las fuentes de financiamiento y generar recursos propios; de 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, p. 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, trastocando 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 racionalidad 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 ES promovida por el Estado que genera las condiciones e incentiva la expansión del sector (Balán y Fanelli, 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. 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 la intención de 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 direccionados; 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).

Por otro lado, se reconoce la existencia de políticas públicas de incentivo deliberado 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. En este punto se destacan las intervenciones tempranas de los gobiernos de Brasil en los años 70 y Chile en los años 80 (Balán y Fanelli, 1993). 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. Las distintas tradiciones académicas y configuraciones históricas de los sistemas nacionales de ES, así como la orientación y estrategia de los actores, mediaron los procesos, generando singularidades. Algunos países implementaron cambios que supusieron límites a la agenda reformista diseñada globalmente; otros se constituyeron en el caso testigo que 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 en la mayoría de los países. El modelo de institución privada asociado a la religión católica fue reemplazado así por un mosaico diverso: instituciones asociadas a diferentes religiones junto a universidades laicas; universidades de élite o de masas; de tamaño grande, mediano o muy pequeño; con fines de lucro o 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 privatización da cuenta de una profunda diferenciación que devino en una segmentación de los mismos (Balán y Fanelli, 1993; Krotsch, 1993), poniendo en cuestión la calidad de la educación recibida y poniendo límites también a la democratización en el acceso al conocimiento.

1.3 Los procesos de privatización de la universidad a comienzos del siglo XXI

Con el cambio de siglo, América Latina y el Caribe ingresó en un nuevo ciclo político de la mano de gobiernos de nuevo signo o posneoliberales, que tenían como común denominador la impugnación al programa neoliberal de las décadas previas (Thwaites Rey y Ouviaña, 2018). Este cambio político sustantivo, que derrumba la primacía del Consenso de Washington, habilita el despliegue de diversos procesos y alianzas entre gobiernos latinoamericanos con el afán de consolidar una posición de mayor poder para la región en el plano internacional. Los Estados adquieren mayor protagonismo 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 ES, incremento del financiamiento educativo, implementación de planes y programas de inclusión educativa, expansión de la oferta institucional pública, aumento del presupuesto en CyT; con procesos de consolidación de políticas de evaluación y acreditación bajo principios tecnocráticos y productivistas, con 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.

Para la educación en general, este nuevo contexto se tradujo en el reposicionamiento del Estado y del derecho a la educación. Los planes de acción regionales y las leyes nacionales que se sancionaron en este período dan cuenta de la ruptura con el consenso noventista previo, así como de la conformación de una nueva agenda para el sector (Feldfeber y Saforcada, 2012). La *inclusión* pasa a ser el nuevo paradigma que organiza los sistemas educativos y la educación es declarada como un bien público y un derecho social. En esta línea, emergieron en casi toda América Latina y el Caribe nuevas normativas que construyeron marcos programáticos y misiones específicas para las autoridades sobre la base de una mayor presencia del Estado como garante del derecho a la educación y ligadas a una enseñanza pública, gratuita, incluyente y de calidad. También se redimensiona la noción de igualdad educativa, no sólo en términos de expansión de la matrícula y acceso sino también en términos de permanencia y terminalidad de los estudios, 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).

En el plano universitario, se logró un consenso estratégico y políticamente inédito (Del Valle, 2018), generando un cambio conceptual profundamente significativo que plantea una nueva manera de concebir la ES, plasmada en la Declaración Final de la Conferencia Regional de Educación Superior de 2008. Según Rinesi:

Promediando ese ciclo político regional, un acontecimiento especialmente destacable 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. (Rinesi, 2020, p. 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 volvieron una referencia insoslayable de los futuros debates y agendas de políticas universitarias, especialmente en América Latina y el Caribe. Allí se sostuvo que la ES es un bien público y un derecho no sujeto a regulación comercial y que, por lo tanto, el Estado tiene un papel importante en su financiamiento. Desde ese momento, lo público y lo social comienzan a instalarse como referencias conceptuales ineludibles para las políticas universitarias y los debates que se despliegan 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 ES como bien público social, se declara el rechazo a las corrientes que promueven su mercantilización y privatización y, con la definición de la ES 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 ES. En algunos casos dichas modificaciones han trastocado levemente formas organizacionales y dispositivos de larga data de los sistemas universitarios, mientras que 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, 2014).

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, 2010).

Esta novedad en la agenda universitaria se da en el marco de una continuidad de ciertas temáticas entre los 90 y el nuevo siglo, a pesar de la renovación política que la región experimentaba y del discurso crítico con las reformas de la década anterior, como fue la evaluación (Chiroleu, 2011). Con diferentes ritmos y estrategias, los países implementaron políticas de evaluación que lograron penetrar profundamente en el sistema

universitario y, al mismo tiempo, legitimarse como un fin en sí mismo. En algunos países se han realizado ajustes en las políticas de evaluación orientados hacia el *mejoramiento* antes que el *aseguramiento* de la calidad, aunque los cambios no logran 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 cambios que mejoren la calidad de la educación, han asegurado condiciones mínimas para autorizar el funcionamiento de las instituciones (Safrcada y Rodríguez Golisano, 2019). Estos dispositivos de evaluación han sido legitimados en la CRES 2008:

...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. (UNESCO-IESALC, 2008, p. 12)

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 ES 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-precio. Según Rama (2017), esta nueva fase se caracteriza por la concentración de la oferta, lo que da lugar a nuevos modelos de instituciones que funcionan con una mayor escala al introducir innovaciones pedagógicas como la educación a distancia o una oferta académica basada en competencias internacionales,

movilidad estudiantil y un currículum globalizado, además de incorporar componentes prácticos en la formación a través de pasantías (Rama, 2017). Los nuevos formatos y modalidades le permiten al sector privado dar respuesta a las demandas por ES, 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 y que genera mayores exigencias para que estas se orienten hacia la innovación y el emprendedurismo (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. De la mano de la reconfiguración de los servicios públicos, se consolida a la educación como nicho de mercado, con estimulantes posibilidades de crecimiento que, al dejar ganancias extraordinarias, la colocan en el centro de la mira del sector privado. 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. Precisamente, una característica relevante de esta 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.³

La *concentración institucional* característica de esta ola se produce por medio de fusiones y/o adquisiciones, por parte de grupos locales o extranjeros, de universidades que competían a

³ 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 (2007)

precios bajos, con baja 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 fundaciones.

La 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 ES con fines de lucro (*for profit*). Esta característica central de esta nueva etapa fortalece los procesos de internacionalización de la ES 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 (IES) 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 advierte 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” (UNESCO-IESALC, 2008, p. 13).

1.4 Movimientos pendulares y desafíos para garantizar el derecho a la educación superior en la actualidad

En los últimos años, hemos observado numerosos movimientos pendulares en materia política en la región. Los cambios que se produjeron en varios países configuraron el ingreso en un ciclo de restauración conservadora que, aún con cambios y disputas, se ha ido expandiendo en buena parte de América

Latina y el Caribe. En este escenario, las nuevas modalidades de ajuste y reformas del Estado tuvieron su correlato en el plano educativo, bajo la figura de recortes presupuestarios, desmantelamiento de políticas y programas, desfinanciación y subejecución de presupuesto. Eso 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 con la educación. 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 ES, a diez años de la realización de la II Conferencia Regional de Educación Superior en Cartagena de Indias, en coincidencia con la celebración de los 100 años de la Reforma Universitaria, se llevó a cabo la III CRES en Córdoba, Argentina, en junio de 2018. La CRES fue escenario de disputas entre actores con intereses contrapuestos, en espejo con las disputas y tensiones que se observaban en el ámbito político y social más amplio. Sin embargo, la declaración final sostuvo y profundizó lo logrado en la Conferencia anterior:

no sólo se reafirma 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, p. 76)

De este modo, la III Conferencia y su Declaración marcan claramente las tensiones presentes en el campo de la política

universitaria de cara a la tercera 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 SES 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 tensiona la concreción del derecho a la educación en toda su amplitud e integralidad.

2. Panorama de la educación superior en una región hiperprivatizada

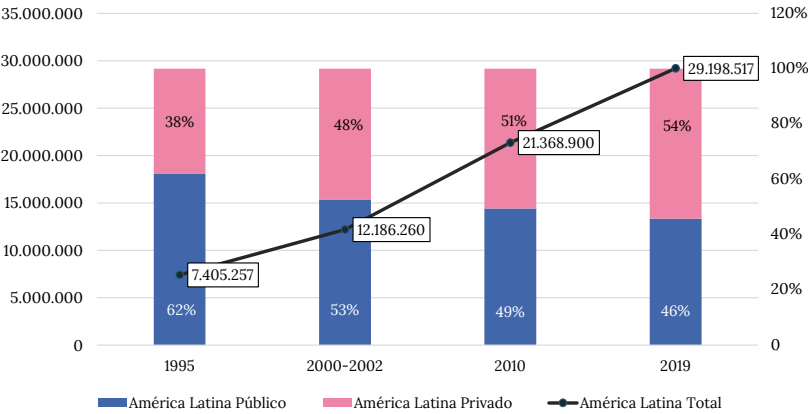
El análisis de una serie de indicadores clásicos sobre la ES en los últimos 15 años permite aseverar que, aún con el cambio de sentido que convalidó y profundizó la CRES 2008, no solo no fue posible revertir la tendencia a la privatización de la ES, sino que esta se ha profundizado.

En este apartado se consideran una serie de variables que dan cuenta del grado de privatización de la región en su conjunto y de los países en particular: participación en la matrícula y en los graduados, cantidad de instituciones y estructura del gasto. Con los datos disponibles –que son pocos y en algunos casos discontinuos– se intentará construir un panorama que da cuenta de la envergadura del fenómeno en la región.

Un análisis de la evolución de la matrícula desde 1995 a 2019 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 casi 16 millones de estudiantes, con lo que la participación del sector público disminuyó del 62% al 46% en

el transcurso de 24 años, invirtiéndose la relación entre ambos sectores y marcando una diferencia histórica de 8 puntos porcentuales a favor del sector privado.

GRÁFICO N° 1. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE ES TOTAL Y DISTRIBUCIÓN POR SECTOR DE GESTIÓN. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1995-2019



Fuente: Elaboración propia sobre datos de: García Guadilla (2007) y Red ÍNDICES (www.redindices.org, consultados en 2020 y 2024).

Según los datos del año 2019, el 54% de lxs 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 y el Caribe 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.⁴

García Guadilla (2007) sostiene que hacia 1970 solo un país, Brasil, era el que concentraba más del 50% de estudiantes en el sector privado, pero para 1985 ya eran tres, al sumarse Colombia y República Dominicana. Para comienzos del siglo XXI, son siete

⁴ Datos correspondientes a 2018 consultados en UNESCO Institute for Statistics (UIS) en 2023. Ver: <http://data.uis.unesco.org/>.

los países que registran más del 50% de su matrícula en dicho sector, agregándose a los anteriores Chile, Costa Rica, El Salvador y Paraguay.

Como se puede observar en la Tabla N° 1, para el año 2019, Chile cuenta con el 84% de su matrícula en el sector privado; seguido de Brasil, Perú y Puerto Rico, que registran más del 70%; El Salvador, alrededor de 69%; luego Paraguay, con 59,41%; República Dominicana, con casi 57%; y Colombia y Costa Rica, rondando el 50%. Mientras que Bolivia, Argentina y Uruguay reúnen menos del 30% de su matrícula de grado en dicho sector, y Cuba es un caso único, ya que el 100% de su matrícula corresponde al sector estatal. Siguiendo la clasificación propuesta por García Guadilla (2001), encontramos que, excepto tres países (Cuba, Uruguay, Argentina), todos los demás tienen un sector universitario privado entre mediano y grande, con una mayor preeminencia de grande, es decir, que concentran, en el primer caso, entre el 25% y el 50% y, en el segundo, más del 50% de la matrícula en el sector privado.

Al comparar los datos entre el 2010 y el 2019, se observa en qué países el sector privado ha ganado puntos de representación. Los casos que se destacan son Perú, donde el sector privado le gana al público, entre el 2010 y el 2019, 11 puntos porcentuales; Ecuador, Honduras y República Dominicana, que registran un incremento de entre 6 y 7 puntos.

**TABLA N° 1. MATRÍCULA EN EL SECTOR PRIVADO
 EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2010-2019)**

País	2010	2019	Diferencia 2010-2019
América Latina	50,60%	54,25%	3,65%
Chile	81,89%	84,02%	2,13%
Brasil	71,50%	73,83%	2,33%
Perú	62,57%	73,67%	11,10%
Puerto Rico	73,10%	70,09%	-3,01%
El Salvador	66,56%	68,62%	2,06%
Paraguay	-	59,41%	-
República Dominicana	50,69%	56,49%	5,80%
Colombia	44,61%	49,17%	4,56%
Costa Rica	50,75%	49,15%	-1,60%
Honduras	40,13%	47,27%	7,14%
Ecuador	37,68%	44,38%	6,70%
México	32,26%	35,41%	3,15%
Panamá	36,36%	33,96%	-2,40%
Bolivia	21,05%	25,34%	4,29%
Argentina	20,57%	23,74%	3,17%
Uruguay	17,03%	15,38%	-1,65%
Cuba	0,00%	0,00%	

Nota: Los datos de Costa Rica y Panamá corresponden a 2018.

No se registran datos para Paraguay con anterioridad a 2019.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Red ÍNDICES

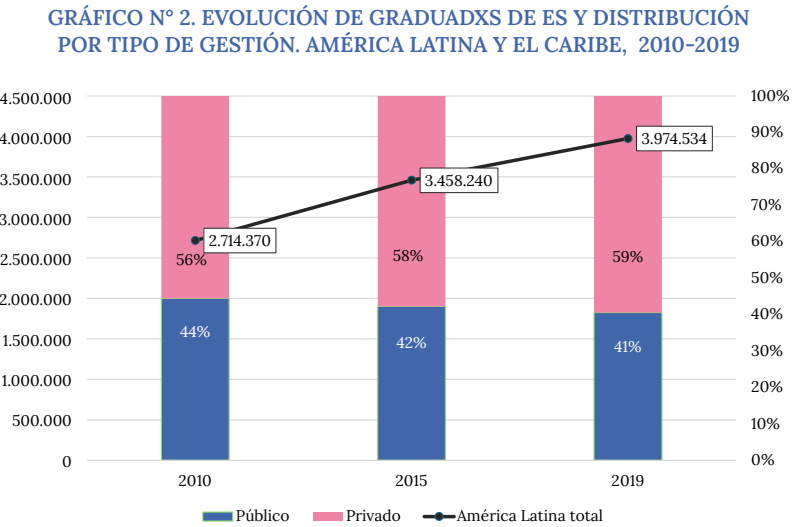
(www.redindices.org), consultados en 2024

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 nueve años, la cantidad de graduadxs de la ES en la región se incrementó en más de un millón de personas, pasando de 2.809.178 en 2010 a 3.974.534 en 2019,⁵ con un particular incremento de las personas graduadas

⁵ En promedio egresan 58 personas –principalmente en el nivel de grado (CINE 6, según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación de la UNESCO)– 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 (OCTS-OEI y Red INDICES, 2019).

con la modalidad de educación a distancia, donde se destacan Brasil, Honduras, Colombia, México y República Dominicana.⁶

El sector privado tuvo un rol central en el proceso, al expandir su participación en 3 puntos porcentuales: si para el año 2010 aportaba un 56% de graduadxs en la región, en 2019 aporta el 59%. Lo que resulta más relevante es que se trata de una tendencia sostenida y que deriva en que, de cada 10 graduadxs de la región, 6 finalizan sus estudios en IES privadas, como se expresa en el gráfico n° 2.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Red ÍNDICES (www.redindices.org), consultados en 2024

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

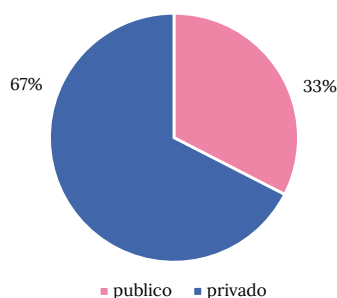
Como dimos cuenta en apartados anteriores, la expansión asumió aquí formas y dinámicas particulares en cada país, pero en términos regionales se observa un proceso de crecimiento paulatino

⁶ Datos obtenidos en 2024 en el sitio de la Red ÍNDICES (www.redindices.org.ar).

que se va acelerando. A mediados del siglo XX se contabilizaban 75 instituciones universitarias; hacia 1975 se calcula la existencia de aproximadamente 330 establecimientos, que se amplían en 1990 a cerca de 700, entre los que 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 últimos datos disponibles, se contabilizaban 4081 instituciones universitarias en total, de las cuales el 67% pertenecen al sector privado (2753).

Dicho de otro modo, dos de cada tres universidades en América Latina y el Caribe son privadas.

GRÁFICO N° 3. DISTRIBUCIÓN INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS POR SECTOR DE GESTIÓN. AMÉRICA LATINA, 2014. N=4081



Fuente: Elaboración propia sobre Informe 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 ES. 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

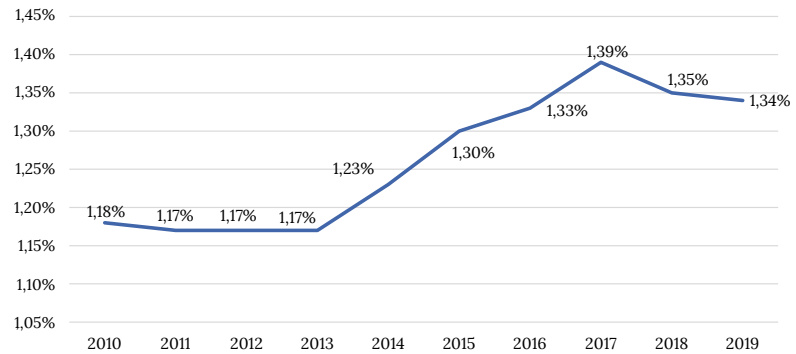
Fuente: García de Fanelli (2016)

Cabe señalar que es probable que estos datos sobre las instituciones que registran la situación en el 2014 hayan sufrido ciertas fluctuaciones recientemente, de la mano de varios procesos

yuxtapuestos que derivaron en cierres, fusiones y una gran concentración institucional, características de la denominada cuarta ola. Se estima que el número total de instituciones privadas sufrió una merma en los últimos años, lo que no significa necesariamente un decrecimiento de la privatización, ya que la proporción entre sectores tiende a mantenerse.⁷

Por último, el análisis de una tercera variable clásica permite caracterizar el grado de privatización de los SES y su posicionamiento relativo en el mapa de privatización de la ES en la región. Esto es, el nivel y estructura del gasto. Como se observa en el gráfico n° 4, sobre el gasto total en ES con relación al PBI, se registra un importante aumento en la inversión en ES en América Latina, que pasó de 1,18% en 2010 a 1,34% en 2019, lo que se acerca tímidamente al 1,5% de los países de la OCDE. Aunque se observa en los últimos años del período una leve tendencia a la baja de este indicador.

GRÁFICO N° 4. GASTO TOTAL EN ES COMO PORCENTAJE DEL PBI, 2010-2019

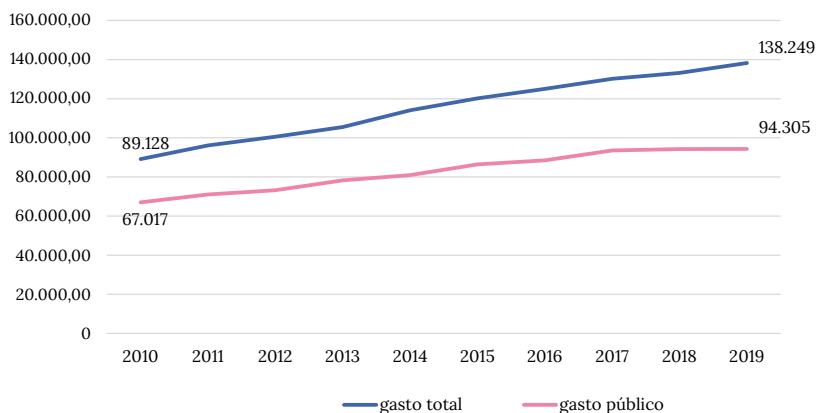


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Red ÍNDICES (www.redindices.org), consultados en 2024.

⁷ En el Informe de CINDA de reciente publicación (CINDA, 2024) encontramos datos más actualizados de la plataforma institucional que registran una baja importante en la cantidad de instituciones, producto de cierre o de agrupación de instituciones menores en una mayor, pero que, de todos modos, no alteran el carácter fuertemente privado de la oferta en gran parte de la región. Actualmente se registran 3101 instituciones universitarias, 1068 son públicas y 2033 privadas, lo que no alteró la

El incremento se observa también al analizar el gasto total en ES entre el 2010 y el 2019, que pasó de 89 mil millones a 138 mil millones de dólares de paridad de poder de compra (PPC). Mientras que el gasto público para ES pasó de 67 mil millones a 94 mil millones en esos mismos años. Ambos registran un aumento sostenido y similar en términos de tasa de crecimiento de alrededor del 45% para dicho período, como puede observarse en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 5. COMPARACIÓN GASTO TOTAL Y GASTO PÚBLICO EN ES (PPC), AMÉRICA LATINA 2010-2019



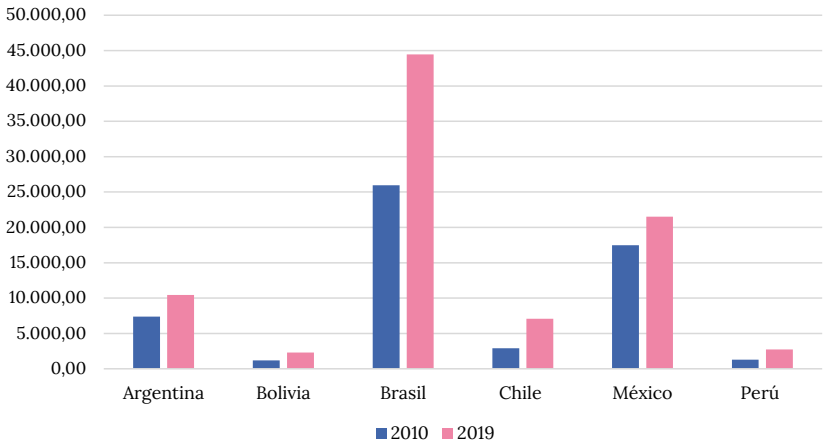
Fuente: Elaboración propia sobre datos de Red ÍNDICES (www.redindices.org), consultados en 2024.

El gasto público registra un incremento en todos los países de la región. En el gráfico n° 7, se presentan los datos para una selección de países. Allí puede observarse que la inversión en este rubro creció entre el 2010 y 2019, 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 con políticas de revalorización de la oferta pública, la investigación, los salarios docentes y la infraestructura, así como con la expansión de la cantidad de

participación de ambos sectores de hace 10 años atrás, que sigue siendo de alrededor del 34% y el 66%, respectivamente. De todos modos, el mismo informe subraya que, dada la dificultad de encontrar estadísticas nacionales consistentes a lo largo del tiempo sobre la oferta institucional, los resultados deben observarse con cautela.

instituciones de educación en el sector público en el contexto del posneoliberalismo en los primeros 15 años de este siglo.

GRÁFICO N° 6. GASTO PÚBLICO EN ES (PPC),
2010-2019, PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Red ÍNDICES
(www.redindices.org), consultados en 2024.

En el marco de la expansión de la privatización de la matrícula de ES, es central analizar el aporte de lxs estudiantes y sus familias a través del pago de aranceles. Esta dimensión permite observar que existen profundas diferencias respecto de la estructura del gasto, lo que abona a la caracterización del grado de privatización de los SES.

A continuación, en la tabla n° 3, se presentan datos de los países de los que se dispone de información desagregada y actualizada. Puede observarse que, en el año 2010, Chile y Colombia registraban una amplia participación del sector privado en el financiamiento de la ES, del orden del 67% y 48%, respectivamente, mientras que países como Argentina y México rondaban el 25%. Cuando estos datos se comparan con los del 2019, con excepción del caso mexicano, que muestra una caída de 13 puntos, se registra un aumento de la participación del sector público en Argentina y más tímidamente en Colombia, y de manera

significativa en Chile, que incrementa el gasto público en 16 puntos porcentuales, aunque sigue manteniendo el porcentaje más alto de gasto privado para el 2019 en este conjunto de países.

**TABLA N° 3. GASTO TOTAL EN EDUCACIÓN SUPERIOR
POR SECTOR DE GESTIÓN. 2010-2019**

País	2010		2019	
	Público	Privado	Público	Privado
Argentina	76%	24%	84%	16%
Chile	33%	67%	49%	51%
Colombia	52%	48%	54%	46%
México	74%	26%	61%	39%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Red ÍNDICES (www.redindices.org).

Nota: Los datos de Colombia son de 2017.

En el recorrido desarrollado hasta aquí a partir de diversas dimensiones “clásicas”, tales como matrícula, graduación, cantidad de instituciones y financiamiento, que colaboran en la caracterización y ubicación de los SES 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 más acelerado hacia el cambio de siglo, aunque con grandes divergencias entre países. Se trata de un fenómeno que se produjo aun cuando, como vimos en el apartado anterior, en el siglo XXI hubo una redefinición del sentido de la universidad que abona a su democratización, promovida tanto por el reconocimiento de la ES como un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado (CRES 2008), como por las políticas que se desarrollaron en las primeras décadas de este siglo, orientadas a ampliar el acceso y fortalecer el sector público en la ES regional.

Conclusiones

A lo largo del presente capítulo ahondamos en los procesos de privatización y mercantilización en la región de América Latina y el Caribe, poniendo el foco en los 10 años posteriores a la CRES 2008, cuya declaración contiene una proclama contundente en contra de estos procesos, al mismo tiempo que recuperamos una mirada histórica que da cuenta de las diferencias que asumen estas grandes tendencias en diferentes momentos y en los distintos países de la región, en función de sus tradiciones y configuraciones previas y de cómo los actores nacionales median agendas globales.

Como vimos, la expansión del sector privado en el campo de la ES latinoamericano se dio a partir de tres olas de creación de *modelos* de universidades, las cuales, en líneas generales, tuvieron su epicentro en momentos históricos específicos y respondieron al interés y la promoción de grupos sociales específicos: la Iglesia, las élites y el mercado. Esto dio como resultado, salvo excepciones, SES con una fuerte participación del sector privado como proveedor de ES, que iniciaron las universidades religiosas y de élite, pero que, en términos cuantitativos, se expandieron superlativamente de la mano de instituciones de “absorción de la demanda”. Mientras tanto, una cuarta ola parecería caracterizarse no tanto por la expansión institucional sino más bien por la concentración, así como por la diversificación de los proveedores privados con el surgimiento de “nuevos proveedores”, más articulados con el mercado y el negocio de la educación en un contexto de mayores niveles de internacionalización y de desarrollo del comercio transnacional.

Sin embargo, aun cuando recuperamos la imagen de las olas para dar cuenta de los procesos generales que tienden líneas de continuidad entre las realidades diversas de los países de la región y sus sistemas, los datos e historias nacionales nos permitieron poner en tensión dicha periodización. Esto es, la imagen de olas se convirtió en una referencia para dar cuenta de la expansión de los sistemas en América Latina y el Caribe y ordena

una periodización regional que, a la luz de la singularidad de cada caso, se vuelve menos potente y explicativa.

A su vez, la dinámica de expansión superlativa que se registró en la región entre fines de siglo XX y principios del XXI dio como resultado una trama institucional de oferta de ES con una fisonomía profundamente diversa. Sobre aquella tradicional tipología que representaba las distintas olas de expansión y que identificaba instituciones católicas, privadas de élite y otras de absorción de demanda como las arquetípicas de cada momento, proliferaron en las últimas décadas instituciones con perfiles muy diversos, complejizando, a su vez, los mecanismos de regulación para un conglomerado tan complejo.

Esta fuerte expansión y la relevancia del sector privado en la región quedan ampliamente ilustradas con los contundentes datos presentados, que permiten identificar a América Latina y el Caribe como una región *hiperprivatizada*, no solo porque más del 50% de su matrícula (54%), sus graduados (59%) y sus instituciones (67%) pertenecen al sector privado sino porque hay una clara tendencia al crecimiento sostenido del sector. Aun cuando estos promedios encubren importantes diferencias, se observa que, junto al amplio grupo de países que muestra porcentajes muy altos de privatización, en países con una fuerte tradición de lo público y porcentajes menores se registra un sostenido e ininterrumpido crecimiento del sector, evidenciando la fuerza con la que operan estas tendencias. En este sentido, la solvencia de las matrices hiperprivatizadas pareciera imperturbable incluso a la ampliación del presupuesto público destinado a la ES,⁸ registrado para la mayoría de los países en –al menos– los primeros 15 años del nuevo siglo, ya sea para aquellos con mayor tradición de lo público o para los fuertemente privatizados. Con esto, queremos señalar la fuerza de los procesos de privatización en la región que, en ciertos aspectos, atravesaron inmunes los cambios de época.

⁸ Para mayor detalle de los esquemas de financiamiento que en un período de incremento del presupuesto público propiciaron la profundización de la privatización, véase el siguiente capítulo.

Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián (2005). *La educación superior privada en México*. Caracas: IESALC-UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140425>
- Atairo, Daniela y Camou, Antonio (septiembre de 2014). La democracia en el gobierno universitario. Cambios estatutarios en universidades nacionales argentinas (1989-2013). *Revista Latinoamericana de Políticas y Administración de la Educación*, (1), 75-92.
- Balán, Jorge y Fanelli, Ana María García de (1993). El sector privado de la educación superior: políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de América Latina. *Documento CEDES, Serie Educación Superior*, (3). <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3396>
- Barreyro, Gladys (2010). La educación superior en el primer gobierno de Lula da Silva en Brasil. Políticas, actores y grupos participantes. *Revista de Educación Superior*, 39(153), 105-116.
- Barroso, João (octubre 2005). O Estado, a Educação e a regulação das políticas publicas. *Educação e Sociedade*, 26(92), 725-751. <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf>
- Bentancur, Nicolás (2010). Los Planes Nacionales de Educación: ¿una nueva generación de políticas educativas en América Latina? V *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Brunner, José Joaquín (2006). *Mercados universitarios: ideas, instrumentaciones y seis tesis en conclusión*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez. Escuela de Gobierno. http://www.brunner.cl/wp-content/uploads/2012/12/%C2%A0MERCADOS-UNIVERSITA-RIOS_2006.pdf
- Brunner, José Joaquín y Uribe, Daniel (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Chile: Editorial Universidad Diego Portales.
- CINDA [Centro Interuniversitario de Desarrollo] (2007). Educación superior en Iberoamérica. Informe 2007. Santiago de Chile: CINDA, Universia.
- CINDA (2016). Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Santiago de Chile: CINDA, Universia.
- CINDA (2024). Educación superior en Iberoamérica. Informe 2024. Santiago de Chile: CINDA
- Chiroleu, Adriana (2009). La democratización en el acceso a la universidad: de la ampliación de oportunidades a la inclusión. En Adriana

- Chiroleu y Mónica Marquina (comp.), *A 90 años de la Reforma Universitaria: memorias del pasado y sentidos del presente* (pp. 99-116). Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Chiroleu, Adriana (2011). La educación superior en América latina: ¿problemas insolubles o recetas inadecuadas? *Avaliação*, 16(3), 631-653.
- Del Valle, Damián (2018). La Universidad como derecho en el marco de las tendencias de la educación superior en la región. En Damián Del Valle y Claudio Suasnábar (coord.), *Política y tendencias de la educación superior en la región a 10 años de la CRES 2008 Aportes para pensar la Universidad Latinoamericana* (pp. 37-54). Buenos Aires: IEC/CONADU-CLACSO-UNA.
- Emmerich, Gustavo (2000). América Latina: ¿Más Estado? ¿Más mercado? ¿O mejor, más Sociedad? En Oscar Oszlak (comp.), *Estado y sociedad. Las nuevas reglas del juego*, 2 (pp. 299-314). Buenos Aires: Eudeba.
- Feldfeber, Myriam y Saforcada, Fernanda (2012). Políticas educativas y derecho a la educación en Argentina: un análisis de las metas educativas en el nuevo escenario latinoamericano. En Rambla, Xavier (ed.) *La educación para todos en América Latina: estudios sobre las desigualdades y la agenda política en educación* (pp. 169- 198). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- FONIDE [Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación] (2009). El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones. https://www.opech.cl/bibliografico/Doc_Financiamiento/tipologizacion_perspectivas_nuevas_regulaciones.pdf
- García de Fanelli, Ana María (1997). La expansión de las universidades privadas. *Revista Pensamiento Universitario*, a. 5, (6), pp. 56-72.
- García Guadilla, Carmen (2001). Lo público y lo privado en la educación superior: algunos elementos para el análisis del caso latinoamericano. *Revista de Educación Superior*, 30(119).
- García Guadilla, Carmen (junio de 2007). Financiamiento de la educación superior en América Latina. *Sociologías*, (17). <https://doi.org/10.1590/S1517-45222007000100004>
- García Guadilla, Carmen (2003). Balance de la década de los '90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En M. Mollis (comp.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas?* (pp. 17-37). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

- Gentili, Pablo y Saforcada, Fernanda (2010). La expansión de los posgrados en ciencias sociales. Desigualdad regional, competencia y mercantilización en América Latina. *Cuadernos de FLACSO*, (2),
- Krotsch, Pedro. (1993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado? *Revista Sociedad*, (3), 5-29.
- Krotsch, Pedro (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Levy, Daniel (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Levy, Daniel (1991). Evaluación de las universidades privadas de América Latina: perspectiva comparativa de la República Dominicana. *Ciencia y sociedad*, 16(1), 57-90.
- Mollis, Marcela (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.
- OCTS-OEI [Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad] y Red INDICES [Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior] (2019). Panorama de la educación superior en Iberoamérica. Edición 2019. Caracterización de los sistemas de educación superior y de acreditación universitaria. *Papeles del Observatorio*, (12). <https://www.redindices.org/attachments/article/115/Papeles%20del%20Observatorio%20N%C2%BA%2012.pdf>
- Rama, Claudio (2017). *La nueva fase de la educación privada en América Latina*. Buenos Aires: Teseo / UAI.
- Rama, Claudio (2021). Las dinámicas de la educación superior privada en América Latina y el impacto de la pandemia. *Universidades*, 72(89), 66-77. <http://udualerreu.org/index.php/universidades/article/view/568>
- Rinesi, Eduardo (2020). *La universidad como derecho del pueblo*. *Pensamiento Universitario*, (19), 63-65. <https://www.pensamientouniversitario.com.ar/index.php/2020/09/18/la-universidad-como-derecho-del-pueblo/>
- Rodríguez Gómez, Roberto (2003). La educación superior en el mercado. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores. En Marcela Mollis (ed.), *Las universidades en América Latina ¿Reformadas o alteradas?* Buenos Aires: CLACSO.

- Rodríguez Gómez, Roberto (23 de agosto de 2007). La expansión de la universidad trasnacional en México. *Suplemento Campus Milenio*, (237). <https://www.puees.unam.mx/rodriguez/index.php?seccion=articulo&idart=163>
- Saforcada, Fernanda y Aldana Rodríguez Golisano (2019). Privatización y mercantilización de la universidad en América Latina: sentidos y disputas. En Fernanda Saforcada (dir.) et al., *Tendencias de privatización y mercantilización de la universidad en América Latina. Los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana* (pp. 7-27). Buenos Aires: IEC - CONADU; San José de Costa Rica: Internacional de la Educación-IE.
- Socolovsky, Yamile (2019). Un Centenario en disputa: balance provisorio de la CRES 2018. *Pensamiento Universitario*, (18), 75-77. <http://www.pensamientouniversitario.com.ar/index.php/2019/06/19/un-centenario-en-disputa-balance-provisorio-de-la-cres-2018/>
- Thwaites Rey, Mabel y Ouviaña, Hernán (2018). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura. En Hernán Ouviaña y Mabel Thwaites Rey (comp.), *Estados en disputa: Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (pp. 17-61). Buenos Aires: El Colectivo.
- UNESCO-IESALC [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe] (2008). Declaración y plan de acción. *II Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe* (CRES 2008). Cartagena de Indias, 4-6 de junio de 2008. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000181453.locale=es>
- UNESCO-IESALC (2020). Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375683>
- Vilas, Carlos (1997). La reforma del Estado como cuestión política. *Política y Cultura*, (8), 147-185.

CAPÍTULO 3

Nuevas formas de privatización de la universidad

La equiparación entre lo público y lo privado

Fernanda Saforcada y Lucía Trotta

La “foto” presentada en el capítulo anterior, que capta las tendencias en la segunda década de este nuevo siglo sobre la expansión del sector privado en la educación superior (ES) en América Latina y el Caribe, es significativa y nos enfrenta a una acuciante realidad del nivel vinculada con las dimensiones del sector privado. Sin embargo, esta imagen, evidente en números, no da cuenta de otras formas de privatización, relativamente más recientes, que emergen de manera acotada en los años 90 y se despliegan con fuerza en los últimos años. Nos referimos a diversos procesos que se orientan a *equiparar lo público y lo privado*, es decir, a volver porosas –y, en ocasiones, derribar– las fronteras entre ambos sectores. Esta tendencia abarca tanto una dimensión material como 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 el hecho de que las últimas responden a intereses particulares. Se establece normativamente y se construye ideológicamente que público y privado son semejantes. Subsidiariamente, 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/de baja calidad”, 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 identificó el modo en que ese límite entre público y privado en el flujo de los recursos estatales comenzó a hacerse cada vez más permeable hasta llegar, en algunos casos, al borramiento de la distinción entre los sectores, principalmente en materia de fondos de investigación, becas y créditos estudiantiles. Con aparente neutralidad, se establecen convocatorias o programas 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.¹

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

¹ 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, lo que implica una transferencia de recursos sustantiva.

fuertes implicancias para las instituciones 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 capítulo, indagaremos particularmente en dos dimensiones que echan luz sobre las modalidades que pueden asumir estos procesos y la transversalidad del fenómeno. En primer lugar, la investigación en las universidades y, en segundo lugar, el financiamiento de los sistemas. En ambos casos pondremos la lupa en 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.

1. 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 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 paradójico 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.²

² 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 declaran 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

Dentro del campo de la ES, la investigación y las publicaciones se han ido consolidando como un elemento nodal de los sistemas de evaluación de instituciones y docentes-investigadorxs. Bajo una cadena de premisas arbitrarias se asocia *investigación* con *calidad* y a esta 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. Esta forma de regulación de la producción de conocimiento tiene un fuerte impacto en las condiciones de trabajo de docentes e investigadorxs, a partir de la exigencia de altos niveles de productividad, entendida como la publicación de resultados de investigaciones en revistas indexadas. A su vez, existe una proliferación de políticas públicas que incentivan este modelo al asociar el financiamiento con estos indicadores, promoviendo una lógica fuertemente productivista que 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 conocimiento 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 ciencia y tecnología (CyT) incipientes y precarios. El predominio de este modelo, que tensiona tradiciones y limita el desarrollo de otros posibles, no solo representa a un grupo muy minoritario de instituciones e investigadorxs, 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 disponible para la región, que permiten esbozar cómo se presentan

productividad de más de 3000 artículos publicados para el mismo período (Brunner y Miranda, 2016).

en áreas específicas la dimensión material y simbólica de la tendencia hacia el borramiento de las fronteras entre el sector público y el privado y, en este sentido, cómo se actualizan procesos de privatización, mercantilización y extranjerización en el campo científico.

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

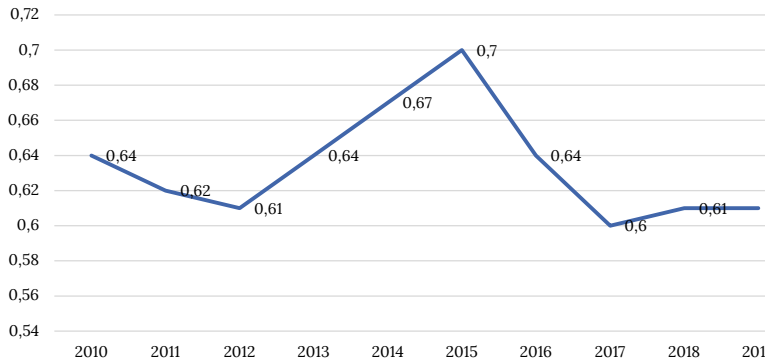
A lo largo de las últimas décadas, en un contexto mundial donde el conocimiento adquiere un papel estratégico en la valorización del capital y en un contexto regional de incremento de la relevancia otorgada al ámbito de la CyT, se observa un notable incremento en los fondos destinados al sector. Esto es de particular relevancia para el conjunto de los sistemas de educación superior (SES) 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 (OCTS-OEI y Red ÍNDICES, 2019).

Si consideramos el gasto total realizado por cada país en I+D entre el 2010 y el 2019, tanto por el sector público como por el privado, se observa un fuerte crecimiento de más del 40%, en tanto se pasa de 46 mil millones a más de 63 mil millones (en Paridades de Poder de Compra o PPC). Asimismo, queda expresado también el fuerte impacto que tuvo el cambio de contexto político y económico de los últimos años en la región, 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.³

Este proceso se ve reflejado también en otro indicador como el gasto en I+D con relación al PBI, que registró varios años al alza, aunque con fluctuaciones, pasando de 0,64% a 0,70% entre 2010 y 2015, para luego volver a descender a 0,61 para 2019, como puede verse en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 1. GASTO EN I+D CON RELACIÓN AL PBI,
AMÉRICA LATINA, 2010-2019



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICyT), consultados en 2024.

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.⁴

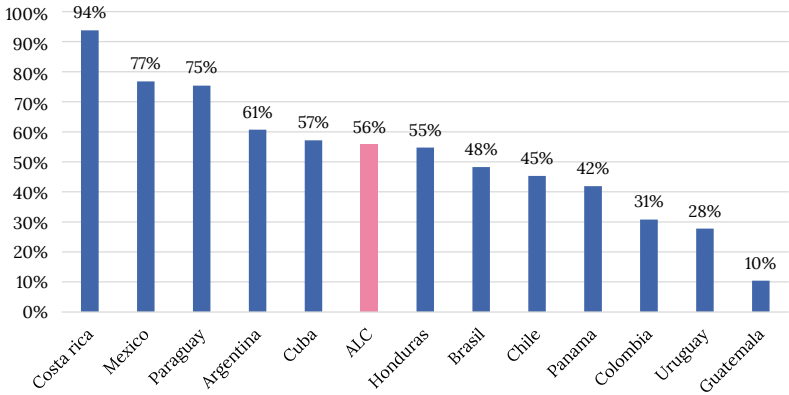
La inversión en I+D en América Latina y el Caribe reviste ciertas particularidades que cabe señalar. Por un lado, presenta una fuerte concentración de la inversión, en tanto sólo Brasil representa el 65% del esfuerzo regional, mientras que México el 13%, Argentina el 8%, Colombia el 3%, Chile el 2% y el 10% restante se distribuye entre los demás países. Por otro lado, tiene un fuerte

³ Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICyT) (www.ricyt.org). Datos consultados en 2024.

⁴ 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>).

componente de financiamiento estatal, que se observa en el peso que asume el sector gobierno, alcanzando el 56% del total, mientras que las empresas financian el 37%. Se trata de una situación que se presenta de forma inversa a como lo hace en gran parte de los países centrales, donde son aquellas 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, como puede apreciarse en el gráfico 2.

GRÁFICO N° 2. PRESENCIA DEL GOBIERNO EN EL FINANCIAMIENTO EN I+D, 2019, PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: Elaboración propia en base a datos de RICyT, consultados en 2024

En cuanto a la ejecución de los recursos, los datos indican que el sector gobierno ejecuta el 26% de los recursos, las empresas el 30% y el sector de ES el 42% (datos de RICyT correspondientes al año 2019). 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 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 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 de 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 cuele 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.

1.2 El conocimiento en cuestión: lógicas productivistas y mercantiles en la región

En la región se observa una clara intromisión de lógicas e intereses propios 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. Se configura así una de las principales vías de privatización en la universidad o de mercantilización, que conlleva un fuerte impacto en la división del trabajo académico y las condiciones de trabajo de docentes-investigadorxs.

La medición de la productividad en términos de la cantidad de publicaciones en revistas de alto impacto internacional se ha

configurado como el faro que guía la producción de conocimiento de los sistemas de CyT en todo el mundo globalizado. Ello conlleva no solo a 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 creciente de las empresas transnacionales de revistas científicas, índices y producción de información de cienciaometría 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 docentes-investigadorxs, existen dos bases de datos, Scopus y Web of Science, que lideran el mercado de las publicaciones.⁵

Los dos gigantes de la indexación son parte del mercado editorial transnacional, que asume características oligopólicas en tanto seis de las grandes editoriales –cinco de ellas privadas– poseen 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.

Las grandes corporaciones controlan el mercado imponiendo criterios, reglas de juego y sus propios valores, y contribuyen

⁵ 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 indexadas por Clarivate Analytics (con anterioridad Thomson Reuters), que representa una base de alrededor de 12 mil revistas.

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 suceden 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 investigadorxs en el pago requerido para la publicación, así como los grandes montos que bibliotecas y centros de investigación destinan para tener acceso a estas bases de datos privadas.⁶

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 primer lugar, en los años comprendidos entre 2010 y 2019, la cantidad de artículos publicados en revistas científicas registradas en Scopus por autores de América Latina y el Caribe casi se duplicó, pasando de 94.881 a 179.149 (Gráfico 3). Teniendo en cuenta la agencia de producción de este gran cúmulo de publicaciones, se observa que los trabajos con participación de las universidades se incrementaron de alrededor del 76% en 2010 al 81% en 2019.⁷

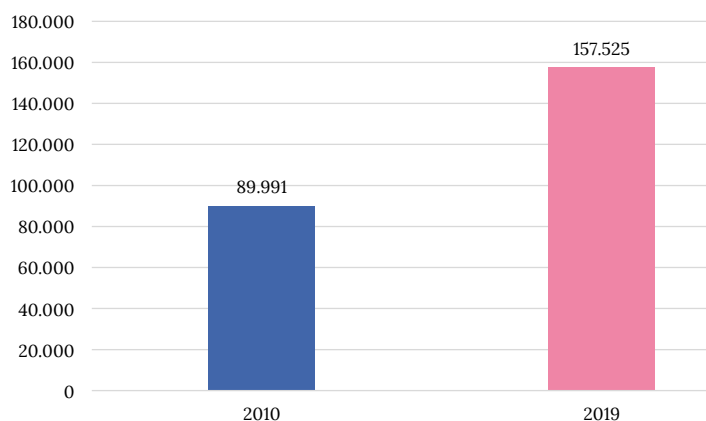
No obstante, si consideramos la participación universitaria en la producción científica total, se observan claras disparidades entre los países: mientras que supera el 92% en Chile o el 88% en Brasil, otros países, como Panamá o Cuba, reúnen gran parte de su producción en centros de investigación (nacionales o internacionales) o, como Argentina, dentro del ámbito gubernamental (CONICET) (OCTS-OEI, 2019).⁸

⁶ Para mayor detalle, ver el capítulo 3 (“Publica o muere”) de la serie documental *Las paradojas del Nihilismo: La Academia*. Producciones Pliegue, junio de 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kjSArv5cNY>

⁷ Red ÍNDICES (www.redindices.org). Datos consultados en 2024.

⁸ Los datos corresponden a 2017; son los últimos disponibles con dicha información desagregada.

GRÁFICO N° 3. EVOLUCIÓN DE LAS PUBLICACIONES EN SCOPUS,
AMÉRICA LATINA, 2010-2019



Fuente: Red ÍNDICES (www.redindices.org). Datos consultados en 2024.

Particularmente, respecto de la evolución de las publicaciones en Scopus por país, tomando el período 2008-2018, casi todos observaron una importante variación, en algunos casos con saltos superlativos de más del 200%, principalmente en aquellos países que partían de umbrales muy bajos de participación al comienzo del período. Una característica que se reitera en el análisis de los datos de la región es la desigualdad entre países y la sobrerrepresentación 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 entre los países que mayor tasa y volumen de crecimiento tuvieron en este período se encuentran Perú, Ecuador y Colombia, tres países que, junto a Brasil, Chile y México, muestran SES altamente privatizados.⁹

Un movimiento similar, aunque de menor envergadura, se observa respecto de las publicaciones en Science Citation Index (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

⁹ Datos correspondientes al período 2010-2018 tomados de RICyT (www.ricyt.org) en 2023.

crecimiento se explica por el incremento de la presencia de revistas de la región en esta base de datos,¹⁰ lo que a su vez muestra la tendencia de la política editorial regional, donde también se instalan estas lógicas. Aquí se presenta una distribución entre países muy similar a la descrita 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 EE.UU. (que registra seis veces más que el total de lo publicado en América Latina y el Caribe). Así y todo, cabe señalar que esta es la región con mayor dinamismo en 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 2019 (59.088), solo un 19% fueron solicitadas por personas residentes en el país, mientras que, del total de patentes otorgadas por las oficinas de propiedad intelectual de cada país (29.748), sólo el 11% fueron entregadas a personas residentes.¹¹

Esto significa 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 (Barro, 2015), lo que expresa una clara *extranjerización* de los procesos de producción de conocimiento y de la

¹⁰ RICyT, datos consultados en 2022.

¹¹ RICyT, datos consultados en 2024.

propiedad intelectual, así como de la desigual distribución de la capacidad de producción de conocimiento a nivel mundial.

Si observamos la tasa de dependencia de la región y de cada país en particular como una forma de aproximarnos al grado de soberanía sobre los productos de CyT producidos en un año, se obtiene que América Latina y el Caribe, con un marcado liderazgo de Brasil, tiene una tasa de 4,17 contra 3,56 de Iberoamérica, donde España y Portugal no llegan a 1. En este punto, también se presentan fuertes divergencias hacia el interior de la región, en tanto las tasas de países como Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Guatemala oscilan entre 10 y 15 puntos; las de Uruguay y México, alrededor de 20 y –el caso más extremo– la tasa de dependencia de Venezuela alcanza casi 28 puntos.¹²

2. Nuevos modos de asignación del financiamiento: de la oferta a la demanda

En el marco del decenio que inaugura la declaración de la CRES en 2008,¹³ se observa un aumento de los presupuestos universitarios en gran parte de los países de la región, como fue descrito en el capítulo 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 una novedad para el nivel. Los cambios

¹² RICyT, datos consultados en 2024.

¹³ 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” (UNESCO-IESALC, 2008).

introducidos unas décadas atrás en el financiamiento universitario, 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,¹⁴ al mismo tiempo que se promovió la diversificación de fuentes de ingresos para las universidades públicas, lo que derivó 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 lxs 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 ES 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– implica un consecuente redireccionamiento de fondos públicos hacia instituciones privadas.

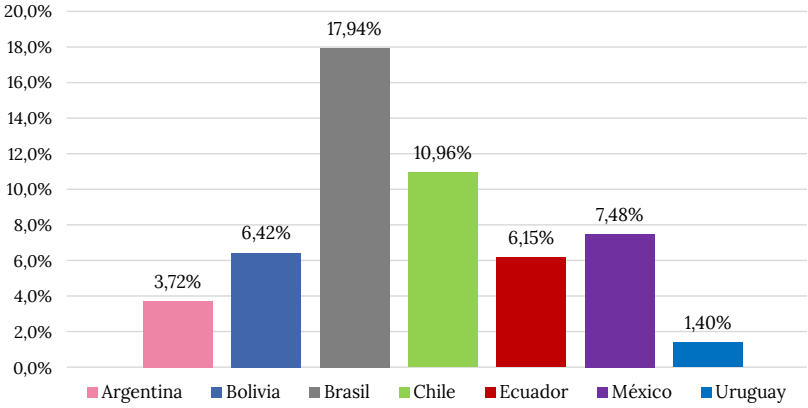
Más allá de las diferencias entre los distintos instrumentos (las becas en general son de arancel para pagar la matrícula y/o los aranceles de las instituciones públicas o privadas y no suponen ningún compromiso financiero por parte de lxs estudiantes, mientras que los créditos en general involucran entidades financieras o bancarias y suponen el endeudamiento de las familias para sostener las trayectorias educativas), esto significa que en

¹⁴ 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, 2001; García de Fanelli, 2019).

vez de que el financiamiento vaya directamente a las instituciones (financiamiento a la oferta), es entregado a lxs estudiantes, mediando algún tipo de requisito académico y/o económico. 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 mayor a este último rubro. Ambos son países con sistemas altamente privatizados y que han ampliado el acceso a la ES vía el sector privado mediante becas y créditos, marcando tendencia en la región. En el caso de Chile, también con la implementación de la política de gratuidad (mediante el pago de matrículas por parte del Estado); en el caso de Brasil, mediante el Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES) y el Programa Universidad para Todos (PROUNI). Es decir, la implementación de políticas que se conciben con un carácter de inclusión y democratización termina beneficiando con creces a los sectores privados porque el financiamiento estatal es direccionado hacia dicho sector.

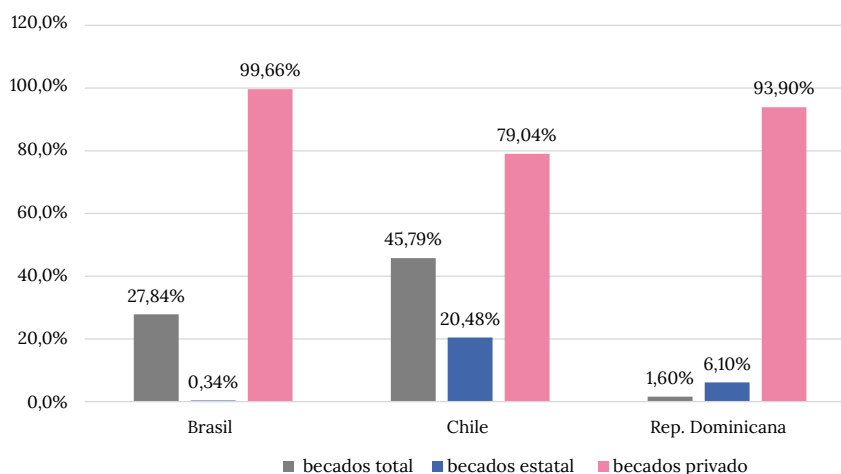
**GRÁFICO N° 4. GASTO CORRIENTE EN EDUCACIÓN SUPERIOR:
BECAS Y SUBSIDIOS, AÑO 2019**



Fuente: Red ÍNDICES. Datos consultados en 2024, excepto Uruguay, en 2022. Nota: De Brasil y Bolivia solo se reporta gasto público.

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° 5, que analiza la proporción de estudiantes becados para los países de los que se dispone información, se observa, en primer lugar, que la proporción de estudiantes becados en los tres países varía, pero un porcentaje muy alto indica que el destino final de dichos fondos es el sector privado. 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 N° 5. PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES BECADOS POR SECTOR DE GESTIÓN, PAÍSES SELECCIONADOS, AÑO 2019*



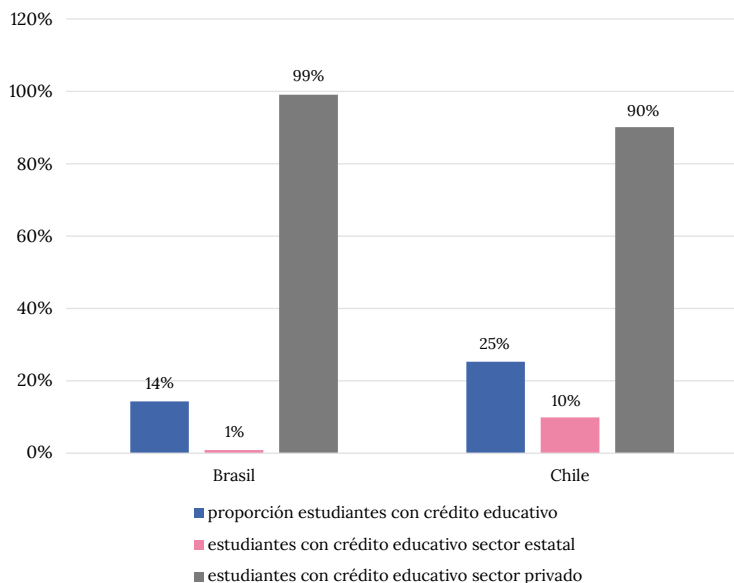
Fuente: Red ÍNDICES, datos consultados en 2024; excepto los de República Dominicana, cuya información corresponde a 2015 y fue tomada de OCTS-OEI y Red ÍNDICES (2019).

Notas: De Brasil, sólo se reporta información de programas de primer título. De Chile, se debe considerar que un mismo estudiante puede tener beca y crédito a la vez.

Lo mismo sucede con los sistemas de créditos (gráfico n° 6): Chile se destaca por la proporción de estudiantes de pregrado y grado que reciben créditos educativos¹⁵ y, como sucede en Brasil (aunque en este caso con menor cobertura sobre el total de estudiantes), la mayor parte se dirige a estudiantes del sector privado (OCTS-OEI y Red ÍNDICES, 2019).

¹⁵ 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. Asimismo, son múltiples y variados 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 educación superior y el rol de los estados, que median con el sistema financiero (ver: <https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/becas/creditos-de-educacion-superior> y <https://web.icetex.gov.co/creditos>).

GRÁFICO N° 6. PROPORCIÓN DE ESTUDIANTES CON CRÉDITO EDUCATIVO Y DISTRIBUCIÓN POR SECTOR DE GESTIÓN EN PAÍSES SELECCIONADOS, AMÉRICA LATINA, 2017



Fuente: Elaboración propia sobre cuadro publicado en OCTS-OEI y Red ÍNDICES (2019).

Otros datos que surgen del análisis de los casos nacionales seleccionados para la investigación reafirman este argumento. En el caso de República Dominicana, la información para el año 2016 muestra 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, 2018). En Perú, el presupuesto destina 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.¹⁶ En Chile, por su parte, entre los distintos beneficios estudiantiles, los montos destinados a los créditos con aval estatal (CAE) se dirigen en un 92% al sector privado (universidades, institutos profesionales y centros de formación profesional),

¹⁶ Datos correspondientes a 2017, tomados de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) de Perú.

mientras que el 68% de la gratuidad¹⁷ es absorbido también por instituciones privadas (solo el 32% de los estudiantes que reciben este beneficio cursan en las universidades públicas).¹⁸

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 ES como un bien público y un derecho, se incrementan y consolidan esquemas de financiamiento centrados en el otorgamiento de becas y créditos estudiantiles, lo cual potencia la *mercantilización*, dado que 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 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 período estudiado, no ha puesto en cuestión la lógica de distribución imperante desde los años 90, orientada por las reformas para

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 que estén matriculados en instituciones de educación superior adscritas a la gratuidad, quienes serán eximidos de pagar aranceles y matrícula durante la duración formal de su carrera. Éstas pueden ser cualquier tipo de institución, en la medida en que se encuentren acreditadas, figuren como personas jurídicas sin fines de lucro y cuenten con un sistema de admisión transparente (ver: <https://portal.beneficiosestudiantiles.cl/gratuidad>).

¹⁸ Servicio de Información de Educación Superior (SIES) de Chile (https://www.mineduc.cl/servicios/informacion-sobre-educacion/servicio-de-informacion-de-educacion-superior_sies/). Datos consultados en 2024.

el sector propuestas 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.

Conclusiones

En este capítulo develamos otras modalidades que asumen los procesos de privatización y mercantilización de la ES y sumamos al análisis de los indicadores clásicos de privatización otras dimensiones que nos permiten captar la transversalidad y multipolaridad del fenómeno. De allí que se indague en dos grandes áreas como la producción de conocimiento y el financiamiento del nivel, presentando ciertos elementos que visibilizan el creciente borramiento de las fronteras entre lo público y lo privado, como componente clave de las tendencias bajo estudio.

Si consideramos la dimensión del financiamiento, mientras en algunos países el aporte del sector privado a la ES cubre un porcentaje importante del gasto total en ES, para el período analizado (2010-2019) se dio de manera concomitante que el gasto público aumentó en todos los países. Ahora bien, al poner el foco en la distribución de dichos recursos, se identifica un proceso de privatización, dado que fondos públicos tendieron en gran medida a orientarse hacia el sector privado. Si bien, como vimos en el capítulo anterior, la creación de universidades privadas de las primeras olas estuvo apoyada por el Estado con subsidios, en los últimos años se observa cómo las mismas políticas públicas suponen un “desvío” que tiene como base la equiparación entre el sector público y el privado.

Dicho fenómeno se observa principalmente en el fortalecimiento del financiamiento a estudiantes bajo diferentes modalidades, lo que introduce cambios en la forma histórica de financiar la oferta institucional en la región. El financiamiento a la demanda –afín a lógicas de mercado– se implementa principalmente en sistemas altamente privatizados y, en el marco del

paradigma de inclusión universitaria que se instaló como eje en la agenda de la región, genera de manera solapada importantes beneficios para el sector.

Este *desvío* de fondos beneficia a diferentes instituciones privadas, pero principalmente a las de “absorción de la demanda”, que tienen menos exigencias académicas, e incluso, en algunos casos, a instituciones con fines de lucro. El *desvío* también se identifica en los subsidios a la investigación vía diferentes fondos, del cual es beneficiario el segmento de universidades del sector privado orientado a la producción de conocimiento. En la medida en que las revistas indexadas son la forma de validación de la actividad académica por excelencia en un mercado editorial liderado por grandes corporaciones de carácter transnacional, también se genera un direccionamiento de fondos públicos hacia el sector privado en tanto una gran parte de las revistas requiere de pago para la publicación y el acceso a las bases requiere de suscripciones aranceladas.

Finalmente, el gradual borramiento de las fronteras entre lo público y lo privado viene a resignificar el mismo carácter de lo público. El análisis sucinto y acorde a los datos disponibles para la región permitió evaluar el impacto que la lógica productivista y mercantil tiene en la producción de conocimiento en general y en la ES de la región en particular, donde se impone un modelo de universidad centrado en un formato mercantilizado de producción de conocimiento, incentivado por un conjunto de políticas públicas. Proceso que implica una fuerte presión sobre el trabajo académico de docentes e investigadores, compeliéndolos a subirse al tren de “publica o muere”,¹⁹ lo que resulta en la consolidación de una lógica productivista y mercantil como ordenadora de la producción de conocimiento en las universidades, con

¹⁹ Del inglés “publish or perish”, es un aforismo utilizado en el mundo académico para describir la presión sobre los investigadores que deben publicar con regularidad en revistas de alto impacto de modo de mantenerse y progresar en su carrera profesional, ya que ello oficia como principal variable de medición de su desempeño.

consecuencias sobre la soberanía en materia de conocimiento en la región.

Si el desfinanciamiento de los sistemas universitarios públicos y el contexto de primacía del mercado en la definición y orientación de la política pública fueron parte de la fórmula que propició la privatización y la mercantilización de la ES y el conocimiento en los años 90, el aumento de la inversión en ES y en ciencia y técnica de las últimas décadas fortaleció al sector público, pero no logró neutralizar las tendencias de privatización y mercantilización. En este sentido, el nuevo siglo es un escenario donde se reposiciona a la ES como bien público y al Estado como garante de dicho derecho, pero donde los procesos de privatización y mercantilización continuaron desarrollándose en forma creciente y sostenida, teniendo un impacto también 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 allí que se requieran más estudios que pongan luz a los procesos de captación de los recursos públicos por parte del sector privado, así como de las lógicas, los actores y sus estrategias que mantienen vivas estas fuerzas. Un mayor conocimiento que, necesariamente, esté al servicio de acciones orientadas a la democratización del acceso a la ES y al conocimiento y que permita el desarrollo con igualdad de los países de la región.

Bibliografía

- Ball, Stephen (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(1), 1-13.
- Barro, Senén (coord.) (2015). *La transferencia de I+D, la innovación y el emprendimiento en las universidades. Educación superior en*

- Iberoamérica: Informe 2015*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).
- Beigel, Fernanda y Gallardo, Osvaldo (2021). Productividad, bibliodiversidad y bilingüismo en un *corpus* completo de producciones científicas. *Revista CTS*, 16(46), 41-71.
- Brunner, José Joaquín (2014). La idea de la universidad pública en América Latina: narraciones en escenarios divergentes. *Educación XXI*, 17(2), 17-34.
- Brunner, José Joaquín y Miranda, Daniel Andrés (ed.) (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).
- García de Fanelli, Ana María (2019). El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento. *Propuesta Educativa*, 28(52), 111-126.
- García Guadilla, Carmen (2001). Lo Público y lo Privado en la Educación Superior. Algunos elementos para el Análisis del caso Latinoamericano. *Revista de la Educación Superior en Línea*, (119).
- Leher, Roberto (2009). Estrategias de mercantilización de la educación y tiempos desiguales de los tratados de libre comercio: el caso de Brasil. En Pablo Gentili et al. (comp.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina* (pp. 15-65). Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- MESCyT [Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología] de la República Dominicana (2018). *Informe general sobre estadísticas de educación superior 2017 y resumen histórico 2005-2017*. <https://mescyt.gob.do/transparencia/wp-content/uploads/2018/11/INFORME-DE-ESTADI%CC%81STICAS-2017.pdf>
- OCTS-OEI [Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad de la Organización de Estados Americanos] (2019). Aumenta la producción científica de las universidades iberoamericanas. *Informe de coyuntura* N° 5. <http://octs.riicyt.org/coyuntura/coyuntura05.pdf>
- OCTS-OEI y Red INDICES [Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior] (2019). Panorama de la educación superior en Iberoamérica. Edición 2019. Caracterización de los sistemas de educación superior y de acreditación universitaria. *Papeles del Observatorio*, (12). <https://www.redindices.org/attachments/article/115/Papeles%20del%20Observatorio%20N%C2%BA%2012.pdf>

UNESCO-IESALC [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe] (2008). Declaración y plan de acción. *II Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES 2008)*. Cartagena de Indias, 4-6 de junio de 2008. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000181453.locale=es>

CAPÍTULO 4

Trayectoria y configuración actual de la privatización en Perú

Daniela Atairo

Introducción

El sistema educativo de Perú experimentó una fuerte expansión del sector privado desde mediados de los años 90, siguiendo la tendencia de varios países de la región en donde la coexistencia de un incremento de la demanda educativa y la escasa capacidad estatal para responder a dicha demanda abrió una ventana para el desarrollo de la actividad privada en el sector educativo. Según la caracterización realizada por Verger, Moschetti y Fontdevila (2017) de este proceso de privatización “por defecto” emergen escuelas privadas de bajo costo. En particular, en Perú, una medida gubernamental inscrita en el paradigma neoliberal promovió el desarrollo de oferta privada en un contexto de creciente demanda educativa, que impulsó la creación de instituciones con fines lucrativos que apuntan a un sector de la población con bajos ingresos y que ofrecen educación básica a cambio de una cuota escolar accesible para estos sectores. Se trata de un fenómeno eminentemente urbano con una velocidad en la multiplicación

de estas escuelas de bajo costo, que cambió la geografía educativa de su área metropolitana (Balarín, 2016). Este incremento de la matrícula y oferta privada se dió en un marco de cambios sociodemográficos, como el incremento en el ingreso per cápita y la disminución del tamaño de las familias (Cuenca, Reátegui Amat y Oré, 2019).

Los procesos de privatización y mercantilización de la universidad en Perú se inscriben en estas tendencias con características particulares. A comienzos de este siglo, Sota Nadal (2006) sostenía que una “heterogeneidad extrema” caracterizaba al conjunto de universidades y centros de educación superior no universitarios, tendencia que se profundizó en los años siguientes. El sistema universitario está conformado por 143 instituciones donde estudian casi 1.300.000 estudiantes. Una foto de su fisonomía para el año 2019 permite adjetivarlo como un sistema altamente privatizado según las dimensiones más clásicas de distribución de la matrícula, configuración institucional y estructura del financiamiento:

- El 72% de la matrícula se concentra en las universidades privadas.
- El 39% de la matrícula se concentra en las universidades con fines de lucro.
- El 64% de las instituciones son de gestión privada.
- El 36% de las instituciones son de gestión privada con fines de lucro.
- El 30% del financiamiento de las universidades públicas proviene de fuentes propias.
- El 90% de las becas de grado fueron para estudiantes de universidades privadas mediante el subsidio a la demanda.

En el caso del sistema universitario de Perú, se produce una privatización que combina intereses económicos e ideológicos, producto de poderes económicos que buscan reproducir los valores y principios de la lógica del libre mercado y disputar

diferentes aspectos de la universidad pública inscrita en los valores reformistas: lo público, la laicidad, el cogobierno y la gratuidad

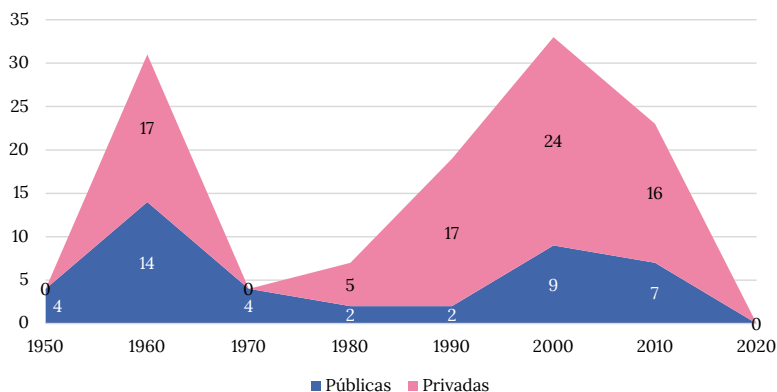
1. La trayectoria de privatización del sistema universitario

En este apartado se recupera una mirada histórica para analizar las tendencias que dieron lugar a la configuración actual del sistema universitario, entendiendo que las tradiciones universitarias y las configuraciones institucionales moldean las formas nacionales que asumen las tendencias de privatización de la región.

Perú se caracteriza por haber alojado la fundación de una de las primeras universidades en América Latina en el siglo XVI, así como también otras universidades en diferentes regiones durante el siglo XVII y XVIII (Robles Ortiz, 2006), y por crear una de las primeras universidades privadas católicas en 1917, bastante temprano respecto de otros países de la región. A partir de mediados del siglo XX, se identifican dos etapas de expansión institucional: una que va desde los años 50 hasta los años 80, y otra que se inicia en los años 80 hasta la primera década del nuevo siglo. En cada una de ellas emergen diferentes modelos de universidad.

En el Gráfico N°1 se observan claramente dibujadas las dos olas que involucran en ambos casos tanto al sector privado como al público. En la segunda ola, el sector privado registra una mayor participación con la creación de 62 instituciones, mientras que en el sector público se registran 20. El gráfico también muestra cómo la expansión vertiginosa se detiene de golpe por la Ley de Moratoria que se sanciona en el año 2012. En el desarrollo del capítulo se podrá observar cómo la política de licenciamiento supuso incluso el cierre de algunas instituciones.

GRÁFICO N° 1. CANTIDAD DE UNIVERSIDADES CREADAS
POR DÉCADA 1950-2020



Fuente: Lista de Universidades Públicas y Privadas – Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU). Datos actualizados a septiembre de 2019.

1.1 Sobre la temprana creación de universidades en el Perú

La historia de la educación universitaria en este país se inicia con la creación de la Universidad de Lima en 1551. Veinte años después, mediante bula, el Papa ratificó su fundación y la denominó Real y Pontificia Universidad de San Marcos, que enlazaba la presencia del Estado colonial y el poder de la Iglesia. Hacia fines del siglo XVII, los escasos recursos, el reconocimiento y la legitimidad de la San Marcos comienzan a ser disputados con la creación de la Universidad de San Cristóbal de Huamanga en 1677 y la Universidad de San Antonio Abad del Cusco en 1692, aunque aquella conserva un papel relevante como modelo institucional de las nuevas universidades. Además, a finales del siglo XVIII, la Corona Española promueve una modernización que fue resistida por los universitarios limeños, y funda instituciones con mayor orientación hacia las disciplinas científicas y humanísticas como el Convictorio Real de San Carlos (1770) y el Colegio de Medicina de San Fernando (1811). Durante la vida republicana, la Universidad de San Marcos tampoco recibió el apoyo de los nuevos gobiernos liberales; por el contrario, estos crearon otras dos instituciones:

la Universidad Libertad de Trujillo (1824) y la San Agustín de Arequipa (1828). Estas instituciones llamadas universidades menores estaban sometidas al centralismo del poder político, mientras que la de San Marcos, como Universidad Mayor, gozaba de autonomía y privilegios que estas no alcanzaban.¹

A diferencia de otros procesos en la región, donde la creación de universidades religiosas luego de la división entre el poder político y eclesiástico que caracteriza al Estado liberal se produce a mediados de siglo XX como respuesta a la reactivación de los principios reformistas, en Perú se funda tempranamente la Universidad Católica en 1917 con muy poco desarrollo (Lynch, 2020). En paralelo, el movimiento estudiantil latinoamericano ya construía las ideas que se plasmaron con fuerza en Córdoba, Argentina, desde donde tomarían un impulso tal que configuraría la identidad de la universidad latinoamericana. Según Lynch (2020), 1919 es un año emblemático para los universitarios peruanos, en tanto se recibieron las noticias del movimiento de la Reforma Universitaria. Las novedades se convirtieron en movimiento y los universitarios lograron las primeras reivindicaciones, dotando a las instituciones de autonomía política y académica respecto del Estado nacional. El decreto gubernamental de 1920 legitimó los principios reformistas y en 1928 se promulgó el “Estatuto Universitario” que definió que las universidades de San Marcos, Arequipa, Cusco y Trujillo “gozarán de autonomía pedagógica, administrativa y económica”, permitiendo así conferir grados y títulos en nombre de la nación. Desde ese momento, la universidad sanmarquina consolidó su posición como la principal universidad peruana con la expansión de su oferta académica y de su matrícula estudiantil en el marco de un impulso modernizador orientado por el modelo napoleónico, y luego por una

¹ En 1856 se crea también la Universidad del Altiplano de Puno, aunque rápidamente se suspendieron sus actividades. En 1962 se reabre como Universidad Técnica del Altiplano y recién en 1983 logra la condición de Universidad Nacional del Altiplano de Puno.

modernización basada en la formación de una cultura científica amplia orientada al estudio de la realidad nacional.

A mediados del siglo XX, la fusión del Colegio Mayor de San Marcos y el de San Fernando con la Universidad de San Marcos dio origen a la Universidad Mayor de San Marcos, manteniendo el reconocimiento legal y los apoyos financieros necesarios para su existencia. Con ello, se sentaron las bases de su legitimación institucional, al ser refundada como universidad autónoma, nacional y pública, recobró el prestigio y reconocimiento institucional por parte de la sociedad y los poderes públicos, y dejó atrás una trayectoria institucional que combinaba ciclos de legitimidad y representación cambiantes y contradictorios desde su fundación (Acosta Silva, 2020). El 24 de abril de 1946, se promulga la Ley N° 10.555 o Nuevo Estatuto Universitario, que crea el cogobierno tripartito y en su artículo 8° dice: “La Universidad se gobierna con el concurso de los maestros, alumnos y graduados”. Ese año, la universidad de San Marcos contaba con cinco facultades y 7 mil estudiantes. Durante los siguientes años, la institución consolidó su prestigio como centro reclutador de las élites políticas, científicas y profesionales.

1.2 Creación de universidades privadas de élite en el marco de una expansión general del sistema universitario

El conjunto de estas pocas universidades es la base institucional sobre la que se desarrolla la primera ola de expansión que da paso a un sistema universitario conformado por más de treinta instituciones. Esta expansión modificó la centralidad que tenía la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) en la educación superior (ES) peruana y consolidó la diferenciación sectorial entre instituciones públicas y privadas, además de generar una primera diversificación al interior del sector privado entre laicas y religiosas.

Como se puede observar en el Gráfico N° 1, el proceso de expansión es promovido mayoritariamente por el sector público con la creación de más de veinte universidades: la ola de

creaciones se inicia en los años 50, la cresta se produce con diecisiete nuevas universidades en los 60 y el declive se registra hacia los años 70. Algunas fueron nuevas instituciones y otras fueron el resultado de procesos de jerarquización institucional, como el pase de Escuela de Ingenieros a Universidad Nacional de Ingeniería, de Escuela de Agronomía a Escuela Nacional Agraria y de Escuela Normal Superior “Enrique Guzmán y Valle” a Universidad Nacional de Educación. Esta política tuvo como contenido estratégico formar funcionarios públicos para el fortalecimiento de la burocracia estatal (Sandoval López, 2002).

Durante el momento de mayor expansión de instituciones públicas, también se crearon nueve instituciones privadas en sintonía con los procesos de la región, que se suman a la Universidad Católica de Perú, fundada tempranamente en 1917. Esta expansión del sector privado se da en el marco de la consolidación del modelo reformista de universidad. Según Sandoval López (2002), la Ley N° 13417, promulgada en 1960, aceleró la tendencia a la instalación de universidades privadas en el país porque sometía el establecimiento de universidades públicas a un largo proceso de deliberación, al mismo tiempo que alentaba la formación de instituciones privadas al instaurar las deducciones tributarias estipuladas en el artículo 81.

En Perú el proceso de diversificación sectorial con la consolidación del sector privado, supone una rápida diversificación intrasectorial con la emergencia de las universidades privadas religiosas y laicas de élite. La creación de la Universidad Cayetano Heredia en 1961 con el apoyo del gobierno, es producto del desprendimiento de la Facultad de Medicina de la Universidad de San Marcos que se negaba al cogobierno universitario. En la misma línea de universidades laicas de élite articuladas al mundo económico, se funda en 1962 la Universidad del Pacífico, promovida por el sector empresarial con el apoyo de la Compañía de Jesús y la Universidad de Lima con representantes del comercio y la industria con el objetivo de constituir una universidad diferente. Mientras que dentro de las universidades religiosas católicas

se crean la Católica Santa María en Arequipa (1961), Universidad San Martín de Porres (1962), Universidad de Piura (1969), Universidad Femenina del Sagrado Corazón UNIFÉ (1962) y Universidad Ricardo Palma (1969). Finalmente, es posible identificar la existencia de una universidad privada laica con un modelo de institución menos elitista que será el modelo de mayor expansión en las siguientes décadas: la Universidad Garcilaso de la Vega, establecida en 1964.

Asimismo, durante los años 70, se detuvo el proceso de expansión de universidades privadas, mientras que el sector público creó otras cuatro universidades. La configuración institucional queda conformada hacia el final de este período por un conglomerado de 35 universidades, de las cuales un tercio eran privadas religiosas y privadas laicas de élite, con el predominio de un sistema público grande y regionalizado, con acceso gratuito pero muy selectivo, que desarrollará sus actividades en un contexto de violencia política y abandono del Estado.

1.3 Emergencia de las universidades con dueños en el marco de la expansión general del sistema universitario

Con la restauración democrática y la sanción en 1983 de la Ley Universitaria 23.733, las universidades públicas retoman el camino de la legitimidad y el fortalecimiento de sus diversas formas de representación, pero en un contexto de reducida asignación presupuestaria. Esta situación ocurre en un contexto de masificación y radicalización política presentes en casi todas las universidades públicas del país, lo que profundizó la brecha entre la calidad educativa del sistema público y el privado (Sandoval López, 2002). Este último sector crece con dos dinámicas diferentes: en los años 80, se inicia un proceso de expansión del modelo privado tradicional y, en los años 90, se crea un nuevo modelo denominado “universidades con dueños”.

El Decreto Legislativo 882 de 1996 habilita el lucro en educación e impulsa un proceso sin precedentes de creación de universidades privadas con fines de lucro, favoreciendo la

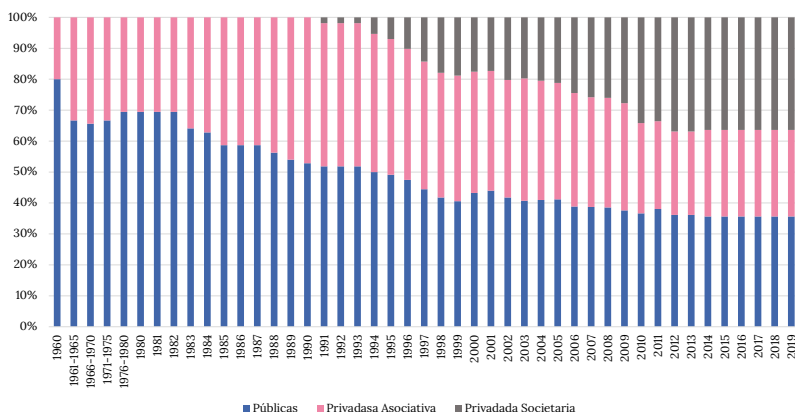
conformación de un mercado universitario en un contexto regional de promoción de la inversión privada en educación. El decreto crea dos situaciones jurídicas generando un nuevo proceso de diferenciación dentro del sector privado: universidades asociativas (sin fines de lucro) y societarias (con fines de lucro).

Las universidades privadas se triplicaron desde mediados de los años 90, dentro de ellas, fueron las instituciones con fines de lucro –algunas de las cuales habían sido habilitadas con anterioridad al decreto, pero con la nueva normativa cambiaron su situación jurídica– las que tuvieron un mayor incremento. En paralelo, el sector público, que ya era amplio y estaba regionalizado, casi duplicó el número de universidades en este período, con un pico de crecimiento entre el 2010 y 2011, producto de universidades emplazadas fundamentalmente en las provincias. Se sostiene que la expansión de estas universidades siguió una lógica político-partidaria, sin una planificación que respondiera a las necesidades de la zona; muchas de ellas tuvieron lentos procesos de institucionalización.

Entonces, el proceso de expansión involucró a ambos sectores, público y privado, y provocó que el número de universidades peruanas que brindaban servicios académicos pasara de 56 en el año 1995 a 143 para el 2019, conformando un conglomerado de 51 universidades de gestión pública y 92 de gestión privada (más de la mitad de gestión societaria). Este proceso de expansión se contiene en el año 2012 con la «Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un período de cinco años» (Ley N° 29.971), que prohíbe la creación y el otorgamiento de autorización para el funcionamiento de nuevas universidades y filiales por un período de cinco años. Aunque se registra que, en el 2014, se crearon 2 instituciones asociativas y 6 instituciones públicas antes de que entrara en vigencia la moratoria.

Estos procesos tienen un fuerte impacto en la configuración del sistema universitario, como se observa en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N° 2. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE UNIVERSIDADES
POR TIPO DE INSTITUCIÓN. PERÚ, PERÍODO 1960-2019



Fuente: Lista de Universidades Públicas y Privadas - SUNEDU.

El sector público va perdiendo representación respecto del privado. En 1994 este sector alcanza las mismas dimensiones del primero, con un 50% de instituciones en cada uno, lo que representó el punto de inflexión a partir del cual el privado se expande de forma vertiginosa y supera ampliamente al público. El proceso de expansión durante el nuevo siglo invirtió el porcentaje de representación entre el sector público y el privado: de las 143 universidades, ahora el 36% son de gestión pública y el 64% de gestión privada. También es posible decir que, para el 2019, existía la misma cantidad de universidades públicas que privadas con fines de lucro. Cuando éstas fueron habilitadas lograron representar rápidamente el 19% de la oferta y para el año 2014 duplicaron su representación e igualaron la presencia de las universidades públicas, respondiendo a la demanda mediante la absorción de una gran cantidad de matrícula.

En síntesis, la expansión que se inicia a mediados de los años 90 cambia la fisonomía de la educación universitaria en Perú: se triplica la cantidad de instituciones, se invierte la presencia de los sectores público y privado de los años 80 y se crea un mercado universitario con la presencia imponente de universidades con fines de lucro. Benavides, León, Haag y Cueva (2015) reconocen que este grupo de universidades denominadas

“universidades-empresa” o “universidades con dueños” es diverso: algunas tienen buenos posicionamientos en el mercado, y otras son instituciones pequeñas y de pobre infraestructura.

Dentro de éstas, algunas universidades son producto de iniciativas nacionales, y entre ellas se distinguen por trabajar con diferentes escalas. Entre las de tamaño grande es posible señalar a la Universidad César Vallejo, creada en 1991 por César Acuña, empresario y político, líder y fundador del partido Alianza para el Progreso, gobernador, congresista en varios períodos y candidato a presidente, y la Universidad Alas Peruanas, creada en 1996 por la Cooperativa de Servicios Múltiples Alas Peruanas, fundada en 1968 con socios que pertenecían a las Fuerzas Armadas. Ahora tiene como dueño a Fidel Ramírez, quien tiene vinculaciones con el poder mediante lazos familiares. La matrícula de ambas es casi cuatro veces más que la de la Universidad Mayor de San Marcos. Entre las de tamaño chico, se puede mencionar, como ejemplo, a la Universidad de San Ignacio de Loyola, creada por el ex-vicepresidente y ministro de Comercio Exterior y Turismo durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006), Raúl Diez Canseco Terry, político y exitoso empresario en el área educativa con presencia en la región y en Estados Unidos, y pionero en el Perú en las franquicias del negocio de *fast food*; y a la Universidad TELESUP, fundada por José Luna Gálvez, congresista y líder del partido Podemos Perú, y administrada por su hijo José Luis Luna Morales, también empresario y político, con presencia en las bancas del Congreso de la República. Finalmente, es posible identificar un grupo mayoritario conformado por pequeñas universidades como la Universidad del Pacífico, que es una institución tradicional de élite que ofrece una educación de alta calidad y que cambió su condición, pasando de asociativas a societaria, no con el propósito de distribución de utilidades, sino para dotarse de una mayor flexibilidad administrativa, capacidad de gestión y capacidad competitiva, así como también hay otras que se expandieron territorialmente con dueños locales que se iniciaron con muy bajos estándares de calidad. Estas instituciones

están focalizadas en carreras de grado profesionales como derecho, administración, educación y contabilidad, con planta de docentes de tiempo parcial con bajos salarios y con infraestructuras deficientes.

Un segundo grupo de universidades de gestión privada de tipo societaria es producto de iniciativas extranjeras. De este grupo se destacan la Universidad Peruana del Norte y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, adquiridas por el Grupo Laureate en 1994. Son dos universidades de tamaño mediano, más grandes que la UNMSM, y entre ellas se diferencian en sus perfiles institucionales por dirigirse a poblaciones distintas: mientras que la primera está orientada a estudiantes que trabajan con aranceles más bajos y carreras profesionales prácticas y técnicas que se ofrecen en bandas horarias que permiten combinar trabajo y estudio, la segunda se centran más en la formación académica e integral.

A la expansión institucional se suma el crecimiento, con un bajo grado de control y racionalidad de las “filiales” que por lo general tiene una dudosa calidad (Comisión por la Segunda Reforma, 2006). En general las carreras más ofertadas son educación, derecho, administración, contabilidad, economía, enfermería, aquellas que no requieren mayor equipamiento e infraestructura y que pueden ofrecerse mediante modalidades “no presenciales”.

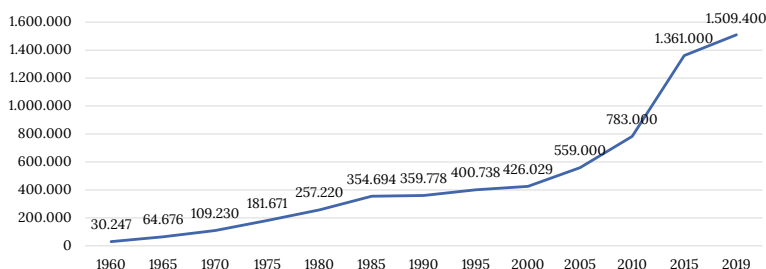
1.4 Procesos de expansión de la matrícula: la captación de la demanda por parte de las universidades de bajo costo

El primer proceso de expansión fuerte de la matrícula se produce en los años 60 y 70 con una tasa de crecimiento de 261% (GRADE, 1990) que supuso pasar de 30.000 estudiantes a casi 110.000 en 1970, alcanzando los 257.000 en 1980. En este proceso tuvo impacto el acceso gratuito a las universidades públicas establecido por la Ley de la Gratuidad de la Enseñanza (N° 14.693) de 1963 que incluye a los estudios universitarios, aunque se vio limitado porque al año siguiente se implementó un sistema de ingreso selectivo en el marco de la autonomía universitaria. Para 1970, el número de postulantes universitarios ascendió a 64 mil, pero este

incremento no tuvo como correlato un aumento proporcional en el número de ingresantes en las universidades públicas: entre 1965 y 1985, la tasa de admisión en ellas bajó de 44% al 20% (Díaz, 2008).

Durante los siguientes años, el crecimiento de la cantidad de estudiantes continuó a un ritmo más lento, hasta el segundo proceso de expansión fuerte a partir del 2000, cuando el sistema pasa de contener 426.000 estudiantes a 783.000 en el 2010, y llega a 1.509.000 en el 2019, lo que supone una tasa bruta de ES del 53,31% (OCTS-OEI y RedÍndices, 2019). Estos datos evidencian que Perú sigue los procesos generales de masificación y universalización de la ES en la región, pero que estos procesos son garantizados principalmente por el sector privado.

GRÁFICO N° 3. EVOLUCIÓN DEL TOTAL DE LA MATRICULA UNIVERSITARIA PERÚ, 1960-2019



Fuentes: 1960-1984: GRADE (1990). 1985-2000/2001-2015: Asociación Nacional de Rectores (ANR). 2016-2019: SUNEDU.

El crecimiento de la demanda por educación terciaria se explica en gran medida como producto de la expansión de la educación secundaria y el rápido incremento de la tasa de culminación en un contexto de reducción de la pobreza, crecimiento económico y migración hacia las ciudades (Cuenca y Reátegui, 2016).

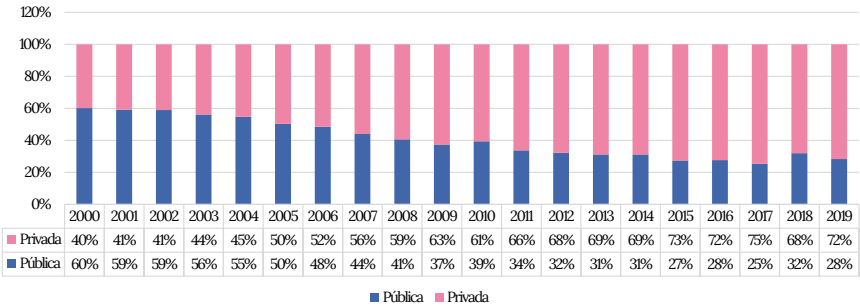
Otro factor que explica el explosivo crecimiento de la matrícula universitaria es la creación de universidades que establecieron menos exigencias en los exámenes de ingreso, en un contexto en el que se profundiza la selectividad en las universidades públicas. Mientras que, en 1960, 1 de cada 3 postulantes ingresaba a la universidad, en 1990 sólo 1 de cada 7 (Sandoval

López, 2002). Estos procesos fueron más profundos en el caso de la UNMSM porque en 1990 aceptaban 12 de cada 100 solicitudes, mientras que diez años después la tasa de aceptación bajó a 8, marcando así una tendencia contraria a la democratización que caracterizó a la institución en períodos previos (Garfias, 2015).

Este crecimiento produjo un fenómeno que Sota Nadal (2006) denominó “aumento de masa sin estructura” y Lynch (2006) “masificación sin proyecto”. Por eso, la absorción de la demanda de ES tiene como consecuencia la creación de universidades privadas, en especial las de “bajo costo”, por constituirse en una alternativa de oportunidad educativa ante la restricción para acceder a otras instituciones con altos niveles de selectividad como las públicas o privadas tradicionales.

Como se observa en el siguiente gráfico, hasta el año 2005 los alumnos matriculados en universidades públicas superan a los de las universidades privadas, a pesar de la expansión institucional promovida especialmente por estas últimas. Ese año la matrícula se distribuyó 50-50 y, al año siguiente, los datos muestran cómo lxs estudiantes en el sector privado superan a los del sector público: 52%-48%. La tendencia se profundiza a pesar de la creación de universidades públicas, hasta alcanzar una distribución del 75%-25% en el 2017 y de 72%-28% en el 2019. Estos datos muestran el grado profundo de privatización de la matrícula, en tanto 7 estudiantes de cada 10 asisten a una universidad privada.

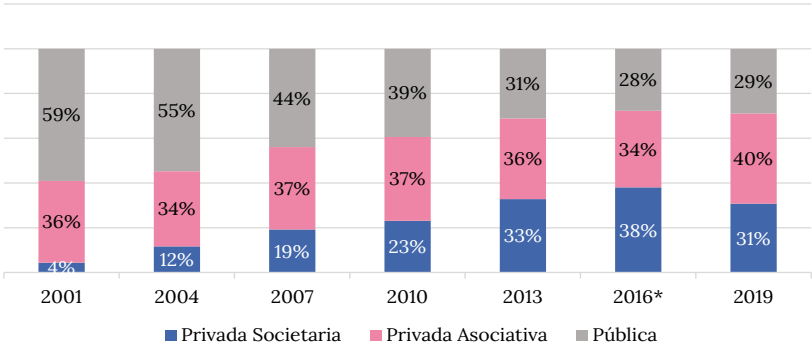
GRÁFICO N° 4. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA MATRICULA SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN, 2000-2019



Fuente: Datos estadísticos Universitarios - ANR y SUNEDU.

En particular, la matrícula de las universidades privadas “societarias” pasa de 16.000 a 534.000 estudiantes en el período que va del 2000 al 2017.² En términos proporcionales, se puede observar en el gráfico siguiente cómo las universidades privadas con fines de lucro aumentaron su presencia en la distribución porcentual, representando pérdidas en las universidades tradicionales públicas y privadas. Es más, se observa cómo la pérdida de representación de la matrícula en el sector público es ganada por la matrícula de las universidades privadas con fines de lucro, que pasa del 4% en el año 2000 al 39% en el año 2017, mientras la de las universidades públicas decrece del 60% al 25%.

GRÁFICO N° 5. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA MATRÍCULA POR TIPO DE INSTITUCIÓN. PERÚ, 2001-2019



Fuente: Años 2000-2015: Datos estadísticos Universitarios - ANR en: Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana. Años 2016-2017: SUNEDU - Sistema de Información para el Informe Bienal - SIBE.

Al analizar la matrícula de un conjunto³ de universidades públicas y privadas para el año 2017, es posible observar que mientras la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, que es la universidad pública más grande, tiene una matrícula de 32.662 estudiantes, la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas del Grupo Laureate tiene el doble de tamaño y la Universidad Alas

² La SUNEDU dejó de diferenciar entre universidades societarias y asociativas, por lo que se presentan los datos hasta el 2017.

³ Solo se contaba con datos de estas universidades para realizar la comparación.

Peruanas y la Universidad César Vallejos la triplican. De allí que las universidades grandes en Perú sean privadas del tipo societario. Además, un análisis comparado entre los años 2010 y 2017 muestra que las tasas de crecimiento más altas se registraron en un conjunto de universidades privadas con fines de lucro: un 310% la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas; un 192% la Universidad César Vallejos y un 78% la Universidad Alas Peruanas.

TABLA N° 1. TASA DE CRECIMIENTO POR UNIVERSIDAD, 2010-2017

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

Fuente: Año 2010. Datos estadísticos Universitarios - ANR en: Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana. Año 2017: SUNEDU - Sistema de Información para el Informe Bienal - SIBE

La expansión de la matrícula se refleja a su vez en las graduaciones, que pasaron de 72.113 en el año 2005 (Vega Ganoza y Vega Franco, 2006) a 211.823 doce años después, en el 2017. Para este último año, el 35,9% era egresado del sector público y el 64,1% del sector privado. Los datos más actualizados para el año 2019 muestran que esa tendencia se profundiza: el 33,65% egresan del sector público y 66,35 del privado, es decir, solo 1 de cada 3 egresados lo es de universidades públicas (OCTS-OEI y RedIndices, 2019)

2. La regulación del sistema de educación superior: una reconstrucción del borramiento de las diferencias entre universidades públicas y privadas

Ante la gran expansión del sistema privado bajo una lógica en la que los valores ligados al lucro prevalecieron a los académicos, el Estado interviene *a posteriori* para poner orden al mercado desregulado, lo que finalmente termina sometiendo a la universidad pública al control estatal. A continuación, se presenta un análisis de este proceso, haciendo especial énfasis en el borramiento de las diferencias entre los sectores, y se analiza la fuerte incidencia del sector privado en la construcción de esa regulación, lo que evidencia una *privatización de la política pública*.

2.1 Conformación de un libre mercado universitario y la habilitación al lucro

Con el propósito de generar las condiciones para implementar una reforma *pro* mercado y de controlar a las universidades públicas, durante la presidencia de Alberto Fujimori se emite el Decreto Legislativo N° 739 de 1991, que deja en suspenso los artículos de la Ley Universitaria 23.733 referidos a la autonomía e inviolabilidad del claustro universitario, permitiendo la intervención militar de las universidades.⁴ En 1992, con el autogolpe y la

⁴ Además, se implementan una serie de medidas académicas como el bachillerato automático, facilitando la obtención del grado académico para promover el empleo; la asistencia obligatoria, estableciendo el 30% de inasistencias para

dictadura civil militar impuesta por el entonces presidente, se inicia el proceso de intervención de las universidades públicas, consideradas “focos de subversión”, en un contexto de reducción del presupuesto de las universidades tradicionales que profundiza la situación de abandono de las décadas anteriores, generando las condiciones de factibilidad para implementar los puntos más radicales del programa neoliberal para la ES promovido en la región durante los años 90 por los organismos internacionales: la conformación de un mercado educativo.

En 1996 se habilita a que las universidades privadas funcionen como empresas a través del Decreto Ley N° 882 (Ley de Promoción de la Inversión en Educación), que establecía que toda persona natural o jurídica tenía el derecho de la libre iniciativa privada para organizar instituciones educativas. Este cambio en la legislación libera el mercado educativo y permite el reparto de excedentes entre los inversionistas de una determinada institución educativa; además, se estimula la inversión privada con la creación de un crédito tributario por reinversión para compensar a las universidades con fines de lucro en el pago del 30% de sus excedentes al fisco.

Las nuevas reglas de juego –que fueron más un impulso desde arriba que la demanda del sector privado existente en generar desregulaciones– dieron lugar a una expansión desmedida de un nuevo modelo de institución universitaria privada: las universidades “con dueños”, aquellas que tienen como finalidad principal obtener ganancias con la ecuación de “bajo costo y fácil ingreso” que permita la captación de una matrícula que no logra ingresar a las instituciones tradicionales por los sistemas de ingreso restricto y/o los altos aranceles. En un contexto de comercialización de la educación y de escasa eficacia de los mecanismos de regulación y evaluación, estas instituciones de “bajo costo” –denominadas “universidades chicha”–, defraudaron a estudiantes al

desaprobar al estudiante; la sanción con expulsión de la participación de los estudiantes en actividades que alteren el orden institucional y la pérdida de la gratuidad de la enseñanza y de los servicios de bienestar.

convertirse en una gran “estafa educativa”, limitando las expectativas de obtener un título universitario para un ingreso al mercado laboral. Por ejemplo, las instalaciones donde se desarrollaron clases eran de una condición de precariedad extrema, así como también se desarrollaban estrategias como “fachada falsa” para aparentar la existencia de instalaciones edilicias inexistentes.⁵

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

Esta nueva configuración condujo a un descenso abrupto de la calidad de la enseñanza y de la actividad investigadora, e incluso a una reconstitución de la oferta de carreras (Benavides, León, Haag y Cueva, 2015), instalando la necesidad imperiosa de revisar los procesos de regulación y control del funcionamiento de las universidades que pusiera un coto a la lógica mercantil feroz que ordenaba el nivel universitario.

2.2 De la coordinación a la regulación: alianza entre las universidades públicas y las privadas tradicionales

En 1960, cuando se reconoció la autonomía universitaria y el cogobierno, se instituyó también una primera instancia de coordinación: el Consejo Interuniversitario, conformado por los rectores de las universidades públicas (Ley Universitaria N° 13.417). Hasta ese momento, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos fungió de órgano suprauniversitario respecto a las

⁵ En la web es posible encontrar notas periodísticas al Gral. Mora, presidente de la Comisión de Educación y quien lideró el proyecto y la sanción de la Ley, proporcionando una importante cantidad de ejemplos.

otras universidades (Rodríguez Chávez, 2007). Luego, con la expansión institucional del sector privado en lo que se ha denominado primera ola, se intentó regular y articular a las instituciones promoviendo la idea de “sistema” con la creación del Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP) (Decreto Ley N° 17.437/69), conformado por siete rectores de las universidades de mayor antigüedad, los presidentes de los Consejos Regionales y dos rectores de las universidades privadas. Es decir, este ente coordinador mantenía a las primeras universidades públicas como rectoras del sistema. Con posterioridad, el CONUP devino en una Comisión Administradora designada por el Ministerio de Educación.

Con la sanción de la Ley Universitaria N° 23.733 en 1983 que tenía como base los principios de democratización universitaria en clave de resguardo de su autonomía y ejercicio del cogobierno, se crea la Asamblea Nacional de Rectores (ANR), un órgano público descentralizado con autonomía, con funciones de coordinación y conformado por rectores de las universidades nacionales y privadas. Esta norma pone en pie de igualdad a las universidades públicas y privadas, aunque en el momento de su sanción el sistema universitario estaba conformado por veinticinco universidades públicas y apenas once privadas. En este sentido, se instala un órgano de gobierno basado en un modelo de autorregulación del sistema en el que las universidades tradicionales –por número– se constituían en rectoras del mismo, reservando en la Comisión de Coordinación Interuniversitaria un lugar destacado para los rectores de las siete universidades de mayor antigüedad, incluyendo esta vez a la primera universidad privada.

A mediados de los años 90, el funcionamiento de la ANR cambia sustancialmente cuando, como órgano autónomo adscrito, se suma el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU) mediante la Ley N° 26.439 de 1995. Este espacio estaba integrado por cinco exrectores, tres que representan a las universidades nacionales y los dos

restantes a las privadas, y asume una tarea central en un contexto de incentivos al sector privado: autorizar el funcionamiento de nuevas universidades. El proceso suponía la evaluación del Proyecto de Desarrollo Institucional presentado por su promotora, si era aprobado se permitía automáticamente la inscripción para la autorización provisional, luego de un año se evaluaba su implementación, culminando con el veredicto del Pleno, y transcurrido cinco años se daba la autorización para el funcionamiento definitivo de la universidad. Sin embargo, en un contexto donde estaba habilitado el lucro, esta función, más de regulación que de coordinación, no contuvo el crecimiento veloz de las “universidades con dueño”.

El ritmo acelerado de la expansión de este tipo de instituciones modificó la representación del sector privado respecto del sector público e, incluso, de las privadas tradicionales en la ARN. Así, los “juegos políticos” relajaron los marcos legales y condujeron a que “el tráfico de favores” dentro del órgano autorizara la creación y el funcionamiento de instituciones con dudosas condiciones de infraestructura y calidad educativa. Al respecto, Casas Sulca (2012) sostiene que el Decreto Legislativo N° 882/1996 determinó la visión del Estado para pensar la universidad, por lo que el CONAFU estuvo forzado a acomodar su ejercicio práctico, demostrando así debilidades políticas para el sostenimiento de sus funciones. Pero, además, el autor muestra que, si bien cada año se cancelaron permisos de funcionamiento por no cumplir con los estándares (por ejemplo, en el 2008 se rechazaron 8 de 9), los interesados impusieron juicios o denuncias y obtuvieron un recurso judicial que los habilitaba a operar por un tiempo. De allí que el funcionamiento de universidades con resoluciones judiciales fue una práctica utilizada para evitar el procedimiento administrativo que se exigía.

Estas situaciones deslegitimaron el funcionamiento de la CONAFU y de la ARN y, con ello, la posibilidad de una instancia de coordinación desde las propias universidades, como aquella propuesta que hiciera la Comisión de la Segunda Reforma

Universitaria,⁶ un espacio impulsado en la primavera democrática de principios de siglo por el Ministerio de Educación. La conformación de la comisión plasmó una alianza entre las universidades públicas y las privadas más antiguas, para construir una alternativa a la configuración de un sistema universitario ordenado bajo la lógica de los “negocios”. Se generaron espacios de participación en diferentes universidades, donde se desarrollaron conferencias y talleres entre los años 2004, y se instalaron temas en el debate como: involucramiento activo del Estado y la sociedad civil con el destino y futuro de las universidades; elevación de los requisitos para la constitución de nuevas instituciones; radicalización de la democracia con elecciones universales y directas de autoridades; conformación de un órgano autónomo integrado por representantes del Estado, la sociedad civil y la academia con las funciones de acreditación, supervisión y planificación; reforzamiento de la investigación y postgrado; reconocimiento de los distintos tipos de universidades, sometiéndolas a procesos de evaluación y supervisión vinculantes; financiamiento combinado para las universidades públicas entre la modalidad automática y el condicionado por metas y resultados. En este sentido, el proyecto articulaba la tradición reformista con los nuevos aires que proponían una nueva relación entre el Estado y las universidades, orientados a controlar el sector privado y regular el sector público.

Desde el convencimiento de la necesidad de modificar el esquema de regulación del conjunto del sistema, se planteó la creación de un organismo que naciera de las universidades (Lynch, 2019b): el Consejo Nacional de Universidades. Se propuso como un órgano adscrito a la presidencia del Consejo de Ministros, encargado de normar, regular, coordinar y fiscalizar la actividad universitaria y el desarrollo de la red de universidades. Se preveía una conformación de siete miembros elegidos por el Congreso de la República que representaban a las universidades tradicionales, la sociedad civil y el poder ejecutivo: dos por las

⁶ Ver Lynch (2005).

universidades públicas más antiguas; dos por las privadas más antiguas; dos miembros a propuesta por las Academias y los Colegios Profesionales y un miembro propuesto por el Poder Ejecutivo. Además, los representantes por las universidades no debían ser rectores ni haber ejercido ese cargo en un plazo menor a dos años, debían ser profesorxs con una larga experiencia universitaria con las máximas categorías y poseer título de doctor. Este órgano de gobierno reconocía como rectoras del sistema a las universidades tradicionales que representaban un modelo de universidad centrado en la enseñanza y la investigación.

El proyecto de ley que contenía esta propuesta fue aprobado en la Comisión de Educación en el año 2009, sin llegar al Pleno del Congreso de la República. Es que un año antes se produjo un parteaguas, cuando el Tribunal Constitucional, órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad en el Perú, sostuvo que, al no existir mecanismos institucionales efectivos que permitieran asegurar la calidad del servicio brindado por las universidades, el Estado había renunciado a su rol de supervisor, por lo que lo instó a adoptar de inmediato las medidas necesarias para una reforma, al mismo tiempo que ponía en cuestión los espacios de coordinación existentes, marcando así el camino para instaurar un esquema de regulación por fuera del control de la base del sistema universitario. El Tribunal Constitucional señaló que:

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

2.3 Pocos avances desde el Estado y alta presencia de agencias privadas nacionales e internacionales como garantes de la calidad universitaria

A diez años de la publicación del Decreto Legislativo N° 882, en un contexto de cuestionamiento de la calidad, se crea en el 2006 el Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa – SINEACE (Ley N° 28.740). Se trata de un organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Educación que tiene por función evaluar la calidad de la Educación Básica, la Educación Superior Universitaria y la No Universitaria, lo que diluía las diferencias institucionales entre niveles educativos cuando aún estaba en vigencia la Ley Universitaria 23.733 de 1983, que reconocía la autonomía universitaria y establecía una relación entre la universidad y el Estado que difería de la relación burocrática que éste mantiene con escuelas y colegios. El SINEACE fue el primer gesto de establecer una regulación por parte del gobierno con un procedimiento indirecto de intervención y encauzamiento de las instituciones universitarias.

La universidad peruana contaba con antecedentes de procesos de acreditación que respondían a modelos diferentes: por un lado, en la década del 90, se promovió la acreditación de carreras de grado en el área de salud desde la Asociación Peruana de Facultades de Medicina (ASPEFAM), en articulación con el Ministerio de Salud y las Universidades de San Marcos y Cayetano Heredia. Los seminarios sobre acreditación y la creación de la Comisión para la Acreditación de Facultades o Escuelas de Medicina Humana (CAFME), adscripta al Ministerio de Salud en el 2001, colaboraron en impulsar la cultura de la calidad en la formación médica e instalaron en la agenda política y universitaria la necesidad de la acreditación (López Soria, 2004). Por otro lado, desde la ANR se constituyó en el 2002 la Comisión Nacional de Rectores para la Acreditación Universitaria (CNRAU), compuesta por cinco rectores con el propósito de promover la evaluación, facilitar que se instalen mecanismos permanentes de autoevaluación, así como también proponer estándares de acreditación

y de evaluación universitaria. Estas acciones tuvieron el efecto de crear oficinas de evaluación y acreditación en universidades públicas y privadas. También se propuso la creación del Consejo Nacional de Acreditación Universitaria al Congreso de la República. En 2004, la ARN aprobó el Consejo como organismo autónomo, técnico, administrativo y con recursos propios, encargado de elaborar las normas para llevar a cabo los procesos de acreditación de la educación universitaria, así como la administración, la supervisión y la evaluación permanentes de las universidades.

Estas iniciativas, una que provenía desde las disciplinas de la salud y otra desde los rectores de las universidades, se dieron en una configuración del sistema universitario que aún no tenía acuerdos mínimos sobre la necesidad de garantizar la calidad de la ES –desde dónde, quiénes debían hacerlo y cómo hacerlo–, cuando la lógica mercantil ordenaba el funcionamiento del sistema universitario. La experiencia de SINEACE tampoco logró institucionalizar los procesos de evaluación, que para esta altura ya tenían importantes desarrollos en otros países de la región. El Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria, dentro del SINEACE, es la instancia encargada de diseñar procesos para fomentar una cultura de evaluación permanente en las universidades. Inició sus operaciones en el 2008 y durante los dos primeros años se diseñó el sistema de aseguramiento de calidad: el modelo de calidad y la guía para la acreditación. Recién se acreditó una carrera en el 2012 y otras cuatro en el 2013, mientras otras 1143 carreras estaban en proceso de autoevaluación.

Es decir, en el marco de la emergencia por el deterioro profundo de la calidad que estaba sufriendo el sistema universitario, se observa una marcada lentitud en los procedimientos que atentaban contra la institucionalización de la evaluación (CONEAU, 2013), al mismo tiempo que se expandieron las entidades acreditadoras privadas nacionales y extranjeras. Si bien el SINEACE ha autorizado solamente a la Agencia Evaluadora de la Calidad Educativa S.A.C. (AECEDU), a SGS Certificadora de

Educación S.A.C. y a la Entidad Evaluadora con Fines de Acreditación S.A.C. (EFFIA), es posible observar en las páginas web de las universidades los certificados de acreditación de diversas agencias privadas.

2.4 Más Estado en un sistema universitario que sigue volcado al lucro

A pesar de la existencia de diferentes espacios con funciones de regulación y acreditación, la expansión de universidades privadas continuó a un ritmo acentuado, especialmente aquellas instituciones con fines de lucro. Pero también en el sector público se crearon otras once universidades por fuera de Lima durante el 2010 y el 2011, producto de propuestas del gobierno orientadas por interés político-partidario (British Council, 2016), sin análisis de las necesidades de la zona y con dificultades para obtener el financiamiento necesario. Estos procesos dieron lugar al diseño de una “represa” legal que contuviera el incremento desmedido: en el año 2012, se sanciona la Ley N.º 29.971, denominada «Ley que establece la moratoria de creación de universidades públicas y privadas por un período de cinco años».⁷

Esta medida fue un punto de inflexión, que dio lugar al inicio de un cambio profundo en la educación universitaria en Perú con la sanción en el año 2014 de la Ley 30220, aprobada en el Congreso de la República con una pequeña diferencia de votos. La nueva normativa, que reemplaza a la sancionada en 1983, estuvo orientada fundamentalmente a ordenar el mercado universitario producto de la multiplicación desmedida de instituciones con fines de lucro que no garantizaban condiciones mínimas para operar como espacios de enseñanza. El Proyecto de Ley fue liderado por el presidente de la Comisión de Educación, el General Mora,⁸ quien conformó un comité consultivo de siete especialistas: algunos que ya venían impulsando una nueva

⁷ Tiene una prórroga en el 2018 por dos años más (Ley N.º 30759).

⁸ Para conocer más sobre su mirada sobre la Educación Superior, consultar Mora Zervallós (2015).

legislación desde principios de siglo, retomando el proyecto de la *Comisión de la Segunda Reforma*; junto con otros académicos y expertos en educación de universidades privadas tradicionales e instituciones de investigación privados.

Se trató de un proceso que tuvo su origen en el espacio legislativo, pero cuando se convierte en prioridad para el gobierno, se producen las últimas negociaciones que permiten que el proyecto sea aprobado, aunque por una escasa diferencia de votos. Los cambios incorporados modificaron la orientación del proyecto original: en su artículo 1º, la ley reconoce al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación, como rector de las políticas universitarias, de abandona así un modelo de sistema universitarios autorregulado por uno regulado; se reemplazó el Consejo Nacional de Universidades por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), un órgano que regula desde arriba y desde afuera del espacio universitario; y se borra toda mención a la derogación del DL 882/96 por lo que el lucro siguió habilitado.

El debate sobre la Ley evidenció también la densa trama que enlaza intereses económicos y políticos que se plasmaron en la presencia de representantes de las universidades privadas con fines de lucro en la Comisión de Educación para blindar desde allí sus intereses particulares y permite sostener la privatización del sistema universitario peruano. Según la crónica de Ugaz (2016), quien lideraba la sanción de la Ley debió enfrentarse a nueve congresistas que eran dueños o estaban ligados a las universidades privadas con fines de lucro, algunas de ellas de gran tamaño, como se señaló en el apartado anterior. Una vez aprobada la Ley Universitaria que inició la reforma para el nivel, se presentaron una serie de cuestionamientos vinculados a su legitimidad, que la debilitaron durante el primer año y medio posterior a su promulgación.

2.5 La SUNEDU se consolida entre los órganos de gobierno del sistema universitario para contrarrestar la privatización “especulativa”

Ante la gran expansión del sistema privado bajo una lógica en la que los valores ligados al lucro prevalecieron a los académicos, el Estado tuvo una intervención *a posteriori* para poner orden a ese mercado desregulado. A partir de los años 80, comenzó a establecer ciertas exigencias a las universidades privadas, pero el proceso terminó sometiendo a la universidad pública al control estatal en el comienzo de este nuevo siglo, en sintonía con procesos regionales (Krotsch, 2001; Bentancur, 2004). A continuación, se presenta un análisis de la normativa que regula el sistema universitario, haciendo especial énfasis en el borramiento de las diferencias entre los sectores que asumen diferentes formas en el tiempo.

Con la Ley 30220/14, se establece una nueva relación entre el Estado y las universidades con la definición de la rectoría a cargo del Ministerio de Educación (ME), espacio que durante tiempo ejerció la UNMSM, luego las universidades públicas y después las universidades tradicionales. Este cambio modifica el sentido de la orientación del poder y complejiza el gobierno del sistema universitario porque el nuevo arreglo institucional incluye a la Dirección General de Educación Superior Universitaria dependiente del ME, a la SUNEDU a cargo del licenciamiento para el funcionamiento de las universidades como ente adscrito al ME y a la CONEAU (Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Superior Universitaria) como parte del SINEACE.

La SUNEDU es un organismo público especializado con autonomía técnica, presupuestaria y administrativa, que tiene por finalidad supervisar la calidad del servicio brindado por todas las universidades mediante la verificación del cumplimiento de condiciones básicas de calidad⁹ a través de un procedimien-

⁹ En la ley se señala que la licencia para el funcionamiento de las universidades será otorgada sólo a quienes aprueben como mínimo en los siguientes aspectos:

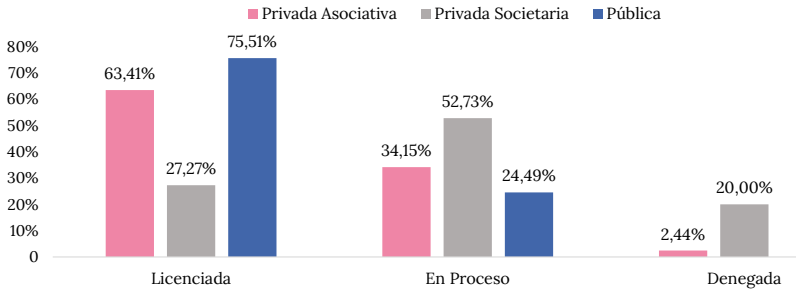
to denominado Licenciamiento Institucional y de Programas. El Ministerio de Educación designa al superintendente y el directorio está conformado por un representante jerárquico del Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), y otros cinco miembros seleccionados mediante concurso público organizado por el Ministerio de Educación, ratificados por el Consejo Nacional de Educación, y designados finalmente por una resolución firmada por el ministro de educación. Al no ser elegidas por las universidades y no ejercer su rol en representación de las instituciones, se trata de un espacio colegiado cuyos miembros se definen *desde arriba y desde afuera* de las universidades (Lynch, 2019a). De allí que haya sido objeto de un fuerte cuestionamiento por materializar la presencia del Poder Ejecutivo en la regulación de las universidades y poner en cuestión la autonomía de las universidades. El cuestionamiento proviene de quienes reconocen las profundas tradiciones reformistas de la autonomía universitaria como el autogobierno democrático, pero también de quienes banalizan dichas tradiciones apelando a la no intromisión del Estado en las instituciones privadas bajo el principio de libertad de enseñanza resignificado por los principios de libertad de mercado.

En noviembre de 2015, el Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad de la Ley Universitaria y de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria como el ente regulador del servicio educativo superior universitario, porque entendió que su creación y funcionamiento no atentan contra la autonomía universitaria. Para finales de 2019, se completó el proceso de licenciamiento de instituciones de 117 universidades, se le otorgó la licencia a 84 y se les denegó a 33 y continúan en proceso de evaluación 23 instituciones. Como se señala en el Gráfico 12, hasta el 2019, el total de universidades con licencia

a) La existencia de objetivos académicos (grados y títulos, así como planes de estudios); b) Previsión económica y financiera; c) Infraestructura y equipamiento; d) Líneas de investigación; e) Contar con al menos 25% de lxs docentes contratadxs a tiempo completo; f) Contar con servicios educacionales complementarios; g) Contar con mecanismos de mediación e inserción laboral.

denegada son privadas y casi todas son privadas societarias, aquellas universidades que entran en la categoría de instituciones “con dueños” o “universidades chicha” como la llaman en Perú. Desde el inicio del proceso de licenciamiento, 325 locales, de los cuales 63% son universidades societarias, entraron en un proceso de cese de funcionamiento a nivel nacional, por decisión de las propias instituciones o por consecuencia de la denegatoria de licenciamiento (Sunedu, 2020).

GRÁFICO N° 6. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL ESTADO DE LICENCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN. PERÚ, AÑO 2019



Fuente: SUNEDU - Sistema de Información para el Informe Bienal - SIBE.

La denegación de licencias generó que, en el año 2019, la SUNEDU reciba un nuevo embate por parte de las universidades con dueños: desde el Congreso de la Nación, se le aprobaron a la Comisión de Educación facultades para investigar a la SUNEDU por 120 días. Quienes votaron a favor de la propuesta tienen vínculos con universidades recientemente sancionadas o que aún no han sido licenciadas,¹⁰ evidenciando así, nuevamente, la articulación de intereses entre la representación política y el poder económico nacido del lucro de las universidades privadas en el país. Pero la SUNEDU es una institución que ha adquirido un alto

¹⁰ <https://elcomercio.pe/opinion/editorial/sunedu-congreso-educacion-arim-borgo-tamar-editorial-resquebrajar-reforma-noticia-ecpm-672237-noticia/?outputType=amp>

grado de legitimidad y tiene mucho apoyo de la opinión pública¹¹. Esta posición central que ha ocupado dentro de los organismos que conforman el gobierno del sistema universitario, dio lugar a que avance en sus atribuciones más allá de la regulación, poniendo en cuestión la autonomía de las universidades. Según Lynch (2021, 2019a), la SUNEDU tiene atribuciones intervencionistas al pretender observar planes de estudio y la carrera docente, y señalar directivas sobre la dinámica de su funcionamiento interno, lo que es posible definir como un avasallamiento de la autonomía universitaria.

En paralelo, la Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) dependiente del Despacho Viceministerial de Gestión Pedagógica del ME, que tiene como funciones el diseño de políticas para el desarrollo y aseguramiento de la calidad universitaria, proponer normas que regulen las universidades públicas y privadas, y promover la mejora y el uso eficaz de los recursos públicos por las universidades, ha tenido ciertas dificultades para lograr grados de institucionalidad y de efectividad en las políticas. En parte porque esta dirección es producto de un derrotero que tiene su origen en la Oficina de Coordinación Universitaria del ME, que dada la tradición de autonomía de las universidades que se conjugó primero con un abandono por parte del Estado desde los años 70 y segundo con la idea de libre mercado, no generaba la necesidad de ningún tipo de desarrollo gubernamental, cuando en el resto de los países se configuraban estructuras neointervencionistas (Acosta Silva, 2002).

En el 2006 se conforma la Dirección de Coordinación Universitaria dentro de la Dirección Nacional de Educación Superior y Técnico Profesional, y en el año 2015 se jerarquiza como parte de ejercicio de rectoría que asumió el Estado respecto de las universidades. Este proceso supone pasar de la elaboración de

¹¹ Ha mostrado eficacia y eficiencia no solo como sistema de regulación sino también en los servicios a lxs estudiantes como entrega de certificados de grado y de títulos, carnet para subsidios para el transporte público, etc. Además, elabora los Informes Bienales donde se presenta información estadística de calidad sobre dimensiones clave del desarrollo del sistema universitario

políticas generales a la implementación operativa al colocar a la universidad como materia de política pública, por lo que se comenzó lentamente a conformar equipos de trabajo. Las acciones estuvieron orientadas a generar cambios en el financiamiento de las universidades públicas: por un lado, en cuanto al financiamiento automático, la DGESU asume la tarea de consolidar los presupuestos de las universidades que en la práctica era un proceso vertical desde el Ministerio de Economía y Finanzas, siguiendo una tendencia inercial sin dar mucha respuesta a los reclamos de los rectores de las universidades. En este sentido, la DGESU modifica el esquema de negociación al funcionar como mediadora permitiendo que la negociación se realice en bloque, potenciando y evaluando en conjunto las brechas de financiamiento entre las universidades públicas. En paralelo introduce el “financiamiento condicionado” a partir de un presupuesto que comienza a distribuirse desde el Ministerio de Educación contra la presentación de proyectos de mejoramiento. En un inicio estuvieron orientados al fortalecimiento de la gestión para incentivar prácticas de planificación y gestión administrativa que permitan racionalizar el gasto de las universidades, luego las líneas de financiamiento se fueron ampliando hacia cuestiones académicas como investigación y movilidad de estudiantes, etc. especialmente para las “universidades prioritarias”, aquellas definidas así por la Ley 30220, justamente aquellas con mayor tradición reformista y bastante esquivas a la intervención del Estado. En este sentido, se incorpora mucho más tarde que en otros países de la región, la competencia vía programas para acceder a recursos públicos, que incluso estuvieron orientados a mejorar la gestión de los recursos bajo principios de eficacia y eficiencia.

Recién en el año 2019, cuando la SUNEDU recibe un embate, la DGESU con mayores grados de institucionalidad, una burocracia más calificada, y financiamiento para poder distribuir entre las universidades, organizó el UNIEjecutivo. Un espacio donde los rectores de las cincuenta y dos universidades públicas del país y representantes del gobierno se reunieron por primera vez para

generar consensos sobre la calidad de la educación universitaria y la implementación de políticas de ES. También se presentan los diferentes fondos concursables al que pueden acceder las universidades para mejorar la calidad y pertinencia con un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

Finalmente, el SINEACE con más de 10 años de funcionamiento, tiene un grado bajo de legitimidad que no le permite cumplir su función de promotor del mejoramiento de la calidad de la ES. Con la Ley 30.022/14, entró en un proceso de reorganización basado en un cuestionamiento a su enfoque y la baja credibilidad de sus dictámenes, que tenían como base las autorizaciones hechas por el ya deslegitimado CONAFU. Es así que, al año siguiente, se diferencian los propósitos de los órganos de aseguramiento de la calidad: si la SUNEDU asume un rol regulador, asegurando niveles básicos de calidad por medio de estándares, el SINEACE –como organismo acreditador– debe poner énfasis en el cumplimiento de resultados acordes con la misión de cada institución. Se definió que la acreditación es un proceso voluntario que combina la evaluación de una institución en función de sus propósitos, con un conjunto de estándares previamente definidos que dan garantía pública de la calidad de las universidades. En este sentido, mientras que el licenciamiento se estableció como una condición necesaria para funcionar, el proceso de acreditación permitiría avanzar en procesos de mejora de la calidad. Por ello, sólo las instituciones o programas que cuenten con la autorización de funcionamiento podrían solicitar la evaluación externa con fines de acreditación, o el reconocimiento que otorgan entidades acreditadoras nacionales o internacionales.

En paralelo a que se presentara un proyecto desde el Consejo Nacional de Educación para crear un Consejo Peruano de Acreditación de la Educación Superior (COPAES), en el 2016, la CONEAU (SINEACE) se planteó un nuevo enfoque más centrado en resultados que en procesos y más centrado en la retroalimentación efectiva para contribuir a la mejora que en una revisión de documentación en la que predominaba la verificación. También

se oficializó un nuevo esquema de acreditación denominado “Modelo de Acreditación para programas de Estudios de los Institutos y Escuelas de Educación Superior” que propone un cambio en el enfoque: pasar de uno basado en el cumplimiento de requisitos y estándares a uno que promueva la mejora continua y el desarrollo de capacidades institucionales para establecer procesos internos de mejora permanente (Resolución 022/16).

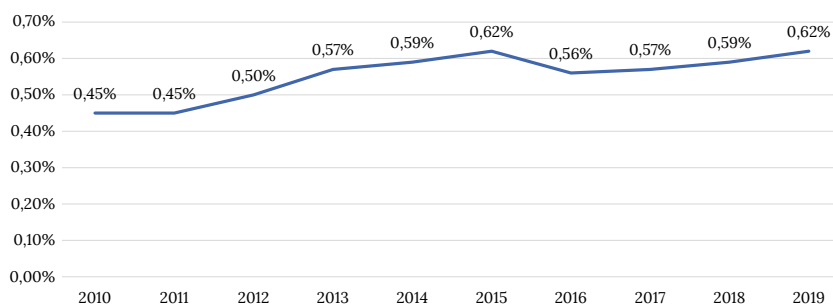
En síntesis, en el nuevo siglo se redefine el lugar del Estado en relación al sistema de ES en Perú. El Poder Ejecutivo, mediante el Ministerio de Educación adquiere un protagonismo nuevo, se jerarquiza la DGESU, aunque con dificultades para implementar políticas en las universidades públicas y se intenta fortalecer la acreditación desde el SINEACE sin éxito, aunque la SUNEDU es quien logra cierta legitimidad dada su efectividad y eficiencia en el reordenamiento del mercado universitario, con el cierre de un número considerable de instituciones. Es de destacar que la SUNEDU tuvo diferentes estilos de liderazgo: su primera superintendente, economista, egresada de la Universidad del Pacífico, con experiencia de trabajo en el Fondo Monetario Internacional y en la Superintendencia de Banca y Seguros; quien le sucedió fue un sociólogo egresado y profesor de la Pontificia Universidad Católica del Perú, investigador y director del Centro de estudio de Ciencias Sociales de Perú, que se había desempeñado como miembro del Consejo Directivo de la SUNEDU en periodos anteriores. Se observa allí, que quienes han ocupado esos espacios de dirección en una entidad con el poder que se le ha otorgado, provienen de las universidades privadas de élite.

3. Más inversión pública y más privatización: un análisis de los recursos públicos, su distribución y apropiación

En el comienzo de este siglo, en sintonía con la región, se registra una recuperación de la inversión pública en la ES en Perú. El gasto público dedicado al sector en relación al PBI aumentó de 0,45% a 0,62% en el período 2010-2019 (Gráfico N° 7). Este

aumento contrarresta la tendencia dominante a la baja de la inversión en ES desde los años 70 (Sandoval López, 2002) que expresa el abandono del Estado hacia las universidades públicas. Es decir, la última década registra un quiebre de la tendencia decreciente del financiamiento público en ES en Perú, en sintonía con las dinámicas regionales.

**GRÁFICO N° 7. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN SUPERIOR
COMO PORCENTAJE DEL PBI. PERÚ, 2010-2019**



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

Este aumento del gasto público en ES tuvo beneficios en el fortalecimiento del sector público, pero no logró contrarrestar dinámicas existentes. Por el contrario, se observa que se profundiza la mercantilización en las universidades públicas, en particular con aquellas medidas que de manera solapada ponen en tensión la gratuidad universitaria aún vigente por ley. Además, aparecieron nuevas formas de privatización mediante cambios en los mecanismos de distribución y de apropiación del financiamiento público, según el sector de gestión.

3.1 Mercantilización de la universidad pública y redefinición de la idea de gratuidad

Si bien la principal fuente de financiamiento de las universidades públicas de Perú ha sido el Tesoro, desde los años 70 su participación fue en descenso, mientras aumentaba la incidencia de los recursos propios. Entre 1970 y 1984, del presupuesto de las

universidades públicas, el 87% provino del Tesoro Público y apenas el 10% eran recursos propios (GRADE, 1990); pero en el año 2006 (Brunner, 2007) y 2010 (Brunner y Ferrada, 2011) había alcanzado el 30% (CINDA, 2007). La reducción del financiamiento estatal a las universidades públicas inició una lenta tendencia al autofinanciamiento para afrontar las deficiencias existentes en los presupuestos universitarios. Esta situación está en sintonía con la tendencia que se observa para la región cuando los organismos internacionales promovieron la diversificación de fuentes de ingresos para aliviar las arcas del Estado.

Las fuentes de ingresos están asociadas a los estudios de posgrado que son arancelados y a los cursos de extensión que también se cobran, así como a la venta de bienes producidos que dependen de la iniciativa de las universidades, a la prestación de servicios brindados a terceros e incluso a las rentas de inmuebles o negocios. Estos fondos pueden ser muy importantes en el caso de algunas universidades públicas. Otra fuente de ingreso surge de la modalidad de acceso a las universidades: el sistema de ingreso selectivo genera la posibilidad de recaudar fondos poniendo en tensión la gratuidad. Ejemplos de ello son los centros preuniversitarios arancelados y el cobro por exámenes de admisión en las universidades públicas. Esto último ha desarrollado también prácticas en las propias universidades públicas como la de ofrecer “ingreso directo” a través de sus propias academias de preparación (Lynch, 2020).

En la mayoría de las universidades públicas se destina un tercio de las vacantes de ingreso a los alumnos de los centros preuniversitarios de la propia institución, para incentivar a los jóvenes a inscribirse y recaudar fondos, reduciendo la cantidad de cupos disponibles para las personas que no pueden asumir ese pago (Valle-Díaz, 2021). Además, la redefinición de la idea de gratuidad de la enseñanza también se produce por el cobro o la elevación del cobro simbólico de los trámites administrativos y de los servicios universitarios (Sandoval López, 2002).

3.2 Privatización de los recursos públicos

En Perú las universidades privadas tradicionales recibían financiamiento público hasta mediados de los años 90, momento en que se suspende en el marco de la apertura del libre mercado. En promedio, los ingresos propios de las universidades privadas entre 1978 y 1986 alcanzaban el 69% y, por ejemplo, el aporte estatal representaba para la Pontificia Universidad Católica de Perú el 35% en 1980 y el 23% en 1984, y para la Universidad Cayetano Heredia el 72% en 1980 y el 32% en 1984 (GRADE, 1990). El financiamiento del Estado a las universidades privadas emerge nuevamente a través de otra modalidad: hay un desplazamiento desde el financiamiento a la oferta hacia el financiamiento de la demanda a través del Programa de Beca 18. Además, se amplían los beneficios impositivos en la medida en que las universidades privadas no son objeto de una serie de impuestos, sin distinción entre aquellas que tienen fines de lucro de las que no lo tienen.

3.2.1 La inafectación impositiva: grandes beneficios para las universidades “con lucro”

La norma que regula el régimen tributario de las universidades se sancionó en el marco de la promoción de libre mercado: por un lado, el artículo 19 de la Constitución de 1993 establece: “Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en materia gozan de inafectación de todo impuesto directo o indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural (...) En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes (...) Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley”. Esta normativa es más amplia que la establecida en el artículo 87 de la Ley 23733/83 porque define la inafectación en vez de la exoneración (Echevarría Mey, 2015).

Además, el artículo 11 del Decreto Legislativo 882/96, señala que las instituciones educativas particulares se registrarán por las

normas del régimen general del Impuesto a la Renta, y que en el inciso i) del artículo 28 establece que son rentas de tercera categoría las obtenidas por las instituciones educativas particulares. La inafectación impositiva incluye a las universidades privadas tanto las societarias como las asociativas, sin distinción alguna¹². Además de la inafectación del Impuesto a la Renta, la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo señala en su artículo 2 que no están gravadas “las transferencias o importación de bienes y la prestación de servicios que efectúen las instituciones educativas públicas o particulares exclusivamente para sus fines propios”. Es así que el Estado establece un sistema impositivo que genera condiciones para una significativa rentabilidad de las instituciones privadas, cuyos dueños tienen vínculos estrechos con el poder político.

Esta última cuestión generó mucho debate porque en general la exoneración de impuestos es una definición legal que se establece en general cuando las universidades privadas tienen prohibido el lucro. Entre las cuestiones a modificar el proyecto de Ley 30220/14, pretendió limitar dicho beneficio a las universidades privadas sin fines de lucro, pero no se logró porque esos privilegios se encuentran blindados por los congresistas dueños o vinculados a dueños de universidades (Lynch, 2020).

3.2.2 Financiamiento a la demanda: becas captadas por el sector privado

En un contexto de debate profundo sobre el sistema universitario en su conjunto, con la creación de universidades privadas orientadas por el lucro sin preocupación alguna sobre la calidad de la formación y de universidades públicas sin haber resuelto los problemas de presupuestos profundos de las existentes,

¹² Según el Decreto Supremo 047/97 “se debe entender como institución educativa a las personas naturales, sucesiones indivisas, asociaciones de hecho de profesionales y similares y las organizaciones jurídicamente bajo cualquiera de las formas previstas en el derecho común y en el régimen societario que, con o sin ánimo de lucro, se dedican con carácter exclusivo a la prestación de servicios educativos, en cualquiera de los niveles y modalidades previstos por la Ley”.

mientras se discutía la sanción de una nueva legislación que ordenara un mercado universitario muy cuestionado por la baja calidad de la enseñanza universitaria, el Ministerio de Educación implementó una serie de subvenciones que llamó Programa Nacional Beca 18. En el 2012 y el 2018 se entregaron 62.633 ayudas financiadas con recursos públicos con el objetivo de mejorar la equidad en el acceso a la ES mediante la cobertura de todos los costos académicos y de manutención de jóvenes con alto rendimiento académico y bajos recursos económicos. El programa se implementa desde la Oficina de Becas y Crédito Educativo (OBEC), instancia gubernamental por fuera de la órbita de la Dirección General de Educación Superior.

Como se implementa en un contexto de mercado universitario expandido que se combina con un sistema selectivo en el acceso a las universidades tradicionales públicas y privadas, las becas siguen a los estudiantes que acceden a instituciones con bajos requisitos de ingreso que son las universidades privadas “con dueños” que tienen estrategias de captar la demanda excedente que generan las universidades tradicionales. La mayoría de lxs becarixs fueron atraídos por universidades con fines de lucro (40% en 2013, 54% en 2014), que tienen mecanismos de acceso con baja o nula selectividad y, en un contexto de mercado universitario, “los negocios educativos organizaron mejor sus *fuerzas de venta* para atraer a lxs becarixs y elevar sus ganancias” (Távora, 2019). Además, las universidades públicas no tenían incentivos para atraer becarixs porque no recibían recursos adicionales por su condición gratuita. En el siguiente cuadro es posible observar las universidades que recibieron la mayor cantidad de becarixs: cinco de ellas son con fines de lucro, y las otras cinco sin fines de lucro; allí también se indica que fue la Universidad San Ignacio de Loyola, una universidad societaria, que recibió la mayor proporción de becas (18,4%).

TABLA N° 2. PORCENTAJE DE BECARIXS POR UNIVERSIDAD PRIVADA

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

Fuente: *Memoria Anual 2016 - Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (PRONABEC).*

El Programa Beca 18 recibió críticas que cuestionaban el destino de los fondos hacia el sector privado porque si hubiesen sido dirigidos al sector público podrían haber aumentado las plazas y contribuido a la mejora de la calidad de la docencia e investigación. En otras palabras, se cuestiona el desplazamiento de un financiamiento de la oferta a un financiamiento de la demanda con transferencia de fondos al sector privado que prioriza las ganancias sobre la calidad de la formación. De allí que la convocatoria PB18 para el 2019 incorporó ajustes en el programa: solo podrán recibir becarixs las universidades licenciadas por la SUNEDU, la beca será otorgada previo examen nacional estandarizado y se otorgará puntaje adicional a los postulantes preseleccionados admitidos en las instituciones de ES priorizadas por el programa: aquellas universidades tradicionales que articulan docencia e investigación con calidad.

Conclusiones

En el marco de tendencias de privatización por el abandono del Estado como garante de la ES, el sector privado modificó la fisonomía de la educación en Perú. Los datos sobre instituciones y matrícula permiten adjetivar al sistema universitario como altamente privatizado para el año 2019: 7 de cada 10 estudiantes cursan sus estudios en universidades privadas, 4 de cada 10 lo hacen en universidades privadas societarias (con fines de lucro/con dueños), 6 de cada 10 universidades son privadas y casi 4 de 10 son privadas con fines de lucro.

La situación actual es producto de un largo proceso de expansión de la oferta universitaria privada que comienza muy tempranamente y que tiene un primer desarrollo en los años 60 con la creación de universidades de élite católicas y laicas, como respuesta al impulso de los principios reformistas en la época. En este sentido, no solo se produce un proceso de diferenciación sectorial entre universidades públicas y privadas, sino que también al interior del sector privado. Este crecimiento dio lugar a que hacia mediados de los años 90 el sistema universitario estuviera conformado por la misma cantidad de universidades públicas y privadas. Pero el decreto 882 de 1996, que promovía la inversión privada, transformará el ritmo de crecimiento y dará lugar a un nuevo modelo de universidad: las universidades como negocio, que se oponen a las tradicionales privadas por priorizar el lucro frente a la excelencia académica. Las iniciativas privadas societarias, es decir, con la capacidad de distribuir ganancias, presentan una gran diversidad institucional: algunas pocas de tamaño grande asociadas al poder económico y político de Perú, con diferentes grados de calidad de su enseñanza netamente profesionalista, y muchas pequeñas de iniciativas más acotadas que se extienden por todo el territorio nacional, con condiciones muy precarias para la enseñanza universitaria; también hay grandes universidades producto de iniciativas extranjeras con presencia en la región que tienen como estrategia el trabajo a escala. Además, se sumó en el inicio de la segunda década de este

siglo un proceso de expansión del sector público sin proyecto alguno, siguiendo una racionalidad político-partidaria que puso en jaque también la legitimidad de creación de universidades del sector estatal. Este esquema de expansión institucional estuvo acompañado por crecimiento de sedes y extensiones áulicas tanto en el sector público como privado. Estos procesos dieron lugar en el 2012 a una “represa” legal que contuvo el incremento desmedido de universidades de ambos sectores.

La expansión institucional del sector privado tuvo un fuerte impacto en la captación de la matrícula, a pesar de la creación de universidades públicas en diferentes regiones y de la gratuidad implementada desde los años 60. Mientras que en 1990 se registraban 360.000 estudiantes, para el 2019 alcanzaban el millón y medio. Este último dato representa una tasa bruta de escolarización que inscribe a Perú entre los sistemas masificados y universalizados de la ES en la región. Sin embargo, el despegue de la matrícula universitaria se produce por la presencia de universidades privadas orientadas por el lucro, con bajos aranceles y bajos requisitos de ingreso. De este modo, se amplían las posibilidades de realizar estudios universitarios, pero a partir de una “estafa educativa” que supone una muy baja calidad de formación y un bajo valor de sus títulos en el mercado de trabajo.

La apertura del mercado educativo se produce en 1996 bajo un esquema de coordinación del sistema conformado por los rectores denominado Asociación Nacional de Rectores (ANR); allí se anexa una instancia que tenía la responsabilidad de autorizar el funcionamiento de nuevas universidades. La dinámica que adoptó este espacio colegiado dentro de otras restricciones normativas ha sido cuestionada por ser funcional a esta expansión de las nuevas universidades privadas. Es decir que la expansión del sector privado se realizó con una regulación existente débil y poco eficaz que tuvo como consecuencia inevitable el gran crecimiento de la oferta institucional privada orientada por una lógica empresarial y mercantil. Además, que el funcionamiento del espacio de coordinación universitaria no contuviera esta

dinámica conllevó también a la deslegitimación de un esquema de regulación desde los actores del propio sistema universitario.

Surge así la necesidad de diseñar dispositivos de evaluación y acreditación. Entre los modelos que circularon, se institucionalizó en el Ministerio de Educación una instancia para acreditar las carreras y programas universitarios junto con los otros niveles educativos, pero la baja efectividad fue interpretada como la renuncia del Estado a su rol de supervisor. Se instaló el debate sobre la regulación del funcionamiento de las universidades, desde dónde, quiénes y cómo: el resultado fue la Ley 30.220 en 2014 y, con ella, la creación de la SUNEDU, que lleva adelante el proceso de Licenciamiento institucional. Se concretó así el desplazamiento del poder desde las universidades hacia el Ministerio de Educación, lo que redefine la tradicional relación entre el Estado y las universidades. Este proceso de evaluación terminó borrando las diferencias entre el sector público y privado, y entre el privado con y sin pretensión de lucro. El Estado comenzó a intervenir *a posteriori* de la gran expansión del sistema privado para poner orden en un mercado donde los valores ligados al lucro prevalecían sobre los académicos. En ese proceso, estableció las reglas de juego a las universidades privadas, exigiéndoles mínimas condiciones de calidad, pero ese proceso termina sometiendo a la universidad pública a un mayor control estatal y mermando su autonomía.

El análisis del derrotero de las instancias de regulación evidencia que hay ciertos acuerdos entre el Ministerio de Educación y las universidades tradicionales en la necesidad de regular el *libre mercado*, pero profundas disidencias respecto desde dónde debe ser regulado el sistema universitario. Las universidades públicas recuperan los principios reformistas sobre la conducción de la vida de las instituciones a cargo de sus claustros, pero los “dueños” de universidades también utilizan la idea de autonomía para reclamar la no injerencia del Estado en la oferta de su servicio. Es claro que la Ley 30.220/14 redefinió la autonomía universitaria al establecer que el Estado debe ser quien orienta el

sistema universitario, lo que fue asociado de manera restrictiva a que fuera el Ministerio de Educación quien debía realizar dicha orientación.

Si, a mediados de los años 90, Perú se caracterizaba por organizar su sistema universitario bajo una lógica de libre mercado, el análisis realizado permite observar cómo inició el camino de inscribirse en la tendencia de Estados más activos en la conducción de los sistemas universitarios. Este rol permitió introducir algunas regulaciones en el sector privado pero, al mismo tiempo, tuvo como resultado una mayor intervención sobre la universidad pública, limitando su tradicional autonomía. Posición que entra en sintonía con las recomendaciones de los organismos internacionales que promueven una conducción a distancia de un mercado universitario que asegure un mínimo de calidad. En este escenario, se complejiza el gobierno del sistema universitario desde las instancias gubernamentales: el SINEACE, responsable de la acreditación institucional y de programas; la DGEU, desde donde se generan articulaciones entre estos espacios de gobierno y se implementan políticas para mejorar la calidad de las universidades públicas, especialmente de las emblemáticas, que son precisamente quienes más defienden los principios de autonomía por su historia; y la SUNEDU, responsable de evaluar las condiciones mínimas para el funcionamiento institucional, aunque su eficacia y el cierre de instituciones provocó una legitimidad dada por la opinión pública. Esta posición generó que la SUNEDU avanzara en intervenir sobre cuestiones académicas y de gestión de las instituciones, lo que suscitó críticas por parte de aquellos que defienden la autonomía universitaria y que pusieron en cuestión conformación de la SUNEDU por parte de actores que no ejercen su rol como representantes de las universidades con más tradición académica en la docencia e investigación. Además, el no otorgamiento de licenciamientos provocó malestar en el sector de universidades “con dueño” nacionales e internacionales que defienden sus intereses desde el congreso de la República, donde tienen representación directa e indirecta,

provocando así un proceso de captura de la decisión pública. De allí que la defensa de la autonomía universitaria no solo tiene a los reformistas como actores centrales sino también a aquellos que tienen intereses económicos.

En este sentido, la interpretación de que el Estado permite la creación de universidades privadas porque no tiene capacidad de invertir en las públicas se pone en cuestión con los datos presentados sobre el financiamiento. En paralelo a que el Estado no amplía las plazas en las universidades públicas, implementa políticas orientadas a ampliar el acceso a la ES, generando una privatización del financiamiento público a través del sistema de becas que instala el financiamiento a la demanda. En un sistema con gratuidad en las universidades públicas y con un ingreso selectivo alto en las universidades tradicionales, el programa de becas provoca que los estudiantes beneficiarios se dirijan en su mayoría a las universidades privadas “con dueños”, que tienen escasos requisitos académicos para el ingreso y están atentas a captar financiamiento público.

Además, las diferencias jurídicas respecto del lucro no se reflejan en diferencias respecto de ser beneficiarias de la inafectación de los impuestos. De manera que el Estado genera condiciones para que se obtengan mayores ganancias para aquellas instituciones universitarias que tienen propósitos lucrativos bajo el ideario de que realizan aportes culturales y educativos. Estos beneficios están blindados por la presencia de sus dueños o de allegados en el Congreso de la República, producto de los vínculos entre el poder político y el poder económico que se condensan especialmente en las universidades privadas “con dueños”. Estos beneficios generados para el sector privado se implementan en paralelo a que los recursos propios de las universidades públicas representan cada vez un mayor porcentaje respecto del total de sus presupuestos, profundizando así los procesos de mercantilización o de privatización en las universidades públicas. Se destaca en el caso de Perú cómo la exigencia de recaudar recursos propios pone en tensión el principio

de gratuidad en el acceso a la ES desde la mercantilización, en la medida en que tienen más posibilidades de ingresar aquellxs estudiantes que cuentan con recursos para pagar los cursos de preparación para el ingreso.

La normativa que regula actualmente el sistema universitario y la implementación de políticas universitarias tienden a controlar al mercado y mejorar la calidad de las instituciones públicas, pero dejaron intactas las reglas que promueven una lógica pro-mercado. Si bien se registra entre el 2010-2019 un aumento del presupuesto para la ES en sintonía con una tendencia regional que permite que el Estado tenga un rol más activo en la conducción del conjunto de instituciones, esto no ha neutralizado los procesos de privatización y mercantilización, lo que habilita a pensar que un Estado activo en la conducción no supone un Estado garante de un derecho. En el caso de las políticas universitarias de Perú, no hay referencia alguna a la declaración de la CRES de 2008 que definió a la ES como un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado, y que orientó el conjunto de políticas implementadas por varios países de la región durante las primeras décadas del nuevo siglo. A pesar del acelerado proceso de crecimiento de la tasa de escolarización que podría ser leída como parte de un proceso de democratización de la educación superior, en Perú la ES no se expande desde la perspectiva del derecho.

Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián (2020). *El poder de la universidad en América Latina. Un ensayo de sociología histórica*. México: Siglo XXI-UDUAL.
- Acosta Silva, Adrián (2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina. *Sociológica*, (49), 43-72.
- Balarín, María (2016). La privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo en el Perú ¿Cuáles son sus consecuencias? *RASE: Revista de la Asociación de Sociología de la Educación*, 9(2), 181-196.

- Benavides, Martín; León, Juan; Haag, Frida y Cueva, Selena (2015). Expansión y diversificación de la educación superior universitaria, y su relación con la desigualdad y la segregación. *Documento de Investigación*, (78), GRADE.
- Bentancur, Nicolás (2004). Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América Latina. *Pensamiento Universitario*, (11), 7-15.
- British Council (2016). La reforma del sistema universitario peruano: internacionalización, avance, retos y oportunidades. https://www.britishcouncil.pe/sites/default/files/la_reforma_del_sistema_universitario_peruano_-_internacionalizacion_avance_retos_y_oportunidades_fg.pdf
- Brunner, José Joaquín (editor) Educación superior en Iberoamérica. Informe 2007
- Centro Interuniversitario de Desarrollo, Universia.
- Brunner, José Joaquín (editor), Rocío Ferrada (editor) Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011. Centro Interuniversitario de Desarrollo, Universia.
- Casas Sulca, Frank (2012). La regulación regulada: el sentido de la expansión universitaria en el Perú desde el CONAFU. *Revista de la Educación Superior*, 41(163), 141-157.
- Comisión Nacional por la Segunda Reforma (2006) *La universidad en el Perú: razones para una nueva reforma universitaria*. Disponible en <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/321>
- CONEAU (2013). La acreditación en Perú: avances y perspectivas 2008-2013. *Informe SINEACE*.
- Cuenca, Ricardo y Reátegui, Luciana (2016). La (incumplida) promesa universitaria en el Perú. *Documento de Trabajo* (230). Lima: Investigadores del Instituto de Estudios Peruanos.
- Cuenca, Ricardo; Reátegui Amat y León, Luciana y Oré, Sarita (2019). Itinerarios de la educación privada en Perú. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, 40.
- Echevarría Mey, Gonzalo (2015). Régimen tributario aplicable a las universidades en el Perú. *Revista ADVOCATUS*, (25).
- Garfías, Marcos (2015). La persistencia de las desigualdades en el ámbito de la educación universitaria. El caso de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 1940-2000. En Cuenca, Ricardo (ed.), *La educación universitaria en el Perú: democracia, expansión y desigualdades* (pp. 105-160). Lima: IEP.

- GRADE [Grupo de Análisis para el Desarrollo] (1990). Diagnóstico de la Educación Superior. *Documento de Investigación*, (9).
- Díaz, Juan José (2008). Educación superior en el Perú: tendencias de la demanda y la oferta. En Martín Benavides (ed.), *Análisis de programas, procesos y resultados educativos en el Perú: contribuciones empíricas para el debate* (pp. 83-129). Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo [GRADE].
- Krotsch, Pedro (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- López Soria, José Ignacio (2004). La acreditación universitaria en el Perú. *Revista Iberoamericana de Educación*, (35), 113-132.
- Lynch, Nicolás (2005). *La segunda reforma universitaria*. Lima: Oficina de Coordinación Universitaria, Ministerio de Educación.
- Lynch, Nicolas (2006). *Los últimos de la clase. Aliados, adversarios y enemigos de la reforma educativa en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Lynch, Nicolás (2019a). SUNEDU ¿Regulación o intervención? <https://nicolaslynch.pe/opinion/sunedu-regulacion-o-intervencion>
- Lynch, Nicolás (2019b) La contrarreforma universitaria. <https://nicolaslynch.pe/opinion/la-contrarreforma-universitaria>
- Lynch, Nicolás (2020). La universidad y el poder en el Perú: los últimos cien años. *Pensamiento Universitario*, (19). <https://www.pensamientouniversitario.com.ar/index.php/2020/09/22/la-universidad-y-el-poder-en-el-peru-los-ultimos-cien-anos/>
- Lynch, Nicolás (2021). ¿Volver a la ANR? <https://nicolaslynch.pe/opinion/volver-a-la-anr>
- Mora Zeballos, Daniel (2015). *Los desafíos de la universidad peruana*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de Perú.
- Robles Ortiz, Elmer (2006). Origen de las Universidades más antiguas del Perú. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 8, 35-48.
- Rodríguez Chávez, Iván (2007). La organización suprauniversitaria y la universidad peruana. *Universidades*, (35), 69-76.
- Sandoval López, Pablo (2002). *Modernización, democracia y violencia política en las universidades peruanas (1950-1995)*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sota Nadal (2006) Introducción. *La universidad en el Perú: razones para una nueva reforma universitaria*. Comisión Nacional por la Segunda Reforma. Disponible en <https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/321>

- SUNEDU [Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria] (2017). *Informe bienal sobre la realidad universitaria peruana*. <https://repositorio.minedu.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12799/5716/Informe%20bienal%20sobre%20la%20realidad%20universitaria%20peruana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Távora, José (2019). Sombras y Luces de Beca 18. *Revista Quehacer* (3). Disponible: <https://www.revistaquehacer.pe/3>
- Ugaz, Paola (4 de diciembre de 2016). La ley universitaria en Perú: crónica de una historia que tuvo final feliz... para los universitarios. *LaMula.pe*. <https://redaccion.lamula.pe/2016/12/04/la-ley-universitaria-en-peru-cronica-de-una-historia-que-tuvo-fnal-feliz-para-los-universitarios/redaccionmulera/>
- Valle-Díaz, Felipe Rafael (2021). Monopolio e inequidad en el acceso de jóvenes a las universidades públicas del Perú. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(2).
- Vega Ganoza, Juan Fernando y Vega Franco, Juan Fernando (marzo de 2016). Informe Educación Superior en Iberoamérica 2016: Estudios de Casos Nacionales: Perú. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)
- Verger, Antoni, Moschetti, Mauro y Fontdevila, Clara (2017). *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona / IE.

CAPÍTULO 5

Trayectoria y configuración actual de la privatización en Chile

Lucía Trotta

Introducción

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

En este sentido, el proceso de privatización educativa se produjo en el marco de una redefinición del rol del Estado en materia de financiamiento, provisión y regulación de la educación impulsada por la dictadura cívico-militar que gobernó el país entre

1973 y 1990, cuyo fuerte compromiso ideológico con la doctrina neoliberal imprimió un sello distintivo a dichas transformaciones que asumieron un carácter estructural (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017). Bajo este enfoque, el Estado debe trasladar el gasto en educación al sector privado con el supuesto de que la información y la transparencia que brinda el mercado son suficientes en términos de regulación de la oferta y la demanda de la educación, devenida en una mercancía. Al mismo tiempo, la descentralización es una pieza clave en el modelo: a mayor autonomía en el desarrollo de proyectos y la administración de los recursos, mayor diversidad institucional y mayor competencia entre las instituciones y, por ende, mejora de la calidad.

Considerando la proporción relativa de la matrícula en instituciones de educación superior (IES) privadas sobre el total de matriculadxs, así como la proporción de las fuentes privadas en el gasto total en educación, Chile (junto con Corea, Japón e Indonesia) es uno de los países con un sistema de educación superior (SES) más privatizado del mundo (Brunner, 2008). Desde la década del 80, el SES chileno presenta características únicas en la región por el grado en el que adquirió formas y dinámicas de mercado, antecediendo incluso a los impulsos que acaecieron en la década siguiente con los Tratados de Libre Comercio (TLC) y el intento por posicionar a la educación como un bien transable.

El desafío de este trabajo es visibilizar las lógicas y tendencias de privatización y mercantilización actuales que operan en el sector universitario. Algunas de ellas se engarzan con componentes ya, a esta altura, tradicionales del SES. Otras lo hacen con componentes más nuevos, producto, por un lado, de un escenario de recrudescimiento de la avanzada neoliberal y la emergencia de una gobernanza corporativa (CLADE, 2014) y, por el otro, de demandas desde las bases del sistema, a partir de las fuertes movilizaciones estudiantiles y sociales que conmovieron el escenario político del país en los últimos años.

Para ello, presentamos en un primer apartado un recorrido histórico hacia la configuración actual del SES, el que describimos

con mayor precisión en un segundo momento, con el auxilio de datos cuantitativos. A continuación, en un tercer apartado, nos centramos en el análisis de uno de los componentes nodales de la columna vertebral de la privatización y mercantilización del sistema: el financiamiento. Y, por último, indagamos en tres dimensiones específicas que abonan a la privatización y mercantilización de la política científica del país.

1. La trayectoria de privatización del sistema de educación superior

El sistema de educación superior (SES) chileno se compone de dos subsistemas. El subsistema universitario congrega 749.143 estudiantes y está conformado por 59 universidades: 18 estatales, 9 privadas con aporte del Estado creadas antes de 1980 o que derivan de ellas y 32 privadas creadas después de 1980. Mientras que el subsistema técnico profesional está compuesto por 39 Institutos Profesionales (IP) que reúnen 381.412 estudiantes y 42 Centros de Formación Técnica (CFT) con 136.875 estudiantes; todos ellos de carácter privado, a los que se suman paulatinamente 15 CFT estatales, cuya creación responde a la Ley 20.910 del año 2016, de los cuales solo 5 se encuentran en funcionamiento con una matrícula de alrededor de 1000 estudiantes.¹

Las universidades estatales y las privadas con aportes estatales (confesionales y no confesionales), que configuraron la matriz organizacional originaria del sistema universitario, se congregan en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), de allí que comúnmente se las identifica como “las universidades del CRUCH”² o “tradicionales”. Con posterioridad a los años 80, esta matriz se amplió horizontal y verticalmente

¹ Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), del Mineduc, 2019.

² En el año 2019, tres universidades privadas: Diego Portales, De los Andes y Alberto Hurtado se incorporaron al CRUCH. Salvo que se especifique, el análisis contenido en el presente trabajo se basa en datos e información con anterioridad a este movimiento.

con la incorporación de los IP y los CFT a la educación terciaria, dando lugar a una compleja topografía que reúne múltiples mercados, diversos proveedores e instituciones con divergentes trayectorias y jerarquías (Brunner, 2014).

Las instituciones privadas, que deben constituirse como *sin fines de lucro* (Decreto N° 1/1980), presentan una gran diversidad de proveedores que se encuentran vinculados de maneras más o menos formales y explícitas a diversos grupos económicos, familias, empresas nacionales y transnacionales, partidos o grupos políticos. Por ejemplo, se identifica un gran grupo que responde a sectores vinculados a partidos de derecha o directamente a Pinochet, que crearon hacia fines de la dictadura cívico militar instituciones como la Universidad Mayor, la Universidad Bernardo O'Higgins, la Universidad Autónoma de Chile, la Universidad del Desarrollo, la Universidad de Los Andes.

Un segundo grupo corresponde al conjunto de instituciones tradicionalmente abocadas a la formación profesional, como los CFT, IP y más recientemente la Universidad Tecnológica de Chile, que se encuentran bajo la órbita del Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), instituto que, en el marco del proceso de reforma, quedó en manos de la Confederación de la Producción y del Comercio, que es el gremio empresarial chileno que agrupa a los principales sectores productivos y empresariales del país.

Un tercer grupo puede asociarse a procesos más recientes de incorporación de actores transnacionales en el tablero de la educación superior (ES) local a partir de la adquisición en los últimos veinte años de varias universidades e IP privados por parte del grupo internacional Laureate:³ Universidad de las Américas,

³ Este grupo fue denunciado en el año 2012 por la Comisión Investigadora sobre el Funcionamiento de la Educación Superior de la Cámara de Diputados de Chile por presentar varias irregularidades financieras que acreditaban la comisión de lucro. En septiembre de 2020, el grupo finalizó sus operaciones en el país, transfiriendo sus instituciones, que concentraban el 14% de la matrícula en ES, a una Fundación. En el mismo comunicado donde esgrimieron sus razones, postulaban que las crecientes regulaciones del sector y potenciales efectos de la

Universidad de Viña del Mar, Universidad Andrés Bello, IP Escuela Moderna de Música, IP AIEP, por mencionar solo los grupos o conglomerados empresariales más importantes.

El acceso a las instituciones se configura sobre un entramado de dispositivos que conjuga aranceles y exámenes sobre la base de una fuerte diferenciación institucional, en tanto cada institución define sus procedimientos y requisitos. El sistema más extendido es el Sistema Único de Admisión (SUA), creado en el año 2013, que compete a las universidades del Consejo de Rectores y a universidades privadas, IP y CFT adscritas al mismo. Hasta el año 2019 dicho sistema consistía en una Prueba de Selección Universitaria (PSU),⁴ para cuya aplicación se estipulaba un arancel, y a la que se sumaban otros dos factores de selección (Ranking de Notas y Notas de Enseñanza Media), que derivaban en un puntaje ponderado a partir del cual lxs estudiantes podían (o no) matricularse en sus carreras de preferencia. A ello se suma el cupo que establece cada institución para cada carrera y los requisitos económicos y/o académicos que estipulan los denominados “beneficios estudiantiles”, que son las diversas alternativas de becas, créditos y otras iniciativas que permiten afrontar las matrículas como, más recientemente, la política de gratuidad. La mayoría de lxs estudiantes acuden a ellos para solventar sus matrículas ya que Chile se encuentra dentro de los países de la OCDE cuyas IES (públicas y privadas) tienen los niveles arancelarios más altos, en tanto rondan un promedio de alrededor de 8000 USD anuales (datos 2015-2016) (Organización para la

nueva constitución (finalmente rechazada por un plebiscito) fueron parte de las razones para este corrimiento.

⁴ La PSU se aplicó desde el año 2004 y consistía en dos pruebas obligatorias (Matemática; Lenguaje y Comunicación) y una prueba electiva, según los requisitos de la carrera a la se postulaban lxs estudiantes (Ciencias –Biología, Física, Química, Técnico Profesional–; Historia, Geografía y Ciencias Sociales). Este sistema sufrió modificaciones en el año 2020, estableciéndose bajo la Ley de Educación Superior un nuevo Sistema de Acceso, que reemplazó la PSU por una nueva Prueba de Acceso Obligatoria (de Competencia Lectora y Matemática), así como instruyó ciertas flexibilizaciones, atendiendo a los crecientes cuestionamientos sobre la rigidez y selectividad del sistema.

Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2017). Por su parte, las IES privadas no adscriptas al SUA tienen un régimen de admisibilidad más abierto, en algunos casos con menores o directamente sin requisitos académicos, en otros, reforzando dichos criterios en función del tipo de alumnado que buscan atraer.

En términos históricos, se pueden señalar dos etapas fundamentales de privatización e incorporación de procesos de mercantilización en la ES chilena, y luego una tercera etapa atravesada por oscilaciones entre políticas que profundizan el esquema privatista y otras que lo tensionan como respuesta a la demanda social. En primer lugar, la transformación estructural que impulsó la dictadura de Augusto Pinochet en la década del 80. Luego, las modificaciones sobre esa estructura mercantilizada que supusieron las políticas implementadas por los gobiernos de la Concertación durante la década del 90 y los primeros años del nuevo siglo. Por último, los vaivenes políticos que conllevó la alternancia entre los gobiernos de Sebastián Piñera y Michelle Bachelet en un contexto de fuerte cuestionamiento social respecto del lucro en el sistema universitario.

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

Hay un gran acuerdo en señalar que en esta etapa se reescribe la historia de las universidades en el marco de la radical reestructuración del sector educativo que llevó a cabo la dictadura de Augusto Pinochet en la década del 80. Hasta ese momento, el SES chileno se conformaba por dos universidades públicas y seis universidades privadas con subvención estatal, creadas tempranamente en comparación a sus pares latinoamericanas, y que tenían un fuerte rol en su vinculación con lo público, en tanto el país contaba con una fuerte tradición de un Estado Docente en el que la educación privada ocupaba un lugar central como complementaria del Estado a partir del principio de libertad de enseñanza (Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación [FONIDE], 2009).

Este *campo organizacional tradicional* (Brunner, 2014) conformado por ocho universidades *tradicionales*⁵ se consolida hacia la década del 50 cuando la Universidad de Chile pierde el predominio legal como representante exclusiva del Estado Docente y resiente su rol regente del sistema, constituyéndose un régimen mixto a partir de la obtención por parte de las instituciones privadas del derecho a examinar, certificar y habilitar autónomamente a sus estudiantes. Esta incorporación de las universidades privadas –confesionales y no confesionales– a la esfera pública vino acompañada luego de financiamiento estatal bajo el formato de subvenciones. En términos organizacionales, este proceso se cristalizó en 1954 en la creación del CRUCH, que en su origen vino a coordinar la investigación tecnológica de las casas de altos estudios y luego, con el tiempo, se convirtió en un órgano rector del sistema. Estas universidades se caracterizaban por una alta selectividad y una baja cobertura de la matrícula, así como por un estilo de gobernanza basado en una clara hegemonía de las instituciones de mayor prestigio, la Universidad de Chile principalmente, quien revestía una relación privilegiada con el Estado, al ser el ámbito de formación y reclutamiento por excelencia de la élite política chilena. Aun así, se subraya el rol limitado del Estado en el planeamiento y dirección del sistema, en tanto regía, al igual que en gran parte de los países de la región a lo largo del siglo XX, una relación “benevolente” (Brunner, 1990), donde éste garantizaba el financiamiento en el marco de la autonomía universitaria. Esto configuró para el caso chileno un escenario marcado por la baja capacidad de orientación de la política universitaria desde las esferas estatales y por una fuerte injerencia de grupos externos de disímil carácter (religiosos, locales, partidarios, político-ideológicos, etc.) que guardaban vinculaciones más o menos directas con cada institución (Brunner, 2014).

⁵ Universidad de Chile (1842), Universidad Técnica del Estado (1947), Pontificia Universidad Católica de Chile (1888), Universidad de Concepción (1920), Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (1928), Universidad Técnica Federico Santa María (1935), Universidad Austral de Chile (1954), Universidad Católica del Norte (1964).

Sobre esta configuración consolidada como un sistema de élite que marca fuertemente la matriz originaria del SES chileno y la singular posición de las universidades privadas tradicionales en el país, se imprime en los años 1967 y 1968 una reforma universitaria heredera de los vientos de cambios que se propagaron por el continente desde la reforma cordobesa de 1918, en diálogo con una creciente movilización social, cultural y política que atravesaba a gran parte de América Latina, en la que los jóvenes ocuparon un rol central.

A tono con las transformaciones de orden mundial y regional, se inaugura, en el marco de gobiernos progresistas, un nuevo ciclo de modernización, expansión y diferenciación institucional, que fue acompañado de aumento de presupuesto y promoción de las ideas de vinculación con el medio, autogobierno y autonomía, y que promovió la politización de la vida universitaria.⁶ Esto sacudirá —aunque breve y acotadamente— la selectividad, el elitismo y a la oligarquía académica imperante bajo el régimen anterior, pero quedará trunco con el golpe de Estado al gobierno de Salvador Allende en 1973, que vino a officiar como un “shock externo” (Brunner, 2014) y que alteró abruptamente el sistema y avanzó con una política reaccionaria, represiva, verticalista, que desmontó el desarrollo universitario del interregno previo.

Luego de estos primeros años centrados en una política de “ordenamiento” represivo de las instituciones universitarias, se asienta la reforma estructural que se configurará luego como el ejemplo pionero y paradigmático de la transformación de la educación en un bien de mercado en la región. Precisamente, algunos autores señalan que la brutal reestructuración de la educación universitaria de la década del 80 en Chile se encauzó a desarticular el modelo de universidad reformista, en particular

⁶ En 1970, en el marco de la promulgación del Estatuto de Garantías Constitucionales, se establece que las universidades estatales y las privadas reconocidas por el Estado (todas las existentes hasta ese momento y nucleadas en el CRUCH) son dotadas constitucionalmente del mismo grado de autonomía académica, administrativa y económica y se estipula el financiamiento estatal también para todas. https://es.wikipedia.org/wiki/Estatuto_de_Garant%C3%ADas_Democr%C3%A1ticas

su rol político, el sistema de gobierno con participación estudiantil y la explosión matricular que preponderó entre 1967 y 1973. En este proceso, se destaca la influencia de las ideas del Movimiento Gremial de la Universidad Católica de Chile (Salazar y Leihy, 2013).

Se inicia así, hacia 1981, la fundación de un SES que obedecía a un proyecto y una visión de la sociedad que adoptó la forma de modelo explícito de mercado en sintonía con un proyecto que buscaba refundar el país en clave neoliberal (Garretón, 2014). Como señalan Verger, Moschetti y Fontdevila (2017), la transformación del sistema educativo se inscribió en la reforma del Estado impulsada por los *Chicago Boys*,⁷ junto con los programas de estabilización y ajuste del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM),⁸ quienes lideraban la política económica en esta etapa, y tuvo un carácter estructural, al punto que marcó la irreversibilidad de varios de sus componentes.

La reforma y su cristalización en la Constitución de 1980 consagran la condición de subsidiariedad del Estado, conjugando un componente fuertemente liberal con un ideario conservador.⁹ La institucionalización de este tipo de ideas redundó en un empobrecimiento de lo público por doble vía: a partir de la mercantilización de múltiples esferas de la vida y, al mismo tiempo, de la reducción creciente de elementos del ámbito cultural y social al ámbito privado (Ruiz Encina, 2014). Esto fue posible gracias a la conjugación de componentes ideológicos, como el compromiso con la doctrina neoliberal; políticos, que aluden al régimen

⁷ Para más información sobre la influencia de este grupo, formado bajo los influjos de Milton Friedman en la Escuela de Chicago, en la política económica chilena, ver, por ejemplo, *Chicago Boys*, documental escrito y dirigido por Carola Fuentes y Rafael Valdeavellano (2015).

⁸ Entre 1983 y 1988 se implementaron programas de estabilización y ajuste estructural liderados por el FMI y el BM, respectivamente, que no sólo se orientaban a bajar el gasto público, acorde a la ideología que los sustentaba, sino que suponían metas específicas respecto de la ES (Espinoza, 2005).

⁹ En su redacción tuvo un rol fundamental Jaime Guzmán, reconocido referente del gremialismo, cuya matriz ideológica reunía idearios del liberalismo económico más radical junto con preceptos conservadores más integristas.

dictatorial y la merma en la posibilidad de resistencia de los distintos sectores sociales; y económicos, en tanto, en un contexto de crisis en gran parte del mundo occidental, se consideraba necesario bajar el gasto fiscal para controlar la inflación y motorizar el crecimiento económico (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017).

En este marco, el sistema universitario tradicional se vio fuertemente trastocado con las medidas implementadas a partir del Decreto Ley N° 3541 de diciembre de 1980 que, junto con otras normativas complementarias,¹⁰ sentó las bases del rediseño del sistema:

- se promovió la diversificación institucional, quitándole peso y gravitación a las universidades estatales por medio de la división en sedes regionales;
- se avanzó en una diferenciación vertical, dando lugar a tres tipos de instituciones (universidades, IP, CFT);
- se autorizó la creación de nuevas instituciones privadas, amparadas en la libertad académica;
- se rediseñó el sistema de financiamiento, que se vuelca fuertemente a la demanda y propicia el autofinanciamiento de las universidades tradicionales en un escenario de reducción drástica de los fondos públicos, que pasaron a cubrir alrededor del 20% de sus gastos (Sisto, 2013).

Como corolario de estas resoluciones, se constituyeron 17 universidades “derivadas” de las ocho universidades tradicionales: 14 como producto de la fragmentación de las dos universidades estatales y 3 de las privadas confesionales. Con ello, se

¹⁰ Como el D.F.L. (Decreto con Fuerza de Ley) N° 1/1981, que fija las normas sobre universidades, como la creación de nuevas instituciones, la definición de autonomía, la reglamentación de las titulaciones, la prohibición de toda actividad política-partidaria, etc.; el D.F.L. N° 2/1981, que establece la división de las universidades existentes, y los decretos posteriores que sancionan la creación de las universidades regionales; el D.F.L. N° 4/1981 sobre el régimen de financiamiento; el D.F.L. N° 5/1981, que habilita la creación de Institutos de Formación Profesional de orden privado.

conformó un bloque de 26 universidades que se agruparon en el marco del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH).

En paralelo, se crean, principalmente entre los años 1988 y 1989, 11 universidades de carácter privado, cantidad que se incrementará en los años subsiguientes, así como proliferan de manera vertiginosa los Institutos Profesionales (IP) y Centros de Formación Técnica (CFT), todos ellos de extracción privada, que configuran una estructura institucional fuertemente diversificada y estratificada (González, 2003; Brunner, 2008). En este punto, se constata la configuración de un mercado educacional con débiles barreras de entrada y amplias libertades para los nuevos proveedores privados (Brunner, 2014), que redundará, como veremos luego, en una explosión de instituciones privadas que tenderán a absorber el crecimiento matricular de los períodos posteriores.¹¹

Hacia el final del período dictatorial se sancionó la Ley 18.962 Orgánica Constitucional de la Enseñanza (LOCE) que, en su capítulo destinado a la ES, especifica la oferta institucional reconocida y las titulaciones habilitadas, y dispone la creación del Consejo Superior de Educación (CSE). La tarea de esta nueva instancia del gobierno es la acreditación de las IES: aprobar los proyectos institucionales y su concreción, de modo de certificar, al cabo de seis años, si las instituciones están habilitadas para alcanzar su plena autonomía que las habilita a otorgar títulos y grados académicos, además de fijar sus propias normas en términos económicos, administrativos y académicos. Dentro de este último ítem se entiende también la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos educativos (Ley 18.962/1980).

Es así que, diez años después de iniciada la reforma estructural, en los albores de la nueva década y en el marco de la transición

¹¹ Hasta la reforma de 1980, la matrícula de la ES chilena se concentraba en las universidades del CRUCH y se distribuía en 65% y 35% entre el sector estatal y el privado, respectivamente; es decir, tenía una fuerte participación del sector estatal.

de la dictadura al gobierno constitucional, nos encontramos con un sistema educativo fuertemente reestructurado en función del mercado. En el nivel superior,¹² se sientan las bases para la reconfiguración del sistema a partir de dos ejes principales: la diversificación institucional, que inicia un ciclo que derivará con el correr de los años en la primacía del sector privado respecto de la concentración de la oferta institucional y la matrícula; y el rediseño del sistema de financiamiento a partir de una fuerte reducción de los recursos públicos, articulada con la promoción de fondos competitivos e instrumentos que reorientan el financiamiento a la demanda, lo que transformará de manera fundante el vínculo entre el Estado y las universidades.

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

En la década del 90, proliferan en la región propuestas tendientes a liberalizar la economía y ampliar la definición de bienes transables a partir de la construcción de un marco normativo que comprometiera a los países a comodificar (Leher, 2009) servicios públicos. De allí, la promoción de los Tratados de Libre Comercio (TLC) y, en el marco de la Ronda de Uruguay-GATT (sigla en inglés del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), la creación en 1994 de la OMC, siendo Chile uno de los primeros países en incorporarse, en 1995.

Las políticas implementadas en estos primeros años de gobiernos democráticos tendieron a avanzar hacia una mayor cobertura y mejora de la calidad de la educación básica a partir de la implementación de una serie de medidas, como el aumento del gasto público, la reforma curricular, el mejoramiento de la

¹² En los niveles básico y medio se configura un sistema de “vouchers” que abona a una lógica de competencia interinstitucional, así como de equiparación entre sostenedores municipales y privados –que pueden devenir incluso en figuras jurídicas con fines de lucro–; se descentralizan las escuelas públicas hacia los municipios; se introducen principios y valores propios de la lógica mercantil, como la evaluación por resultados; y se desregula el trabajo docente a partir de la clausura del Estatuto Docente (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017; FONIDE, 2009; Cornejo, 2006).

profesión docente, la implementación de la jornada escolar completa y la elaboración de programas de mejora de la calidad y equidad educativa (Cornejo, 2006). Sin embargo, dichas medidas se plantearon desde una perspectiva compensatoria, sin alterar los mecanismos de mercado que regían los intercambios educativos vigentes (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017).

Por ejemplo, se implementó en 1993 la Ley de Financiamiento Compartido,¹³ que habilitó a los sostenedores de establecimientos educativos subvencionados a cobrar aranceles adicionales a las familias,¹⁴ materializando una política de copago para los niveles básico y medio. Para algunos autores (FONIDE, 2009; Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017) este es un punto de inflexión en el proceso de privatización del sistema educativo chileno, en tanto convirtió al sector en potencialmente lucrativo, favoreció a los sostenedores privados e incrementó la segmentación.

En el caso universitario, las políticas del período democrático tendieron, sobre la base de un diagnóstico que señalaba al SES chileno como adecuado, más que a refundar, a corregir ciertos elementos del sistema, que no hicieron más que consolidar el modelo heredado de la dictadura (Garretón, 2014). Esta etapa se caracterizó por la implementación de distintos instrumentos de financiamiento que tendieron a fortalecer al sector privado y consolidar el esquema de financiamiento a la demanda, como veremos en el próximo apartado. Así, se crearon dos sistemas

¹³ Los principios presentes en la Ley tuvieron como principal antecedente el documento “El Sistema de Subvenciones en Educación: La Experiencia Chilena”, elaborado por Gerardo Jofré, académico, empresario y consultor, asesor en materia económica del gobierno dictatorial de Augusto Pinochet.

¹⁴ El 90% de la matrícula escolar básica y media de Chile corresponde a la educación subvencionada, ya sea de establecimientos educativos de dependencia estatal (municipalizados) o particular. Hasta 1993, toda la educación subvencionada tenía un carácter gratuito y recibía aportes adicionales de los recursos propios de los municipios, los sostenedores privados o las asociaciones de familias. A partir de este momento, se legisló la posibilidad de que los establecimientos educativos reciban donaciones de empresas con fines educacionales, quienes se benefician con la correspondiente reducción de impuestos, así como el cobro de aranceles adicionales que hasta cierto tope aseguran al mismo tiempo el cobro de la subvención. Solo las escuelas básicas municipalizadas conservan el carácter gratuito y se encuentran excluidas de la nueva normativa (Miranda, 1994).

crediticios: el Fondo Solidario de Créditos Universitarios (FSCU) en 1994 y el Crédito con Aval del Estado (CAE), en 2005.

Estas medidas se realizaron en paralelo a que comienza a institucionalizarse un esquema de aseguramiento de la calidad. En 1997 se obtiene un primer financiamiento internacional para desarrollar el Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Superior (MECESUP), que dará respuesta a varios de los elementos planteados en el Informe “Los desafíos de la educación chilena frente al siglo 21”, elaborado por la Comisión Nacional para la Modernización de la Educación, realizado en 1994 y coordinado por Joaquín José Brunner.

Este programa se llevó adelante a través de un convenio-préstamo del Banco Mundial (BM), y permitió establecer un fondo competitivo para la asignación de recursos basado en resultados, financiar acciones de mejora académica e infraestructura para las universidades CRUCH y diseñar nuevos instrumentos de financiamiento. En un contexto mundial de incorporación de sistemas de rendición de cuentas (*accountability*) respecto de los resultados en la asignación de recursos públicos para la ES, el programa instaló una lógica fuertemente orientada en este sentido. Finalizó en 2004 y, al año siguiente, bajo un nuevo acuerdo con el BM, se implementó el MECESUP 2, que permitió aumentar la cantidad de recursos disponibles para financiar proyectos a través de fondos concursables, bajo el argumento de aumentar la efectividad del financiamiento público para la ES, así como la equidad y la calidad en el sistema, a través del refuerzo de la rendición de cuentas por el desempeño. Este segundo programa constó de dos fases y finalizó en el año 2012.

El primer MECESUP permitió implementar experiencias de aseguramiento de la calidad piloto y sentar las bases institucionales¹⁵ que luego cobraron forma definitiva en el año 2006, cuan-

¹⁵ En marzo de 1999 se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y en septiembre de 1999 se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado (CONAP). A partir de la Ley del año 2006 existen los siguientes procesos de acreditación, independientes entre sí: la acreditación institucional, la de carreras de pregrado consideradas “de acreditación obligatoria” (Medicina,

do se llevó adelante la política de acreditación bajo la Ley 20.129 (Ley de Aseguramiento de la Calidad). La misma dio origen al Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el cual comprende las funciones de información, licenciamiento, acreditación de instituciones y de programas. Dicha Ley crea, a su vez, una Comisión Nacional de Acreditación (CNA), que acredita instituciones y autoriza, mediante la certificación, la participación de agencias privadas en la acreditación de carreras, dando forma a un sistema de agencias mixto (Espinoza y González, 2012). Ésta pasó a cumplir un rol fundamental, por un lado, instalando prácticas de autoevaluación y ciertos estándares mínimos de funcionamiento institucional que derivó en el cierre de entidades (CFT, principalmente); y por otro, dando lugar a una afluencia de instituciones y carreras que se sometieron a dichos procesos, al ser el principal requisito para acceder a fondos públicos concursables y matricular alumnxs con financiamiento estatal (FSCU) o con CAE. En este último caso, las beneficiarias de esta política pueden ser tanto IES privadas como públicas. Lo mismo sucede en el caso de los posgrados acreditados, cuyos estudiantes pueden optar a fondos concursables de becas con financiamiento estatal.¹⁶

Sin embargo, aun cuando se sentaran con estas directrices las bases para cierta regulación estatal del sistema, lo cierto es que su credibilidad ha sido puesta en cuestión en reiteradas oportunidades a raíz de ciertos hechos vinculados al conflicto de intereses de miembros o directivos de las agencias de acreditación privadas y a la falta de fiscalización sobre las sedes, los recursos y destinos de las utilidades, así como a la invisibilización de prácticas de lucro encubiertas (Espinoza y González, 2012), entre otros elementos que redundaron en una alta tasa de acreditación de las IES aún en un contexto de fuertes críticas a la calidad educativa.

Odontología y todas las Pedagogías), la de programas de posgrado y la de especialidades del área de la salud (médicas y odontológicas).

¹⁶ <https://www.cnachile.cl/Paginas/Inicio.aspx>

1.3 Alternancia política y movilización estudiantil: ¿la mercantilización en cuestión? (2006-2019)

Este período se inicia con la denominada “Revolución pingüina” de los estudiantes secundarios como respuesta al alza en el cobro de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y ciertas restricciones al Pase Escolar de transporte, que derivarían en demandas más generales como la derogación de la LOCE y críticas hacia la calidad del sistema y la falta de facilidades para la continuidad de los estudios superiores, impugnando así varios de los elementos vertebradores del esquema privatizador de la enseñanza.

Como corolario de este conflicto, que paralizó a grandes sectores de la educación a lo largo de varios meses del año, se sancionó en 2009 la Ley General de Educación (Ley 20.370 o LGE),¹⁷ que dictaminó la gratuidad de la educación pública, especificando el mandato de no discriminación y regulando los procesos de admisión a las escuelas y colegios, inscribiéndose de este modo en el nuevo paradigma que marcó el ritmo de las transformaciones normativas de toda América Latina respecto de la inclusión y la equidad.

La derogación de la LOCE no incluyó el apartado referido a la ES, que siguió rigiéndose según lo dictaminado por aquella ley. Además, en este período caracterizado por la alternancia política de las presidencias de Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, se avanzó con nuevos Programas MECESUP (2005-2013) que, en un marco internacional que tiende a priorizar la asignación de recursos públicos por vía de fondos concursables y financiamiento por resultados (Améstica, Gaete y Llinas-Audet, 2014), fortaleció esta línea para la ES chilena.

Sin embargo, si hay un momento clave en esta etapa para la ES, este fue el de las movilizaciones estudiantiles del año 2011 que, recogiendo varias de las demandas expuestas en el 2006, se

¹⁷ Esta legislación sería complementada luego por otras normativas, como la Ley N° 20.529/11 de Aseguramiento de la Calidad de la educación parvularia, básica y media.

masificaron, sacudiendo la escena política chilena a lo largo de todo el año.¹⁸ Lxs estudiantes universitarios y secundarios de las revueltas del 2011 son lxs que en el 2006 se vieron desilusionados por la dilución del conflicto una vez formada la mesa de diálogo intersectorial, pero también lxs que comenzaron a observar el efecto del CAE. El endeudamiento como vía para acceder a la ES, que puede alcanzar a representar casi el 40% de su presupuesto para más de la mitad de las familias del país, y la consiguiente presión económica sobre lxs estudiantes, fue señalado como uno de los principales motivos que impulsó la amplia movilización estudiantil (Donoso Romo y Dragnic García, 2015). En este proceso tuvo un rol fundamental la CONFECH (Confederación de Estudiantes de Chile), motorizando y dinamizando el conflicto, a la que se sumaron no solo las federaciones de estudiantes de las universidades reunidas en el CRUCH sino también otras federaciones de universidades privadas.

Si bien al comienzo del ciclo de protestas se expresaron una gran variedad de exigencias en relación con la heterogeneidad de la situación de las universidades del país, se terminaron amalgamando en dos reivindicaciones que articularon todas las demandas y confirieron unidad y potencia al reclamo estudiantil: fin al lucro y gratuidad. Con la primera, se puso en escena una realidad extendida en las universidades privadas, como los subterfugios que empleaban las administraciones para remitir utilidades fuera y lucrar con las IES. La segunda demanda se ampara en la concepción de la educación como un derecho y la obligación del Estado de garantizarlo. Algunos autores observan en la particularidad de ambas demandas, más allá de sus conquistas concretas, como las medidas que se tomaron con posterioridad respecto a mejorar las condiciones estudiantiles, una potencia

¹⁸ A lo largo del año se realizaron masivas manifestaciones que aglutinaron a estudiantes universitarios pero también secundarios y otros actores del sistema educativo en varias ciudades del país, siendo la más emblemática la “marcha de los paraguas” que llegó a congregarse a más de 100.000 personas en Santiago de Chile.

simbólica al plantear una clara disputa con el modelo hegemónico neoliberal que organiza la ES en el país:

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

Más aún, algunos señalan que, en este ciclo de protesta que se plantea la refundación de un modelo de ES para el país, se pone en juego la disputa por la refundación de un modelo económico neoliberal pero también por el modelo político pospinochetista vigente, cristalizado en la constitución (Garretón, 2014).

En este contexto, durante el segundo gobierno de Bachelet, se implementaron una serie de medidas¹⁹ tendientes a dar respuesta a la demanda social instalada luego del ciclo de movilizaciones estudiantiles de años anteriores, que se orientaron hacia un cambio de paradigma en la ES (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017).

La medida principal se orientó a estipular la gratuidad, primero como parte de una reforma de la Ley de Presupuestos del año 2016; luego, en el 2018, en el marco de una nueva Ley para la Educación Superior (Ley 21.091), se consignó un apartado específico. Dicha Ley crea además la Subsecretaría de Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior, esta última, con la misión de fiscalizar y supervisar el cumplimiento de las normativas vigentes, así como el destino de los recursos.

¹⁹ Para la educación básica se dictó la Ley de Inclusión Escolar 20.845/15 que regula la admisión de lxs estudiantes, prohibiendo la selección; elimina el financiamiento compartido, dictaminando la gratuidad de los estudios en aquellos establecimientos que reciben fondos estatales; así como prohíbe el lucro en dichos establecimientos, instando a desarticular los sostenedores con fines de lucro.

En el transcurso de estos dos años, entre el impulso a la gratuidad bajo el gobierno de Michelle Bachelet y la sanción de esta Ley bajo el gobierno de Sebastián Piñera, se fueron dando ciertos corrimientos que trastocaron la orientación de la política: a una política planificada para las universidades del CRUCH, se les sumaron, por un recurso presentado en el Tribunal Constitucional,²⁰ las universidades privadas no CRUCH primero, y los IP y CFT después. De allí que cualquier IES, reuniendo ciertos requisitos (estar acreditada por cuatro años, constituida sin fines de lucro, contar con un nivel de desempeño mínimo de sus estudiantes y destinar políticas específicas para la matriculación de estudiantes de bajos recursos) y adscribiéndose al sistema, se puede convertir en beneficiaria de la política.

2. La foto de un sistema de educación superior privatizado²¹

Hay tres dimensiones claves y “clásicas” cuyo análisis expresa el fuerte sesgo privatizador del SES chileno: la estructura del gasto, la distribución de la matrícula y la configuración institucional. A continuación, presentaremos los datos correspondientes a estos indicadores para el año 2019 que reflejan con contundencia porqué es posible caracterizar al SES chileno como uno de los más privatizados del mundo.

²⁰ El Tribunal Constitucional de Chile es un órgano jurisdiccional del Estado chileno, tribunal colegiado, autónomo, creado por la Constitución de la Dictadura, que resuelve sobre presentaciones parlamentarias y cláusulas de constitucionalidad y puede modificar leyes ya promulgadas. Oficia, así, como como un mecanismo de control legado por la dictadura y enquistado en el andamiaje legal de la justicia chilena. Para más detalle, ver: <https://www.ciperchile.cl/2018/04/04/un-pequeno-monstruo-llamado-tribunal-constitucional/>

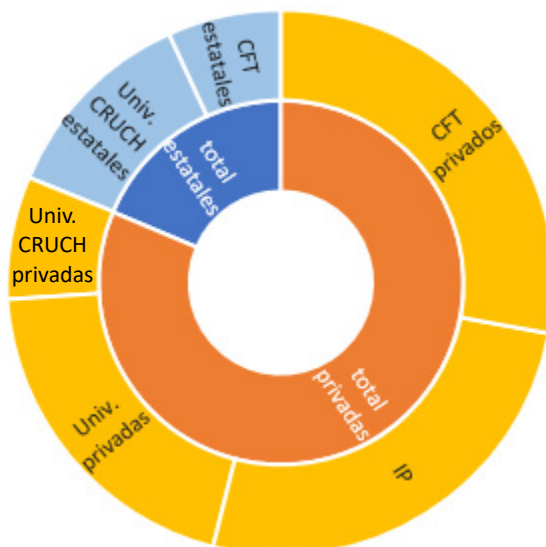
²¹ En el transcurso del apartado se presenta información estadística de diversas fuentes y según la disponibilidad de datos. En algunos casos fue posible desagregar la información según sector de gestión y en otros no (principalmente, respecto de las universidades reunidas en el CRUCH). En todos los casos se presenta la última información disponible según cada indicador, tomando como referencia el año 2019.

En primer lugar, el gasto total del PBI en educación es de 6,5% (OCDE, 2019) y la tercera parte (2,1%) pertenece a fuentes privadas, por lo que hay un gran caudal que es desembolsado por las familias. En clave comparativa es posible observar que Chile es uno de los países de la OCDE con mayor nivel de gasto privado como porcentaje del PBI en relación con el gasto total y uno de los que realiza el menor gasto público en educación. Al desagregar por nivel de enseñanza, se observa que más de un tercio del gasto total corresponde a ES (2,7%) y que, dentro de éste, el porcentaje aportado por fuentes privadas supera el 50% (1,4%), distanciando a Chile de una característica de la región donde tiende a predominar el gasto público (OCDE, 2022). Este rasgo de privatización de la ES ha tendido a morigerarse en los últimos años, de la mano de un constante incremento de los fondos públicos para el sector.

En segundo lugar, el SES comprende 150 instituciones, de las cuales un 39% son universidades; un 26%, Institutos Profesionales y el 35% restante, Centros de Formación Técnica. La conformación de esta estructura muestra un claro sesgo privatizador, en tanto el 81% son instituciones de carácter privado: 41 universidades (entre CRUCH y no CRUCH), 39 IP y 42 CFT, como queda explícito en el gráfico 1 (sector naranja en el Gráfico 1). El sector público representa sólo un 19% (sector celeste) y se compone de 18 universidades y 10 recientes CFT.

Esta distribución del año 2019 presenta una fuerte variación en los últimos treinta años, ya que, luego de ciertos procesos de regulación implementados en la última etapa, alrededor del 50% de IP y CFT fueron cerrados.

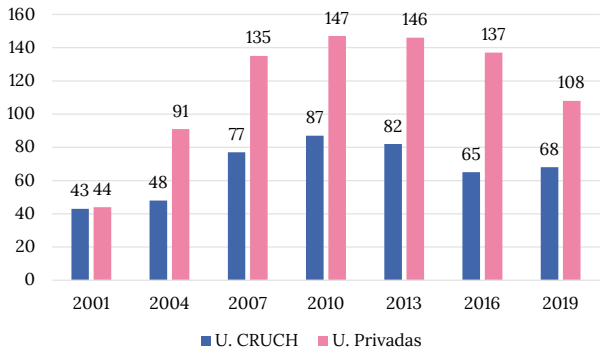
GRÁFICO N° 1. INSTITUCIONES SEGÚN TIPO Y SECTOR.
CHILE, 2019



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

Además, esta configuración institucional se fue complejizando, en tanto muchas de las IES, principalmente las de carácter privado, cuentan con una sede matriz y varias sedes en otras ciudades, incrementando el número de establecimientos, su presencia a lo largo del territorio y, por ende, su matrícula. Los datos muestran que la expansión institucional desde los primeros años de este siglo tiende más que a inaugurar nuevas instituciones, a expandir las existentes a través de la apertura de nuevas sedes: de las 445 sedes habilitadas en el año 2019 en todos los tipos de instituciones, el 85% pertenece al sector privado, un porcentaje mayor que el que tiene el sector respecto de la cantidad de instituciones centrales. A su vez, se observa un gran dinamismo respecto de los ciclos de cierres y aperturas de las sedes, como queda expresado en el siguiente gráfico a propósito de las sedes universitarias.

GRÁFICO N° 2, EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE SEDES POR TIPO DE UNIVERSIDAD. CHILE, 2001-2019



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

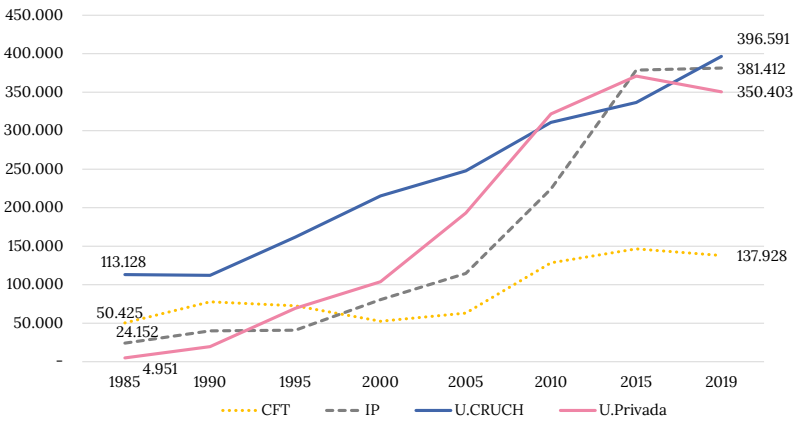
En tercer lugar, la expansión de la matrícula del nivel que cobró especial fuerza en los últimos veinte años, acompañando un movimiento a nivel mundial, ubica a Chile como uno de los países con mayor cobertura en la región. Las tasas de escolarización terciaria casi se duplicaron, la tasa bruta pasó de 39% en el año 2000 a 83% en el año 2020 y la neta, de 21% en el año 2000 a 41,5% en el año 2020.²² El año 2007 es un punto de inflexión, es el momento en que la Tasa Bruta de Matrícula (TBM) supera el 50%, alcanzando una etapa de universalización del sistema, siguiendo la clásica caracterización de Martin Trow (1973).

En el proceso de expansión de la matrícula es posible identificar en el caso de Chile cierta particularidad: por un lado, un análisis comparado de las tasas netas por nivel de ingreso muestra un crecimiento exponencial en los grupos de menores ingresos, que pasaron de una participación del 9,5% en el año 2000 al 38,2% en el 2020; por otro lado, la evolución de la matrícula por tipo de institución muestra un crecimiento sustantivo de las instituciones privadas. Es posible suponer entonces que la expansión de la oferta privada señalada acoge a los nuevos sectores

²² Se utilizaron datos del año 2020 por ser los más cercanos al 2019, año de actualización del presente informe. Fuente: <https://siteal.iiep.unesco.org/indicadores>

sociales en la ES, siendo los IP y las universidades las que en mayor medida han tendido a incorporar a lxs nuevxs estudiantes. En este proceso fue clave la implementación de las becas y del CAE para esos mismos años (como veremos con mayor precisión en el apartado siguiente) que habilitó a más estudiantes a acceder a la ES, lxs que se orientaron en gran parte hacia IES por fuera de las tradicionales.

GRÁFICO N° 3. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR TIPO DE INSTITUCIÓN. CHILE, 1985-2019

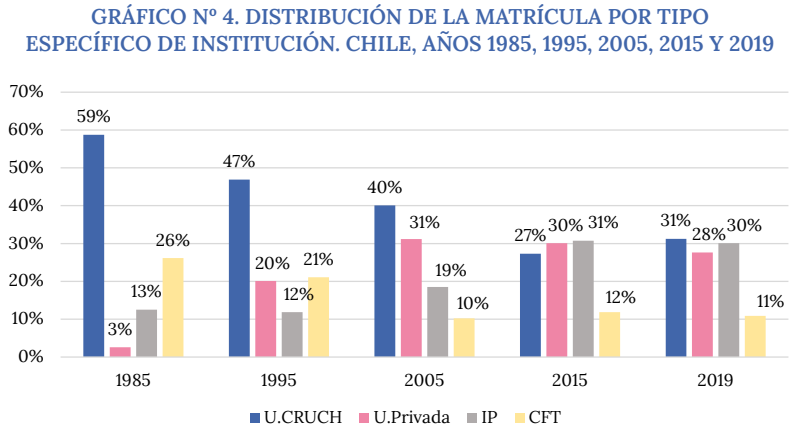


Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc.

En cuanto a la distribución actual de la matrícula por tipo de IES, se observa que la mayor cantidad de estudiantes asiste a universidades, seguidas por los IP y por los CFT: 59%, 30% y 11%, respectivamente. Al mismo tiempo, dentro del conjunto de universidades, la matrícula se distribuye casi por igual entre las universidades pertenecientes al CRUCH y las privadas (31% y 28%, respectivamente).²³ Esta particular distribución de la matrícula tiene su génesis a mediados de los años 80, cuando comienzan a proliferar las IES privadas. En aquel entonces, las universidades

²³ Cabe destacar que a partir del año 2019 ya se contabiliza para algunos indicadores los datos de las Universidades Diego Portales y Alberto Hurtado, ambas privadas, recientemente incorporadas al CRUCH, por lo cual hay que considerar este dato al analizar algunas variaciones de los últimos años consignados.

CRUCH concentraban el 59% de lxs estudiantes, mientras que, 35 años después, sólo el 31% sigue asistiendo a dichas instituciones, como se distingue en el siguiente gráfico.

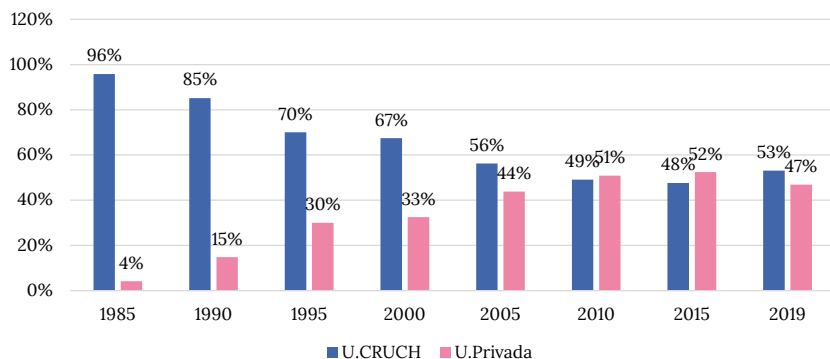


Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc.

Como podemos observar, progresivamente se fue redistribuyendo la matrícula y, en ese mismo lapso, la concentración en el mundo privado alcanzó en el año 2015 el 73% del total (sumando la matrícula de los CFT, IP y universidades privadas, sin contar a lxs estudiantes que asisten a las universidades privadas del CRUCH), número que se sostiene similar, aunque con un leve decrecimiento hacia el año 2019, cuando éste reúne el 69% de la matrícula total.

Por otro lado, si nos detenemos en un análisis específico de la evolución de la participación del sector público y privado en el nivel universitario, se observa más claramente un claro retroceso del sector público (CRUCH) en detrimento de la creciente participación del sector privado, llegando incluso a partir del año 2010 a superar las universidades privadas a las universidades CRUCH, como se observa en el gráfico a continuación.

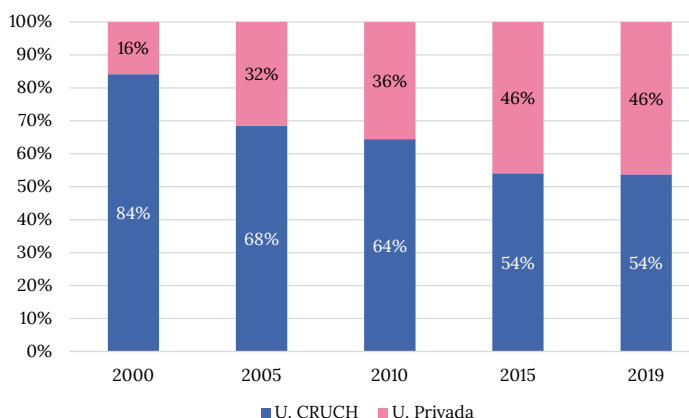
**GRÁFICO N° 5. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE LAS UNIVERSIDADES
SEGÚN TIPO DE GESTIÓN. CHILE, 1985-2019**



Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc. Nota: La variación 2015-2019 y el aumento de la matrícula en las instituciones CRUCH pudo verse afectado por un incremento en la matrícula de las instituciones tradicionales del CRUCH, pero también por la incorporación reciente de dos universidades privadas.

Finalmente, la tendencia de privatización de la matrícula se observa también en el nivel de posgrado, que tuvo un gran desarrollo en los últimos veinte años, con un particular crecimiento en las universidades privadas. Se registra una variación interanual de alrededor de 1800%, que da lugar a una distribución de la matrícula en la que las universidades privadas y las CRUCH alcanzan en el año 2018 la paridad, aunque, con posterioridad, las universidades del CRUCH (UCRUCH) recuperan unos pocos puntos de la distribución.

GRÁFICO N° 6. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA TOTAL DE POSGRADO POR TIPO DE UNIVERSIDAD. CHILE, 2000-2019



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

3. Financiamiento y privatización

El financiamiento del sistema chileno asume su fuerte impronta privatista y mercantilizadora. Se trata de un esquema altamente complejo y diversificado, con un fuerte caudal de aportes privados, mientras que el aporte estatal se estructura principalmente alrededor de subsidios a la demanda y, en segunda medida, subsidios a la oferta sobre una base de principios competitivos. Estos principios también sustentan el financiamiento específico en I+D+i que supone un financiamiento directo a los institutos de investigación y fondos concursables para lxs investigadorxs.

El modelo se fue refinando a lo largo de los años a partir de distintas normativas que fueron precisando los alcances y destinatarios de cada instrumento, al mismo tiempo que muchos de ellos fueron reemplazados por otros nuevos, en general, en el marco de cambios políticos. Lo que es una característica nodal de la política de ES chilena: la gran diversificación de instrumentos de gobierno, en este caso de financiamiento, muchos de los cuales tendieron a reemplazarse o solaparse a lo largo del tiempo.

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

3.1 La configuración histórica de un esquema volcado a la demanda

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

El financiamiento a la demanda, como versa la doctrina neoliberal, se impulsa argumentando que mejora la calidad, en tanto supone que un sistema que otorga autonomía a las instituciones y garantiza la competitividad entre éstas para captar la “mejor” matrícula eleva la calidad de la enseñanza y del sistema. Es así que, a partir de esta década, para el nivel superior se diseñan instrumentos de financiamiento como el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y el Crédito Fiscal Universitario (CFU). El primero consiste en una suma de dinero que recibe cada institución por cada uno de los 27.500 mejores alumnxs que se matriculen, según los puntajes obtenidos en la Prueba de Selección Universitaria (PSU). El segundo es un crédito destinado a estudiantes de bajos recursos para que puedan financiar sus estudios y devolver el dinero a tasas preferenciales luego de un período de gracia. Estos dos elementos se suman al Aporte Fiscal Directo (AFD) para las universidades pertenecientes al CRUCH.

Los años que siguieron al advenimiento democrático se caracterizaron por un incremento del presupuesto educativo de la mano de los gobiernos de la Concertación, pero también por

varias medidas que, lejos de desmontar el sistema heredado, tendieron a fortalecerlo.

En 1994 se crea el Fondo Solidario de Créditos Universitarios (FSCU), vigente hasta la fecha, que viene a reemplazar al CFU, y en 1999, el Programa Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Superior (MECESUP), ya descrito en apartados anteriores.

El otro instrumento de financiamiento que marcó un hito en términos de orientar el esquema hacia la privatización fue el Crédito con Aval del Estado (CAE), creado en el año 2005. Estos créditos son administrados por un organismo estatal autónomo (Comisión Ingres) y otorgados por una institución financiera, actuando el Estado como garante.²⁴ En un contexto de incremento de la demanda y restricciones presupuestarias, se argumentaba que se debía recurrir a la Banca privada para garantizar una política de ampliación del acceso a la ES (Kremerman y Páez, 2016).

En un sistema que conjuga arancelamiento, exigentes requisitos académicos y una intrincada logística de inscripción para la adquisición de los beneficios estudiantiles, el CAE vino a configurar una respuesta a la inclusión vía el endeudamiento de los estudiantes y sus familias. La alta correlación entre puntaje PSU, requisito de la mayoría de las becas estudiantiles, y el nivel de ingresos familiar, demuestra cómo las becas han tendido a orientarse hacia los sectores más favorecidos. Mientras tanto, el CAE, cuyos requisitos académicos son menores, habilitó la afluencia de estudiantes de familias de los sectores de menores ingresos a las IES, lo que se ve reflejado en el pico de crecimiento de la matrícula con posterioridad a la implementación de dicho subsidio, como vimos en el apartado anterior.

Sin embargo, mientras fue un dispositivo clave en la ampliación de la matrícula y el acceso a la ES, también se configuró

²⁴ <http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/becas-y-creditos/credito-con-garantia-estatal-cae>

como un elemento central de la profundización de la privatización del nivel.

En primer lugar, numerosas investigaciones han señalado a este sistema como un esquema donde el Estado garantiza la rentabilidad privada de los bancos, en tanto, en el proceso de adjudicación, éstos se quedan con los créditos de lxs estudiantes “más rentables y menos riesgosos” mientras que el fisco se queda con los créditos con menor posibilidad de cobro, vía un *mecanismo de recarga*²⁵ que les compra a los bancos los créditos para garantizar un mínimo riesgo financiero, llegando a pagar sobrepagos inauditos en dichas operaciones.

En segundo lugar, las trayectorias educativas y situación socioeconómica de lxs estudiantes que acceden al CAE pone sobre relieve a qué sectores favorece y a cuáles perjudica un sistema crediticio como principal vía de acceso a la ES. Aun cuando con posterioridad a las movilizaciones estudiantiles de 2011 bajó la tasa de interés de 5,6% a 2%, los bancos no resignaron sus ganancias, ya que esa diferencia la absorbió el fisco. Al mismo tiempo que, muchas veces, las altas deudas que genera el crédito en lxs estudiantes y sus familias ponen en jaque su pago. Reside allí un círculo no-virtuoso, en tanto aquellos estudiantes que pertenecen a las familias de menores ingresos rinden PSU con menor puntaje y deben acceder al CAE y aplicar a IES menos prestigiosas, con pocos o nulos requisitos académicos, pero cuyos títulos también valen después menos en el mercado laboral y de allí que la posibilidad de cubrir con sus futuros ingresos las deudas adquiridas resulte más complicada. Por otro lado, son estxs estudiantes lxs que cuentan con menores capitales a la hora de construir su *oficio de estudiantes universitarios* y, por lo tanto, lxs más propensos a trayectorias discontinuas o abandonos.

²⁵ Este mecanismo fue implementado con posterioridad a la Ley para garantizar la participación de la banca privada que se negaba a participar, una vez puesta la política en marcha, porque la consideraban muy riesgosa desde el punto de vista financiero (<https://ciperchile.cl/2011/12/20/cae-como-se-creo-y-opera-el-credito-que-le-deja-a-los-bancos-ganancias-por-150-mil-millones/>).

Por último, cabe señalar los principales actores beneficiados con esta política educativa universitaria: el sector financiero, más específicamente los bancos que han accionado a lo largo del tiempo como intermediarios de la política: Scotiabank, Corpbanca, Estado, Itaú y BCI, quienes se han adjudicado el 95 % de los créditos (Kremerman y Páez, 2016).

A partir del año 2006, con la asunción del gobierno de Michelle Bachelet y en el marco de fuertes protestas estudiantiles que comenzarían a incidir en la agenda pública del sector, se tensionan ciertos elementos centrales de este esquema de financiamiento al mismo tiempo que se fortalecen otros, aun cuando se implementan mecanismos tendientes a dar respuesta al reclamo estudiantil. En este contexto se incrementa el presupuesto en ES y, si bien la mayor parte se sigue destinando a los instrumentos de financiamiento a la demanda, se incrementa a su vez el financiamiento de la oferta en el marco de lo que se denominó un “nuevo trato” entre el Estado y el SES. Esto involucró la implementación de Convenios de Desempeño, así como un programa de apoyo a la totalidad de las IES públicas, la creación de dos nuevas universidades en el año 2015 (Aysen y O’Higgins) y, en el año 2016, la proyección de 15 CFT de dependencia estatal.

Pero, sin duda, fue la política de gratuidad, como parte del esquema de beneficios estudiantiles, la que mayores discusiones y tensiones generó en esos años de vaivenes gubernamentales. Originalmente concebida en el gobierno de Bachelet, la medida fue puesta en marcha con posterioridad al cambio de gobierno, y en el mismo proceso de su implementación sufrió un cambio sustantivo luego de que el Tribunal Constitucional declarara inconstitucional la “preferencia” por las universidades del Consejo de Rectores, ya que eso discriminaría a lxs estudiantes de universidades privadas no tradicionales. Ello implicó la ampliación del abanico de beneficiarios, sumando a las universidades privadas, IP y CFT como posibles adjudicatarios de la misma.

Las propias características de cómo fue concebida y estas oscilaciones en términos de sus destinatarios representaron fuertes tensiones hacia dentro del campo de la ES chilena.²⁶

En primer lugar, se señalan varias dificultades para garantizar por esta vía que los estudiantes no desembolsen ningún recurso en su trayectoria educativa y se pueda hablar fehacientemente de un sistema que incorpora la gratuidad en términos de garantía de un derecho. Esto es, en tanto cubre el arancel de referencia, no así la totalidad del mismo, y durante el tiempo de duración formal de la carrera. Lo que, para estudiantes con distintas situaciones de vulnerabilidad, implica un requisito académico exigente, por lo que muchas veces se ven impulsados a captar diversos beneficios estudiantiles extras con los que solventar su trayectoria.

En segundo lugar, en tanto se otorga por estudiante matriculado y no como un aporte basal a las instituciones, ha tendido, al igual que los otros instrumentos basados en la demanda, a consolidar una lógica de competencia entre las instituciones por la captación de los estudiantes, al mismo tiempo que a fortalecer al sector privado, ya que gran parte de dicho financiamiento es para estudiantes matriculados en IES privadas.

Por lo que, incluso este instrumento pensado en clave de ampliación del acceso y democratización del sistema se instituyó como un engranaje más del esquema de financiamiento centrado en la demanda.

3.2 La estructura de financiamiento

En la actualidad podemos diferenciar el esquema de financiación de la ES chilena en dos dimensiones: 1) el financiamiento institucional (financiamiento a la oferta), que reúne dos componentes: los fondos basales y los fondos concursables; y 2) las ayudas o beneficios estudiantiles (financiamiento a la demanda), los cuales constituyen el corazón actual del sistema.

²⁶ Para mayor detalle ver: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/12/18/la-paradojica-gratuidad-universitaria-que-dejo-el-gobierno-de-bachelet/>

3.2.1 *Financiamiento a las instituciones*

Dentro del financiamiento institucional,²⁷ es decir, a la oferta, se encuentran los denominados *aportes basales*, de los cuales los más significativos son el Aporte Fiscal Directo (AFD), el Fondo Basal por Desempeño, los Convenios Marco y, en menor medida, el Aporte Fomento a la Investigación. El AFD es un mecanismo histórico que, con las transformaciones de la década del 80, pasó de ser la principal herramienta de distribución del presupuesto a ser un componente más dentro de un amplio abanico de instrumentos. El mismo se destina a las universidades CRUCH y consiste en un subsidio de libre disponibilidad, asignado en un 95% conforme a criterios históricos, y el 5% restante, de acuerdo con indicadores de desempeño anuales relacionados con la matrícula estudiantil, el número de académicos con posgrado y el número de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia.

Con posterioridad al 2010, se fortalece este tipo de financiamiento condicionado. En el año 2012 se crea el Fondo Basal por Desempeño, que tiene como objeto apoyar el desarrollo de distintas funciones de las universidades. Esto implica que, en convenio con el Ministerio, las universidades deberán instalar capacidades permanentes para gestionar los indicadores, así como comprometer metas de resultados. En el año 2015, sobre la base del Programa Convenios de Desempeño, se instituyeron los Convenios Marco entre el Mineduc y las universidades estatales, con el fin de fomentar el fortalecimiento institucional, el

²⁷ Los instrumentos de financiamiento a las IES son múltiples, de allí que nos concentramos en los de mayor relevancia, tanto en función del presupuesto asignado como del tipo de lógicas que motoriza. Dentro de otros programas creados en los últimos años, cabe mencionar al Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), que tiene por objetivo permitir el acceso a la Educación Superior de estudiantes destacados en Enseñanza Media, provenientes de contextos vulnerados, mediante la realización de acciones de preparación y apoyo permanentes, y asegurar cupos adicionales a la oferta académica regular por parte de las IES participantes (29 universidades del CRUCH, un Centro de Formación Técnica y un Instituto Profesional). El Programa contempla el establecimiento de cupos garantizados adicionales al sistema regular (PSU) que aseguren el acceso a la ES (<https://pace.mineduc.cl/sobre-el-programa-pace/que-es-el-pace/>).

desarrollo de la investigación e innovación, la vinculación con el medio, la formación de profesores.

Por último, cabe resaltar que en el año 2016 se crea un Aporte Fomento a la Investigación, para las universidades privadas adscritas al sistema de gratuidad y que no pertenecen al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, que, si bien no viabiliza un gran caudal de fondos, se destaca por estar dirigido exclusivamente a universidades privadas que, en general, tendieron históricamente a quedar por fuera de este tipo de financiamiento.

Dentro de los *fondos concursables*, se destaca el ya mencionado Aporte Fiscal Indirecto (AFI). En segundo lugar, el Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), creado en 1992, tiene como objetivo financiar proyectos de carácter general entre las IES. La iniciativa se creó para responder a las necesidades de inversión y desarrollo de las universidades tradicionales y, a partir de 2011, todas las IES pueden acceder a esta fuente de financiamiento. Este mismo año se suma otro Fondo de Fortalecimiento, pero restringido a universidades CRUCH, cuyo objetivo es fortalecer a las instituciones en el ámbito de la infraestructura y apoyo docente para el aprendizaje estudiantil de pregrado, con foco principal en los estudiantes más desfavorecidos. En la misma línea, hacia el año 2017, se crearon dos fondos especiales, uno orientado a las universidades privadas del CRUCH y otro específico para universidades estatales. Por último, cabe destacar el Programa de Educación Superior Regional, que financia proyectos de fortalecimiento institucional, investigación e innovación de universidades CRUCH que se ubiquen por fuera del área metropolitana.

3.2.2 *Financiamiento a lxs estudiantes*

Dentro de los denominados *beneficios estudiantiles*, es decir, financiamiento a la demanda, se encuentran la novel política de gratuidad, las becas de arancel y los créditos, en sus dos formatos,

los que se entregan a través de una IES (FSCU) y aquellos que se obtienen con el respaldo del Estado (CAE).²⁸

En el caso de las becas de arancel, se resalta la diversidad y especificidad de cada tipo, en tanto conjugan destinatarixs y requisitos particulares. Estos recursos son entregados directamente a las IES por parte del Ministerio Nacional de Educación (Mineduc) y no se devuelven al egresar o titular.²⁹ Para el año 2019, se registran dieciséis diferentes tipos de beca de arancel que, en algunos casos, se complementan con becas de alimentación (BAES). En la mayoría de los casos es necesario reunir requisitos académicos (en general Puntaje PSU promedio o promedio de notas de Enseñanza Media) y económicos (la mayoría de las becas se estipula para ser entregada a la población dentro del 70% y 80% de menores ingresos). El subsidio consiste en financiar, en la mayoría de los casos, hasta un tope del arancel anual o, en los menos, el arancel de referencia de la carrera elegida por lxs estudiantes³⁰ en instituciones acreditadas. Esto es, aquellas IES autónomas³¹ que han pasado por un proceso de acreditación de calidad por parte de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).³²

En cambio, los Créditos de Educación Superior, que financian parte o la totalidad del arancel de referencia, con tasa de interés anual del 2%, deben ser devueltos con posterioridad a

²⁸ Todos estos beneficios son compatibles y acumulables entre sí.

²⁹ <http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/becas/becas-de-arancel>

³⁰ Arancel anual (o real): Costo que debe pagar un estudiante para cursar un año de carrera en una IES, ya sea en cuotas mensuales o en un solo pago. No incluye la matrícula. Arancel de referencia: Valor asignado por el Mineduc para el arancel anual de las distintas carreras que imparten las IES, sin considerar la matrícula. En general, es menor que el arancel real. Se define de acuerdo con indicadores como calidad docente, tasas de titulación y retención. <http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/glosario>.

³¹ Se refiere a la certificación institucional que otorga la Comisión Nacional de Acreditación, y, además, a la inscripción de la casa de estudios ante el Mineduc para otorgar un beneficio específico. <http://portal.beneficiosestudiantiles.cl/glosario>

³² Una mención especial se la llevan aquellas becas que oficiaron como salvataje de lxs estudiantes que quedaron a la deriva luego del cierre de IES privadas, como por ejemplo los casos de Universidad del Mar.

la culminación de los estudios. En el caso del FSCU, se otorga a estudiantes de las universidades del CRUCH y tiene requisitos académicos y económicos, a partir de los que se define el porcentaje de la cobertura. En la actualidad, este tipo de préstamo abarca menos del 1% del presupuesto destinado al sistema crediticio, mientras que el CAE se lleva la casi totalidad. En este caso, el crédito es otorgado a estudiantes de instituciones que forman parte del Sistema de Crédito con Garantía Estatal, ya sean universidades, IP o CFT, y, a diferencia del anterior, desde el año 2014 no posee restricciones económicas, aunque sí académicas.

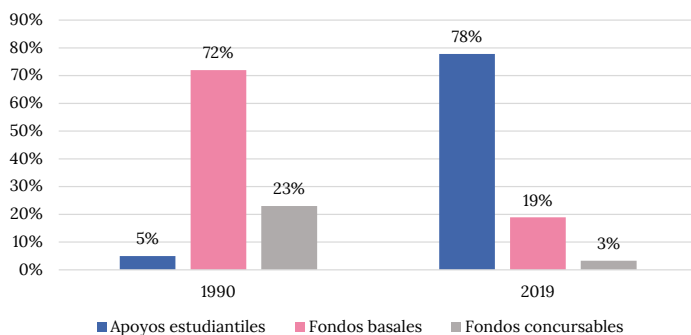
Por último, la política de gratuidad es el instrumento de financiamiento a la demanda más reciente que se otorga a estudiantes correspondientes al 60% más vulnerable de la población, quienes serán eximidos de pagar aranceles y matrícula durante la duración formal de su carrera que se curse en IES adscritas a la gratuidad. Para ello, las instituciones deben estar acreditadas, figurar como personas jurídicas sin fines de lucro y contar con un sistema de admisión transparente, sin discriminaciones arbitrarias y basado en el mérito de los estudiantes. En ese caso, las universidades tradicionales (CRUCH) o universidades privadas, IP y CFT, pueden recibir el financiamiento público vía esta política.

3.2.3 De la primacía del financiamiento institucional al financiamiento estudiantil

Si observamos la distribución del gasto público respecto de los distintos elementos de financiación en perspectiva histórica, en 1990 la totalidad del presupuesto se distribuía entre el Aporte Fiscal Directo (fondo de aporte basal), el Aporte Fiscal Indirecto (fondo concursable) y los apoyos estudiantiles del FSCU, representando el 72%, 23% y 5%, respectivamente. Cada uno de estos tres tipos de fondos se complejiza incorporando otro tipo de instrumentos de financiación, al mismo tiempo que se fue dando un claro corrimiento hacia priorizar los apoyos estudiantiles vía el mecanismo de financiamiento a la demanda, en tanto se invirtió completamente la distribución, como se observa en el siguiente

gráfico, donde éstos se llevan ahora el 78% de los montos ejecutados, mientras que los fondos basales se redujeron al 19%.

GRÁFICO N° 7. DISTRIBUCIÓN DE LOS MONTOS EJECUTADOS POR TIPO DE FONDO. CHILE, 1990 Y 2019



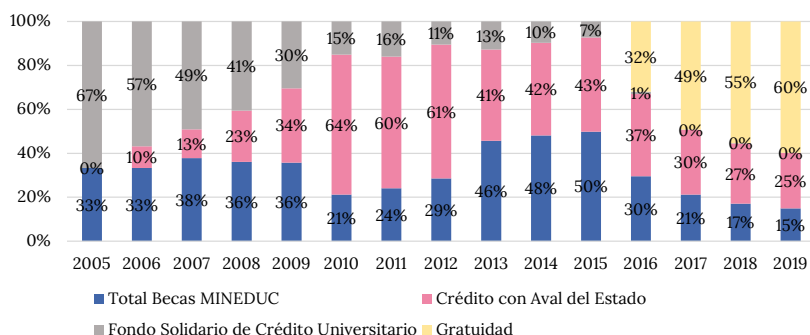
Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc.

Precisamente, en la actualidad son los denominados *apoyos o beneficios estudiantiles* los que concentran el mayor caudal de montos en el esquema de financiamiento chileno. Y si bien se observa un incremento continuado a lo largo del tiempo del presupuesto destinado a este ítem, encontramos entre estos instrumentos variaciones importantes que cabe destacar.

A partir del año 2005 y de la implementación del CAE, el FSCU comienza a perder peso relativo en detrimento de este nuevo sistema crediticio, que aumenta considerablemente la cantidad de beneficiarixs pero también el presupuesto destinado a solventar los costos que implica la garantía estatal a la banca privada, lo que se refleja en la gran proporción de fondos que se destinan a partir del año 2009. Dicha situación comienza a mermar hacia el año 2013, cuando se produce un incremento de los fondos destinados a las becas, posiblemente como corolario de las masivas movilizaciones estudiantiles de los años anteriores. Y se modifica fuertemente a partir del año 2016, cuando se implementa la gratuidad, en tanto ésta absorbe parte del gasto otrora destinado a becas y CAE, llegando a recibir el 60%, mientras que a las becas se asigna el 15 % y, al CAE, como principal componente del sistema de créditos, un

25% del total (Gráfico 8) Lo que evidencia una redistribución en los últimos años de análisis entre los distintos componentes de los beneficios estudiantiles, donde la gratuidad fue ganando relevancia.

GRÁFICO N° 8. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN (%) DE LOS MONTOS PARA PROGRAMAS DE AYUDA ESTUDIANTIL PARA EDUCACIÓN SUPERIOR POR BENEFICIO. CHILE, 2005 - 2019



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

Lo que se observa a partir de esta somera descripción de los principales instrumentos del financiamiento es que aquellos orientados hacia la oferta –incluso en un contexto de incremento de fondos específicos para las universidades estatales– se han ido diversificando y expandiendo hacia el sector privado. Si bien ello supone cierta regulación, que implica en la mayoría de los casos la acreditación de las IES privadas para ser receptoras de estos subsidios, es un corrimiento que se fue dando de manera gradual pero *in crescendo*.

Por otro lado, respecto a los instrumentos orientados hacia la demanda, se observa que asumen múltiples formatos y suponen una serie de requisitos (académicos y económicos), dando lugar a un sistema complejo y segmentado, que abona a una fragmentación del acceso a la ES.

3.3 ¿Hacia dónde se dirige el financiamiento público en un esquema volcado a la demanda?

La configuración histórica de un esquema de financiamiento volcado a la demanda, lejos de desplegarse de manera *sui generis*, implica una (re)distribución de recursos estatales hacia algunos actores universitarios en detrimento de otros.

Dentro del financiamiento a la oferta o a las instituciones, se observa que los fondos principales se direccionan prioritariamente hacia las universidades del CRUCH.

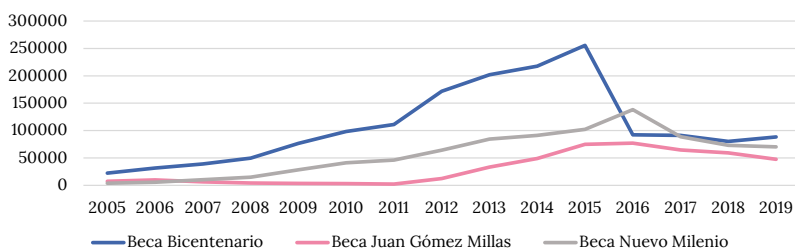
En el caso del AFD, aun cuando perdió presencia frente a otros tipos de fondos, sus montos se incrementaron entre 2007-2019 alrededor de un 50% y su distribución entre universidades CRUCH estatales y privadas se mantuvo relativamente estable en esos años, representando un 60% y un 40% para el sector estatal y privado, respectivamente. Si analizamos por institución, la universidad destinataria del mayor caudal de este fondo es la Universidad de Chile y, en segundo lugar, la Pontificia Universidad Católica de Chile. Mientras que el AFI también se destina en su mayor parte a universidades dentro del CRUCH (estatales y privadas), pero con la presencia entre sus beneficiarias de algunas privadas que no lo integran, como Andrés Bello, Adolfo Ibáñez y Los Andes.

Dentro del financiamiento a la demanda o estudiantil cabe analizar con mayor detalle el destino de cada uno de los componentes del sistema.

En primer lugar, si observamos las becas otorgadas por el Mineduc, tuvieron un incremento sostenido en cantidad entregada y monto asignado al programa desde el año 1991, en que se implementaron por primera vez las Becas Bicentenario. Se registró un importante salto hacia el año 2007, cuando comenzaron a aumentar de manera exponencial, con particular despegue entre los años 2011-2012. Este crecimiento estuvo impulsado por el fuerte incremento de los fondos destinados a las Becas Bicentenario, pero también a las Becas Juan Gómez Millas y Becas Nuevo Milenio. Las segundas, para estudiantes que eligieran cualquier

tipo de IES acreditada y las últimas, para estudiantes de carreras técnicas de cualquier IES (universidades, IP o CFT) o carreras profesionales impartidas por IP, orientadas a los sectores de menores ingresos.

**GRÁFICO N° 9. EVOLUCIÓN DE LOS MONTOS DEVENGADOS DE BECAS
MINEDUC. CHILE, 2005-2019**



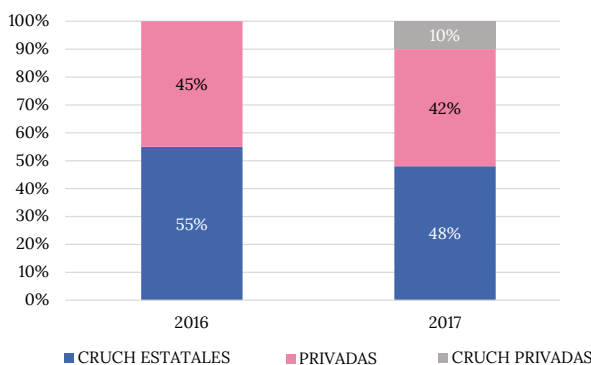
Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc.

Es ineludible hacer referencia a los conflictos estudiantiles que antecedieron a cada uno de estos incrementos, pero también resulta imprescindible desglosar hacia donde se dirigieron estos nuevos recursos fiscales.

Si consideramos específicamente las pioneras Becas Bicentenario, veremos, por un lado, desde el año 2014, un fuerte descenso en los montos destinados a este ítem, pero también, en el año 2017, una novedad respecto de los destinatarios, ya que si bien estuvieron históricamente destinadas a estudiantes CRUCH, distribuyéndose de manera relativamente equitativa entre las UCRUCH estatales y privadas, dejaron de ser exclusivas para este sector y pasaron a destinarse a cualquier estudiante de universidades acreditadas. Esto es, se habilitó a todas las universidades privadas a ser destinatarias del subsidio, de modo que, en el primer año de implementación de esta modificación, el 10% fue recepcionado por las universidades privadas, perdiendo las instituciones estatales 7 puntos porcentuales en la distribución (Gráfico 10). Y, si bien la afluencia de los montos hacia las privadas no fue particularmente sustantivo, cabe destacar que fue la

universidad Andrés Bello, en ese entonces del Grupo Laureate, la más beneficiada, ya que se llevó el 50% de los mismos.

GRÁFICO N° 10. DISTRIBUCIÓN DE MONTOS DEVENGADOS PARA BECAS BICENTENARIO SEGÚN TIPO DE UNIVERSIDAD. CHILE, 2016-2017



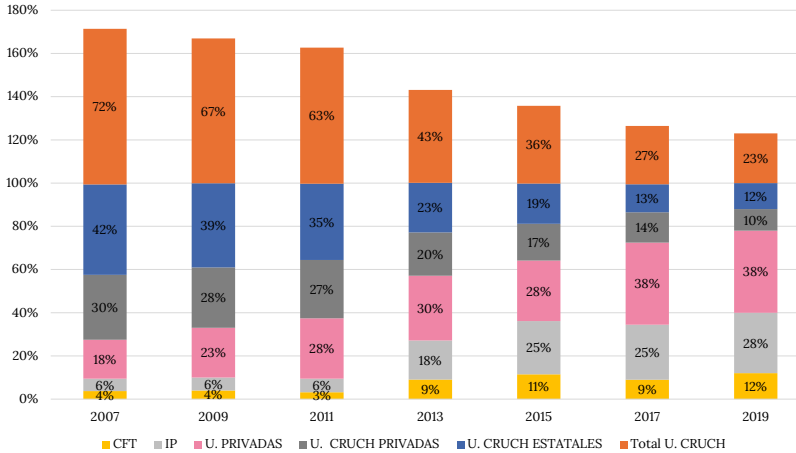
Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc.

Las Becas de Excelencia Académica,³³ aun cuando no suponen un desembolso de montos tan abultados como los otros tres tipos de becas, sí marcan una tendencia que se profundiza: la competencia institucional por determinado tipo de matrícula, la redistribución de fondos hacia el sector privado y la afluencia de estudiantes con “mejor rendimiento” hacia dicho sector. Los montos destinados para los años 2007-2015 crecen de manera constante, siendo las universidades CRUCH las que se llevan, en términos absolutos, la mayor cantidad de desembolsos. Sin embargo, es a partir de dicho año que cae fuertemente el monto total, pero más pronunciadamente para estas universidades, probablemente en el marco del redireccionamiento de los recursos hacia la gratuidad. Al mismo tiempo, observando todo el período, las universidades CRUCH pierden participación relativa en detrimento de los IP y las universidades privadas, pasando,

³³ Son becas que financian a egresados cuyo promedio de notas de Enseñanza Media se ubique dentro del 10% más alto del establecimiento. Tiene como requisito económico pertenecer al 80% de la población de menores ingresos del país y financia hasta un tope del arancel anual de la carrera elegida.

en el caso de las UCRUCH estatales, de recibir el 42% de dichos fondos a recibir el 12% (Gráfico 11).

GRÁFICO N° 11. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS MONTOS DEVENGADOS DE BECAS DE EXCELENCIA ACADÉMICA SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN Y SECTOR. CHILE, 2007-2019

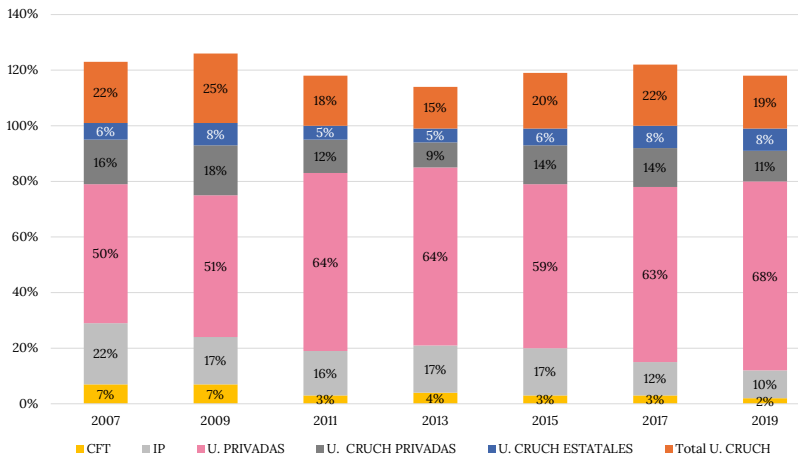


Fuente: Servicio de Información de Educación Superior (SIES), de Mineduc.

De las primeras 15 instituciones que reciben la mayor cantidad de estas becas, las 7 primeras son de carácter privado, destacándose la Universidad Nacional Andrés Bello y el IP AIEP, ambos hasta el año 2020 del grupo Laureate, recibiendo solo este grupo el 22% del monto.

En segundo lugar, si observamos los montos fiscales destinados al CAE y su evolución en el tiempo, así como su participación en el total de los montos destinados a los beneficios estudiantiles, resalta un fuerte incremento entre los años 2009 y 2010. Como se observa en el siguiente gráfico, este instrumento estuvo desde sus orígenes destinado principalmente al sector privado, más específicamente a las universidades, quienes a su vez son las que absorbieron el salto producido en los años mencionados (Gráfico 12).

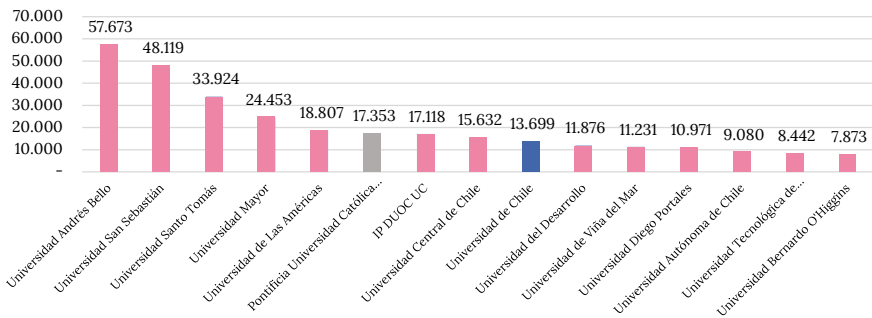
GRÁFICO N° 12. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LOS MONTOS DEVENGADOS DE CRÉDITOS DE GARANTÍA ESTATAL SEGÚN TIPO Y SECTOR. CHILE, 2007-2019



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

Como en el caso de las becas, si consideramos las primeras 15 instituciones que reciben financiamiento a través de este instrumento, las 8 primeras son privadas (6 de ellas universidades privadas, una CRUCH privada y un IP) y nuevamente es la Universidad Nacional Andrés Bello del grupo Laureate la que se lleva, solo ella, el 14% del total (Gráfico 13).

GRÁFICO N° 13. MONTOS DEVENGADOS PARA CAE POR INSTITUCIÓN (PRIMERAS 15 INSTITUCIONES). CHILE, 2019



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

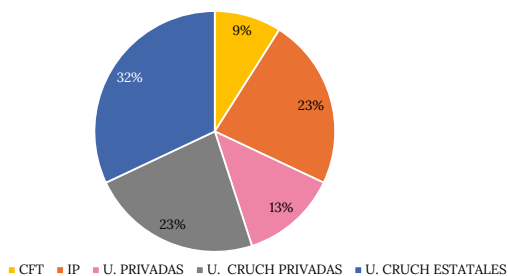
Moneda Nacional - Millones de pesos (pesos corrientes) - Monto ejecutado.

Nota: con color rosa, las instituciones privadas; con gris, las CRUCH privadas; con celeste, las CRUCH estatales.

Por último, es necesario analizar también en este sentido la política de gratuidad y las discusiones que trajo su implementación respecto de sus alcances como medida que amplía el acceso a la ES de los sectores más desfavorecidos, ya que propicia que menos estudiantes deban endeudarse para acceder a la ES y ver garantizado su derecho, al mismo tiempo que lo hace potenciando el esquema de financiamiento a la demanda.

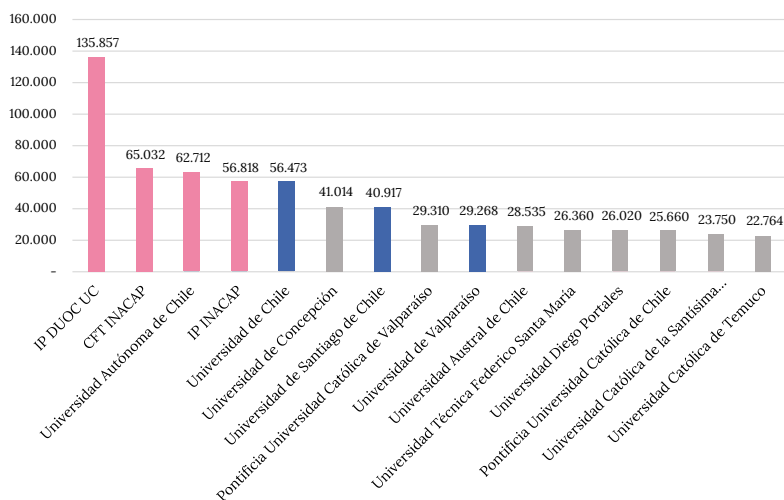
De los datos disponibles, son las universidades del CRUCH quienes reciben más del 50% de este financiamiento (32% las estatales y 23% las privadas), seguidas por los IP (23%), las universidades privadas (13%) y por último los CFT privados (9%) (Gráfico 14). Si bien, la mayor parte de estos recursos se asignan a las universidades estatales, si agrupamos a todas las IES pertenecientes al mundo privado –aun reconociendo su heterogeneidad–, es dicho sector el que se beneficia con los fondos de la gratuidad en un 68%. Asimismo, cabe destacar que las cuatro primeras instituciones que reciben mayor porcentaje de dicho financiamiento son también del sector privado, siendo solo el IP Duoc OC el que concentra el 14% de dicho beneficio (Gráfico 15).

GRÁFICO N° 14. DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE ACCESO GRATUITO SEGÚN TIPO DE INSTITUCIÓN. CHILE, 2019.



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

GRÁFICO N° 15. FINANCIAMIENTO DE ACCESO GRATUITO POR INSTITUCIÓN (PRIMERAS 15 INSTITUCIONES). CHILE, 2019



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

Nota: con color rosa, las instituciones privadas; con gris, las CRUCH privadas; con celeste, las CRUCH estatales..

Ello implica, a su vez, un fuerte aumento del déficit de algunas de las IES suscriptas, en tanto la regulación del arancel de referencia que buscaba controlar los precios obligó a las IES que reúnen funciones no solo de docencia sino también de investigación y vinculación (las del CRUCH) a “ajustarse”, mientras que terminó “premiando” a las IES de bajo costo y calidad, que reciben muchxs estudiantes vulnerables. De allí que su propio diseño sienta las bases de cierta regulación, pero sobre una estructura institucional muy diversificada, con consecuencias en términos de consolidación de la segmentación y desigualdad del sistema.³⁴

³⁴ Según un estudio del Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE), considerando una serie de variables institucionales, académicas, de localización territorial, composición socio-escolar, etc., más allá de la dependencia administrativa, es posible identificar en Chile siete grupos de universidades: de investigación; regionales estatales; regionales católicas; relativamente especializadas; privadas selectivas (dentro de las que se encuentran las denominadas “universidades cota mil”); privadas de tamaño mayor, no selectivas; privadas de tamaño menor, no selectivas (Brunner, 2009).

4. La política científica en clave de privatización y mercantilización

Así como en materia de política universitaria la década del 80 oficia como un punto de inflexión y comienzo de viraje hacia una matriz privatizada, mercantilizada y volcada a la demanda, es también en esta época que el sistema de Ciencia y Tecnología (CyT) se orienta en un mismo sentido, potenciando lógicas de competencia hacia el interior de las IES.

El complejo esquema de financiamiento a la demanda y la multiplicidad de instrumentos que configuran una intrincada ingeniería sobre la que se basa el financiamiento de la ES se replica en el ámbito científico bajo el despliegue de distintos instrumentos de orientación y financiamiento de la producción científica y tecnológica a lo largo de los años.

4.1 El sistema de CyT chileno: individualismo y competencia

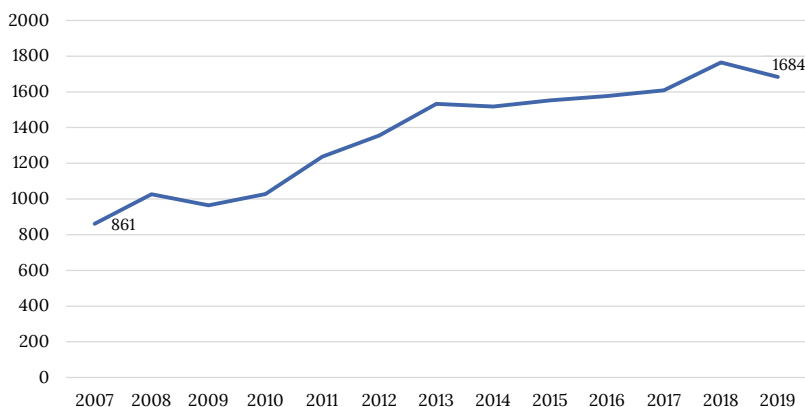
El principal órgano de dirección de la política de CyT en Chile es la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), creada en 1967. Este órgano funcionó entre 1973 y 2014 como un órgano unipersonal hasta que en dicho año se restituyó el espacio del Consejo, clausurado bajo la dictadura cívico-militar. A partir del año 2020, el CONICYT se reconfiguró como Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) en el marco del Sistema Nacional de Innovación, liderado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

Si evaluamos el gasto en Investigación y Desarrollo (I+D) como porcentaje del PBI que se realiza en el país, observamos que Chile destina 0,3% de su PBI en esta área (año 2019) y que se encuentra muy por debajo de la media de los países pertenecientes a la OCDE (2,6), y también de otros países de la región como Argentina (0,5).³⁵

³⁵ Datos tomados de la *Main Science and Technology Indicators Database* de la OCDE (<https://www.oecd.org/en/data/datasets/main-science-and-technology-indicators.html>).

Por un lado, se observa que el Gasto en I + D se incrementó desde el año 2007 (Gráfico 16), lo que se vio expresado también en un incremento sostenido del presupuesto anual para el CONICYT, que creció sostenidamente desde 2011 en promedio un 3% anual (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica [CONICYT], 2019).

GRÁFICO N° 16. GASTO EN I+D EN PPC. CHILE, 2007-2019



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

El principal tipo de instrumento que financia el desarrollo científico y tecnológico es el de los fondos concursables, dentro de los cuales se destaca el Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT). Su creación en 1982 marca el inicio de la etapa de fondos concursables y sigue siendo el principal fondo público de apoyo a la investigación en ciencia básica y desarrollo tecnológico en Chile.³⁶ Se trata de un fondo de apoyo a la investigación individual en todas las áreas del conocimiento y

³⁶ Cabe destacar que las instituciones universitarias cuentan también con la posibilidad de destinar a la investigación ingresos provenientes de otros instrumentos de financiamiento (AFI, Fondo Basal por Desempeño, Educación Superior Regional, Convenio Marco Universidades Estatales y Apoyo a la Innovación; estos dos últimos tienen dentro de sus propósitos explícitos fomentar la investigación), así como de “ingresos propios” (arancel de grado y posgrado, donaciones, convenios, etc.) que también suponen el subsidio estatal en el caso de que dichos aranceles se encuentren bajo los programas de becas y créditos (Rodríguez, 2016).

en distintos períodos de la carrera de un investigador (concursos regulares, de iniciación en la investigación y postdoctorado) y tiene un fuerte componente meritocrático basado en la productividad de lxs investigadorxs responsables.³⁷ Como el financiamiento se otorga a lxs investigadorxs, estxs pueden trasladarse de institución, llevándose el financiamiento e instalando así no solo la competencia entre investigadorxs por fondos sino entre instituciones por lxs investigadorxs.

Por otro lado, dentro de la línea de financiamiento de recursos humanos, se encuentra el Programa de Formación de Capital Humano Avanzado (PFCHA), la principal iniciativa gubernamental dedicada a la administración de becas de posgrado, cuyos antecedentes datan de 1988. Consta con una línea de becas para la realización de posgrados (magíster y doctorado) en el país y otra línea compuesta fundamentalmente por las denominadas “Becas Chile” para estudios de posgrado en el extranjero. Su objetivo central es aumentar la base de investigadorxs con grado de doctor en todas las áreas del conocimiento como forma de mejorar la capacidad de investigación científica y tecnológica del país, sobre un diagnóstico que se fue perfilando en relación con cierta debilidad del sistema en cuanto a la relación de docentes con doctorado por alumno. El programa atravesó distintas etapas, alcanzando una orientación que privilegia la formación de doctorxs y la internacionalización, incrementada en el último decenio a partir de las sugerencias de la OCDE respecto de acercar la dotación de capital humano avanzado a la de los países miembros (CONICYT, 2014).

La centralidad de estos instrumentos da cuenta de un sistema de CyT fuertemente orientado al desarrollo del capital humano a partir de financiamiento individual, abonando a una matriz de desarrollo científico organizado desde la lógica de la competencia.

³⁷ Tal es así que los proyectos se seleccionan en primera instancia de acuerdo con la productividad del investigador responsable y luego, si cumple con los puntajes establecidos, se evalúa la propuesta en sí.

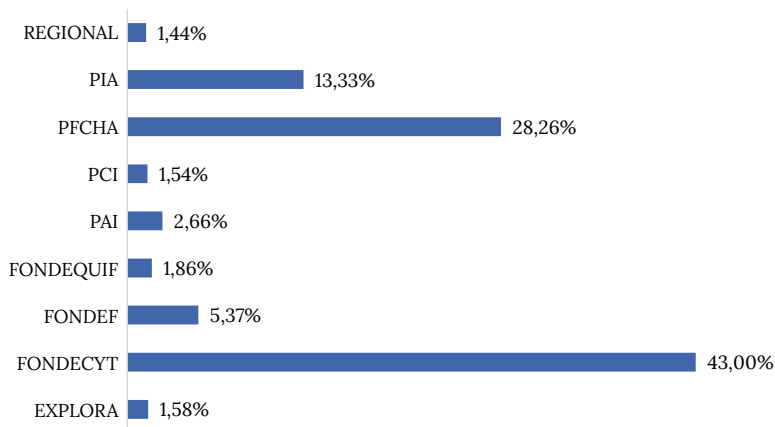
Luego, existen otra serie de instrumentos de menor envergadura dirigidos a promover la vinculación con empresas, la articulación de centros y grupos de investigación, la internacionalización y asociatividad y la difusión de los resultados de las investigaciones. Dentro de ellos, se destacan: el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDEF) desde 1992; el Fondo de Financiamiento de Centros de Investigación en Áreas Prioritarias (FONDAP), creado en 1997, y el Programa Regional de Investigación Científica y Tecnológica del año 2000.

En el año 2006 se incorpora a este esquema una modalidad de financiamiento basal a las instituciones con el Programa de Financiamiento Basal para Centros Científicos y Tecnológicos de Excelencia, conocidos como “Centros Basales”, que promueve la consolidación de dichos espacios. Finalmente, surge en el año 2009 el Programa de Investigación Asociativa (PIA) y el Programa Atracción e Inserción de Capital Humano Avanzado (PAI).

Ahora bien, si observamos la ejecución financiera por programa (año 2017),³⁸ se observa que el FONDECYT es el que concentra la mayor cantidad de desembolsos (43%), seguido del PFCHA (28%) y el PIA (13%), con una participación muy menor del resto de los programas (Gráfico 17). Esta preponderancia del FONDECYT por sobre el resto de los programas es observada a través de los años, dado que sus fondos crecieron en términos absolutos más del 100% en el período entre 2008 y 2017 y concentran el mayor desembolso acumulado y por año del sector.

³⁸ A raíz del cambio de algunas categorías y en el nivel de desagregación de los datos disponibles a partir del 2020, cuando se crea la ANID, se consignan datos hasta el año 2017 o 2018 según el caso, ya que no es posible reconstruir la información con estas categorías para los años más recientes, aunque sí se identifica una continuidad de las tendencias señaladas para estos años.

GRÁFICO N° 17. DISTRIBUCIÓN DE LOS MONTOS ADJUDICADOS (MM\$)
POR PROGRAMA EDUCACIÓN SUPERIOR. CHILE, AÑO 2017



Fuente: Base de datos compendio estadístico 2008-2017. CONICYT (Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica).

Siguiendo esta línea de análisis, se observa que el PFCHA se ubica como el segundo componente en importancia dentro de la distribución de los fondos para el sector, robusteciendo la línea de financiamiento a los recursos humanos de manera individual. De la distribución interna entre los componentes de este programa para el año 2018, se observa una predominancia del destino de fondos hacia las Becas Chile, es decir, hacia el financiamiento de la realización de posgrados en el exterior (55%) por sobre las becas con destino nacional (45%). Así y todo, cabe destacar que, en números absolutos, el total de becas adjudicadas del PFCHA para el año 2018 fue de 2152, representando un 58% para las becas nacionales y un 42% para las Becas Chile. Es decir, en términos de becarixs, las becas nacionales representan una proporción mayor y en términos presupuestarios las Becas Chile en el exterior obtienen el mayor destino de fondos.³⁹

Al mismo tiempo, si observamos la adjudicación de proyectos y becas según unidad estratégica, es decir, agrupando total

³⁹ <https://www.conicyt.cl/becasconicyt/estadisticas/ejecucion-presupuestaria/>

o parcialmente programas orientados a un mismo ámbito de acción institucional, se destaca que más del 50% de los fondos se destinan al rubro de becas y proyectos de Formación de Capital Humano Avanzado, un porcentaje que ronda el 30% se destina a proyectos de investigación individual y un porcentaje muy menor al desarrollo de capacidades transversales y a los centros y grupos de investigación asociativa. (CONICYT, 2019).

Lo que sobresale a partir de los datos presentados es cierta concentración en aquellos instrumentos que favorecen la formación avanzada de recursos humanos como el PFCHA, FONDECYT y PAI, y la primacía de una lógica de financiamiento individual por sobre una institucional.

Por último, cabe destacar otros dos programas que, aun representando escasos porcentajes en la distribución relativa de fondos, tuvieron un crecimiento exponencial en el período: el Programa Explora, dedicado a la difusión científica, cuya variación entre los años 2007-2017 alcanzó el 931%, y el Programa de Cooperación Internacional (PCI), que nace como tal en el año 2000 y se orienta a fomentar la internacionalización de la ciencia chilena mediante la movilidad, la formación de redes internacionales y la investigación conjunta, estableciendo alianzas y asociaciones con organismos extranjeros de ciencia y tecnología, que crece casi en un 500%.

4.2. Tres dimensiones clave de la privatización y mercantilización del sistema: transnacionalización, destino de los fondos y productividad

4.2.1 Transnacionalización

Las características que asumen los fondos de CyT prioritarios nos señalan un claro sesgo al financiamiento competitivo individual por sobre el financiamiento institucional, lo que se enmarca en una concepción claramente moldeada por la lógica del capital humano, y un creciente proceso de internacionalización, apoyado por la orientación del financiamiento hacia instrumentos que

propician la formación en el exterior y la construcción de redes internacionales.

En este sentido, se observa a través del análisis de la configuración de los instrumentos de financiamiento en CyT del sistema chileno un componente creciente de transnacionalización del mercado universitario. En el contexto de valorización y expansión del mercado universitario como una parte significativa del comercio global de servicios (Sousa Santos, 2018) y las tensiones que hemos descrito vinculadas a la disputa respecto del valor de la ES en tanto derecho o mercancía, se observa un incremento en el comercio transnacional de servicios universitarios. Éste involucra, siguiendo la definición del GATS, cuatro formatos: oferta transfronteriza, presencia comercial, consumo en el extranjero y presencia de personal; los dos últimos, con especial presencia en Chile. Siguiendo este criterio, las becas internacionales del PFCHA se presentan como un caso de *consumo en el extranjero*, es decir, como provisión del servicio a través del movimiento transnacional del consumidor. Respecto de este ítem, cabe señalar el desigual flujo de interacciones globales que supone, en tanto la mayor parte de la exportación de ES se concentra en los países más destacados de la OCDE (EE.UU., G.B., Alemania, Francia, Australia, Japón), que reúnen la mayor cantidad de estudiantes de origen extranjero.

En el caso de los programas con líneas de internacionalización, promueven la modalidad de *presencia individual*, es decir, la contratación de académicos extranjeros para la realización de tareas de investigación y/o docencia en el país que, además del componente de intercambio, moviliza un componente fuertemente mercantil, bajo la modalidad de importación de ES. A lo que se suma, como veremos luego, una creciente producción de publicaciones en coautoría con autores de instituciones de estos países y la configuración de circuitos de difusión y consagratorios de la tarea de investigación de carácter heterónimo.

4.2.2 ¿Hacia dónde se dirigen los recursos en CyT?

En este marco, resulta imprescindible analizar hacia dónde se dirigen los fondos para poder desentrañar las lógicas que sustentan un modelo de Ciencia y Técnica privatizado. Dentro del entramado de instituciones dedicadas a la producción científico-tecnológica, son las universidades, por sobre los IP y los CFT, las que recepcionan gran parte de los fondos del sector. En particular, las universidades estatales son las que se posicionan como las principales adjudicatarias, en tanto son las que históricamente han tendido a configurarse como instituciones complejas, reuniendo funciones no solo vinculadas a la docencia sino también a la investigación, la extensión, la vinculación y el desarrollo científico-tecnológico.

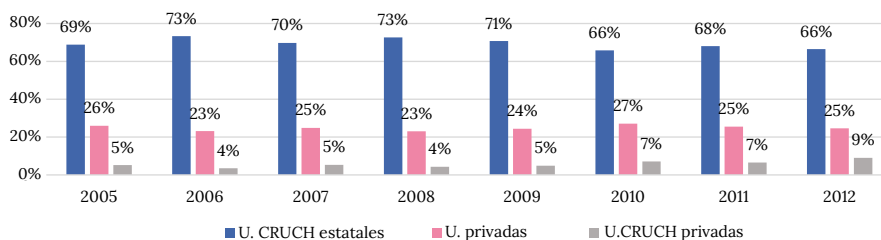
Considerando el conjunto de programas destinados al sector,⁴⁰ para el último año del que disponemos de información desagregada (2012-2013), son estas instituciones las destinatarias del 65% del presupuesto, mientras que las universidades tradicionales privadas agrupadas en el CRUCH obtienen el 23% y las privadas el 12%, lo que, sumado, representa un 35% del financiamiento en CyT de ES destinado al sector privado. Esto permite dar cuenta de una particular estructuración del sistema que se asienta en las universidades estatales, pero en el que tienen una participación no menor las universidades privadas tradicionales y una incipiente pero sostenida participación las privadas no CRUCH.

Esto se refleja en la distribución de los fondos del principal programa de financiación de la investigación, como es FONDECYT, donde observamos un crecimiento sostenido de los fondos durante todo el período, pero con un crecimiento superlativo en

⁴⁰ Dado que los últimos datos disponibles por programa que se pueden desagregar por tipo de universidad se encuentran desactualizados, presentamos el análisis a modo de tendencia. La sumatoria de programas presentados no incluye el PFCHA, sobre el que no se dispone de información para estos años. Recién en el año 2021 la ANID vuelve a publicar información sobre el total de financiamiento en proyectos y becas desagregado por tipo de universidad, donde encontramos que las universidades estatales concentran el 44,86%, las privadas CRUCH el 47,21% y las privadas el 7,94%, lo que da cuenta de una profundización de la tendencia.

el caso de las universidades privadas (465%), las que en pocos años (2005-2012) aumentaron su participación relativa del 5% al 9% del total, restando 3 puntos al sector estatal (Gráfico 18).

GRÁFICO N° 18. DISTRIBUCIÓN DEL FONDECYT POR TIPO DE UNIVERSIDAD, CHILE, 2005-2012



Fuente: Base de Datos Proyectos en www.conicyt.cl.

Dentro de estas variaciones, se puede analizar también como tendencia la aparición en la escena investigativa de universidades privadas como la Andrés Bello (Grupo Laureate) o la Austral (privada CRUCH) que, aún de manera muy incipiente, se perfilan como instituciones que incrementarán sus funciones de investigación y la consecución de fondos para ello.

4.2.3 Un modelo organizado alrededor de la medición de productividad

Una de las características asociadas a la intromisión de lógicas mercantiles en el campo científico se asocia a la consolidación de sistemas de evaluación centrados en la medición de la productividad de las instituciones y lxs investigadorxs, siguiendo las pautas del New Management para la gestión de lo público (Verger y Normand, 2015). Esto se materializa a través de la medición y cuantificación de las publicaciones –principalmente en revistas indexadas– y la conformación de rankings universitarios internacionales, como formas de regulación de la productividad y la eficacia.

Respecto de la forma de producción y circulación del conocimiento en el caso chileno, encontramos varias aristas para subrayar. En primer lugar, la centralidad de las publicaciones en los

sistemas de evaluación docente e institucionales, organizados alrededor de la medición de la productividad entendida como cantidad de “papers” publicados en las denominadas revistas de alto impacto. Como vimos, gran parte de los instrumentos de financiamiento institucional consideran especialmente estos números a la hora de otorgar subsidios a las instituciones, pero también a lxs docentes-investigadorxs, atando el financiamiento a una lógica productivista que, a su vez, insta a todos los actores a una fuerte competencia por su captación. En el caso de lxs investigadorxs, conseguir fondos les permite seguir investigando y publicando y así hacer girar la rueda para sostener sus posiciones en el mercado académico, asimilando la productividad con la calidad. En el caso de las instituciones, les permite conseguir más fondos y prestigio, que también colabora con su posicionamiento en dicho mercado.

En segundo lugar, se configura un modelo de intercambio y circulación del conocimiento altamente concentrado, en tanto las grandes corporaciones controlan el mercado editorial, imponiendo criterios, reglas de juego y sus propios valores. Ello resulta en la pérdida de soberanía sobre el conocimiento producido en las universidades, así como en la conformación de un modelo que disciplina y homogeneiza todo 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.⁴¹

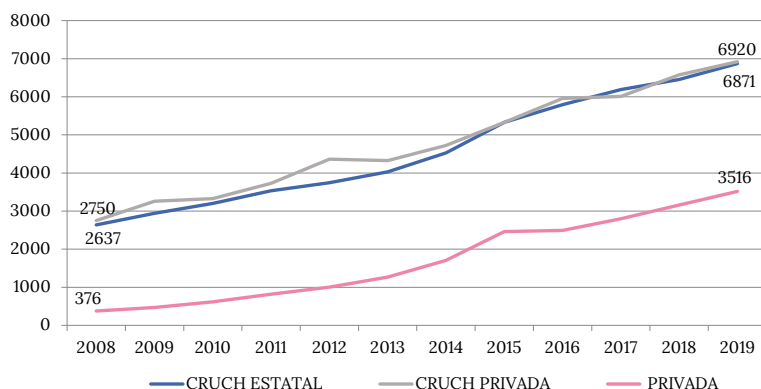
Esta característica no es exclusiva del SES chileno, ya que rige para la mayor parte de los países de América Latina y buena parte del mundo, pero aquí adquiere especial relevancia tanto en la configuración de las prácticas y las carreras de lxs investigadorxs, como en las políticas y las formas de regulación del sistema científico.

La ANID, de hecho, mide principalmente la productividad de las universidades chilenas en estos términos, por lo que la mayor parte de la información disponible sobre la producción de

⁴¹ Al respecto, ver el documental *Las paradojas del nihilismo. Capítulo 3: Publica o muere*. Producciones Pliegue, junio 2020. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=kjSArdv5cNY>

conocimiento de lxs académicxs chilénxs se centra en medir, difundir y comunicar este tipo de datos. En esta línea, podemos observar un marcado crecimiento en la cantidad de publicaciones para todo el sector universitario que se triplicó entre 2008 y 2019 (Gráfico 19).

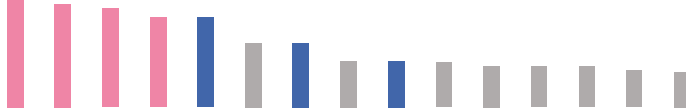
GRÁFICO N° 19. PUBLICACIONES POR TIPO DE UNIVERSIDAD Y SECTOR. CHILE, 2008-2019.



Fuente: ANID Dataciencia. Dimensiones de la Producción Científica Nacional.

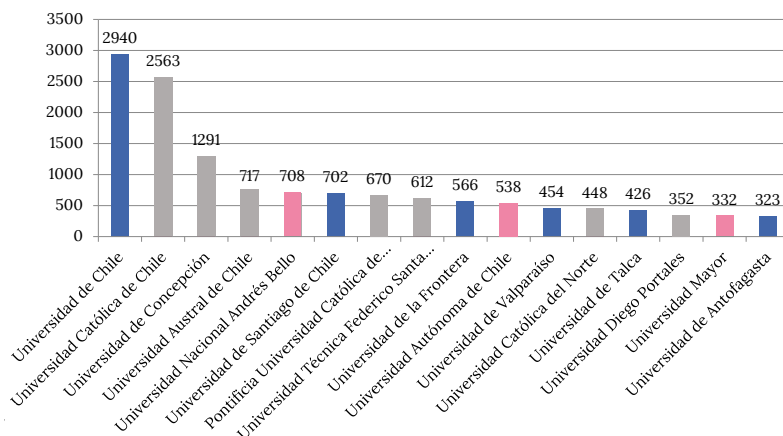
Ahora bien, si analizamos por tipo de universidad, resulta significativo el crecimiento superlativo de las universidades privadas, que pasan de representar el 6% del total de publicaciones para el año 2008 al 20% para el año 2019, aun cuando tres de sus universidades pasan ese año a formar parte del CRUCH. Esto configura una situación donde, si bien el 40% de la productividad se concentra en las universidades estatales (principalmente la Universidad de Chile), casi 2 de cada 3 publicaciones del sistema científico tecnológico chileno es producida en el sector privado (sumando CRUCH y no CRUCH).

Si nos adentramos en un análisis por tipo de institución, hay un primer grupo de universidades históricas complejas con una marcada orientación académica (Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica y Universidad de Concepción) que lideran la productividad y que vieron duplicada su productividad



entre 2008 y 2019. Luego, le sigue un grupo de 20 universidades CRUCH estatales y privadas y no CRUCH que, para el año 2019, oscilan entre 300 y 700 publicaciones, destacándose la Universidad Austral (CRUCH) y la Andrés Bello (no CRUCH), que, a su vez, registra un crecimiento muy por encima de la media para el total del período (Gráfico 20).

GRÁFICO N° 20. PUBLICACIONES DE LAS PRIMERAS 15 UNIVERSIDADES CON MAYOR PRODUCTIVIDAD. CHILE, 2019.



Fuente: ANID Dataciencia. Dimensiones de la Producción Científica Nacional

Nota: con color rosa, las instituciones privadas; con gris, las CRUCH privadas; con celeste, las CRUCH estatales.

En este mismo sentido destacan otras universidades privadas que para el comienzo del período contaban con una baja cantidad de publicaciones pero que en este lapso tuvieron también un crecimiento muy por encima de la media, como la Universidad Adolfo Ibáñez y la Universidad del Desarrollo (las llamadas “cota mil”⁴²), la Universidad de los Andes y la Católica de la Santísima Concepción. Por su parte, varias universidades estatales también vieron incrementado el número de publicaciones, pero

⁴² Esta noción hace referencia a las universidades ubicadas en la precordillera de Santiago, una zona de 1000 metros por encima del nivel del mar, alejadas de la ciudad, a donde prácticamente sólo es posible llegar en automóvil, y describe a un grupo de universidades de élite.

con menor dinamismo que las privadas, como las universidades de la Frontera, Talca, Valparaíso, La Serena, Antofagasta, Bio Bio, Tarapacá.

Dentro de este grupo encontramos tres universidades privadas que pasaron de no contar con publicaciones indexadas a tener un cúmulo importante, de allí que registren un crecimiento exponencial en estos 11 años: Universidad Autónoma de Chile, San Sebastián y Universidad Mayor.

Esta somera descripción de la productividad en términos de publicaciones de los distintos tipos de universidades nos permite complejizar el mapa de las instituciones dedicadas al desarrollo científico tecnológico en el país, al mismo tiempo que vislumbrar ciertos mecanismos mediante los cuales varias instituciones del sector privado, otrora con menor desarrollo en el área, se vieron impulsadas a incursionar en este ámbito.

La creciente participación de las universidades privadas en el desarrollo científico tecnológico a partir del financiamiento estatal da cuenta también de la construcción de vínculos más complejos entre éstas y el Estado, así como nuevas vías de orientación de fondos públicos hacia el sector.

Conclusiones

Adentrarnos en los procesos de privatización y mercantilización que atravesaron al SES chileno en los últimos cuarenta años nos permitió identificar no solo el momento del viraje hacia la comodificación (Leher, 2009) del bien educativo, sino también el gran abanico de dispositivos que, en distintos momentos, se fueron desplegando para fortalecer o tensionar dichos procesos.

El caso de Chile, como emblema pionero de los SES más privatizados y mercantilizados de la región, nos permite vislumbrar el despliegue y consolidación de una idea: la educación como bien de cambio y su materialización en un ordenamiento específico de SES. También permite observar los límites que trazan estos modos de regulación en términos de garantización del

derecho a la ES, aun cuando se implementan políticas tendientes a su democratización.

A lo largo de este trabajo pudimos reconstruir gran parte de la trayectoria del SES hacia la privatización, así como dar cuenta del carácter estructural que impuso la reforma pinochetista de los años 80, no sólo en términos de mercantilización del bien educativo sino en términos ideológicos, al disputar el modelo de universidad latinoamericana reformista.

A la contundencia de los datos que aportan las dimensiones “clásicas” de análisis (gasto, oferta, matrícula) que ubican al SES como uno de los más privatizados del mundo, sumamos otras dos dimensiones que dan cuenta de cómo estos procesos asumen una modalidad singular en el caso nacional: el financiamiento y la política de CyT. Ambas dejan entrever no solo una importante privatización en términos de la consolidación de la subvención pública a la oferta privada y el redireccionamiento de los recursos estatales a dicho sector, sino también la centralidad de lógicas competitivas y productivistas en el seno de SES, que refuerzan su carácter fuertemente mercantilizador.

Siguiendo la matriz conceptual que atraviesa esta investigación en su conjunto, aun cuando el caso de Chile se presenta en muchas oportunidades como “el” modelo en la región, identificamos ciertos elementos que complejizan el análisis y aportan para pensar la multidimensionalidad del fenómeno que atraviesa a las distintas funciones del quehacer universitario, tanto como el rol del estado y los actores que impulsan y se benefician de estos procesos.

En primer lugar, es necesario señalar que la expansión de la matrícula y la consecuente masificación en el SES chileno, que presenta altas tasas de escolarización terciaria (y que también se presenta como un ejemplo modélico en la región), fue producto de la absorción de dicha demanda por parte de IES privadas por medio de dos principales vías: las becas de arancel y el CAE, que propiciaron la afluencia de grandes montos estatales a las arcas privadas. Es decir, la inclusión que primó en el SES chileno tuvo

un fuerte componente de redireccionamiento de fondos hacia el sector privado y propició el endeudamiento de las familias.

Específicamente el CAE, por su concepción originaria, por el lugar que vino a ocupar en el esquema de financiamiento y por cómo se dio el proceso de su implementación, se perfila como un elemento paradigmático del financiamiento por demanda y de la privatización y mercantilización del sector, postulando al SES como un nicho de negocios para la banca privada.

A diferencia de las becas, este instrumento supone una compleja triangulación entre la banca privada, el fisco y las IES, en el medio de la cual quedan atrapados los estudiantes de los menores deciles de ingreso. Lo que se evidencia en los casi 700 mil jóvenes endeudados que dejó como resultado entre los años 2010 y 2015 (Kremerman y Páez, 2016).

En este sentido, se señala al CAE como un dispositivo que ejemplifica lo que varios estudios vienen identificando como “expropiación financiera” y parte de una *técnica securitaria de gobierno*, esto es: “tendiente a reducir la incertidumbre de conducta de los gobernados por medio de la expropiación financiera, que se sostiene en bajos salarios, derechos sociales privatizados y un Estado que, en complementariedad con el sector financiero, permite establecer los mecanismos institucionales apropiados para tal expropiación” (Harvey, 2010 citado en Kremerman y Páez, 2016).

En segundo lugar, como quedó demostrado en el análisis del financiamiento educativo y los instrumentos específicos para la ES, aun los que fueron considerados casi con exclusividad para las universidades estatales o las universidades del CRUCH, o en respuesta a las fuertes demandas sociales y estudiantiles, como en el caso de la gratuidad, se van ampliando en su aplicabilidad y redistribuyendo a IES del sector privado. Esto sucede tanto con instrumentos que financian la oferta como aquellos que financian la demanda. Lo que refuerza la idea de que bajo una matriz de financiamiento volcado a la demanda y con lógicas de borramiento entre el sector público-estatal y el privado se tiende a

consolidar el carácter privatista del sistema, más allá de los vaivenes de cada instrumento específico. Pero también supone una concepción singular de gratuidad, que se inserta en este esquema asumiendo una modalidad focalizada y restringida, sujeta a toda una serie de requisitos, y no desde un carácter universal, como en otros países de la región.

En este mismo sentido, la *privatización* del gasto en ES no está dada en Chile solo por la gran afluencia de la participación de las familias en el mismo, y el fuerte carácter privado entonces en su composición, sino también porque ese gasto devenido financiamiento se *corporativiza*, en tanto se redirige a los grupos de las universidades privadas y a los bancos que median en la aplicación del sistema crediticio. El Estado oficia así de garante de la rentabilidad de esos fondos, al mismo tiempo que promueve la expansión del sistema y su cobertura.

En un SES fuertemente segmentado, donde coexisten una gran heterogeneidad de IES, las universidades tradicionales –principalmente las CRUCH estatales–, que deben autofinanciarse casi en un 80%, se ven compelidas a una alta competitividad por los recursos disponibles, esto es, los alumnos (Améstica, Gaete y Llinas-Audet, 2012). Desde este punto de vista, la organización del SES chileno sobre un esquema de financiamiento estructurado alrededor de la demanda no sólo refuerza y consolida ese núcleo duro privatizado del sistema heredado de la dictadura pinochetista, propiciando la rentabilidad del sector; sino que también promueve un fuerte componente mercantilizador, en tanto habilita lógicas competitivas entre las instituciones por los recursos y por hacerse acreedores de las transferencias del financiamiento público.

Lo que abona a corroborar nuestro argumento: en tanto la expansión del sistema se asienta sobre una estructura fuertemente privatizada y mercantilizada bajo un esquema financiero volcado a la demanda, el destino de los fondos públicos retroalimenta esta condición, colaborando en consolidar la idea de ES como mercancía.

Y aquí es importante señalar una variable que habilita estos procesos y es reforzada por ellos: el borramiento de fronteras entre instituciones CRUCH y las privadas, donde la política de acreditación juega un rol central, al darles un piso de igualdad frente a los subsidios estatales.

En tercer lugar, observamos en el análisis del sistema científico varios elementos que refuerzan el carácter privatista y mercantilizador del sistema. Principalmente, una lógica de financiamiento de carácter competitivo individualista, al que se suma un fuerte componente de internacionalización, que fortalece la comercialización de la ES, en mayor medida bajo la modalidad de *consumo en el extranjero y presencia individual*. Por otro lado, queda demostrado que también en el ámbito de CyT hay una creciente tendencia de redireccionamiento de fondos estatales al sector privado, al mismo tiempo que prolifera un tipo de producción de conocimiento atravesado por la lógica de la competencia y la productividad (medido exclusivamente mediante la publicación en revistas de indización internacional), dando cuenta de lo constitutivo de lógicas propias de mercado en el ámbito científico del país.

Por último, cabe señalar que si bien, por un lado, hay una vasta y prolífica información y bibliografía disponible sobre el SES chileno, no tanta claridad se presenta al querer identificar quiénes son los que construyen, modifican, reorientan esta intrincada ingeniería de gobierno que se observa al analizar cada una de las dimensiones. ¿Quiénes son los “hacedores” de la política? ¿Cuáles son las fuerzas que regulan y orientan al sistema? ¿Cómo se construye la política universitaria chilena? En este sentido, aun cuando no nos adentremos en analizar específicamente la dimensión del lucro presente en muchos de estos procesos, es importante señalar que hay un sistema establecido que favorece a distintos actores del mundo privado y corroe de este modo la misma concepción de lo público.

En suma, sobre una base que fue radicalmente reestructurada en los años 80 y que imprimió un perfil fuertemente privatizador

y mercantilizado al SES, al punto de encontrarse naturalizado por los mismos actores –al decir de varixs entrevistadxs–, se fueron imprimiendo nuevas políticas y dispositivos –principalmente, posteriores al 2011–, lo que generó un sistema altamente complejo y diversificado. Sin embargo, es ese rasgo medular de un sistema que se encuentra estructuralmente volcado al mercado y que postula a la ES como una mercancía el que comienza a tensionarse, no tanto desde las políticas sino más bien desde la impugnación social, y que se constituye como parte de la arena conflictiva del campo de la política universitaria en los últimos años. Pues, en definitiva, la tensión refiere a la posibilidad de pensar a la ES chilena en clave de derechos y a si esto es viable bajo las premisas del mercado.

Bibliografía

- Améstica Rivas, Luis; Gaete Feres, Héctor y Llinas-Audet, Xavier (2014). Segmentación y clasificación de las universidades en Chile: desventajas de inicio y efectos de las políticas públicas de financiamiento. En *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, 22 (3), 384-397.
- Brunner, José Joaquín (mayo-junio de 1990). Universidad, sociedad y Estado en los 90. *Nueva Sociedad*, (107), 70-76.
- Brunner, José Joaquín (julio de 2008). El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada. *Avaliação*, 13(2), 451-486.
- Brunner, José Joanquín (7 de febrero de 2009). Tipología y características de las universidades chilenas. Documento para comentarios. *Centro de Políticas Comparadas en Educación*, Universidad Diego Portales. http://200.6.99.248/~bru487cl/files/2009/02/post_116.html
- Brunner, José Joaquín (2014). Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte. En Andrés Bernasconi (ed.), *La Educación Superior de Chile: Transformación, desarrollo y crisis*. Santiago de Chile: Ediciones UC.
- CLADE [Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación] (2014). *Mapeo sobre tendencias de la privatización de la educación en América Latina y el Caribe*. San Pablo: CLADE.

- Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica [CONICYT] (2019). Compendio estadístico CONICYT, Año de Referencia 2018. <https://www.conicyt.cl/wp-content/uploads/2019/11/compendio-estadistico-CONICYT-2018.pdf>
- CONICYT (2014). *25 años de becas de doctorado*. Santiago de Chile: CONICYT. <https://www.conicyt.cl/beccasconicyt/files/2014/03/25-a%C3%B1os-Becas-de-Doctorado-CONICYT1.pdf>
- Cornejo, Rodrigo (2006). El experimento educativo chileno 20 años después: una mirada crítica a los logros y falencias del sistema escolar. *REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(1), 118-129.
- De Sousa Santos, Boaventura (2018). *La universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Donoso Romo, A. y M. Dragnic García (2015). Hacia la universidad pública: aproximación a la importancia del movimiento estudiantil chileno de 2011 en perspectiva latinoamericana. En Adrián Acosta Silva et al., *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe* (pp.119-145). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Espinoza, Oscar (julio-septiembre de 2005). Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: una visión crítica. *Revista de la Educación Superior*, 34(135), 41-60.
- Espinoza, Oscar y González, Luis Eduardo (abril-junio de 2012). Estado actual del sistema de aseguramiento de la calidad y el régimen de acreditación en la educación superior en Chile. *Revista de la Educación Superior*, 41(162), 87-109.
- Garretón, Manuel (noviembre de 2014). [Participación en la “Mesa 2: La universidad de Chile y el sistema de educación superior”]. *Anales de la Universidad de Chile*, (7), 161-197.
- González, Luis Eduardo (2003). Acreditación y fomento de la calidad. La experiencia chilena de las últimas décadas. En Marcela Mollis, *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*. Buenos Aires: CLACSO.
- Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación [FONIDE] (2009). El sector particular subvencionado en Chile. Tipologización y perspectivas frente a las nuevas regulaciones. https://www.opecb.cl/bibliografico/Doc_Financiamiento/tipologizacion_perspectivas_nuevas_regulaciones.pdf
- Kremerman, Marco y Páez, Alexander (2016). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: El caso del CAE*. Santiago de Chile: Fundación SOL.

- Leher, Roberto (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 y Florencia Stubrin (comp.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. (pp. 15-65). Rosario: CLACSO/Homosapiens Ediciones.
- Miranda, José Luis (1994). El financiamiento compartido en educación. *Ultima Década* (2), 1-6.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2017). *Panorama de la educación 2017: Indicadores de la OCDE*. Madrid: Fundación Santillana. <https://doi.org/10.1787/eag-2017-es>
- OCDE (2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>
- OCDE (2022). *Education at a Glance 2022: OECD Indicators*. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>
- Rodríguez, Daniel E. (29 de julio de 2016). Financiamiento de la investigación universitaria en Chile. *Acción Educar* (41). https://www.academia.edu/27944188/Financiamiento_de_la_investigaci%C3%B3n_universitaria_en_Chile
- Ruiz Encina, Carlos (2014). Lo público y lo estatal en el actual problema de educación. *Anales de la Universidad de Chile*, (7), 93-105.
- Salazar, José Miguel y Leihy, Peodair Seamus (2013). El Manual Invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21(34). <https://doi.org/10.14507/epaa.v21n34.2013>
- Sisto, Vicente (enero-junio de 2013). Entre la privatización y la reconstrucción de lo público en Chile: Movimientos estudiantiles y el debate acerca del devenir de la universidad. *Horizontes Sociológicos*, 1(1).
- Trow, Martin (1973). *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education.
- Verger, Antoni y Normand, Romuald (julio-septiembre de 2015). Nueva Gestión Pública y Educación: Elementos teóricos y conceptuales para el estudio de un modelo de reforma educativa global. *Educação & Sociedade*, 36(132), 599-622.
- Verger, Antoni, Moschetti, Mauro y Fontdevila, Clara (2017). *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona / IE.

CAPÍTULO 6

Trayectoria y configuración actual de la privatización en República Dominicana

Daniela Atairo

Introducción

El sistema educativo dominicano se inscribe en las tendencias de privatización de la educación que Verger, Moschetti y Fontdevila (2017) han definido como privatización por “defecto”. Este proceso se caracteriza por la implementación de medidas que habilitan el desarrollo de oferta privada en un contexto de creciente demanda educativa y pasividad del Estado en materia de provisión, y donde se expanden las escuelas privadas de bajo costo, impulsadas, generalmente, con fines lucrativos, que ofrecen educación básica a cambio de una cuota escolar accesible para un sector de la población con escasos ingresos. Estudios recientes en la misma línea identifican que, a partir de la década de 2010, en paralelo a un fuerte incremento de la inversión en educación, surgen nuevas formas de privatización centradas no ya en la provisión de educación, sino en la obtención de mayores cuotas de control del proceso de producción de políticas

educativas por parte de agentes no estatales (Edwards, Moschetti y Caravaca, 2020).

Los procesos de privatización y mercantilización de la educación superior (ES) dominicana se inscriben en estas tendencias, pero adquieren características específicas. Se trata de un sistema conformado por 50 instituciones de educación superior (IES), de las cuales 32 son universitarias, entre las que se destaca –por su tamaño y presencia– la histórica Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), que concentra el 40% de estudiantes. Las otras 31 universidades son de carácter privado y conforman un conglomerado institucional heterogéneo, con tamaños y perfiles diversos. En términos de tamaño según matrícula, cuatro de ellas son grandes, el resto medianas y muy pequeñas. El tamaño de la UASD es comparable con la sumatoria de la matrícula de las ocho universidades privadas más grandes.¹ Es decir, es un sistema de educación superior (SES) que se conforma de un sector público concentrado en una megauniversidad y un sector privado muy amplio y diverso.

Una foto al 2019 que muestra la distribución de la matrícula, la configuración institucional y el modelo de financiamiento del SES dominicana permite identificarlo como altamente privatizado:

- El 81% de la oferta de ES está en manos de proveedores privados.
- El 97% de la oferta universitaria está en manos de proveedores privados.²

¹ La Universidad Tecnológica de Santiago y la Universidad Dominicana Organización & Métodos tienen más de 50.000 estudiantes. Las otras seis tienen entre 10.000 y 25.000 estudiantes (la Universidad Abierta para Adultos, la Universidad Henríquez y Carvajal, la Universidad del Caribe (UNICARIBE), la Universidad Evangélica, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra y la Universidad ANPEC).

² En la estadística oficial se cuentan dos instituciones universitarias públicas, una la UASD y la otra es UTECO (Universidad Tecnológica del Cibao Oriental). Esta institución era privada, pero por recibir un porcentaje alto de financiamiento

- El 57% de la matrícula de ES se concentra en instituciones privadas.
- El 58% de la matrícula universitaria se concentra en instituciones privadas.
- Persiste el financiamiento público a las universidades privadas vía subsidio a la oferta.
- El 73% de lxs egresadxs cursaron sus estudios en instituciones privadas.
- El 36% de las becas de grado y el 81% de las de posgrado fueron para estudiantes de universidades privadas mediante el subsidio a la demanda.

Estas características se inscriben en las tendencias que asumen estos procesos en la región, aunque es un caso al que no le cabe estrictamente la clásica hipótesis que postula la idea de que la implementación de sistemas de ingreso selectivos en los años 60 y 70 en las universidades públicas generó un exceso de demanda que fue captada por el sistema privado (Levy, 1986; Krotsch, 2001; García Guadilla, 2001). En este país, la Universidad Autónoma de Santo Domingo es una universidad de “puertas abiertas” desde los años 60 y su matrícula no ha dejado de crecer a pesar de las restricciones presupuestarias y crisis institucionales. En este escenario, los procesos de privatización se producen principalmente movilizados por disputar la formación académica, política e intelectual recibida en la UASD, que asume el modelo de universidad pública latinoamericana, heredera de la Reforma Universitaria de 1918.

Estos argumentos tienen como base el análisis del caso que se organiza en una primera sección de este capítulo, en el que se presentan dos dimensiones centrales que abonan a la caracterización del sistema como altamente privatizado: la configuración institucional y la expansión de la matrícula. Luego, se reconstruyen las distintas etapas de conformación de los dispositivos

público y por su forma de gobierno, el MESCyT gestiona su pase de sector. (Explicación otorgada en las entrevistas de trabajo de campo.)

de regulación de la ES, sus alcances sobre el sector privado y el desconocimiento de las diferencias con el sector público. Por último, se analizan modalidades más recientes que asumen los procesos de privatización y mercantilización en relación con el financiamiento, en las que se corrobora el rol del Estado en clave de promotor de dichos procesos.

1. La trayectoria de privatización del sistema de educación superior

1.1. Progresiva presencia de universidades privadas

Las tendencias de privatización en la región adquieren características propias en cada país a partir de las tradiciones universitarias y las configuraciones institucionales que modelan dichos procesos localmente. En este apartado se recupera una mirada histórica para analizar las tendencias que dieron lugar a la configuración actual del sistema universitario en República Dominicana, mostrando momentos que marcan cambios sustantivos en la fisonomía del sistema, y que hacen que hoy caractericemos a la educación universitaria en República Dominicana como altamente privatizada.

La historia de la educación universitaria en este país se inicia en 1538, cuando Paulo III, por bula papal en Roma, erigió y fundó la Universidad Santo Tomás de Aquino. Fue la institución que tuvo el monopolio de la formación universitaria hasta mediados del siglo XX, pero no sin tensiones y dificultades. Acosta Silva describe su situación así: “Sin el reconocimiento pleno de origen, con autoridades y condiciones muy variables a lo largo de tres siglos, la universidad sobrevivía con déficits de legitimidad institucional, así como con una débil representación de los intereses y valores de las élites locales” (2020, p. 106).

Recién en los años 60 del siglo XX y en el contexto del fin de la dictadura de Rafael Trujillo³ se inicia un proceso social y educativo que funda los pilares del actual SES de República Dominicana, dando lugar a un período de estabilidad y expansión institucional. La Universidad de Santo Domingo logra la autonomía con la Ley N° 5778 de 1961 y, con el avance del Movimiento Renovador Universitario en 1965, se democratiza y moderniza política y académicamente en un contexto en el que los principios reformistas de 1918 se habían expandido en la región. La UASD adopta un esquema de cogobierno, recupera el espacio de lo público basado en la pluralidad política y disciplinar, abandona la subordinación a los intereses particulares del trujillismo y asume una posición crítica frente al acontecer social, político y económico del país, lo que marcará su identidad institucional. Además, se constituye en una universidad de “puertas abiertas”, generando que su matrícula pase de un poco más de tres mil a quince mil estudiantes en un año. Para 1970, su población estudiantil alcanzaba los 17.854 alumnxs y, en 1980, llegaba a 54.080 (Franco, 2007). Los datos disponibles para este nuevo siglo indican que, para el año 2004, lxs alumnxs eran 143.013; para el 2017, 217.830, y al 2019 alcanzaban los 236.547 (Franco, 2007; MINCyT, 2018 y 2023). El acceso a la universidad se basa en un ingreso irrestricto, aunque se implementó desde mediados de siglo XX un arancel que, si bien ha sido y es simbólico, supone un pago por estudiar en la universidad pública.

Según Daniel Levy (1991), este modelo de educación estatal altamente monopólico, laico, cogobernado y de acceso abierto, fue el “combustible de la privatización” en República Dominicana. Hipótesis que compartimos porque toda la expansión institucional estuvo motorizada por la construcción de modelos alternativos a la UASD. En 1961, comenzó un proceso de diferenciación institucional que llega hasta la actualidad, promovido por un cuestionamiento constante al modelo de la UASD: por un lado,

³ Dictadura militar que se extendió desde el 1 de enero de 1930 hasta el 19 de noviembre de 1961.

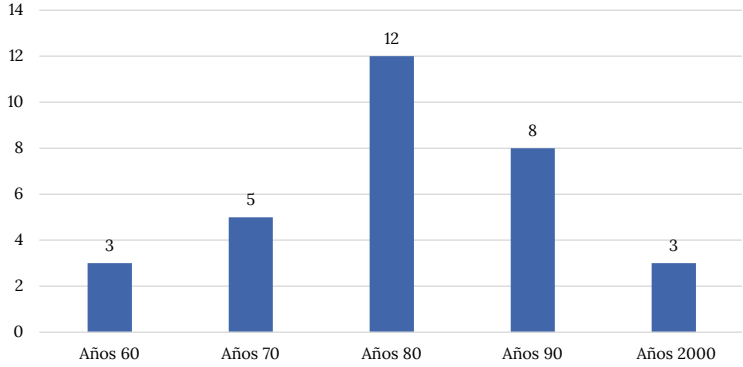
se desarrolla una diferenciación horizontal con la expansión del sector privado, que incluye una diversidad de tipos de universidades, desde aquellas de tamaño medio con un perfil elitista y de orientación académica, hasta las orientadas por valores mercantiles; y, por otro lado, una diferenciación vertical más reciente, que supone una mayor presencia de la ES terciaria no universitaria promovida tanto por el sector público como por el privado.

1.1.1. Proceso incremental del sector privado, sostenido durante cuatro décadas

La expansión se inicia en la década del 60, motorizada exclusivamente por el sector privado, que se caracteriza por la creación de instituciones con diversos perfiles que se constituyen en contraposición al modelo de la UASD. Es así que, durante los años 60, 70 y 80 se crean universidades de manera incremental en un contexto de baja regulación por parte del Estado. Este proceso de diferenciación sectorial estuvo orientado por dinámicas ideológicas y políticas, y luego económicas.

Como se observa en el Gráfico 1, en los años 60 se crearon tres universidades y otras cinco en los 70. Dos de estas instituciones plasman modelos antagónicos: por un lado, el ITEC representa la universidad de élite y, por otro, la O&M (Organización & Métodos) representa la universidad de masas de corte profesional. El mayor número de apertura de universidades se produce en los años 80, cuando se habilita la creación de doce instituciones, lo que instala la preocupación por regular la expansión, aunque no la limita, como se vuelve evidente en la década siguiente, cuando se autorizan otras ocho instituciones. Es en el nuevo siglo cuando se produce un desaceleramiento del proceso de expansión institucional del sector universitario privado, en tanto se crean sólo tres instituciones. En el año 2003 se registra la última apertura; es decir, pasaron 18 años en los que no se crearon nuevas instituciones universitarias.

GRÁFICO N° 1. UNIVERSIDADES CREADAS EN REPÚBLICA DOMINICANA, 1960-2010



Fuentes: MESCyT (2016, 2018).

Las primeras dos universidades privadas tuvieron propósitos ideológicos y políticos, en tanto asumieron orientaciones que se diferenciaban de los aspectos que se estaban fortaleciendo en la UASD. Frente a un proceso de secularización, se crea una universidad católica en línea con el proceso de expansión en la región, y frente al cogobierno y el ingreso irrestricto, se crea una universidad laica de élite. La primera universidad privada fue la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUC-MM), creada en 1962 en Santiago de los Caballeros mediante la Ley N° 6150, con el apoyo del sector empresarial y del gobierno. Esta fundación es parte del proceso de expansión educativa de la Iglesia Católica en la región, plasmando así una primera forma de “alianza” pública-privada en el nivel de la ES. Esta alianza articula intereses religiosos y políticos basados en un conservadurismo social frente a la politización y a la secularización de la UASD, con apoyo de diferentes actores nacionales (gobierno y empresas) e internacionales (BID, PNUD [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo]). La segunda fue la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU), primera institución autorizada para su funcionamiento vía decreto (N° 1090), en 1967. Con esta modalidad, fueron creadas el resto de las instituciones

privadas que operaron sin ningún tipo de supervisión, control y/o requerimiento por parte del Estado, generando un contexto propicio para la privatización. La UNPHU es producto de las disputas en torno al modelo de universidad, en tanto es un proyecto promovido por un grupo de profesorxs formados en el exterior que se alejan de la UASD en clara oposición al proceso que venía desarrollando el Movimiento Renovador. El proyecto de una universidad de “élite laica” fue apoyado por sectores de la industria, el comercio y las finanzas, por representantes de un pensamiento liberal conservador, así como por el gobierno del que recibió apoyo económico. El interés del sector empresario se plasmó también en la creación, en 1966, de una IES con una orientación utilitaria basada en una formación técnica e ideológica en sintonía con la estructura económica dominante, que se aleja también de la formación que se promovía en la UASD. Esta institución se convirtió en la UNAPEC (Universidad Nacional de Acción Pro Educación y Cultura) en 1985.

El modelo de universidad de “élite secular” orientada por privilegios de clase, conservadurismo, prestigio académico, es representado también por el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), que fue autorizado para su funcionamiento en 1972. Esta institución, que combina el elitismo académico y social es muy selectiva, solamente recibe a lxs estudiantes mejor preparados académicamente que provienen de las escuelas secundarias más prestigiosas. Además del INTEC, durante los años 70 se crearon otras cinco IES privadas en diferentes zonas del país: este, noreste y norte. En esta nueva ola de creación de universidades, surge un modelo de universidad orientado a captar estudiantes provenientes de sectores con menos recursos, logrando una diferenciación en la composición social del estudiantado dentro del sector privado. La Universidad Tecnológica de Santiago y la Universidad Dominicana Organización & Métodos, ambas habilitadas para su funcionamiento en 1978, representan el modelo de universidades “seculares no elitistas”. Son instituciones con admisión abierta y un arancel más accesible que se

diferencian del sector privado de élite y compiten con la UASD por matrícula. Estas instituciones responden a un modelo que, en contraposición a las universidades tradicionales del sector público y privado, funciona en escala, en el que la matrícula permite cierta sostenibilidad institucional. Esto las diferencia de las universidades privadas de élite, en las que el pequeño número de estudiantes que pagan una alta matrícula no permite su sostenibilidad económica, por lo que han dependido históricamente de los subsidios públicos.

La presencia de estas instituciones muestra los límites de la universidad pública de “puertas abiertas”, en tanto existe una demanda captada por el sector privado orientada más hacia la formación para el mercado laboral en contextos institucionales contrapuestos a la politización de la universidad pública (Rama, 2017). Estas instituciones, orientadas a promover accesos más amplios, asumieron un carácter más mercantil en la gestión a pesar de mantener su estatus de instituciones sin fines de lucro y con bajos costos de sus matrículas. Algunas son promovidas por empresarios, diversificándose así las alianzas público-privadas. La O&M es un claro ejemplo de una universidad promovida por el empresariado, mientras que la Universidad Tecnológica de Santiago (UTESA) es producto de un grupo cercano a la Iglesia. Durante este período también se crearon la Universidad Central del Este (1971), la Universidad Católica Nordestana (1978) y la Universidad Nacional de Ciencias Exactas (1974). Además, un conjunto de instituciones que ofrecieron carreras en el área de la salud, en particular en medicina, que estuvieron involucradas en procesos espurios de venta de títulos y fueron cerradas en las siguientes décadas.⁴

En la década del 80 se crearon otras once universidades y un instituto de ES. La Iglesia Católica perdió el monopolio cuando otros dos grupos religiosos establecieron instituciones

⁴ Universidad Mundial, autorizada en 1978 y cerrada en 1991; Centro de Estudios Técnicos (CETEC), autorizada en 1973 y cerrada en 1982; Centro de Investigación, Formación y Asistencia Social (CIFAS), autorizada en 1973 y cerrada en 1980; Universidad Internacional Eugenio María de Hostos (UNIREMHOS Internacional), autorizada en 1978 y clausurada en 1982.

universitarias –Universidad Adventista Dominicana (1982) y Universidad Nacional Evangélica (1986)–, pero igualmente se expandió regionalmente, creando la Universidad Católica de Cibao (1986) y la Universidad Católica Santo Domingo (1984). La fundación de otras seis instituciones⁵ fue promovida por grupos de académicos y de profesionales; algunas de estas tienen una oferta académica amplia, mientras que otras se especializan en un campo específico de conocimiento. Además, las instituciones de orientación tecnológica se extendieron territorialmente. Esta nueva ola de universidades instaló con más fuerza el cuestionamiento a la expansión sin regulación del sector privado.

En los 90 se crearon ocho universidades;⁶ algunas de ellas se orientaron a un nuevo perfil de estudiante: un adulto que trabaja, respondiendo así a una demanda por mayor ES de quienes están insertos en el mercado laboral, mediante la andragogía y la educación a distancia (sin virtualidad). La Universidad del Caribe (1996), en Santo Domingo, y la Universidad Abierta para Adultos (1995), en Santiago de los Caballeros, son referentes de estos modelos, con una propuesta pedagógica diferenciada al interior del sector privado que capta una importante matrícula. Sus fundadores eran actores de la vida pública dedicados a proyectos educativos y gestión universitaria; algunos de ellos, funcionarios del Ministerio de Educación. Esta modalidad de exfuncionarios como promotores de universidades privadas también estuvo presente en la creación de la Universidad Federico Henríquez y Carvajal unos años antes (1991). Estas propuestas instalan un modelo de “universidades con dueños”⁷ que, en general, fueron impulsadas por políticos o

⁵ Universidad Iberoamericana (1982); Universidad Interamericana (1982); Universidad Centro Dominicano de Estudios Profesionales (1985); Universidad Odontológica Dominicana (1985); Universidad Tecnológica del Sur (1984); Instituto Tecnológico de Cibao Oriental (1983); Universidad Superior de Agricultura (1986).

⁶ También crearon tres universidades pequeñas centradas en campos profesionales específicos, como la enseñanza del idioma inglés y la psicología industrial.

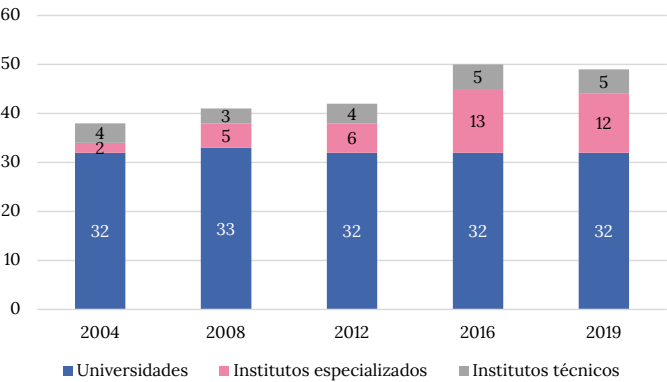
⁷ Así nominan en República Dominicana a las instituciones que claramente se puede identificar que son propiedad de una persona o una familia.

empresarios, con estilos de gestión más ejecutivos, con cuadros familiares y menores estándares de calidad.

1.1.2. Desarrollo de la educación superior no universitaria en ambos sectores durante el comienzo del nuevo siglo

La ley actual sancionada en el año 2001 ordena las instituciones en una tipología: Institutos Técnicos, que ofrecen carreras de dos años; Institutos Especializados en un campo de conocimiento, que ofrecen carreras de grado y posgrado; y Universidades, que tienen una oferta amplia de carreras técnicas, de grado y posgrado. Esta tipología institucional promueve una diferenciación dentro del nivel con la creación de doce IES no universitaria. Como se observa en el siguiente gráfico, el tipo de institución que más creció es el de los Institutos Especializados de Educación Superior (IEES): de dos a trece instituciones (hacia el final del período analizado se contabiliza uno menos).

GRÁFICO N° 2. EVOLUCIÓN DE INSTITUCIONES POR TIPO. REPÚBLICA DOMINICANA, 2004-2019



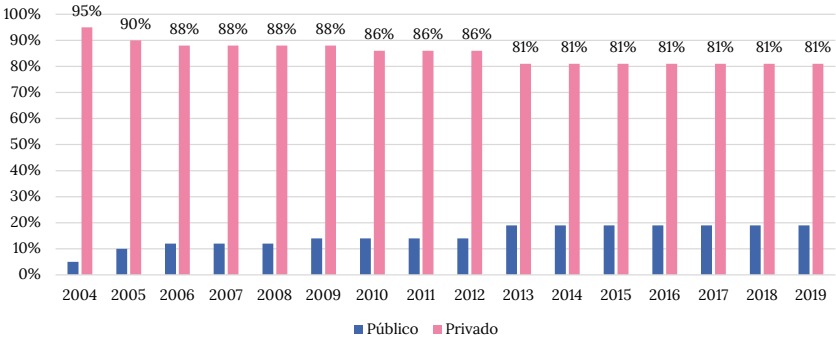
Fuentes: MESCyT (2016, 2018).

Lo que caracteriza a esta nueva etapa de expansión es que involucra a ambos sectores: primero el Estado crea siete instituciones y luego, el sector privado, unas cinco instituciones más. Este crecimiento supone un proceso de diferenciación al interior

del sector público, no solo por las características de la oferta de carreras, sino también porque estas instituciones tienen un modelo de gobierno diferente al de la UASD, en la medida en que entablan una relación vertical con diferentes áreas ministeriales del Estado. Es decir, al ser IES pero también instancias gubernamentales para la formación de sus propios recursos humanos, son reguladas tanto por el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT) como por el ministerio del área correspondiente. Nos estamos refiriendo al Instituto Especializado de Estudios Superiores Policía Nacional; el Instituto Superior para la Defensa; el Instituto Especializado de Estudios Superiores de Derecho Empresarial; el Instituto Especializado de Investigación y Formación en Ciencias Jurídicas; la Escuela Nacional de la Judicatura; y el Instituto de Educación Superior en Formación Diplomática y Consular.

En el siguiente gráfico es posible observar una síntesis de cómo ha evolucionado el proceso de expansión desde comienzo de siglo XXI, proceso que tiene como resultado que el 81% de la oferta académica está concentrado en el sector privado. Cabe recordar que la presencia mayor de instituciones públicas respecto del comienzo del período es producto de la creación de instituciones no universitarias con modelos institucionales bien diferentes al de la UASD.

GRÁFICO N° 3. INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR SECTOR DE GESTIÓN. REPÚBLICA DOMINICANA, PERÍODO 2004-2019

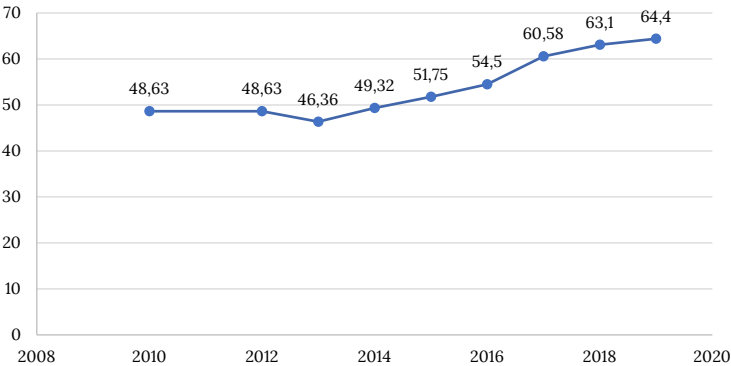


Fuentes: MESCyT (2016, 2018 y 2023).

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

La ES universitaria en República Dominicana sigue los procesos generales de masificación y universalización de la región. Si bien desde los años 50 se evidencia una expansión en el acceso, la tasa bruta de escolarización daba cuenta de que una pequeña élite asistía a la universidad. Para 1990 no se había superado aún el 15% que caracteriza el pasaje de una universidad de élite a una de masas; recién en el año 2000, se registra una tasa del 30%. El inicio de este siglo muestra un crecimiento acelerado y sostenido: en el 2010 registra una tasa de matrícula de 48,6% y el último dato disponible para el 2019 es de 64,4%. En este sentido, República Dominicana es un caso que muestra un proceso acelerado de masificación y universalización de la ES en apenas veinte años.

GRÁFICO N° 4. TASA BRUTA DE MATRÍCULA. REPÚBLICA DOMINICANA, 2010-2019

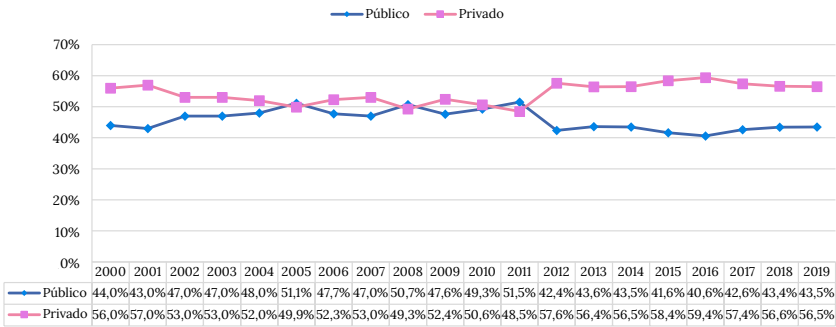


Fuentes: MESCyT (2015, 2016, 2017, 2018 y 2023)

El proceso de privatización del SES dominicano que concentra la formación del nivel en proveedores privados, se ve reflejado también en la creciente participación de este sector en la captación de la matrícula que accede a la ES. En el período que va desde el año 2000 al 2019, a pesar de que el sector público se expandió con el aumento de la matrícula de la UASD y la creación de

instituciones no universitarias, la presencia del sector público casi siempre estuvo por debajo del 50%; la menor participación es en el año 2016, cuando el sector privado alcanza los 59,4%, indicando que 6 de cada 10 estudiantes estaban en una institución privada.

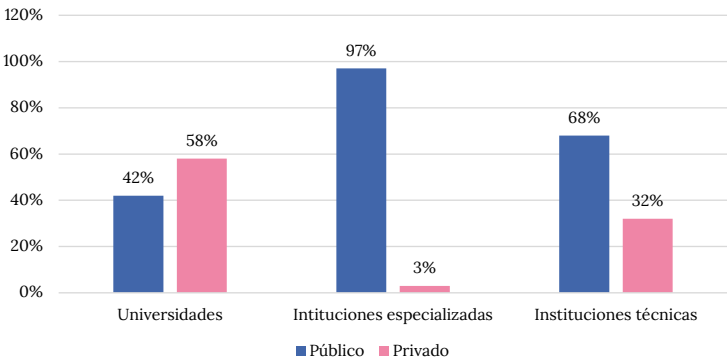
GRÁFICO N° 5. PORCENTAJE DE LA MATRÍCULA POR SECTOR. REPÚBLICA DOMINICANA. 2000-2019



Fuentes: MESCyT (2015, 2016, 2017, 2018 y 2023)

La presencia del sector privado se mantiene a pesar de la creación de instituciones públicas no universitarias. Como se observa en el siguiente gráfico, para el año 2019 el sector público representa en las universidades el 42%, en los Institutos Especializados de ES, el 97% y en los Institutos Técnicos de Educación Superior, el 68%.

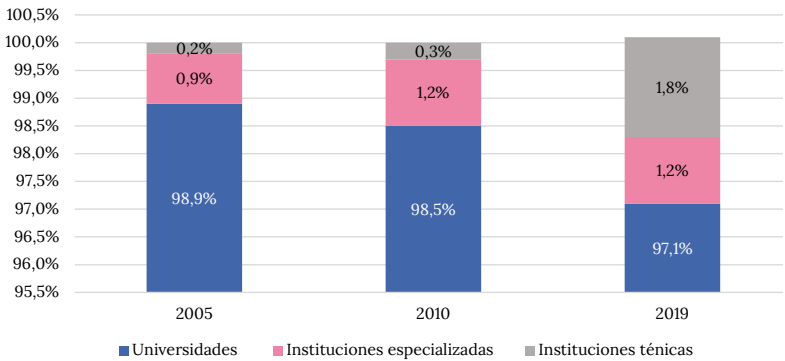
GRÁFICO N° 6. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA MATRÍCULA POR TIPO DE INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR. REPÚBLICA DOMINICANA, AÑO 2019



Fuente: MESCyT (2023).

Sin embargo, es importante resaltar que la creación de institutos especializados y técnicos, en los que el sector público ha tenido un rol activo, no se plasmó en una redistribución significativa de la matrícula hacia ese tipo de instituciones, tal como se observa en el gráfico N° 7. Apenas representan el 3% del total de la matrícula de ES, mientras que el 97% de la matrícula está en las universidades.

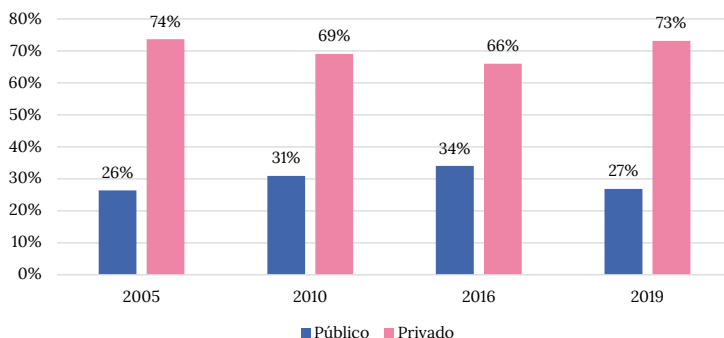
GRÁFICO N° 7. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA POR TIPO DE INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR. REPÚBLICA DOMINICANA, PERÍODO 2005, 2010, 2019



Fuente: MESCyT (2017, 2023).

Como vemos, la ES universitaria en República Dominicana sigue los procesos generales de masificación y universalización de la región. Esta expansión se refleja a su vez en las graduaciones, que pasaron de 32746 a 58691 en el período del 2005 al 2019, y, como se observa en el Gráfico N° 8, éstas se concentran en mayor medida en el sector privado: 7 de cada 10 estudiantes se gradúan allí, con leves variaciones en los últimos 15 años. Lo que marca también una distancia respecto de la matrícula de cada sector, en tanto, para los mismos años, el privado concentra entre el 50% y el 57% de alumnxs.

GRÁFICO N° 8. EGRESADOS POR SECTOR. REPUBLICA DOMINICANA, AÑO 2005, 2010, 2016 Y 2019



Fuente: MESCyT (2017, 2023).

2. Del escaso control de las universidades privadas a la regulación del SES: una reconstrucción del borramiento de las diferencias entre universidades públicas y privadas

Ante la gran expansión del sistema privado bajo una lógica en la que los valores ligados al lucro prevalecieron a los académicos, el Estado tuvo una intervención *a posteriori* para poner orden a ese mercado desregulado. A partir de los años 80, comenzó a establecer ciertas exigencias a las universidades privadas, pero el proceso terminó sometiendo a la universidad pública al control estatal en el comienzo de este nuevo siglo, en sintonía con procesos regionales. A continuación, se presenta un análisis de la normativa⁸ que regula el sistema universitario dominicano, haciendo especial énfasis en el borramiento de las diferencias entre los sectores que asumen diferentes formas en el tiempo. Además, se analiza el lugar del sector privado en la construcción de esa normativa, lo que evidencia una *captura de la decisión* pública por parte del sector privado, con una fuerte incidencia en la definición de la agenda universitaria.

⁸ Este análisis recupera información sistematizada en Reyna Tejada, Roberto. (2004) Evaluación y acreditación de la Educación Superior en la República Dominicana, IESALC UNESCO y de Mejía, 2017

2.1. La conformación de un mercado universitario y la autonomía pretendida del sector privado

La creación de la primera universidad privada, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, en 1962, antecedió a la normativa que comenzó a regular al sector. Cuatro años después, en 1966, se sancionó el Decreto N° 273 que, bajo el principio de la “libertad de enseñanza”, autoriza el funcionamiento de las instituciones privadas mediante decretos emitidos por el Poder Ejecutivo. Esta normativa otorgó dos prerrogativas que marcarán el proceso de expansión institucional: se habilita a que puedan expedir títulos académicos con los mismos alcances, fuerza y validez que los de las instituciones oficiales, y se las exonera de pagar impuestos. Ambas cuestiones estaban asociadas con el cumplimiento de una serie de requisitos: que la docencia, los planes de estudios y la distribución de las asignaturas estuvieran estructuradas en facultades y escuelas, en igual forma que la Universidad Autónoma del Estado; que los profesorxs seleccionados hubieran sido anteriormente profesorxs de la categoría requerida en dicha institución o que ingresaran a las universidades privadas previo examen de capacidad mediante concurso y oposición; y que las condiciones mínimas para la inscripción de alumnxs fueran las mismas que se requerían para ingresar a la UASD.

En este sentido, al definir que los títulos que otorgaban las instituciones privadas tenían la misma fuerza y validez que los de la UASD, este primer intento efímero de regulación buscó una homogeneización entre las universidades. Sin embargo, la concepción de UASD como rectora del proceso de expansión tuvo resistencias que provenían tanto de las instituciones que ya habían recibido la aprobación como de otros sectores que veían en esa normativa una barrera a la innovación educativa (Rama, 2017). El otorgamiento de tal grado de autonomía para las universidades privadas diferencia el caso dominicano de otros en la región, donde la autonomía de las universidades privadas fue gradualmente otorgada en paralelo a la instalación del proceso de evaluación (Krotsch y Atairo, 2008).

Al año siguiente, la normativa fue modificada por la Ley N° 236/67 “Establecimiento y funcionamiento de la Universidad y de los institutos de educación superior privados”. Los artículos que sufrieron grandes cambios fueron los que definían que el sector privado debía emular al sector público y se habilitó a las instituciones privadas a asumir su propia organización institucional y curricular. Este decreto tuvo por objetivo inmediato facilitar la creación de la Universidad Pedro Henríquez Ureña, cuyxs profesorxs compartían el modelo académico de la UASD, pero no el político, que estaba orientado por los principios de la Reforma de 1918 que por esa época estaba en plena expansión en la región. La normativa establecía que, una vez creadas las universidades o institutos por decreto del Poder Ejecutivo, sus títulos tenían la misma fuerza y validez que los expedidos por la institución pública y podrían estar habilitadas a inscribir alumnxs a partir de cumplir con condiciones mínimas que pudiera requerir el Poder Ejecutivo. En este proceso se produce un desplazamiento claro: la UASD deja de ser la referencia obligada para las instituciones privadas y esa facultad se transfiere al Gobierno, pero éste no asume la responsabilidad hasta el año 1983. Este decreto tuvo un efecto fundante de la expansión de la ES dominicana porque puso en pie de igualdad al sector privado y al público en términos de reconocimiento de la autonomía.

En este proceso de expansión institucional prevaleció la lógica de las influencias. Según Campos Farías (2004), el surgimiento de instituciones de ES durante ese periodo evidencia una relación directa entre el partido de gobierno y la filiación política de los sustentadores de las universidades creadas. Ese vínculo entre gobierno y sectores sociales interesados en expandir la ES privada explica la ausencia de voluntad estatal de control sobre el sector. Es así que, durante casi veinte años, al no existir un organismo regulador, no hubo requerimientos a los que las instituciones tuvieran que someterse. En consecuencia, la universidad privada creada anteriormente y las creadas al amparo de esta nueva Ley N° 236 operaron sin ningún tipo de supervisión,

quedando abierto el camino para un crecimiento acelerado que conformó un mercado universitario con una amplia diversidad de perfiles institucionales, como se mostró en el apartado anterior.

2.2. Control sobre las universidades privadas: una alianza entre el Estado y las universidades tradicionales

Los primeros intentos de control por parte del Estado sobre las instituciones universitarias tuvieron su origen en una preocupación concreta sobre la calidad de la oferta académica de instituciones del sector privado. Este proceso estuvo asociado a denuncias que pusieron en jaque a las universidades dominicanas por hechos espurios, producto de la comercialización de títulos en el área de la salud por parte de tres universidades creadas en los años 70. Es así que el bajo grado de confianza que se generó sobre todas las universidades privadas a partir de este hecho hizo necesario desplegar mecanismos de control sobre las instituciones que pudieran diferenciar a las universidades orientadas por valores académicos de aquellas que priorizaban las ganancias, y recuperar así la credibilidad institucional del sector. Las universidades tradicionales tuvieron un papel central en la promoción de los mecanismos de regulación sobre las universidades del propio sector. Este acuerdo de la comunidad universitaria dominicana se articulará más adelante con las ideas de generar un nuevo contrato entre el Estado y las universidades, que sustentó la emergencia de un Estado Evaluador como parte del programa neoliberal para el sector universitario durante los años 90 en la región.

En 1976, las universidades tradicionales que gozaban de autonomía, como la Universidad Autónoma de Santo Domingo y Universidad Católica Madre y Maestra, tuvieron como iniciativa crear un espacio colegiado conformado por los rectores que ordenara el sistema y que estableciera algunas exigencias para las IES. Esta iniciativa de regulación fue apoyada por otras instituciones, entre ellas la Universidad Pedro Henríquez Ureña y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, consolidándose así

el lugar de la oligarquía académica de las universidades privadas como impulsora de la regulación del sector. En este proyecto, la UASD, a pesar de concentrar el 65% de la matrícula, quedaba en minoría frente al sector privado, lo cual ponía en riesgo su autonomía y su política institucional. En consecuencia, el Consejo Universitario de la UASD rechazó la inclusión de la entidad en este órgano de gobierno del sistema universitario (Vargas Peña, 2002).

Posteriormente, el proyecto de crear un Consejo Nacional de Rectores que conservaba el poder en los representantes de las universidades públicas y privadas es desplazado por una propuesta gubernamental que ofició como el origen de la regulación de las universidades en el país. Así, en 1978, se crea una Comisión Especial (Decreto N° 449) para realizar un estudio sobre la legislación de la ES y proponer cambios que permitieran tener un control frente a la proliferación de universidades y asegurar un nivel aceptable de calidad en la oferta académica. Esta comisión, conformada en su mayoría por representantes de las universidades privadas ya establecidas (Vargas Peña, 2002), en su informe recomendó la promulgación de una ley especial sobre ES que incluía la creación del Consejo Nacional de Instituciones de Educación Superior (CONIES).

Como la normativa suponía regular al conjunto del SES, desde la UASD se estableció una resistencia a la promulgación de una ley comprensiva por considerar que el CONIES vulneraba la autonomía universitaria obtenida en 1961, produciéndose así una distancia entre el sector público y privado. Las instituciones que promovían la creación del CONIES formaron, en agosto del 1980, una asociación de rectores que denominaron Asociación Dominicana de Rectores Universitarios (ADRU), desde la cual, además de promover la regulación sobre el sector, se comenzó a impulsar la creación de la primera agencia de acreditación del país. De allí que las universidades privadas tradicionales y de élite promovieron mayor control sobre las universidades privadas

de más reciente creación, constituyéndose en juez y parte en el proceso de evaluación.

En 1983 se acelera el proceso para regular al sector privado y adquiere un alto grado de efectividad. Primero, el Poder Ejecutivo congela nuevas autorizaciones hasta adoptar normativas definitivas y para ello crea la Comisión Nacional de Educación Superior (Decreto N° 861) con el fin de elaborar un informe que recomendara la reglamentación necesaria. Frente a las resistencias, se implementa una estrategia pragmática y se decide hacer efectivas disposiciones contenidas ya en el Decreto N° 236 de 1967. Vía un nuevo decreto, el N° 1255 “Reglamento para la Educación Superior Privada”, se crea el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES) como órgano asesor del Poder Ejecutivo. La idea de un Consejo de Rectores propuesta por las autoridades de la UASD y de la PUCMM, que dejaba el poder de coordinación en las universidades que seguían gozando de la autonomía pretendida, quedaba atrás, iniciándose así el proceso de conformación de una tutela primero para las universidades privadas, que luego se extenderá hacia las públicas con el inicio del nuevo siglo.

La nueva normativa introdujo una primera demarcación sobre los tipos de instituciones según los títulos que podían ofrecer y legitimó el proceso de diversificación institucional: para obtener la autorización, las instituciones debían justificar su creación por necesidad nacional o regional, por necesidad de filosofía educativa o diferenciación en la orientación pedagógica; presentar un plan de desarrollo institucional, estatutos y otra normativa sobre la planta docente y las modalidades de contratación; y definir una política de investigación, entre otras cuestiones. La autonomía que se les otorgaba a las universidades era limitada porque era necesario solicitar nuevas autorizaciones en caso de cambio de localización, la creación de nuevos recintos o carreras, o la modificación del estatuto. Además, serían supervisadas y controladas permanentemente por el Poder Ejecutivo, previa recomendación del CONES, que podía solicitar con cierta periodicidad

información sobre estudiantes y docentes, la oferta académica, presupuestos, infraestructura, etc. Las universidades privadas perdían así el privilegio de la autonomía total bajo la cual habían funcionado durante décadas. De allí que es posible señalar que este decreto marca una diferenciación entre el sector público y el sector privado, en tanto se constituye como la normativa que establece que el sector privado sea regulado efectivamente por el Poder Ejecutivo asesorado por el CONES.

La normativa incluía una serie de incisos asociados a regular las condiciones que pudieran haber dado origen a prácticas poco académicas en las que estuvieron involucradas algunas instituciones. Por ejemplo, el decreto también exigía una “definición clara del carácter no lucrativo de la institución, así como de los mecanismos previstos para garantizar esta condición”, y que la institución asumiera un carácter “nacional”, que significaba que no se permitía la instalación de instituciones extranjeras, ni que sus estudiantes fueran en su mayoría extranjeros (por lo menos el 2/3 de los estudiantes de cada carrera debían ser dominicanos), ni que los órganos de decisión estuvieran sujetos a ningún poder de decisión de organismos o instituciones extranjeras (debían estar compuestos por dominicanos en por lo menos el 75%).

El CONES asumió la tarea de elaborar un diagnóstico de la ES y gestionó los procesos relativos al cierre de instituciones que estaban siendo cuestionadas por prácticas fraudulentas, marcando así un primer ordenamiento *a posteriori* de la expansión del sector privado. En este sentido, el Decreto 1255 es una bisagra en la educación universitaria dominicana porque institucionaliza una primera instancia de control adscrita a la Presidencia de la República, concretando así una de las principales recomendaciones de la Comisión Nacional de Instituciones de Educación Superior, que en su derrotero se puede visualizar como el origen de la tutela estatal que deriva en el actual MESCyT.

Si bien el “Reglamento para la Educación Superior privada” que le da origen al CONES no tenía alcance sobre la UASD porque seguía estando regulada por la Ley Especial 5778 de 1961 que le

otorgaba autonomía plena, las funciones del órgano de gobierno expresan la voluntad de coordinar la ES en su conjunto: asesorar al Poder Ejecutivo en el diseño de políticas, realizar estudios y estadísticas para elaborar planes de desarrollo de la ES y proponer medidas administrativas y legislativas. Aparecen así rasgos de un Estado más activo en la conducción de las universidades, como se estaba promoviendo en la región (Bentancur, 2004), que se plasma primero en el decreto de 1996 y, luego, en la Ley 139 del año 2001, cuando se instituye al Estado como órgano rector del nivel superior.

La conformación del CONES expresa la alianza entre el gobierno y la oligarquía académica frente a la expansión de universidades privadas con perfiles diferentes a las tradicionales, ya que se integra por el vicerrector académico de la UASD, un vicerrector de una universidad privada que compone la ADRU, además del asesor de educación del PE, que lo presidiría, el Subsecretario de Educación, el Director Nacional de Planificación y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo con reconocimiento en la sociedad dominicana e interés en promocionar la ES. Esta instancia colegiada comenzó a desarrollar normativas y procedimientos para crear, desarrollar, evaluar y cerrar instituciones. Cuando se instala el debate sobre la limitación para crear nuevas universidades, se generan posiciones diferentes dentro del sector privado. Las divergencias se evidencian, por un lado, con la creación en 1987 de la Asociación Dominicana de Universidades (ADOU), promovida por las universidades creadas en los años 80 que sostenían un modelo de universidad distinto de aquellas que habían impulsado la creación de la ADRU en 1981. Desde esta nueva asociación, se postulaba que la limitación a crear nuevas instituciones no garantizaba el derecho adquirido de libertad de enseñanza y que, en todo caso, se debía permitir la creación a aquellos sectores que tuvieran interés, excepto que no cumplieran con condiciones que debían estipularse. Se planteaba la necesidad de establecer un reglamento para crear universidades y programas académicos, lo que se articuló con el

discurso de la calidad, que ya circulaba con fuerza en la región para ese entonces. Las diferencias al interior del sector privado, lejos de debilitarlo, lo fortalecieron, en tanto cada una de estas instancias de representación ocuparon un lugar en el CONES, desbalanceando el poder hacia el beneficio del propio sector privado que, en términos generales, estaba más en sintonía con la ideología que se pregonaba para la modernización de la universidad en la región. Es importante tener en cuenta que desde ese órgano surge el decreto de 1996 y la Ley 139 de 2001 que establecen nuevos arreglos institucionales para el sector de la ES, como hemos visto.

2.3. Los dispositivos de evaluación: reconocimiento de la autonomía para las universidades tradicionales

Los años 90 implicaron otro proceso de reordenamiento de la ES en República Dominicana. El CONES concluyó en 1993 el primer proceso de evaluación iniciado en 1989 y trabajó para modificar el Decreto N° 1255 con el propósito de contar con un dispositivo legal que ampliara su ámbito de actuación, alcanzando al conjunto de instituciones universitarias. Se inicia así el proceso de constitución del organismo rector del sistema nacional de ES en pleno auge del programa de reforma basado en la conformación del Estado Evaluador en la región.

En julio de 1996 se emitió el Decreto N° 259, modificado tres meses más tarde, mediante otro decreto, el N° 517. Este derrotero normativo termina con la sanción en el 2001 de la Ley 139 que regula actualmente al SES. El Decreto 259 resultó ser muy cuestionado por no reconocer en su letra la autonomía universitaria y establecer que las instituciones públicas y privadas debían refrendarla mediante certificaciones concedidas por el CONES a partir de evaluaciones quinquenales. De este modo, la autonomía universitaria quedaba supeditada a los procesos de evaluación permanente. Este avasallamiento al autogobierno era un punto no negociable por ninguna institución, ni pública ni privada. El

decreto sin consenso instaló igualmente la necesidad de sancionar una normativa.

Con un cambio de gobierno y una nueva presidencia del CONES se logró un documento con mayor consenso. El Decreto 517 recupera la autonomía como principio constitutivo de las universidades; en el artículo 8 dice: “las instituciones de educación son entidades sociales con autonomía académica y administrativa...” y en el artículo 49 reconoce la autonomía de la UASD y de la PUCMM, consagradas en los primeros años de la década del 60. Sin embargo, en paralelo, se inicia un proceso de jerarquización de la autoridad ejecutiva del CONES que ya estaba presente en el Decreto N° 259: de Secretaría del CONES pasa a Secretaría de Estado en 1996; luego, con la Ley N° 139 del 2001, amplía su campo de intervención hacia la ciencia y tecnología; y se jerarquiza nuevamente en el año 2010 con la creación del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

En cuanto a la conformación del CONES, ambos decretos de 1996 amplían el cuerpo colegiado. En particular, el Decreto N° 517 incorpora un representante de las instituciones no universitarias, apostando a la articulación del SES, pero es significativo el aumento de representación del sector universitario privado, al definir que forma parte del colegiado un rector por cada asociación de universidades privadas.⁹ Para ese momento, las asociaciones se habían diversificado, ocupando ahora tres lugares de representación: uno por la Asociación Dominicana de Universidades, otro por la Asociación Dominicana de Rectores de Universidades, y otro más por la Asamblea de universidades no pertenecientes a la ADRU ni a la ADOU; además, se suma el Presidente del Consejo Nacional de la Empresa Privada. En este sentido, la ley que actualmente regula el Sistema de Educación Superior, Ciencia y Técnica es producto de un espacio colegiado donde tiene fuerte presencia el sector privado educativo y

⁹ Actualmente, las instituciones públicas participan de estas asociaciones, pero sus presidentes son de universidades privadas, y la creación de las mismas fue impulsada por este sector. La UASD se incorporó a la ADRU en el año 2005.

empresarial, lo que refleja su poder social y político asociado al poder económico.

Asimismo, en el Decreto N° 517 se busca promover los procesos de autoevaluación institucional para estimular la mejora constante y se instaló la evaluación externa para realizar un seguimiento permanente de sus progresos. Además, se define realizar un diagnóstico cada cinco años del funcionamiento del SES, para diseñar políticas y establecer requisitos de calidad que deben cumplir las IES. Por otro lado, se reconoce a la Asociación Dominicana para el Autoestudio y la Acreditación (ADAAC), promovida por la ADRU en 1987, que representaba los intereses de las universidades privadas tradicionales por garantizar la calidad de la ES y distanciarse de las instituciones que también recibieron estudiantes extranjeros, pero estuvieron involucradas en la comercialización de venta de títulos. Esta agencia es uno de los primeros intentos en América Latina de instalar los procesos de acreditación de instituciones y programas de ES, aunque su proceso de institucionalización fue lento y su derrotero derivó en la creación del Viceministerio de Evaluación y Acreditación del MESCyT en 2010. El reconocimiento, diez años después de su creación, le permitió obtener financiamiento nacional e internacional de una agencia de Estados Unidos para avanzar en su institucionalización.

2.4. La autonomía es una cuestión temporal: la batalla ganada de las universidades privadas

Con la ley sancionada en el año 2001 se concreta la búsqueda de una normativa que regulara al conjunto de IES universitaria, y se avanza en articular la ES con la Ciencia y la Tecnología. El artículo 1 de la ley dice: “El propósito fundamental de la presente ley es la creación del Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, establecer la normativa para su funcionamiento, los mecanismos que aseguren la calidad y la pertinencia de los servicios que prestan las instituciones que lo conforman

y sentar las bases jurídicas para el desarrollo científico y tecnológico nacional”.

La evaluación se constituye en el núcleo político de la ley cuando se establecen los insumos,¹⁰ los procesos y los resultados para mejorar la calidad de la ES. Como hemos observado, la evaluación y la acreditación universitaria surgen asociadas a la idea de control sobre el sector privado más orientado por valores mercantiles que ofrece un bajo grado de calidad en la formación; luego, en los años 90, se articula con el discurso de la calidad universitaria en diálogo con la agenda regional para la universidad, asumiendo primero un sentido más ligado al control, pero una vez que se logró un consenso alrededor del orden del sistema, se asoció a la idea de mejoramiento de las universidades. Este derrotero de la política implicó un nuevo borramiento de las diferencias entre el sector público y privado, en tanto ambas se someten al mismo proceso de evaluación institucional.

La Ley N° 139 se sanciona en un contexto de mayor legitimidad como consecuencia de las evaluaciones quinquenales llevadas adelante por el CONES (1989-1994, 1993-1998) y de las de carreras profesionales realizadas en las Escuelas de Medicina¹¹ (1999 y 2001).¹² Se había superado así la resistencia inicial con la reducción de variables e indicadores, con mayor grado de legitimidad de los procesos de evaluación por lograr controlar la proliferación de universidades, generando las condiciones para

¹⁰ Por ejemplo, la Prueba de Orientación y Medición Académica (POMA) es una prueba (obligatoria por ley, pero aún voluntaria) que se toma una vez que los alumnxs ingresaron a las instituciones para obtener información sobre el perfil de ingreso de los estudiantes. La información está orientada a diseñar políticas públicas o institucionales para compensar la formación de los estudiantes.

¹¹ Estos procesos de evaluación se realizaron para que las instituciones pudieran optar por la Certificación por parte del Comité Nacional sobre la Educación y la Acreditación Médicas Extranjeras (NCFMEA), una certificación necesaria para recibir estudiantes con fondos federales de los Estados Unidos y que sus egresados se pudieran insertar en el mercado laboral de ese país (López y Mejía, 2016).

¹² Posteriormente, se iniciaron evaluaciones de las Escuelas de Odontología (2002) y se planteó avanzar con las Escuelas de Derecho, de Ingenierías y las demás escuelas del área de las Ciencias de la Salud.

que la sanción de la nueva normativa se realizara con un importante consenso.

El punto de mayor debate estuvo centrado en la limitación de la autonomía universitaria, especialmente la universidad pública, que aún no había participado de los procesos de evaluación quinquenal. Con la ley en vigencia, las universidades privadas no obtienen plenamente la autonomía como la que les otorgaba el decreto de 1967, ni le era negada como en el primer decreto de 1996. Rama (2017) sostiene que, en realidad, con la ley la autonomía termina siendo un status producto de un proceso de control de largo plazo sobre las instituciones privadas, pues establece que, al cabo de dos evaluaciones quinquenales aceptadas favorablemente, se otorga el ejercicio pleno de la autonomía a las instituciones, habilitándolas así a crear y ofrecer programas dentro de su esfera de acción, sin requerir la autorización gubernamental. Además, la norma señala que las IES que al momento de promulgarse la ley gozaban del ejercicio pleno de la autonomía concedido por las leyes especiales que les dieron origen, como la Universidad Autónoma de Santo Domingo y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, continuarían gozando de la misma; así como también, a las IES que al momento de promulgarse la ley existían amparadas en decretos del Poder Ejecutivo, se le reconocerían los años acumulados a partir de su creación y las evaluaciones que les hubiera realizado el CONES hasta la fecha para el otorgamiento de la autonomía.

En la política de evaluación, se observa un punto de inflexión en el 2008, cuando finalmente la evaluación se asocia a procesos de mejora continua. A partir de ahí, las instituciones empezaron a generar una cultura más favorable hacia la evaluación. Desde el MESCyT se organizó una Comisión de Evaluación Quinquenal que estableció que el proceso constaría de una autoevaluación, un plan de mejora realizados por la universidad en compañía del Ministerio en base a una matriz elaborada por la Comisión y una evaluación externa a cargo de dos pares externos internacionales y uno dominicano. La Comisión de Evaluación Quinquenal en

base al autoestudio, el plan de mejora y la evaluación de los pares, elabora un informe que, junto a los otros tres documentos, los presenta al Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología para su conocimiento y emisión de juicios resolutorios y aprobación del plan de mejora (López, 2014).

En este contexto en que se reconoce la autonomía de las universidades creadas por ley y que se diseña e implementa una política de evaluación orientada hacia el mejoramiento de las universidades, se generan las condiciones para que la UASD se someta finalmente al primer proceso de evaluación. En el año 2009, la UASD entrega el Informe Quinquenal de Autoevaluación de la academia (2004-2008), el cual establece que cumple con el 83 por ciento de los indicadores establecidos por la SEESCYT.¹³

A diferencia de la evaluación quinquenal, la acreditación de instituciones y programas tiene niveles más bajos de institucionalización a pesar de tener antecedentes similares. La ley estableció criterios para la acreditación, aunque la definió como opcional. El artículo 78 establece que es “un reconocimiento social e institucional, de carácter temporal, mediante el cual se da fe pública de los méritos y el nivel de calidad de una institución de educación superior, de un programa, de alguna de sus funciones o de sus elementos constitutivos. Implica un proceso de evaluación voluntaria, realizado por entidades acreditadoras, que culmina con la certificación de que la institución o programa evaluado cumple con estándares de calidad preestablecidos.” Recientemente se creó el Viceministerio de Evaluación y Acreditación, a cargo de referentes que lideraron los primeros desarrollos sobre acreditación en el país asociados a la AAC; desde allí se avanzó en la creación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en República Dominicana: en el año 2018, el Consejo de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCyT) aprobó el Subsistema Dominicano para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SIDACES)

¹³ <https://www.diariolibre.com/actualidad/uasd-cumple-con-el-83-por-ciento-de-estndares-establecidos-por-seescyt-ELDL210532>

y la Agencia Dominicana para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (ADACES) como órgano operativo del Sistema (MESCyT, 2019).

La ADAAC estaba conformada por la UASD y por universidades privadas tradicionales laicas y religiosas, de élite y de masas que constituyeron perfiles institucionales con peso en el SES.¹⁴ En el año 2002, casi la mitad decidieron someterse a procesos de acreditación, cinco de ellas lograron la acreditación: INTEC, UNAPEC, UNIVERSIDAD ISA, UCNE Y UCATECI, el resto transitaron solo la fase de autoestudio porque se redefinieron las relaciones entre dicho ministerio y la ADAAC. Este punto es clave: el MESCyT comienza a jugar un papel central en el derrotero de los procesos de evaluación y de acreditación.

Por otro lado, la institucionalización de los procesos de evaluación implicó el fortalecimiento de la burocracia del gobierno nacional en la conducción del conjunto de las instituciones universitarias. Un punto clave fue cuando la autoridad ejecutiva del CONES se jerarquizó con la creación de un organismo rector que depende del Poder Ejecutivo, la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCyT) y dos subsecretarías, la de Educación Superior y la de Ciencias y Tecnología. La SEESCyT amplió sus funciones: no sólo regula y controla, sino que además fomenta, reglamenta y asesora, habilitando la posibilidad del diseño de políticas universitarias. Este espacio se volvió a jerarquizar, ampliando su capacidad de intervención, cuando pasó de secretaría a ministerio en el 2010, con tres viceministerios: de Educación Superior, de Ciencia y Tecnología y, más recientemente, con la creación del Viceministerio de Evaluación y Acreditación.

¹⁴ Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), Universidad APEC (UNAPEC), Universidad Iberoamericana (UNIBE), Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU), Universidad Dominicana O&M, Universidad de la Tercera Edad (UTE), Instituto Tecnológico del Cibao Oriental (ITECO), Universidad Central del Este (UCE), Universidad Católica Nordestana (UCNE), Instituto Superior de Agricultura (ISA), Universidad Católica Tecnológica del Cibao (UCATECI) y Universidad Abierta para Adultos (UAPA).

Al pasar del CONES al CONESCyT en el año 2001, crece y se pluraliza el espacio colegiado asesor con una diversidad de actores, pasando de 10 a 23 miembros, lo que pone en cuestión la capacidad efectiva de conducir el sistema. Las nuevas incorporaciones amplían el espacio de participación con nuevos actores, pero el sector privado sigue manteniendo importantes cuotas de participación, al agregar un académico elegido en asamblea de rectores de universidades privadas que gocen de ejercicio pleno de la autonomía. Además, el Poder Ejecutivo suma como miembros al Secretario/a de Estado de Cultura, y designa a tres (antes dos) integrantes con reconocido historial en el campo de la ES, la ciencia y la tecnología y a un representante de los ex presidentes del CONES o ex secretarios de Estado de Educación Superior. Como forma de compensación a la figura de la gestión universitaria, se recupera cierto ideario reformista de cogobierno al incorporar un representante de lxs profesorxs, uno de lxs estudiantes, uno de lxs empleadxs administrativos, aunque cada representante es designado por el CONESCyT entre lxs propuestxs por cada IES. Finalmente, la voluntad de articular el SES con la ciencia y la tecnología implicó sumar cinco representantes del área.¹⁵

Con esto, el CONESCyT pierde cierto poder institucional en el proceso de evaluación al funcionar como refrenda, mientras que la Comisión de Evaluación Quinquenal, que depende del Ejecutivo, lleva adelante el proceso de evaluación. Este fortalecimiento de la instancia ejecutiva se observa también en el liderazgo en el debate del año 2019 sobre una nueva ley de ES, donde se observa un bajo grado de participación del movimiento sindical docente y estudiantil. En este mismo sentido, el proyecto en debate no había emanado del CONESCyT sino del equipo ministerial. Y los temas centrales de la agenda siguen concentrándose en la

¹⁵ Un representante de las instituciones de transferencia y de las instituciones de promoción y financiamiento; el presidente de la Academia de Ciencias de la República Dominicana; el director del INDOTEC (Instituto Dominicano de Tecnología); y dos miembros designados por los institutos de investigación científica y/o tecnológica reconocidos por el CONESCyT.

calidad, se avanza en temas como la institucionalización de la acreditación, la regulación de la educación a distancia y la educación virtual, la internacionalización, el desarrollo de la investigación (ampliando hacia la investigación social y humanística), la reforma de planes de estudios. En algunas entrevistas se señaló que estaba en cuestión el financiamiento definido por ley del 5% de la UASD.¹⁶

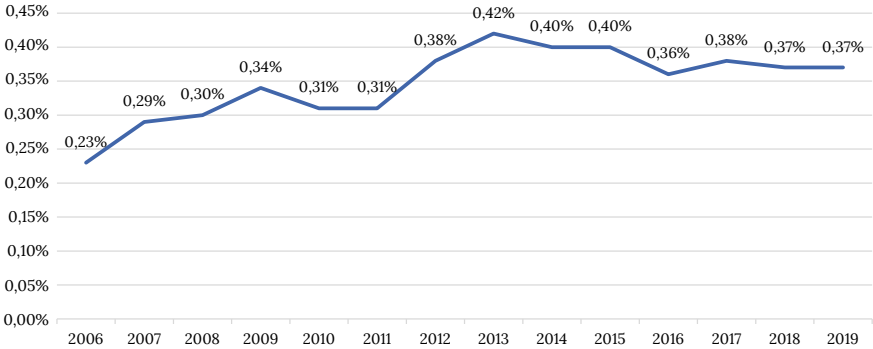
3. Más inversión pública y más privatización: un análisis de los recursos públicos, su distribución y apropiación

En el comienzo de este siglo, en sintonía con la región, se registra una recuperación de la inversión pública en la ES en República Dominicana, al mismo tiempo que se registran cambios en la estructura del gasto y en los mecanismos de distribución según el sector de gestión y el tipo de universidad dentro del sector privado. A continuación, se presentan datos del gasto público en ES, se lo compara con algunos datos sobre el aporte privado, para luego analizar los viejos y nuevos mecanismos por los cuales el sector privado capta financiamiento público, y, finalmente, se describe la situación de la megauniversidad pública que registra un deterioro de su presupuesto por los cambios en los últimos años en el modo de distribución.

El gasto público en ES muestra una tendencia ascendente en República Dominicana. Para 1990, el gasto público como porcentaje del PBI representaba el 0,15% y para el 2001 alcanzaba el 0,29%, momento en que se sanciona la legislación que regula actualmente la ES (Gámez, 2004). En el Gráfico N° 9 se muestra una tendencia de ascenso del gasto del MESCyT en los primeros años del nuevo siglo, con porcentajes de hasta el 0,40% y 0,42% para los años 2013-2015, que luego desciende levemente.

¹⁶ <https://acento.com.do/opinion/reforma-la-ley-139-01-8549721.html>

GRÁFICO N° 9. GASTOS DEL MESCYT EN RELACIÓN AL PBI, 2006-2019



Fuente: MESCyT (2017, 2018 y 2023).

En el marco de una tendencia de aumento del gasto público en ES, la representación del gasto privado respecto del gasto total se mantiene, lo que permite sostener que en República Dominicana el financiamiento privado es altamente significativo. Si bien no se cuenta con datos sistemáticos sobre lo que representa el gasto público respecto del gasto total en ES, a partir de informes elaborados por especialistas es posible señalar que las dos terceras partes del gasto total es financiamiento privado, tanto para el año 2002 como para el 2015. Gámez (2003), para el 2002, indica que el gasto privado ascendía a 0,61% de un gasto total de 0,90% respecto del PBI y López y Mejía (2016) señalan que, en el año 2015, el sector privado aportaba un 0,53% de un total 0,80%.

3.1. Nuevas y diversas modalidades de privatización vía financiamiento universitario

3.1.1. El rol del Estado como generador de mayor competitividad del sector privado

Del conjunto de universidades privadas, son pocas las que funcionan a escala. Hace tiempo que Daniel Levy (1991) sostenía que, en general, no están preocupadas por atraer estudiantes; más bien, ellas buscan recompensas financieras, abusando del espíritu del estado educacional y de la situación legal de las instituciones sin

fines de lucro. En República Dominicana, la diversificación sectorial fue apoyada desde el Estado con el financiamiento para la creación y el sostenimiento de universidades privadas, por lo que la transferencia de presupuesto público a las universidades es un viejo mecanismo. Para el año 1990, las universidades privadas recibieron el 26,7% del aporte del Estado, mientras que el 73,3% fue destinado a la universidad pública. Si bien, a principio de este siglo, el porcentaje que recibían las universidades privadas se había reducido al 6,2%, con lo que el 93,8% estaba destinado a las instituciones públicas (Gámez, 2004), la afirmación formulada por Levy hace 30 años sigue aún vigente, pero con nuevos modos de distribución a partir de la proliferación de mecanismos que se diferencian según el tipo de universidad privada.

Este proceso tiene como base la ley actual que, en su artículo 90, indica: “Se establece como principio en el financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología la participación del Estado y del sector privado. El Estado Dominicano tendrá la responsabilidad de financiar la educación superior pública y de contribuir al financiamiento de la privada”. El financiamiento del sector privado también estaba estipulado en el decreto de 1996, aunque el CONES tenía un rol en la definición de criterios de distribución: “El Estado Dominicano financiará la educación superior estatal, y deberá contribuir al financiamiento de la educación superior privada, a través del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), el cual establecerá los criterios y parámetros de ese financiamiento, y supervisará su aplicación” (artículo 46).

En este sentido, es posible reconocer dos modos de intervención del Estado en el mercado universitario que generan condiciones para una mayor competitividad de las instituciones privadas. Por un lado, las universidades tradicionales de élite con desarrollo en la investigación reciben financiamiento público vía dos mecanismos: uno tradicional, como son las subvenciones, y otro más novedoso, vía programas especiales (becas e investigación) organizados sobre la competencia por fondos. Por otro

lado, las universidades privadas más vinculadas con las empresas se benefician por medio de prerrogativas del sistema impositivo que tienen un impacto directo en sus costos, tanto para la institución como para las empresas asociadas. De allí que se observe un rol determinante del Estado, abonando a la expansión y consolidación del mercado universitario privado del país.

3.1.2. *Financiamiento público hacia las universidades privadas tradicionales: subsidios y programas condicionados*

El Estado combina instrumentos viejos, como los subsidios no condicionados, con otros nuevos, que surgen en el marco de las nuevas modalidades de financiamiento condicionado como los programas especiales, en sintonía con modalidades típicas vigentes desde los años 90 en la región.

El financiamiento público al sector privado a través de subsidios es un esquema que existe desde la creación de la primera universidad privada. El gobierno fue un promotor de estas instituciones, apoyando su creación y desarrollo con presupuesto, infraestructura y terrenos (Franco, 2007). Actualmente, el subsidio que reciben las universidades privadas es variable y no sigue reglas ni criterios; más bien es producto de la capacidad de lobby de las universidades privadas, lo que evidencia vínculos existentes entre ambos sectores. Las instituciones plantean necesidades de infraestructura y desarrollo, y el gobierno las apoya en estos proyectos. Según los datos de 2015, las universidades que recibieron subsidios más altos fueron la PUCMM, la Universidad ISA, la UTEC, la Universidad Tecnológica de Cibao y la Universidad del Este (López y Mejía, 2016).

Estas subvenciones son no condicionadas, el gobierno no cuenta con instrumentos que permitan controlar el gasto. En el marco del debate en el año 2019 de una nueva legislación, se planteó la necesidad de implementar algunos mecanismos que fueren a las instituciones a incrementar su calidad a través de procesos de acreditación, y que los subsidios se destinen a las instituciones acreditadas que adopten las políticas priorizadas

desde el gobierno. En este sentido, hay una pretensión de condicionar el financiamiento público al sector privado, alineando sus acciones a las políticas de Estado.

Por otra parte, la Ley 139 de 2001 estipula una serie de programas especiales, a través de los cuales las universidades privadas acceden a financiamiento público. Uno de esos programas paradigmáticos fue el Fondo de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico (FONCyT) que simbolizó el compromiso del Estado Dominicano con la promoción de la investigación. Cuando comenzó el programa, en el año 2005, se financiaron 14 proyectos; en el año 2017, el número alcanzó a 85 proyectos con lugar de trabajo en 24 instituciones, de las cuales 11 eran universidades, concentrando entre la UASD (34,3%), el INTEC (9,1%) y la PUCMM (15,1%) casi el 60% de los fondos del programa (MESCyT, 2018). A partir del 2008 se crean otros instrumentos, como el Fondo de Investigación Económica y Sociales (FIES) con financiamiento del BID y, más recientemente, el FONIAF, que es un fondo sectorial para investigación en el sector agroforestal, agropecuario y forestal. Los datos más actuales, publicados en la *Memoria Institucional* del 2019, indican que el 24,7% de los fondos fueron destinados a la UASD, y casi un 40% a universidades privadas: 19,7% a la PUCMM; 8,4% al INTEC; 5,5% a la Universidad Nacional Evangélica (UNEV) y 3,34% a la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU) (MESCyT, 2019).

Otro programa central del MESCyT es el de Becas Nacionales e Internacionales. En el año 2005, se otorgaron 1.904 becas nacionales y 405 internacionales; en el 2016, las nacionales llegaron a 8.366 y las internacionales a 2.457 (MESCyT, 2018). En cuanto a las becas nacionales, el sector público recibió el 88% para estudios de nivel técnico, el 64% para estudios de grado y el 19% para estudios de posgrado, concentradas en las maestrías; mientras que las universidades privadas se beneficiaron de esta política recibiendo el 12% para el nivel técnico, el 36% de las becas de grado y el 81% de las de posgrado. Dentro del conglomerado institucional privado, las que más becados reciben son las pocas

universidades de costos medios orientadas a captar matrícula, como la Universidad Tecnológica de Santiago, la Universidad APEC, la Universidad Católica del Cibao Oriental y la Universidad Católica de Santo Domingo. También reciben un número considerable de becarios las universidades de élite como la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña; el Instituto Tecnológico de Santo Domingo, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, y la Universidad ISA (MESCyT, 2018).

En un contexto donde la universidad pública tiene un arancel que se denomina “simbólico” en comparación al cobro de las universidades privadas, las becas significan para el sector privado aumentar sus alumnxs y sus fuentes de ingreso porque están destinadas a pagar la matrícula. Si bien el número de becas que se otorgaron representan el 1% de lxs estudiantes universitarios, Luis Abinader, actual presidente de la República Dominicana e hijo de José Rafael Abinader Wassaf, fundador y rector de la Universidad O&M, proponía durante su campaña electoral utilizar “unos 3.200 millones de pesos, o sea, el 0,5 del presupuesto, para otorgar becas universitarias a todos los jóvenes que no estén en la Universidad Autónoma de Santo Domingo”.¹⁷ Se trata de una medida que se está implementando en otros países con sistemas altamente privatizados y mercantilizados bajo la modalidad de gratuidad universitaria que, en realidad, es una forma de encubrir un tipo de financiamiento a la demanda, introduciendo una lógica de mercado y favoreciendo a las universidades privadas con fondos públicos. Porque, si bien la beca está orientada a generar un proceso de democratización que favorezca a estudiantes meritorios de escasos recursos, en términos financieros, la universidad privada recibe un financiamiento público que le permite cubrir gastos.

Por otro lado, cuando se analiza el posgrado, la distribución entre sectores muestra que la capacidad para captar esos recursos públicos es mayor en las universidades privadas de élite: en

¹⁷ <https://listindiario.com/la-republica/2015/05/04/365773/inspirara-funcion-creativa-y-eficiente.html>

el año 2016, el 88% de los becarios de carreras de posgrado estudiaban en universidades privadas; dicho porcentaje descien- de en el 2017 al 51% (MESCyT, 2018). Esta inyección de recursos públicos tiene impacto directo en los indicadores con los que son evaluadas las universidades, como la calidad de sus docen- tes medido a través de sus máximas titulaciones, por lo que las universidades privadas reciben recursos del Estado para posi- cionarse mejor en los resultados de evaluación de la calidad de la ES.

3.1.3. La exoneración de impuestos: grandes beneficios para las universidades vinculadas a empresas nacionales

La ES privada que se desarrolló en República Dominicana se ins- cribe en el plano de las normas como “sin fines de lucro”. Así es- tuvo definido desde las primeras normativas y fue confirmado en la legislación actual: en el artículo 31 de la Ley 139 se estipula que “los ingresos obtenidos por las instituciones de educación supe- rior, como resultado de su gestión, deberán ser utilizados para su consolidación y desarrollo, conforme a su misión”. A pesar de estas definiciones de principios, la mayoría de las universidades privadas dominicanas son consideradas como un gran negocio, aun cuando no operan a gran escala –dado el tamaño de sus ins- tituciones en términos de matrícula estudiantil–, por lo que los aranceles no son el respaldo de estas instituciones. De acuerdo con los datos que circulan informalmente en el mundo univer- sitario dominicano, uno de los mecanismos privilegiados por el cual se benefician los dueños de algunas universidades privadas es la exoneración impositiva. Se obtienen ganancias asociadas a un complejo sistema –del que se sabe poco de su operatoria– que se asienta en un sistema impositivo que involucra a las uni- versidades que tienen vínculos estrechos con empresas.

El esquema impositivo se basa en la exoneración de impues- tos. En primer lugar, las universidades están habilitadas a finan- ciarse en el mercado de capitales: el artículo 98 autoriza a las instituciones universitarias a emitir bonos, certificados, títulos,

valores u otros documentos similares para captación de recursos con fines exclusivos de financiar las actividades relacionadas con la ES, ciencia y tecnología. Y libera a quien financia a las universidades comprando esos títulos de deuda de pagar impuestos por las ganancias obtenidas (interés), habilitando un complejo entramado entre la universidad y los grupos que las financian. Además, las propias instituciones universitarias están exoneradas de impuestos, pagos de derechos, arbitrios y contribuciones en general, y disfrutan de todas las franquicias de comunicaciones. También están liberadas del pago del impuesto a la renta o cualquier otro que grave los bienes de su naturaleza (artículo 99). Finalmente, la ley dispone que, de toda donación o contribución no reembolsable de una persona física o jurídica a las universidades e IES, se tendrá la opción de descontar hasta el 100% de dicha donación, siempre que no exceda el límite del 10% de la renta neta imponible del ejercicio (artículo 101).

Es así que el Estado establece un sistema impositivo que genera condiciones para una significativa rentabilidad de las instituciones privadas que tienen vínculos estrechos con empresas privadas. Las universidades no son rentables, pero sirven como plataforma institucional para que las empresas lo sean. Lo que sostienen diversos informantes es que, en no pocos casos, los dueños de universidades privadas tienen también empresas que, por el tipo de productos o servicios que brindan, aparecen asociadas con la universidad. Así, la exención impositiva les permitiría evitar impuestos y/o bajar los costos de sus productos y servicios.¹⁸ Estas prácticas por parte de las universidades privadas han generado la necesidad de implementar controles por parte del MESCyT.

¹⁸ Estas afirmaciones que surgen del trabajo de campo, se encuentran también en la prensa nacional. Ver por ejemplo: <https://www.elcaribe.com.do/panorama/pais/mescyt-supervisa-exoneraciones-universidades/>

3.2. Desfinanciamiento y generación de recursos propios en la UASD

El financiamiento que debe recibir la UASD está definido por la Ley 5.778 de 1961. Allí se establece que el Estado debe destinar a ella un mínimo del 5% de su presupuesto anual. Desde su sanción, el reclamo por recibir dicho porcentaje es parte de la historia de los últimos sesenta años de la universidad. En el período que va desde 1990 a 2005, el presupuesto de la UASD como porcentaje del presupuesto nacional muestra que en 1991 representó el 1,49% y 1,81% en 1996, pero también registra descensos importantes: en 1994 representó un 0,57% y en 2005 un 0,78% (Franco, 2007).

Para el año 2002, la estructura del gasto del MESCyT se distribuía de la siguiente manera: el 93% se destinaba a las instituciones de ES y el 7% para SEESCyT (el 5,9% para la administración de la ES, el 0,4% para programas destinados a la ES y el 0,7% para programas para CyT) (Gámez, 2004). Es decir que, a partir del nuevo siglo, los fondos públicos no se destinan de manera exclusiva a la única megauniversidad pública, sino que también se incorporan el MESCyT (antes SESCyT) y las nuevas instituciones públicas de ES (Instituto de Formación Docente Salomé Ureña, Instituto Tecnológico del Cibao Oriental (ITECO) e instituciones militares).

Los datos más actualizados muestran una mayor captación del MESCyT, al tener asignado el 31% del presupuesto, mientras que el resto está destinado a Instituciones de Educación Superior y Desarrollo de Proyectos (MESCyT, 2019). De lo ejecutado por el Ministerio, el 51% es destinado para Transferencias Corrientes al Sector Público y Privado (91% para “Becas y Viajes de Estudios” para cubrir pagos de matrícula, manutención y ayuda a estudiantes, tanto a nivel internacional como en territorio nacional, y el 9% para la “Investigación, Fomento y Desarrollo de la Ciencia y Tecnología”). El 49% del presupuesto restante del MESCyT está destinado a Remuneraciones y Contribuciones (sueldos de cargos fijos y contratados), Contratación de Servicios, Materiales y

Suministros, y otros. Además, en las Memorias Institucionales del 2019, figura la ejecución Física y Financiera de Proyectos de Inversión Pública, que consistió en un desembolso para construcción de un edificio de una universidad privada tradicional. En suma, a partir del nuevo siglo, a pesar del incremento del gasto en ES, la UASD nunca alcanza el porcentaje establecido por la ley, al mismo tiempo que el gasto público se bifurca entre mayor cantidad de destinatarios.

En un contexto de desfinanciamiento de la UASD, donde debe competir por su presupuesto con otras IES y con la instancia ministerial que cada vez requiere de más presupuesto por su crecimiento y por la cantidad de programas que implementa, la matrícula de la universidad siguió creciendo: entre el 2004 y el 2019 pasó de 143.013 a 236.547, incorporando casi 100 mil estudiantes más en ese lapso.

En este sentido, los escasos fondos que recibe la UASD en un contexto de expansión de su matrícula ha generado cierto ahogo presupuestario en un momento en que la calidad se instala como eje de legitimidad de las instituciones. Esta estrategia ha sido implementada en varios países de la región con el propósito de generar condiciones para concretar el proceso de reforma de la ES que pone en cuestión lo público. La situación que se registra puede interpretarse como la antesala de la aceptación de las nuevas reglas por parte de la universidad pública, que se somete a los procesos de evaluación que ya habían alcanzado altos niveles de legitimidad.

El financiamiento público sigue constituyendo para la UASD su principal fuente de ingresos, aunque se registra un descenso respecto de otras fuentes desde principios de este siglo: el aporte del gobierno era del 91% en el año 2000; para el 2005 baja al 87%; para los años 2011 y 2013 representa el 85% y el 87%, respectivamente. Es así que su segunda fuente de recursos está constituida por los derechos académicos cobrados a los estudiantes, que representan el 6,28% y el 6,84% en 2011 y 2013, respectivamente (López y Mejía, 2016).

Si bien el arancel implementado en los años 60 representaba un valor mínimo de carácter simbólico que incluía una diferenciación según ingresos familiares, supuso la introducción de un elemento de mercantilización de la educación pública. La institucionalización de este dispositivo se complejiza en momentos de mayor restricción presupuestaria para la UASD con la incorporación de nuevos criterios, pero conservando la protección a los sectores con menos recursos para garantizar un acceso amplio a la formación universitaria. Según los datos disponibles, es posible reconstruir parte de este derrotero: la tarifa aprobada en 1967 se definía por nivel de ingreso familiar, estipulando tres categorías que abonaban una matrícula y cada asignatura de manera diferencial;¹⁹ en el año 1973 se ampliaron las categorías por nivel de ingreso, se equiparó el costo de matriculación para todas por igual y se estableció una mayor distinción en el cobro de cada asignatura.²⁰ En el año 2012, la posibilidad de una suba de la tarifa fue objeto de movilizaciones estudiantiles, estableciéndose finalmente una nueva categorización para el pago, se abandona el criterio según ingresos familiares y se considera ahora la procedencia escolar o universitaria del estudiante, así como su condición de extranjero. Se observa entonces una actualización del pago simbólico sobre la profundización del ideario de “el que pueda que pague”,²¹ y se establece que los estudiantes que pro-

¹⁹ En 1967, las familias de ingresos menores a 300 USD debían abonar 15 USD por matriculación y 3 por asignatura. Mientras que las de ingresos mayores a 500 USD, 25 y 5, respectivamente.

²⁰ En 1973, todos los segmentos pasaron a abonar 5 USD por matriculación, pero los de menores ingresos 1 USD por asignatura y los de mayores (de 1000 USD de ingreso familiar) 6 USD.

²¹ La nueva diferenciación establece que un extranjero debe abonar US 600 por matrícula y US 25 por los créditos; un extranjero hijo de padres dominicanos debe pagar RD\$500 (8US) de matriculación y RD\$100 (1,6US) por cada crédito; y un extranjero en condiciones especiales US 300 y US15, respectivamente. Mientras que los estudiantes que provienen de colegios privados pueden pagar desde RD\$600 (10US) y créditos RD\$25 (0,40) hasta RD\$2,000 (32US) y créditos RD\$100 (1,6US); y los estudiantes que vienen de otras universidades privadas pueden pagar entre RD\$ 3,000 (48US) hasta \$4000 (64US) y los créditos entre RD\$75 (1,2) o RD\$ 125 (2US).

vienen de liceos públicos –en general de sectores de menores ingresos– deben pagar una matrícula mínima de RD\$200 (3 USD) y acceder a los créditos de manera gratuita.

En este escenario, la UASD transita su vida académica asediada, por un lado, por el gobierno, que promueve su sometimiento a las reformas y la eliminación de la autonomía que las asimila a las otras universidades públicas dependientes de instancias gubernamentales. Y, por otro lado, por el deterioro sostenido de su precario presupuesto, generando las condiciones para que empresarios²² de la educación propongan su privatización, a partir del traslado de los recursos presupuestarios que recibe la institución estatal y la venta o alquiler a precios asequibles de todo el patrimonio físico de la academia. A lo que se suman cuestionamientos por parte de la comunidad universitaria a las autoridades de la UASD, por la intromisión de intereses particulares en el manejo de los fondos de la universidad y la consecuente privatización que ello supone.

Conclusiones

El SES de República Dominicana es uno de los casos de la región que muestra mayor crecimiento en los indicadores de las dimensiones clásicas sobre privatización. La situación actual es producto de un largo proceso continuo de expansión de la oferta universitaria privada que comienza en los años 60 con la creación de universidades de élite católicas y laicas, que inician el proceso de diferenciación sectorial. En los años 70 avanza en un proceso de diferenciación al interior del sector con la constitución de modelos de universidades que se oponen a las tradicionales privadas: aparecen primero las universidades con aranceles más accesibles con una oferta académica orientada al mercado laboral, y luego, en los años 90, surgen las universidades para adultos trabajadores. Esta expansión institucional del

²² <https://www.diariolibre.com/opinion/en-directo/cuatro-futuros-escenarios-posibles-de-la-uasd-CA7103163>

sector privado tuvo impacto en la captación de la matrícula, a pesar del crecimiento sostenido de la UASD por su acceso libre. El nuevo siglo, que registra un aumento acelerado de la tasa de escolarización, muestra también que el sector privado captó más de la mitad de los estudiantes, rozando casi el 60%, a pesar de la creación de nuevas instituciones públicas de ES.

La fisonomía del sistema universitario dominicano es el de una megauniversidad pública, y muchas universidades privadas con perfiles bien diversos, con dos instituciones grandes pero que no alcanzan a cubrir un cuarto de la pública y con muchas universidades pequeñas y muy pequeñas. Como es un sector que no trabaja a escala, permite pensar que en el caso de República Dominicana predomina un proceso de privatización ideológica, centrado en un interés por disputar la formación hegemónica neoliberal, producto de un interés de los poderes económicos que buscan disputar diferentes aspectos de la universidad pública inscrita en los valores reformistas: lo público, la laicidad, el cogobierno y el acceso libre.

En el análisis realizado es posible observar cómo el caso de República Dominicana se inscribe también en una tendencia presente de Estados más activos en la conducción de los sistemas universitarios. Al respecto, es necesario destacar dos cuestiones: en primer lugar, el resultado fue un mayor control sobre la universidad pública y una mayor intervención en el mercado universitario sin neutralizar los procesos de privatización, diluyendo las diferencias entre los sectores. En este sentido, a diferencia de otros países de la región, donde la conformación del Estado Evaluador se configuró sobre la deslegitimación del sector público (Krotsch, 2001), en República Dominicana el sector privado tenía un grado bajo de legitimidad asociado a los hechos de venta de títulos. Esto es, si bien un grupo de instituciones privadas se orientaron hacia valores más mercantiles, un conjunto de ellas cruzó la línea hacia la comercialización espuria de títulos, poniendo en cuestión el sector privado en su conjunto. El derrotero de los procesos de regulación se inicia con

una normativa efímera basada en la confianza de la universidad pública que es rápidamente reemplazada por otra que tuvo baja efectividad en la regulación. Luego continúa con la creación de un órgano de gobierno dependiente del Poder Ejecutivo, el CONES, la sanción de una nueva normativa y la implementación de los primeros procesos de evaluación quinquenal con una clara orientación hacia la regulación, el control y cierre de universidades, para finalmente desplazar el sentido de la evaluación hacia el mejoramiento de lo que quedó en pie. Este proceso tiene como consecuencia el borramiento de las diferencias entre el sector público y el privado, en la medida en que la UASD también es evaluada, enterrando mecanismos de regulación de los inicios que tenían como referente el modelo de universidades públicas. Es decir, el Estado comenzó a intervenir *a posteriori* de la gran expansión del sistema privado para poner orden en un mercado donde los valores ligados al lucro prevalecieron sobre los académicos. En ese proceso se establecieron nuevas reglas de juego para el sector privado, pero se terminó finalmente sometiendo a la universidad pública a control estatal y mermando su autonomía.

En segundo lugar, este proceso supuso el fortalecimiento en particular del Poder Ejecutivo, producto de una alianza con las universidades tradicionales del sector público y privado. Desde los años 80, las diferentes universidades privadas se posicionaron en lugares clave desde donde se establecieron las reglas de juego para el sistema universitario en su conjunto. El sector privado tradicional y de élite comenzó a generar las instancias de regulación sobre el propio sector, al tiempo que definió las normas que le permiten su propio funcionamiento y reproducir su posicionamiento dentro de un sistema universitario segmentado. Se produjo así un proceso de captura de la decisión pública, en tanto representantes y figuras vinculadas a las universidades privadas accedieron a espacios colegiados de gobierno y a cargos políticos y técnicos de primer nivel, definiendo agenda, diseñando e implementando las políticas universitarias que, en

República Dominicana, tienen claramente más afinidad a las políticas promercado. Primero, las universidades privadas tradicionales y de élite promocionaron la creación de normativas y de espacios de gobierno para regular a las otras privadas, pero como entre privadas acuerdan sobre un conjunto de principios y valores que permiten su subsistencia y que están en sintonía con el programa de reforma de la ES para la región, avanzaron luego en la construcción de nuevas alianzas entre ellas. Así ocuparon importantes cuotas de representación en el CONES, siempre superiores en términos numéricos a la representación de la UASD, que conservó una sola banca a pesar de contar con la mayor cantidad de estudiantes y docentes y por su presencia en el campo social y científico. De estos espacios surgieron los decretos de 1996 y la ley del 2001, normativas que entraban cada vez más en sintonía con las recomendaciones de los organismos internacionales que promueven una conducción a la distancia de un mercado universitario que asegure un mínimo de calidad, del que el modelo chileno es el referente en términos de funcionamiento, procesos y procedimientos. Es así que se instala, en sintonía con las políticas implementadas en la región, la evaluación de la calidad universitaria centrada básicamente en la valoración de la investigación y del docente universitario en un contexto de precariedad y flexibilización laboral y con escaso desarrollo del posgrado y de la investigación en las universidades del país. En este contexto, las docentes de las universidades privadas tradicionales tienen mejores condiciones, en parte porque son beneficiadas por recursos públicos, logrando así mejores oportunidades para cumplir con los indicadores establecidos, contruidos por los representantes de sus propios intereses. Razón por la cual los procesos de evaluación aún no están asociados, como en otros países, al financiamiento condicionado, aunque se registraron algunos tímidos intentos desde las instancias gubernamentales para regular el destino de fondos públicos hacia las universidades privadas.

Finalmente, se registra en el caso de República Dominicana un aumento del presupuesto para la ES en sintonía con una tendencia regional, que permite que el Estado tenga un rol más activo en la conducción del conjunto de instituciones, pero, como hemos mostrado, no ha neutralizado los procesos de privatización y mercantilización. Lo que permite pensar que un Estado activo en la conducción no supone un Estado garante de un derecho. En el caso de las políticas universitarias de República Dominicana, no hay referencia alguna a la declaración de la CRES de 2008 que definió a la ES como un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado, que orientó el conjunto de políticas implementadas por varios países de la región durante las primeras décadas del nuevo siglo, a pesar del acelerado proceso de crecimiento de la tasa de escolarización que podría ser leído como parte de un proceso de democratización de la ES.

En este país, la ES es considerada un servicio público por ley y en los debates actuales no aparece la discusión por un desplazamiento hacia una concepción de la ES como derecho. Esta ausencia se entiende por el peso que tiene el sector privado en la construcción de los debates universitarios porque es una definición de la que se sirve para poner un valor al servicio que ofrece.

Esta férrea defensa de la ES como servicio no supone avanzar en la habilitación del lucro, aunque el “lucro encubierto” es un tema del que hablan muchas personas por lo bajo, identificándolo como un problema y una zona oscura del sistema. Que el asunto no haya entrado en la agenda pública de debate evidencia el lugar que tienen las universidades privadas más orientadas por la lógica del mercado que defienden estos dos pilares: la educación como servicio y sin fines de lucro, porque les permiten su propio funcionamiento. Para diversos actores, tanto de la universidad pública como de las universidades privadas de élite o religiosas, que representan más cabalmente la idea de universidad privada sin fines de lucro por su forma de gobierno o por una cultura organizacional orientada por valores académicos, el “sin fines de lucro” representa una defensa más política o de ideales

y la posibilidad de seguir beneficiándose de la exención de impuestos y el financiamiento público vía el esquema de la oferta y/o la demanda. Mientras que para los actores que representan a las universidades asociadas a empresas o empresarios, donde la cultura organizacional se orienta por valores de mercado, la defensa del “sin lucro” representa la posibilidad de generar mayores ganancias, también por la exención de impuestos. De allí que la defensa férrea de la educación sin fines de lucro no solo tiene como promotores a los defensores de la educación como bien público sino también a aquellos que tienen intereses económicos. Este esquema que genera un “negocio” es bien complejo de conocer y beneficia a las universidades “que tienen dueño”, que están asociadas a grupos empresariales o a empresas.

Los beneficios generados para el sector privado se implementan en paralelo a que los recursos propios de la universidad pública representan cada vez un mayor porcentaje respecto del total de su presupuesto, a que el Estado sostiene los subsidios a las universidades privadas tradicionales y a que implementa programas de becas que introducen la lógica de financiamiento a la demanda con la consecuente competencia institucional por financiamiento que se suma a la competencia por financiamiento a la investigación. Estas políticas tienen un punto en común: ambas redirigen financiamiento público hacia el sector privado: a los fondos para becas acceden diferentes tipos de universidades privadas, mientras que el financiamiento para investigación beneficia a las universidades privadas tradicionales. Así, se solapan claros procesos de privatización y mercantilización: por la lógica de la competencia y el libre juego, recursos públicos son captados por el sector privado que permiten el funcionamiento mismo del mercado universitario y se implementan un conjunto de políticas que profundizan aún más estos procesos.

Bibliografía

- Acosta Silva, Adrián (2020). *El poder de la universidad en América Latina: un ensayo de sociología histórica*. México: Universidad de Guadalajara; Siglo Veintiuno Editores; Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL).
- Bentancur, Nicolás (2004). Gobiernos, Banco Mundial y Universidades: el legado de una década de políticas universitarias en América Latina. *Pensamiento Universitario*, (11), 7-15.
- Campos Farías, Félix (2004). *Evolución y orientaciones en la legislación en educación en la República Dominicana*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología / UNESCO/ IESALC.
- Edwards, D. Brent; Moschetti, Mauro C. y Caravaca, Alejandro (2020). *Tendencias de privatización en la educación dominicana: heterarquías, gobernanza en red y nueva filantropía*. Internacional de la Educación. <https://www.ei-ie.org/es/item/25249:tendencias-de-privatizacion-en-la-educacion-dominicana-heterarquias-gobernanza-en-red-y-nueva-filantropia>
- Franco, Franklin (2007). *Historia de la UASD y de los estudios superiores*. Santo Domingo: Editora Universitaria.
- Gámez, Susana (2004). *Financiamiento de la Educación Superior en República Dominicana*. Santo Domingo: Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología / UNESCO/IESALC.
- García Guadilla, Carmen (2001). Lo público y lo privado en la educación superior: algunos elementos para el análisis del caso latinoamericano. *Revista de Educación Superior*, 30(119).
- Krotsch, Pedro (2001). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Krotsch, Pedro y Atairo, Daniela (2008). *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. Buenos Aires: Editorial IIPE-SPU.
- Levy, Daniel (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Levy, Daniel (1991). Evaluación de las universidades privadas de América Latina: perspectiva comparativa de la República Dominicana. *Ciencia y Sociedad*, 16(1), 57-90.

- López, Altagracia (2014). Identidad, calidad y equidad en la educación superior dominicana: un lustro de políticas públicas, 2009-2013. En José Joaquín Brunner y Cristóbal Villalobos (ed.), *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- López, Altagracia y Mejía, Radhamés (2016). *Informe Nacional: República Dominicana*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).
- Mejía, Radhamés (2017). La experiencia dominicana sobre acreditación universitaria: el caso de la Asociación Dominicana para el auto estudio y la acreditación (ADAAC). MESCyT, República Dominicana.
- MESCyT (2015). Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2015 y Resumen Histórico 2005-2015. <https://mescyt.gob.do/transparencia/download/494/diciembre/1602/informe-general-sobre-estadisticas-de-educacion-superior-2015-2.pdf>
- MESCyT (2016). Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2013-2014 y Resumen Histórico 2005-2014. <https://mescyt.gob.do/transparencia/download/496/diciembre/1603/estadisticas-de-educacion-superior-2013-y-2014.pdf>
- MESCyT (2017). Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2016 y Resumen Histórico 2005-2016. <https://mescyt.gob.do/transparencia/download/491/diciembre/1600/mescyt-informe-de-estadistica-2016.pdf>
- MESCyT (2018). Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2017 y Resumen Histórico 2005-2017. <https://mescyt.gob.do/transparencia/download/474/enero/1579/informe-general-de-estadisticas-de-educacion-superior-2017.pdf>
- MESCyT (2019). *Memorias MESCyT 2019*. Santo Domingo: Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. MESCyT (2023). Informe General sobre Estadísticas de Educación Superior 2019 y Resumen Histórico 2005-2019. <https://mescyt.gob.do/transparencia/download/438/enero/1546/mescyt-informe-general-sobre-estadistica-de-educacion-superior.pdf>
- Rama, Claudio (2017). *La nueva fase de la educación privada en América Latina*. Buenos Aires: UAI / Teseo.
- Reyna Tejada, Roberto (2004). *Evaluación y acreditación de la Educación Superior en la República Dominicana*. Santo Domingo:

Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología /
UNESCO-IESALC.

Vargas Peña, Daniel (2002). *Informe nacional sobre educación superior en República Dominicana*. UNESCO-IESALC.

Verger, Antonio; Moschetti, Mauro y Fontdevila, Clara (2017). *La privatización educativa en América Latina: Una cartografía de políticas, tendencias y trayectorias*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona / Internacional de la Educación.

CAPÍTULO 7

Trayectoria y configuración actual de la privatización en la Argentina

Lucía Trotta¹

Introducción

El sistema universitario argentino se caracteriza por una matriz público-estatal que constituye su marca identitaria. Este componente fuertemente estatal puede observarse a partir de indicadores “clásicos” como matrícula, oferta institucional y estructura del gasto, que dan cuenta de un sistema con bajo nivel de privatización. Sin embargo, desde un análisis multidimensional es posible vislumbrar aspectos del fenómeno que aparecen más opacos, algunos de los cuales son de larga data y otros de carácter aún incipiente y que quedan invisibilizados ante la fuerza de esta matriz.

En este sentido, develar las modalidades que asumen los procesos de privatización y mercantilización educativa en países de una gran tradición pública, como es el caso argentino, requiere un análisis que trascienda un abordaje lineal y dicotómico y, más

¹ Agradecemos el aporte de Aldana Rodríguez Golisano y Agustina Luques, que en distintas fuentes relevaron información que fue incorporada a este capítulo.

aún, nos invite, como partícipes de ese sistema, a conmover cierta mirada cristalizada y homogeneizante sobre el mismo.

Como ya señalara Pedro Krotsch en su clásico trabajo de 1993: “La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado?”, existe en el imaginario de los actores universitarios locales una primacía de la impronta público-estatal que va quedando desfasada de una nueva realidad material, producto de la creciente diversificación del sistema. En sintonía con los procesos de segmentación y diferenciación sectorial que se desplegaron en toda la región desde la década del 50, en el marco del pasaje de la universidad de élite a la universidad de masas, se identifican cambios cuantitativos en el seno de los sistemas latinoamericanos. Así, cada país adquirirá una singular configuración institucional en función de la forma y el peso diferencial que fueron adquiriendo sus distintos componentes, como la base institucional, la matrícula y el cuerpo docente, entre otros.

Sin embargo, Krotsch miraba más allá del aspecto cuantitativo, de por sí ilustrativo de los nuevos tiempos y, en pleno auge del discurso pro mercado y de su correlato en términos de “boom” de proliferación institucional, intuía la emergencia de “nuevos” sistemas de educación superior vinculados a formas no explícitas de mercado. Ante ello, proponía “el desarrollo de una nueva reflexión, así como nuevas herramientas conceptuales. Se hace necesario, ahora, reconocer los procesos propios que hacen a la identidad de las instituciones individuales, así como la posición de éstas en el entramado de instituciones existentes” (Krotsch, 1993, p. 3).

Siguiendo esta perspectiva, para analizar los procesos de privatización y mercantilización en el caso argentino, se vuelve necesaria una mirada atenta a la configuración singular del sector público y del sector privado y sus propias historicidades, así como al mapa institucional resultante, en tanto aporta a un análisis menos rígido del campo de la educación superior (ES) en el país.

El presente capítulo se propone, en primer lugar, caracterizar al sistema universitario argentino a partir de identificar las particularidades del sector estatal y del sector privado, dando cuenta de sus componentes actuales pero también del devenir histórico que dio lugar a sendas configuraciones institucionales.

En segundo lugar, se presentan datos que corroboran que Argentina es un país con un bajo grado de privatización. Así, a modo de “foto”, se realiza un análisis sobre los indicadores “clásicos” de privatización, como son matrícula, egresados, oferta institucional y estructura del gasto. Lo que abona a una caracterización de la fuerte orientación público-estatal del sistema.

En tercer lugar, nos centramos en los procesos de diversificación de la oferta académica de las instituciones universitarias de las últimas décadas, tanto vertical como horizontalmente, a partir de la expansión del posgrado y la Educación a Distancia (EaD), lo que nos permitirá dar cuenta de la presencia de dinámicas crecientes de privatización y mercantilización.

El fenómeno de la privatización y mercantilización de la ES recorre muy variadas aristas, como las modalidades de financiamiento (autofinanciamiento, financiamiento a la demanda), la aparición de proveedores externos, la creciente internacionalización en clave mercantil, la primacía de una lógica productivista en la academia y en los modos de producción de conocimiento, la precarización del trabajo docente, entre otras tantas, expresadas con particularidad en cada caso nacional y también presentes en el caso argentino. Nos centraremos aquí principalmente en el análisis de ciertos componentes estructurales del sistema y las tensiones singulares que se despliegan ante la fuerte impronta de la matriz público-estatal local.

1. La matriz público estatal del sistema universitario argentino

El sistema universitario argentino se asienta en una matriz público-estatal que se fue configurando a lo largo del tiempo y que se caracteriza por una dimensión cuantitativa, como veremos en el

segundo apartado, en términos de distribución de la matrícula, la oferta y los recursos en el sector público-estatal; y una dimensión simbólica, por la centralidad que tienen dentro del conglomerado de instituciones de ES, las universidades nacionales (UUNN). Es decir, el sistema universitario argentino se configuró sobre una base monopólica estatal hasta entrado el siglo XX y, aun cuando se fue diversificando, el sector público-estatal –principalmente las que denominaremos UUNN tradicionales– ofició en reiteradas oportunidades como modelo, ya sea a emular, ya sea a contrariar, del vasto desarrollo institucional posterior. Asimismo, esta matriz se compone de una serie de atributos constitutivos como su condición plebeya, su excelencia académica, su autonomía y forma de gobierno colegiada y su carácter profesionalista, que perviven en el tiempo.

1.1 La creación de universidades nacionales: el impulso estatal como denominador de la expansión del sector

El sistema universitario argentino público² comprende 67 instituciones: 57 UUNN, cuatro Institutos Universitarios Nacionales, cinco Universidades Provinciales y un Instituto Universitario Provincial. Un 40% de estas instituciones se ubican en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), mientras que el resto de las instituciones se distribuye de manera relativamente uniforme entre las demás regiones del país, con menor presencia en

² El sistema de educación superior argentino está constituido por instituciones de educación superior no universitaria y por instituciones de educación universitaria (universidades e institutos universitarios) (Ley de Educación Superior –LES–, artículo 5). El subsistema superior no universitario está compuesto por Institutos de Educación Superior de gestión estatal y privada de jurisdicción nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Éstas son instituciones de formación docente para los niveles y modalidades de enseñanza no universitaria, de orientación técnico-profesional, humanística, social y artística; en el caso de las de gestión estatal, están bajo responsabilidad administrativa y financiera de la Nación, de cada provincia o de CABA. Todas se rigen por lo dispuesto por la LES, la Ley de Educación Nacional N°26.206/06 (LEN) y la Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058/05. Se compone de 2275 unidades educativas a lo largo del país (1134 estatales y 1141 privadas) y 1.000.544 estudiantes (688.558 en el sector estatal y 311.986 en el sector privado) (*Anuario estadístico educativo 2022*).

el Noroeste y Noreste, con cinco instituciones por región. Esto subraya una concentración en aquellas zonas de mayor densidad poblacional pero, a su vez, la presencia a lo largo de todo el territorio nacional de las instituciones públicas.

En términos históricos, el origen del sistema universitario argentino no remite a un gesto fundante sino más bien a unos comienzos borrosos de convivencia de proyectos disímiles. A la creación, por parte de los jesuitas, de la Universidad Nacional de Córdoba en 1614, que hundía sus raíces en un modelo de *universidad trasplantada y colonial*, le seguirá recién en 1821 la Universidad de Buenos Aires, erigida como la *universidad de los abogados* en respuesta a la realidad social y económica de la región y que tenía por misión formar a la élite política rioplatense. Lo que continúa con la creación de instituciones con perfiles distintivos que se llevará a cabo en las primeras décadas del siglo XX: en 1905, la creación de la Universidad Nacional de la Plata, cuyo origen remite a la experiencia alemana de la universidad humboldtiana de fines del siglo XIX, orientada fuertemente a la investigación, una *universidad de tipo nueva*, de carácter científico y experimental (Krotsch, 2003). A la que seguirán la nacionalización de las Universidades del Litoral (1919) y de Tucumán (1921) y la creación de la de Cuyo (1939), todas con una fuerte impronta de *desarrollo tecnológico y regional*. Así se conformará un primer conglomerado de instituciones universitarias, que llamaremos *tradicionales*.

Hacia fines de los años 50, en un contexto de diversificación del sistema y aparición de las primeras instituciones privadas – como veremos en el siguiente apartado –, se crean nuevas instituciones y la Universidad Obrera Nacional, fundada en 1948, pasa a configurarse como Universidad Tecnológica Nacional (UTN). En el marco de una creciente demanda por ES y una búsqueda de modernización cultural y científica bajo las ideas desarrollistas, se crean en 1958 universidades de carácter regional que irán a canalizar la matrícula e insertarse territorialmente por fuera de los circuitos de las universidades tradicionales, conformando un

modelo académico y organizativo distintivo (Universidad Nacional del Sur, con sede en Bahía Blanca), pero también replicando el modelo profesionalista de las primeras (Universidad Nacional del Nordeste, con sede en Resistencia)

Pero será en el marco del denominado Plan Taquini –en alusión a su mentor original– que, entre 1971 y 1973, se da una fuerte expansión de las UUNN y un proceso de diversificación institucional, creándose 16 nuevas instituciones con una fuerte impronta *regional*.³ Recuperando la idea de universidades regionales, se buscaba crear instituciones que respondieran al crecimiento de la demanda a partir de un modelo distinto de universidad: de tamaño mediano, en vinculación con el medio, inserta en los planes de desarrollo local, con una oferta de carreras no tradicionales y una estructura académica departamental, localizadas en campus universitarios y centradas en la producción de conocimiento científico-tecnológico. Es decir, instituciones modernas, emplazadas lejos de los grandes centros urbanos y en vinculación con su medio. Ello suponía, también, una dimensión política: descongestionar la concentración de estudiantes en las grandes universidades en un contexto de radicalización política (Rovelli, 2012).

En los años 90, en el contexto de reforma del Estado y de la ES, se dio un nuevo momento de expansión del sistema público, en paralelo a un fuerte desfinanciamiento del sector. Esta nueva etapa de creación de instituciones públicas se inscribe en una reestructuración de la relación entre Estado y universidad a partir de lo que se denominó el surgimiento del *Estado Evaluador*, en el que la evaluación pasó a cobrar un carácter transversal y estratégico en la regulación del sistema (Camou, 2002). Bajo la

³ Estrictamente, el Plan Taquini (como se lo conoce referenciando a su principal promotor) se implementó entre los años 1971-1973 bajo el gobierno dictatorial, años en los que se establecieron 13 nuevas UUNN, de las cuales solo cinco fueron creadas desde cero, tres fueron nacionalizadas y otras cinco se constituyeron a partir de subdivisiones de instituciones ya existentes. En los dos años posteriores se nacionalizaron tres instituciones más como producto del mismo proceso, llegando al total de 16 nuevas UUNN (Rovelli, 2012).

lógica de mercado que se impuso en la época, la diversificación de la oferta se convirtió en uno de los lineamientos centrales de la política universitaria, en tanto se presentaba como un elemento clave en la generación de condiciones para la competencia institucional. Este ímpetu de diferenciación del sistema se recoge también en la Ley de Educación Superior (LES) de 1995, donde queda establecida la figura de los Institutos Universitarios, cuya oferta académica –a diferencia de las universidades– se circunscribe a una sola área disciplinar. Se crean así entre 1989 y 1995 diez nuevas instituciones, la mayoría de las cuales estarán emplazadas principalmente en el AMBA, en el conurbano bonaerense, y cuya característica sobresaliente será un fuerte vínculo con lo local, una mayor diversificación de la oferta curricular a partir de carreras de corta duración y más variada, y cierta pretensión de modernización en la estructura académica. Bajo el lema de un “nuevo modelo de universidad”, estas instituciones contendrán en sus proyectos institucionales una idea fuerte de *innovación*, diferenciándose de las universidades tradicionales, que irá asumiendo formas particulares en cada una (Rovelli, 2012). Esta expansión y diversificación institucional tendrá nuevamente una connotación política, en tanto en el marco de una reestructuración de relaciones de poder en el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) bajo una lógica político-partidaria, las conducciones de estas nuevas instituciones irán a garantizar la implementación de la reforma universitaria en curso.

En los años siguientes, a raíz del cambio de paradigma respecto del rol del Estado en materia educativa en toda América Latina que inaugura el cambio de siglo, y con el viraje conceptual que supone pasar a concebir la ES como un bien público social y derecho humano universal (UNESCO/IESALC, 2008 y 2018), se da, bajo los gobiernos kirchneristas, un fuerte impulso al sector estatal a partir de políticas de financiamiento, expansión institucional e inclusión educativa.⁴

⁴ Hacia el final del período se sanciona la Ley 27.204 de Implementación Efectiva de la Responsabilidad de Estado en el Nivel de Educación Superior, modificatoria

Asistimos en el marco del nuevo ciclo de política a una nueva etapa de creación de instituciones públicas bajo un modelo de inclusión educativa y democratización, que se concentrará principalmente en dos momentos (2007-2009/2014-2015). Se establecen en este período 19 nuevas instituciones (9 en el primer momento y 10 en el segundo), denominadas *universidades del Bicentenario*, que se ubican en su mayoría en el AMBA. Su origen conjuga distintas iniciativas locales mediadas por lógicas partidarias que dan impulso a los proyectos con una lógica de diferenciación del sistema, pero –a diferencia de otros momentos– en un contexto con un fuerte incremento del presupuesto universitario y un cierto avance en la planificación de la expansión (como lo expresa la existencia de un Programa de Diagnóstico y Evaluación de la Expansión de la Educación Superior) (Pérez Rasetti, 2014). En este escenario que reviste nuevos sentidos para la ES a nivel regional y supone una responsabilidad del Estado en la garantización del derecho, estas nuevas instituciones –por su condición de cercanía, su oferta diversificada, con títulos intermedios y vinculados a nuevos mercados laborales, y las políticas de acompañamiento de las trayectorias que tendieron a implementar– favorecieron ampliamente la afluencia de primeras generaciones de universitarixs, constituyéndose en un componente central en la ampliación de las tasas de matriculación del nivel.

1.2 Dimensiones constitutivas de la matriz público-estatal

La matriz público-estatal se distingue por el peso simbólico y concreto de las UUNN dentro del SES local, que las posiciona en un lugar de centralidad en el campo de la política universitaria. Es decir, no sólo en materia de números: más estudiantes, más docentes, más investigación, sino también en términos

de la LES, principalmente en lo concerniente a declarar la gratuidad de los estudios de grado de las instituciones de educación superior (IES) y la prohibición de ofertar educación como un servicio lucrativo o alentar formas de mercantilización, así como a determinar el carácter irrestricto del ingreso en todas las IES estatales.

de referencia simbólica, es que las UUNN ocupan una posición única y preponderante dentro del SES. Pero también poseen un rol histórico en la arena política nacional, en tanto sus actores tendieron a constituirse en actores políticos con una fuerte capacidad de movilización y veto.

Aun cuando valga la pena preguntarse por los reacomodamientos o actualizaciones de esta condición en el presente, esta matriz se compone de una serie de elementos que durante muchas décadas operaron como una saga institucional,⁵ defendida por amplios sectores de la sociedad.

En primer lugar, su tradición plebeya (Carli, 2012), anclada en el fuerte valor social de las credenciales universitarias y el título profesional. Esta recoge, por un lado, un aspecto de la herencia reformista sobre el reclutamiento de profesors, la docencia libre, la inauguración de la carrera académica, que había propiciado una apertura de las casas de altos estudios así como ampliado la posibilidad de iniciar una carrera universitaria desde comienzo de siglo XX (Buchbinder, 2005). Y, por otro, la forma en cómo se procesó tempranamente la masificación de los estudios superiores en el país, mediada por las políticas de acceso impulsadas por el gobierno peronista desde mediados de los años 40, como el establecimiento de becas, la eliminación de los aranceles y la supresión del examen de ingreso, que propiciaron la afluencia de nuevos sectores sociales a la universidad.⁶

⁵ Una *saga institucional* opera como una matriz de referencias comunes y compartidas que mantiene la integración y contrarresta la desintegración propiciada por las pertenencias a campos disciplinares o especializaciones diferentes, configurada a partir de la historia institucional y el sentido fundacional de cada establecimiento (Clark, 1972). Al desarrollar una cultura simbólicamente rica, las instituciones transforman la organización en una comunidad en tanto otorgan un sentido de pertenencia a sus miembros (Clark, 1983). En el caso de las UUNN, esta construcción de sentidos se encuentra moldeada en gran medida por el legado reformista pero también por las otras dimensiones aquí presentadas.

⁶ En 1947 se promulga la Ley N° 13.031 (Ley Guardo) que en su artículo 87 establece un sistema de becas que disponía la gratuidad de la enseñanza universitaria y el coste de los gastos que implica para hijos de familias trabajadoras, apelando al sentido social de la universidad. Luego, el Decreto N° 29.337/49 suprime los aranceles, lo que es ratificado en la Ley N° 14.297/53 que establece la gratuidad de los estudios universitarios.

Así, las tendencias mundiales de masificación de los estudios de ES y aumento de la matrícula, que entran en auge desde mediados de la década del 50, tuvieron en Argentina ribetes particulares, no solo por ser uno de los países con las más altas tasas de escolarización secundaria de toda América Latina (esto es, por contener una matrícula potencial para el nivel terciario más amplia), sino también porque la pulsión por el acceso a la credencial educativa como estrategia de ascenso social se combinó con políticas de apertura que tendieron a profundizar los procesos de ampliación de las bases sociales y consecuente democratización del sistema y aportaron a la configuración de esta tradición plebeya de las UUNN.

Gratuidad e ingreso irrestricto serán así dos valores fundantes de ese imaginario público-estatal forjado al calor de procesos de ampliación de derechos que perviven como componentes constitutivos de la matriz público-estatal, a diferencia de otros países de la región que tendieron a establecer o consolidar sistemas de ingreso restrictivos y, en algunos casos, arancelados en sus instituciones públicas, con la consecuente derivación y absorción de matrícula por instituciones privadas.

En segundo lugar, aun cuando estos procesos no están exentos de conflictos y discusiones en torno a la tensión entre masividad y calidad, se reconoce ampliamente que las UUNN tendieron a no abandonar ciertas pretensiones de excelencia académica, tanto en sus funciones docentes como de investigación, validado tanto en el valor social de sus titulaciones como en el amplio reconocimiento y prestigio del que gozan, ya sea por parte de la comunidad académica nacional e internacional, como por grandes sectores de la sociedad. En este sentido, si bien existe una amplia heterogeneidad en los perfiles institucionales dentro del conglomerado de universidades públicas, se les reconoce altos estándares de calidad que incluso operan como orientación para todo el sistema.

En tercer lugar, aunque con ciertas variaciones, tensiones y derivaciones, la forma del gobierno universitario asumió en

Argentina desde la reforma universitaria de 1918 una modalidad singular, que pervive principalmente en las UUNN tradicionales y que tuvo su propio derrotero en el resto de Latinoamérica. Esta es una *forma de gobierno de base colegiada amplia* (Atairo, 2014) que combina un alto grado de autonomía frente al Estado (como atributo ya presente en el primer marco normativo de las UUNN, la Ley Avellaneda de 1885, y con rango constitucional desde 1994) con un cogobierno tripartito, que implica una significativa autoridad de los espacios colegiados, con participación de profesors, estudiantes y graduads en la toma de decisiones. Este formato que respondía al ideario reformista fue reiteradamente puesto en cuestión a lo largo de la historia de las UUNN, principalmente a partir de la oposición de formas de gobierno *en base a una línea de ejecutivos* (Atairo, 2014) pero, a partir de 1983 y la recuperación democrática, pasó a ser parte del imaginario rector de la vida institucional. Esta forma *reformista* pervive con mucha mayor fuerza que en las universidades de otros países de la región, a pesar de posteriores reconfiguraciones, así como de la aparición de formas de gobierno innovadoras en las nuevas instituciones, aunque con cierto “aire de familia” con ésta.

Finalmente, cabe señalar un elemento con fuerte presencia desde los orígenes de la historia universitaria que es su perfil profesionalista. En tanto las universidades ofician de representantes del Estado para la habilitación profesional, es decir, asumiendo el monopolio legítimo para la formación de las profesiones modernas (Mignone, 1996; Krotsch, 2003), la universidad ha sido un espacio de *producción y reproducción de las corporaciones profesionales (abogados, médicos, ingenieros)* (Prego, 1999). Así, el fuerte peso de las profesiones liberales y el vínculo que se fue forjando con sus corporaciones delinearon una tensión entre un perfil institucional más tradicional y un perfil más científico volcado a la producción de conocimiento.

Esto se expresa en una configuración particular de las UUNN, sobre todo las tradicionales, que combina la autonomía reformista y elementos modernizadores y democratizadores, con el

modelo napoleónico de habilitación profesional que tensiona un modelo más anclado en la producción científica y cultural (Krotsch, 2003). En este sentido, tanto las instituciones privadas como las públicas de más reciente creación, tendieron –más allá de sus proyectos institucionales originales–, cuando no a emular una oferta académica anclada en las profesiones liberales tradicionales, a constituir un abanico de carreras que las incluyera. Esta amplia oferta de carreras profesionales se conjuga con una fuerte concentración de la matrícula y la conformación de una planta docente de base achatada (con altos índices de dedicaciones simples), funcional a este perfil (Buchbinder, 2020).

En síntesis, se fue construyendo a lo largo de la historia universitaria un imaginario que amalgama principios derivados del reformismo como la autonomía universitaria y el cogobierno, con medidas de ampliación del acceso implementadas durante los gobiernos peronistas como la gratuidad de la enseñanza y el ingreso irrestricto. Estos valores, que quedaron subsumidos bajo la idea del *legado reformista* actualizando la *saga organizacional* de las UUNN, estructuraron a partir de 1983 la recomposición institucional, y aun cuando sean puestos en cuestión desde mediados de los años 90 y se presenten de manera matizada o actualizada según la institución, forjan un corpus identitario que caracteriza a las UUNN y le aporta singularidad respecto de sus pares en la región.

Al mismo tiempo, en las últimas décadas y en el marco del surgimiento de la política pública para el sector, se fueron dando procesos de multiplicación de funciones, diversificación de tareas, aparición de heterogeneidad de perfiles institucionales pero también de los sujetos que los habitan, complejización de la toma de decisiones y la gestión, ampliación de sus fronteras e interlocutores, amplificación de procesos de democratización. Es decir, las UUNN, tanto las más antiguas como las más jóvenes, se fueron complejizando al calor de múltiples diálogos con su entorno, entretejiendo tradiciones con nuevas demandas y aun así conservando estos elementos que las distinguen a nivel

internacional y que constituyen la base de lo que denominamos matriz público-estatal.

2. La configuración del sector universitario privado

2.1 La creación de las instituciones privadas

2.1.1 Primera etapa: el desarrollo tardío de la universidad privada

La primera etapa se inicia en Argentina recién a fines de los años 50 y se extiende en el tiempo hasta finales de los años 60. En este período emergen dos modelos de universidad: las universidades católicas y las laicas de corte más profesional, no elitistas. Es posible referirnos a un proceso *tardío* respecto de otros países de la región que, entre fines de siglo XIX y principios de siglo XX, vieron emerger muy tempranamente universidades privadas (Chile, 1888, 1928, 1954; Perú, 1917; Colombia, 1930; Brasil, 1941; Ecuador, 1946; Venezuela y Colombia, 1953; México, 1954).

La mayor parte de dichas instituciones surgen en Argentina impulsadas por la Iglesia Católica, como alternativa al modelo hegemónico de carácter universitario, laico, autónomo, cogestionado, imperante luego de la Reforma Universitaria de 1918. Aparecen en un contexto de expansión de la matrícula secundaria, complejización de los aparatos productivos, restricciones presupuestarias e incremento del costo educativo, transformaciones en las expectativas familiares e incipientes procesos de radicalización política e ideológica en las universidades estatales (Rama, 2017).

Esto no quiere decir que durante la primera mitad del siglo XX no hubiera habido distintos intentos por constituir instituciones privadas, pero es recién hacia 1958 que se legaliza esta posibilidad, coronando *la larga marcha de la Iglesia* desde que viera disminuido su poder en favor del poder regio con las universidades coloniales, hacia la recuperación de su incidencia en la ES a nivel regional (Krotsch, 1993, 1997).

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

En 1956, bajo la dictadura autodenominada “Revolución Libertadora”, se articuló una medida concreta con el Decreto 6403,⁷ cuyo artículo 28 habilitaba a las universidades privadas para expedir títulos y diplomas y recibir financiamiento estatal. Esta disposición quedó sin embargo suspendida hasta que, bajo el gobierno de Arturo Frondizi, en el marco de la conocida disputa entre *laica o libre*, la Ley 14.557 (Ley Domingorena) de 1958 y su decreto reglamentario 1404/59 inauguraron el primer marco regulatorio para la ES privada del país. La ley modificaba algunos puntos álgidos del decreto de 1956 ya que prohibía aportes estatales al sector privado, autorizaba a conferir títulos y/o diplomas académicos, pero dejaba la habilitación profesional bajo regulación del Estado, bajo la modalidad de exámenes finales públicos a cargo de organismos designados por éste (artículo 1, Ley 14.557/58).

⁷ El Decreto Ley 6403/55, luego parcialmente modificado y refrendado por la Ley Domingorena, establecía un marco regulatorio para el sistema universitario como parte del proceso de *desperonización de la universidad*. Esta normativa promulgaba la autonomía académica (incluyendo elaboración de los propios estatutos y designación de profesors) y financiera de las UUNN, así como los lineamientos para su gobierno tripartito con representación de profesors, graduadxs y alumnx en los Consejos Directivos de las Facultades y en los Consejos Superiores.

A partir de este momento se autorizó el funcionamiento de universidades católicas ya existentes y la creación de nuevas, dando paso a la primera oleada de instituciones de educación superior (IES) privadas en el país: hasta 1967 se crearon 19 universidades privadas, de las cuales 9 eran católicas, y el resto representaban intereses particulares, empresariales principalmente. Dicha proliferación institucional, que tuvo como pioneras a aquellas comunidades eclesíásticas que ya contaban con cierta tradición y una base institucional y de reclutamiento en los colegios secundarios de su pertenencia, se vio acompañada por la creación de un organismo suprainstitucional que representaba los intereses del sector: en 1962 surgió el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP), que venía a emular la figura del Consejo Interuniversitario, como órgano de coordinación de las universidades públicas. Si bien primaba en estas noveles instituciones un enfoque doctrinario particular, contrario al paradigma laico que reinaba en las UUNN, asumieron un perfil académico de corte profesionalista.

En 1967, bajo un nuevo gobierno dictatorial, se promulgó el segundo marco regulatorio de la ES privada en el país (Ley 17.604 y su decreto reglamentario 8472/69) pero, al contrario del período previo, aun cuando suponía mayores prerrogativas para el sector privado, no implicó un crecimiento sustantivo del mismo.⁸

Esta normativa amplió las atribuciones de las universidades privadas al establecer un sistema de autorización provisional que,

⁸ Esta etapa se caracterizó, en términos legislativos, por promover normativas específicas para cada sector (estatal, privado, provincial). Para el sector estatal, el Decreto Ley 16.912/66, que disponía la intervención de las UUNN y dio paso al episodio que quedó registrado en la memoria como “la Noche de los Bastones Largos”, daba punto final al proyecto modernizador de la época anterior, que se conoció como la época dorada de la universidad. Esta normativa, refrendada luego por la Ley 17.245/67 para las UUNN, establecía la eliminación de la autonomía y el gobierno tripartito, la disolución de las entidades gremiales estudiantiles, la prohibición de toda actividad política de los centros de estudiantes, ordenando al mundo universitario bajo los principios de orden, jerarquía y eficiencia. Al mismo tiempo, en un contexto de aumento de matrícula y dificultad de las IES para absorberla, así como de radicalización política de amplios sectores, desde el gobierno dictatorial se promovió el proceso de diversificación institucional conocido como Plan Taquini, reseñado anteriormente.

luego de un ciclo completo de estudios, el PEN podía otorgar (o denegar) de manera definitiva. Estas universidades podían luego de quince años otorgar títulos académicos y también habilitación profesional sin ningún tipo de contralor estatal (Mignone, 1998), modificando con ello un punto esencial de la legislación anterior. Por otro lado, reafirmó el impedimento de financiación estatal para el sector y explicitó una cuestión difusa en la normativa previa al establecer que todas las universidades de carácter privado debían constituirse como personerías jurídicas *sin fines de lucro*. Esta normativa ordenó al sector privado hasta la segunda etapa de expansión.

Como resultado de esta primera etapa, se observan unos primeros pasos hacia la diversificación institucional, con el surgimiento del sector privado que se diferenciaba del estatal principalmente en lo concerniente al financiamiento, al modelo de gestión y al gobierno de las instituciones, pero que compartía una primacía del patrón académico profesionalista, en este caso con una amplia presencia de las carreras de “tiza y pizarrón”. Por lo cual esta diferenciación tendrá un componente fuertemente social (Krotsch, 2003). En este sentido, las UUNN siguieron ocupando un rol hegemónico, erigiéndose como modelo a seguir por las nuevas instituciones que no terminaron de poner en cuestión la matriz napoleónica y su rol como *institución de Estado* (Rabossi, 2011).

En 1973 se aprobó el Decreto 451/73 que, en un contexto de reivindicación del planeamiento institucional en el marco de un proyecto nacional, suspendió las tramitaciones de creación de nuevas IES, con el fin de configurar una oferta acorde a dicho proyecto. El decreto siguió vigente durante la dictadura cívico militar eclesiástica de 1976 y en los primeros años de democracia, por lo que, hasta la etapa siguiente inaugurada en 1989, solo fueron creadas dos nuevas universidades.⁹

⁹ Algañaraz Soria (2016) sostiene que, aunque en la dictadura estuvo vigente este decreto, se produjo una “desaceleración selectiva” en la expansión del sector privado universitario en este período, considerando los subsidios económicos (vía

2.1.2 Segunda y tercera etapa: del “boom” en los primeros 90 a la consolidación de la regulación estatal

Recién hacia la década del 90, en un contexto de polarización social, se puede identificar una nueva etapa de expansión del sector privado con la aparición de instituciones universitarias con pretensiones de alto nivel académico orientadas por el modelo de *research university* anglosajón (García de Fanelli, 1997), más cercanas a la caracterización de universidades de élite de la *segunda ola* que Levy (1986) registra para América Latina. Pero su aparición es concomitante con la creación de otro tipo de universidades, en su mayoría laicas, pero también con presencia de otras religiones no católicas, no elitistas, que respondían a intereses de grupos empresariales o profesionales específicos, cuya oferta involucra carreras tradicionales y otras vinculadas a nuevos campos de estudios, de corta duración y orientadas hacia la inserción laboral (Zelaya, 2012).

En los cinco años que van desde la asunción de Carlos Menem en la Presidencia en 1989 hasta la promulgación de la Ley de Educación Superior 24.521 (LES) se crearon veinte universidades privadas. De allí que varios autores consignan el período como el momento de la *gran expansión* del sector. Entre 1990 y 1993 se inauguraron 12 nuevas instituciones, mientras que entre 1993 y 1995 las ocho restantes. Estas creaciones se realizaron en el marco de la Ley 17.604/67 y, a partir de 1993, bajo un nuevo decreto reglamentario (2330/93) que, si bien incorporó ciertas exigencias que luego fueron retomadas en la LES para la autorización de nuevas entidades, amplió la autonomía de las universidades más antiguas que contaban con autorización definitiva, al liberarlas –previa autorización del Ministerio de Cultura y Educación (MCE)– de las Pruebas Finales de Capacitación Profesional, asimilándolas de este modo a las UUNN (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007). La tratativa tenía como antecedente

CONICET y exoneración de impuestos) con los que el gobierno dictatorial benefició a algunas de las universidades privadas (UCA y USAL principalmente) pero también el otorgamiento de varios reconocimientos definitivos.

las presentaciones del CRUP desde fines de la década del 80 al Ministerio de Educación de la Nación para impulsar la desregulación universitaria, defendiendo el concepto de autonomía acorde con la plenitud de la personería jurídica y académica de sus instituciones miembros (Zelaya, 2003).

A diferencia de la primera etapa, solo dos de estas nuevas instituciones tenían carácter religioso (una de origen católico y otra protestante). Dentro del primer grupo, que podríamos denominar como “seculares de élite”, podemos mencionar a las universidades San Andrés, Favaloro, Di Tella, del CEMA (Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina), Austral, que se caracterizan por un mayor peso relativo de las actividades de posgrado e investigación, así como por sus altos aranceles (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007). Estas instituciones, se orientaron a la satisfacción de nichos de demanda y a institucionalizar nuevas formas de distinción social de ciertos grupos que no encontraban una respuesta en la oferta pública (Krotsch y Atairo, 2008), oficiando de refugio para la garantía de procesos de socialización, así como para el acceso a una formación tradicional (Krotsch, 1993). En un escenario de procesos de segmentación social crecientes que derivaron en la consolidación de sectores con altos ingresos, caracterizados por el consumo de bienes y servicios y la configuración de estilos de vida distintivos, las universidades de élite que surgieron en este momento fueron parte de ese proceso de distinción y cierre social (Dallaglio, 2018).

Dentro del segundo grupo, proliferaron un gran número de instituciones como Blas Pascal, Empresarial Siglo 21, Universidad Abierta Iberoamericana (UAI), Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES), Palermo que, en un escenario de cambios epocales, se destacan por dar respuesta a ciertas demandas sociales al contar con una oferta centrada en las ciencias sociales y empresariales pero más flexible (por ejemplo, incorporando tecnicaturas y licenciaturas no académicas), orientada por nuevos desarrollos disciplinares tendientes a la especialización (marketing, gestión, informática, relaciones internacionales,

disciplinas de las ciencias de la salud auxiliares de la medicina, etc.), y con mayor salida laboral.

El trasfondo ideológico que atraviesa esta fuerte proliferación institucional y desarrollo del sector privado en la ES se encuadra en los procesos de Reforma de Estado que tuvieron lugar en las sociedades latinoamericanas entre las décadas del 80 y 90, que abrieron paso a sociedades de matriz mercado-céntrica (Emmerich, 2000), y bajo un fuerte impulso a procesos de *comodificación* (Leher, 2009) del bien educativo, entendido como un servicio. La proliferación de instituciones privadas responde, bajo este paradigma, a la clásica idea de las corrientes liberales que asumen que elevar la competencia interinstitucional mejora la eficiencia y calidad del sistema, y otorgan al mercado un rol central en la coordinación del mismo. En este escenario se observa que la diversificación de la oferta del sistema generó las condiciones para la competencia institucional y el desarrollo del sector privado. Al mismo tiempo, se impulsó una agenda universitaria que promovía la evaluación tanto de instituciones como de carreras; la mercantilización del sector público con el arancelamiento y la diversificación de las fuentes de financiamiento para generar recursos propios; la limitación en el acceso al sector público con exámenes de ingreso restricto y la diversificación institucional, configurando hacia 1995 un SES ampliado y cada vez más heterogéneo en términos de perfiles institucionales, en el que se hacían visibles las distinciones entre sectores y hacia adentro de cada sector.

La LES inauguró un nuevo escenario sistémico de regulación sobre todo el sistema que, para el sector privado, fue considerado por el CRUP más restrictivo que los marcos de regulación anteriores, en tanto avanzaba sobre cuestiones no solo administrativas y de autorización, sino también sobre aspectos académicos y de diseño institucional (Rama, 2017). Al mismo tiempo que ratificó que las universidades debían ser entidades sin fines de lucro, estableció un nuevo período de seis años para el reconocimiento definitivo y el rol de la Comisión Nacional de Evaluación

y Acreditación Universitaria (CONEAU) en dicho proceso, dando lugar, junto con su decreto reglamentario 576/96, a un nuevo marco regulatorio que amplió la autonomía de las instituciones privadas respecto de la habilitación de los títulos profesionales, al mismo tiempo que estableció criterios más rigurosos para la creación de nuevas. La eficacia de este mecanismo de regulación quedó demostrada porque en el lapso de los diez años posteriores a la ley, de cien proyectos presentados, solo fue autorizada la creación de menos de diez instituciones, la mayoría institutos universitarios (Del Bello, Barsky y Giménez, 2007).

Dentro de esta nueva normativa que, con la modificación del año 2015, nos rige hasta la actualidad, se establecen ciertos puntos que tensionan la relación público-privado al descentralizar el régimen económico financiero del SES, habilitando la posibilidad de arancelamiento y la venta de servicios; formalizar e incentivar el posgrado, de carácter arancelado; incorporar la financiación pública en materia de CYT para el sector privado; y poner en igualdad de condiciones a ambos sectores a partir de regular los procesos de evaluación, acreditación y habilitación de títulos por igual. Lo que, sin embargo, tuvo un peso relativo comparado con ciertas orientaciones de carácter global que incidieron en el comportamiento de las universidades hacia modalidades volcadas al mercado y formas no explícitas del mismo, en el marco de la configuración del denominado *Estado Evaluador* (Krotsch, 1993, 1997).

Es decir, este segundo momento de expansión se caracteriza por un carácter *tardío* y *mixto*. Por lo que podríamos decir que no se conformó en Argentina una segunda ni una tercera *ola* propiamente dichas, identificadas como consecutivas para la región, sino más bien un proceso de “yuxtaposición de olas”. Ello conllevó un primer momento breve (1989-1996) de crecimiento desregulado y una expansión superlativa de dos tipos de instituciones de manera concomitante: por un lado, las instituciones privadas con orientación más académica volcadas a la investigación y el posgrado; por otro, las instituciones con una fuerte orientación

profesional, menores costos y centradas en el otorgamiento de credenciales. Y un segundo momento, con el surgimiento del marco regulatorio que puso coto a la expansión desmedida del sector a partir de 1996.

Finalmente, en las últimas décadas, en el contexto de recomposición del rol del Estado como impulsor del sector público, que se expresó en la creación de una nueva etapa de universidades, se dio un incremento moderado pero constante de instituciones de carácter privado.

En este sentido, podemos identificar una tercera etapa de expansión sostenida pero moderada, que abarca los últimos veinte años en los que se crearon alrededor de 20 instituciones privadas, la mayoría de ellas institutos universitarios. No se detecta, sin embargo, la instalación cabal de procesos vinculados a proveedores internacionales, financiarización, concentración institucional o expansión superlativa de la modalidad virtual, como sí en otros países de la región. Se observan sí, ciertos esbozos de dichas tendencias, por ejemplo, si consideramos que la institución del mundo privado con mayor concentración de matrícula tiene una oferta netamente virtual y pertenece a una red internacional de proveedores.¹⁰

2.2 Una radiografía actual del sector privado

El sistema universitario privado argentino se compone de 63 instituciones universitarias privadas (50 universidades y 13 institutos), que representan alrededor del 50% del total. Entre éstas, 19 son religiosas, 15 que corresponden al culto católico y 4 a otras religiones. Dentro del conjunto, solo 5 pueden ser catalogadas como de élite o volcadas hacia la investigación y el posgrado (año 2019).

¹⁰ La Universidad Siglo 21 fue creada en 1995 por Juan Carlos Rabbat, político y empresario cordobés. En el año 2007 se asoció a Whitney International University System, grupo educativo internacional con sede en Estados Unidos, que forma asociaciones estratégicas y presta servicios a instituciones de educación superior en América Latina, desde el 2012, a través de la Red Ilumno. La misma, por medio de tecnologías de última generación, presta servicios de crecimiento y virtualidad a las instituciones para incrementar la matrícula y expandir su oferta (Barsky y Corengia, 2017; <https://www.ilumno.com/>).

En primer lugar, respecto de su ubicación geográfica, la gran mayoría se congrega alrededor de los grandes centros urbanos del país, principalmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), donde tienen emplazamiento 28 instituciones, y en la Provincia de Buenos Aires, donde se localizan 11, principalmente en las ciudades de La Plata y Mar del Plata. Luego, una gran concentración de instituciones se da en la provincia de Mendoza (7), seguida por las provincias de Córdoba y Santa Fe, con 4 cada una. Se observa una distribución más austera en las provincias de Entre Ríos, Misiones, Tucumán, Santiago del Estero, Salta, Corrientes, con la presencia de entre 1 y 2 instituciones.¹¹ Esta distribución geográfica expresa la concentración institucional en los grandes centros urbanos, donde se localizan las sedes centrales, pero no da cuenta completamente de su cobertura territorial, ya que varias de éstas cuentan con dependencias académicas en varias ciudades y provincias. Considerando esta dimensión, sólo las provincias de Formosa, La Pampa, Neuquén, Chubut y Santa Cruz no cuentan con presencia de instituciones universitarias privadas en sus geografías. Una parte de esta expansión territorial respondió históricamente a la primera oleada de universidades católicas que buscaron emplazarse no sólo en las grandes urbes sino también en localidades con menor densidad de población, en una búsqueda no tanto en términos de rentabilidad sino de difusión de su ideario (Barsky, 2022; Algañaraz Soria, 2019).

Al emplazamiento geográfico de las instituciones, se le suma también una presencia territorial a partir de la proliferación de sedes, subsedes y extensiones áulicas. En el caso de las universidades, varias cuentan con una sede central y luego variopintas modalidades de expansión territorial bajo estos formatos.

Si consideramos las 50 universidades privadas, 28 tienen al menos 1 sede (la mayoría entre 2 y 3, llegando a tener hasta 6), y varias tienen una sede o subsede en otra provincia por fuera de

¹¹ Fuente: <https://www.coneau.gob.ar/coneau/publicaciones/evaluaciones-externas/>.

su CPRES,¹² aunque la mayoría conserva un ámbito de influencia cercano, si no es en el mismo en alguna ciudad próxima o provincia de la zona.

Sobre ese mismo total de instituciones, en 15 casos se registra la existencia de extensiones áulicas, en tres casos con un desarrollo superlativo. Estas tres instituciones se caracterizan por contar con una oferta volcada a lo profesional (dos de ellas tienen la carrera de Medicina), con una amplia presencia de carreras de ciencias sociales y empresariales de bajo coste. Dos de ellas fueron creadas en la primera ola de expansión, y la otra en la segunda, situándose dos en la provincia de Mendoza y una en la provincia de Buenos Aires. Lo que resulta significativo es la amplitud de la expansión territorial, incluso en dos de los casos por fuera de su CPRES, y que también supone convenios con otras instituciones educativas. Lo que es señalado negativamente en los Informes de Evaluación de la CONEAU, donde se remarca que nacen “*ad hoc*” y no se encuadran normativamente en las reglamentaciones o planificación de la institución.

En segundo lugar, desde la legislación de 1967 luego ratificada por la LES, las entidades privadas que brindan ES deben constituirse como entidades sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación (artículo 62, LES). A esta condición, se le suma que las instituciones privadas no están autorizadas a recibir financiamiento estatal directo, a excepción de lo estipulado en la LES para el área de investigación, una vez que hayan adquirido el reconocimiento definitivo por parte del Estado, y siempre sujeto a los mecanismos de distribución y evaluación vigentes para todo el sistema (artículo 66), es decir, para el sector estatal.

¹² Los Consejos Regionales de Planificación de la ES (CPRES) responden a una intención de organización, planificación y articulación regional del SES argentino. Son siete y cada uno está integrado por los ministros de Educación de las provincias comprendidas en la región y los rectores de las universidades, públicas y privadas. <https://www.argentina.gob.ar/educacion/universidades/consejos-regionales-cpres>

Estas restricciones hacen que las instituciones privadas dependan económicamente casi exclusivamente de los aranceles que abonan los estudiantes y, sólo en algunos pocos casos, se reporta una incidencia importante de los ingresos percibidos por donaciones, convenios u otras fuentes.

Si analizamos con más detalle, se observa que más allá de diferentes niveles de complejidad financiera, salvo excepciones, la gran mayoría percibe más del 90% de sus ingresos gracias a sus actividades académicas, principalmente aranceles de grado y de posgrado. En estos casos, que son la mayoría, los otros componentes del financiamiento oscilan entre un 1% y un 5% proveniente de convenios, donaciones, subsidios de gobiernos provinciales (en su mayoría en instituciones de provincias “del Interior” que perciben subsidios de los gobiernos provinciales), alquileres, venta de servicios (cursos, asesoramientos, capacitaciones, etc., brindados a terceros), activos financieros. Este último caso es un modo bastante novedoso de financiación, pero se evidencia en un creciente número de instituciones. Estos otros modos de financiamiento son promovidos por la propia CONEAU que, en sus informes de evaluación, insta a las instituciones a diversificar sus fuentes de financiamiento y a evitar una dependencia completa de los aranceles y matriculaciones.¹³

Asimismo, la gran mayoría de las universidades privadas cuentan con un sistema de becas que cubre parte o la totalidad del arancel y algunas de ellas también con “préstamos de honor”. En algunos casos, las universidades “de élite” cuentan con sistemas de “padrinazgo” (por ejemplo: San Andrés, Di Tella); en otros casos, las becas son parte de convenios que tienen con entidades bancarias (por ejemplo: la UMSA con Santander) o con organizaciones sindicales (UMET); pero generalmente los fondos que financian las becas provienen de los recursos propios. En algunos casos, se requieren requisitos académicos importantes para acceder a algún tipo de beca; otras instituciones promueven que

¹³ Fuente: <https://www.coneau.gob.ar/coneau/publicaciones/evaluaciones-externas/>

los becadxs realicen alguna tarea en la institución, como contraparte del beneficio.

Las becas son también una forma de atraer determinados perfiles a las instituciones. En varios casos se beca a estudiantes con promedios de notas sobresalientes en sus trayectorias en la escuela secundaria, y muchas instituciones tienen convenios con instituciones de educación media, entre cuyos alumnxs reclutan los mejores promedios a partir del otorgamiento de estas becas. Quizás en las instituciones “de élite” es donde se manifiesta con mayor énfasis esta búsqueda de un perfil particular de estudiantes, ya que, por ejemplo, la Universidad de San Andrés tiene becas específicas para egresadxs de colegios de mucho prestigio como el Colegio Nacional de Buenos Aires (CNBA), pero también para colegios de la zona y finalistas de la ONG Junior Achievement.¹⁴

En tercer lugar, la oferta académica del sector privado se compone, como ya mencionamos, de instituciones “de élite”, con un mayor desarrollo de la investigación y el posgrado, vínculos internacionales, orientadas por el modelo de *research university* anglosajón. Un segundo grupo de instituciones se enfocan en las ciencias sociales y humanas y empresariales, con carreras tradicionales (con un alto componente de profesiones liberales) y otras vinculadas a nuevos campos de estudios, de corta duración y orientadas hacia la inserción laboral¹⁵ que, en general, responden a intereses de grupos específicos: religiosos, empresariales, profesionales. Y un tercer grupo otorga singularidad a la

¹⁴ Existen dos trabajos que avanzaron a partir de un análisis de correspondencias múltiples en realizar tipologías del circuito universitario privado. En el caso de Algañaraz Soria (2019), que incluye instituciones creadas hasta el año 1983, señala los distintos principios de jerarquización entre instituciones y la dimensión del prestigio institucional como central. El trabajo de Aragón Falomir y Rodríguez (2023) indaga en el rol que cumplen los sistemas de becas en las instituciones privadas de élite y en la construcción de las desigualdades hacia dentro de estas instituciones.

¹⁵ Por ejemplo, carreras vinculadas al *management*, *marketing*, recursos humanos, relaciones públicas, relaciones internacionales, administración, comercio, negocios, nuevas tecnologías, publicidad, medios audiovisuales, y sus múltiples especializaciones, muchas de las cuales ofrecen un primer tramo formativo bajo la modalidad de tecnicatura, es decir, de corta duración, a lo que se suma una oferta variada de cursos de actualización profesional aún más especializados.

composición de la oferta local, en tanto a las instituciones mencionadas se le suman universidades y gran parte de los institutos universitarios, cuya oferta se orienta mayoritariamente al sector salud, con una proliferación importante de la carrera de Medicina. En efecto, de las 63 instituciones universitarias privadas del país establecidas en el año 2019, 23 (36%) cuentan dentro de su oferta con la carrera de Medicina, número que se engrosa si consideramos todas aquellas instituciones que ofrecen alguna carrera, ya sea de pregrado (tecnicaturas) o grado (licenciaturas u otros títulos similares) dentro de la rama de salud (Kinesiología, Nutrición, Obstetricia, Alimentos, Fonoaudiología, Deportes, Bromatología, Farmacia, etc., y sus subespecialidades). De esas 23, 5 son institutos universitarios, es decir, especializados en la disciplina, y el resto conjuga una oferta más tradicional profesionalista –que incluye la carrera de Medicina– con carreras de ciencias sociales y bajo coste. Su localización se extiende principalmente en tres grandes centros urbanos (CABA, Mendoza, Buenos Aires) y, en menor medida, en provincias como Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Misiones y Tucumán. Salvo en Santa Fe, en todas las demás provincias hay al menos una institución de carácter religioso con oferta de la carrera, completando 9 en total. Por otro lado, las instituciones privadas que albergan esta oferta fueron creadas a lo largo de los tres momentos de expansión institucional del sector, aunque con cierta prevalencia en los años 90, más específicamente antes de 1993 (es el caso de 6 universidades).

Este peso específico del sector salud dentro de la oferta privada se corrobora cuando analizamos la distribución de la matrícula por rama de estudio, que se concentra en un 52% en las ciencias sociales y, en segundo lugar, en las ciencias de la salud (17%), proporción similar a la que se da en el sector estatal (18%).

Dentro de ese 17% de la matrícula privada (75.625 estudiantes), un 4% se congrega en la carrera de Medicina (contra un 31% en el sector estatal), mientras que el 96% restante se distribuye entre otras carreras de la rama, dando cuenta de que la oferta

académica privada en ciencias de la salud es más amplia y menos concentrada en la carrera de Medicina (SPU, 2019).

Algunxs autorxs (Chiroleu, 2012; Rabossi, 2011) señalan la conjunción de dos principales factores que podrían explicar el peso relevante de este sector en la conformación de la oferta global del sector privado. Por un lado, éste logra reunir las condiciones de infraestructura, inversión y dotación de recursos humanos que requiere el desarrollo de esta carrera; por otro, la presencia de grupos profesionales ya consolidados, que incluso migran desde el sector estatal, y motorizan su desarrollo. A lo que se suma una característica distintiva de la rama de las ciencias de la salud en el sector estatal y es que las carreras de medicina de las UUNN han avanzado en sistemas más restrictivos de ingreso (al menos hasta la modificación de la LES con la Ley 27.204/2015), equiparando el acceso entre ambos sectores y cobrando mayor peso las denominadas “falencias” del sector estatal. Lo que se refuerza, a su vez, por los procesos de acreditación de carreras que, en el marco del sistema de evaluación nacional, establecen una garantía de calidad, al ser todas sometidas de manera regular a un régimen de evaluación y acreditación que otorga categorías y distribuye así reconocimiento y prestigio a las instituciones, tanto como legitimidad al sector salud.

2.3 La construcción de la tutela estatal sobre el sector privado y el rol de la CONEAU en la regulación del sistema

A partir de 1989, pero principalmente a partir de 1993 con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), se despliegan una batería de políticas dando lugar a un nuevo rol del Estado, que asume un carácter sumamente activo y novedoso de promoción de políticas para el sector, lo que conlleva una creciente complejización del sistema de coordinación y gobierno de las UUNN, con la creación y jerarquización de organismos intermedios (llamados en la bibliografía “de amortiguación”). La Ley de Educación Superior (LES) de 1995 sentará las bases de una organización sistémica de regulación y coordinación de la ES en

el país. En ésta se definen una serie de órganos de consulta del Ministerio de Cultura y Educación, algunos ya existentes pero sin espacios de articulación como el CIN y el CRUP, y otros nuevos, como el Consejo de Universidades (CU), que reúne a representantes de universidades públicas (nacionales y provinciales) y privadas, los CPRES y la CONEAU (Mignone, 1998).

Esta configuración del gobierno del conjunto del sistema universitario tiene sus antecedentes en diversos órganos que fueron cumpliendo el rol de regulación en distintos momentos históricos para los sectores público, provincial y privado. En este camino, cabe destacar la Dirección Nacional de Reglamentación del Altos Estudios, surgida en el contexto del segundo marco normativo para las instituciones privadas de fines de los años 60 (Ley 17.604/67), y la Secretaría de Asuntos Universitarios, creada en 1978, que vendrá a englobar por primera vez a todos los sectores y a expresar la creciente heterogeneidad y complejización del sistema (Krotsch y Atairo, 2008). La misma se transforma en los años 80 en la Dirección Nacional de Asuntos Universitarios, sobre la base de la cual se reestructura finalmente en 1993 como SPU, recuperando jerarquía, pero además dando cuenta del cambio cualitativo en la modalidad de participación estatal en la construcción de la política universitaria, al cambiar la materia de intervención de “asuntos” a “políticas” (Krotsch y Atairo, 2008). Lo que se refrenda con el rol posterior que tuvo este órgano en la orientación y promoción de la política universitaria en los años siguientes. Cabe señalar que todos los secretarios de Políticas Universitarias, con un rol central en la conducción del sistema, provienen hasta la actualidad de UUNN.

Ahora bien, el órgano que terminó siendo clave en la forma que asumió el desarrollo del sector privado en el país fue la CONEAU. Creado por la LES como organismo descentralizado autónomo y autárquico, como parte nodal del sistema de evaluación y aseguramiento de la calidad, sus funciones se centran en: llevar adelante la evaluación externa de las instituciones universitarias, acreditar las carreras de grado consideradas de “interés público” y las

carreras de posgrado, y pronunciarse sobre la creación de nuevas instituciones de carácter estatal o privado (artículo 46, LES).

La CONEAU fue concebida con una estructura colegiada, cuyos miembros son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de distintos organismos como el CIN (tres miembros), CRUP (uno), la Academia Nacional de Educación (ANE) (uno), el Senado de la Nación (tres), la Cámara de Diputados de la Nación (tres) y el Ministerio de Educación (ME) (uno). Mucho se ha discutido y observado sobre esta composición, en la que priman representaciones extrauniversitarias (sólo 4 de 12 lugares son ocupados por representantes directos del sector). Pero lo singular es que dichas representaciones provienen del campo de la política partidaria y no, como en otros países, del mundo empresarial. En el caso de las representaciones por las universidades se establece –a pesar de la paridad en cantidad de instituciones– una participación mayor de las públicas sobre las privadas (3 vs. 1). Y, en el caso de los restantes miembros, son todos, a excepción del de la ANE, representantes de partidos políticos y del ME, con mayor presencia de los primeros (6 en total). Queremos señalar con esto que, aun no exenta de representaciones corporativas y expresando la fuerte presencia de la lógica político-partidaria que caracteriza a nuestro sistema universitario, el principal órgano de control y regulación del sistema, con central injerencia en el desarrollo del sector privado, guarda una composición que también da cuenta de la preeminencia de la matriz público-estatal.

Específicamente, la LES (y sus decretos reglamentarios) le otorga funciones respecto de las universidades privadas, como la realización de informes para el otorgamiento de la autorización provisoria y definitiva de las instituciones y los informes de evaluación del período provisorio (artículo 46, inciso D). Pero, además, como señala Strah (2023), a partir del artículo 62 se produce un cambio “rotundo” al sumar como requisito indispensable para la creación de nuevas instituciones universitarias privadas y su autorización por el PEN un informe favorable *previo*

de la CONEAU, con expresa indicación sobre los títulos, grados y carreras que conformarán su oferta académica. Es decir, la CONEAU pasa a cumplir un rol central en la creación de nuevas instituciones a partir del análisis sobre consistencia y viabilidad que realizan grupos de pares evaluadores y expertos sobre la base de umbrales mínimos de calidad, asumiendo un tipo de evaluación *ex ante*, orientando el sistema hacia la calidad (Strah, 2023).

De allí que señalemos como elemento central de la forma que asumió la expansión del sector privado en Argentina luego del momento de crecimiento desbocado entre 1989 y 1993 el rol de la CONEAU en la regulación del sector, no sólo a través del férreo control sobre la creación de nuevas instituciones y expansión del sistema, sino también a partir de los procesos de aseguramiento de la calidad, en los que los estándares vigentes en la política de acreditación de carreras (aplicables tanto a universidades públicas como privadas) tendieron a garantizar ciertos niveles de calidad del sector en particular y del sistema en general. Esto es, la forma en que se desarrolló finalmente la política de aseguramiento de la calidad y su control en manos estatales (y no en manos de agentes externos o terceros como en otros países) garantizó cierta transparencia y rigurosidad en la evaluación de las instituciones privadas (Sánchez Martínez, 2020). Aun cuando la LES habilita la constitución de entidades privadas de evaluación y acreditación, en los hechos no fue viable dado el fuerte peso de lo público en el sistema. Ello no significa que los intereses del sector privado estuvieran ausentes en la orientación de la política, ya que su participación está garantizada a partir del rol central, junto con la CONEAU, que tendieron a ocupar las asociaciones de decanos (que reúnen a los máximos representantes de instituciones públicas y privadas por rama disciplinar) en estos procesos, principalmente a partir de la definición de los estándares y criterios para la formación que implica la política de acreditación de carreras de grado. Asimismo, a partir de estos estándares y recomendaciones, se fueron moldeando las actividades de docencia e investigación, por ejemplo, incentivando la

institucionalización y formalización de la carrera académica o docente y promoviendo una mayor disposición de las instituciones a la actividad científica, funcionando como un monitoreo a distancia (Moore, 2020) y orientando la política de expansión y desarrollo del sector.

3. Baja privatización: la foto de un sistema orientado a lo público

De las tres dimensiones clave que expresan el grado de privatización de los SES: la configuración institucional, la distribución de la matrícula y la estructura del gasto, Argentina se sitúa dentro de los sistemas más orientados a lo público, ofreciendo un fuerte contraste con la “foto” que emana del análisis de los SES de gran parte de los países de la región. Así y todo, se vislumbran ciertas tendencias, algunas de carácter más moderado, otras más visibles que, a través de los años, tensionan su matriz público-estatal y que, si bien conviven con otras que la refuerzan, operan como fuerzas en latencia.

Nos centraremos a continuación en el análisis de las tres dimensiones mencionadas, focalizando en el subsistema universitario, por ser eje de nuestras indagaciones, y por la representatividad numérica pero también simbólica que tiene el mismo dentro del SES nacional, con el objetivo de caracterizar en términos cuantitativos dicha matriz.

Como dimos cuenta en los apartados anteriores en relación con la oferta institucional, el SES argentino pasa de una hegemonía público-estatal, que predomina hasta la década del 60, a un esquema mixto público-privado que tiende a complejizarse con posterioridad al auge de los años 90, conformando para el año 2019 un escenario que presenta una distribución porcentual de las instituciones del subsistema universitario que ronda el 50% para el sector público y el 48% del sector privado (Gráfico 1).¹⁶

¹⁶ El 2% restante corresponde a la oferta definida como universidades extranjeras o internacionales que son parte del sistema universitario desde el año 2003:

En términos históricos, como se observa en el Gráfico 2, a partir de comienzos de los años 60 se registra un crecimiento moderado, aunque sostenido, de la cantidad de instituciones universitarias, que pasan de 10 a 132 en un lapso de 60 años, con mayor dinamismo en aquellos momentos ya señalados en los apartados anteriores, y que configuran un escenario para el año 2019 en el que existe una oferta de 67 instituciones de carácter estatal, 63 privadas y 2 internacionales.¹⁷

Como vimos, luego de la primera ola de expansión del sector privado que tuvo lugar como corolario de la normativa impulsada a mediados de los años 50 en el país, observamos hacia comienzos de la década del 70 una distribución con fuerte preeminencia privada (63%) que merma considerablemente luego del proceso de diversificación institucional implementado en el marco Plan Taquini y el fuerte crecimiento del sector público en dicho período. Por lo que, hacia comienzos de los años 80, la oferta institucional se distribuye en un 55% en el sector estatal y 45% en el privado, recobrando el primero cierta preeminencia (Gráfico 1). Esta distribución queda prácticamente congelada en los años siguientes y se invierte a partir de lo que denominamos la “segunda ola” de expansión institucional privada que se da a partir de

la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la Universidad de Bologna. Cabe mencionar que esta última no registra matrícula a partir del año 2020.

¹⁷ Para el año 2024 se registran 67 instituciones estatales, a las que se le suman dos más de reciente creación y puesta en funcionamiento (el Instituto Provincial de Seguridad en Jujuy y la Universidad Provincial de Laguna Blanca en Formosa). Cabe mencionar también que en septiembre de 2023 el Senado de la Nación sancionó con fuerza de ley la creación de cinco nuevas UUNN: Universidad Nacional Madres Plaza de Mayo, Universidad Nacional de Ezeiza, Universidad Nacional de Río Tercero, Universidad Nacional del Delta, Universidad Nacional de Pilar, las dos primeras sobre la base previa del Instituto Universitario y de la Universidad provincial de las mismas denominaciones respectivamente. Pero su proceso de puesta en marcha se vio afectado por la Resolución del Ministerio de Capital Humano 2024-45-APN-MCH, que pone en revisión el proceso previo. Asimismo, cuentan con media sanción de la Cámara de Diputados, con fecha de octubre de 2023, otras tres instituciones: la Universidad Nacional Cuenca del Salado, Universidad Nacional de Saladillo y la Universidad Nacional Juan Laureano Ortiz. En el caso del sector privado, se contabilizan para el año 2024 71 instituciones en total.

1989. Como se observa en el Gráfico 2, a partir de esta década se incrementa el número de instituciones estatales y privadas, pero este último sector crece de manera exponencial, en tanto sólo en el subperíodo de 1989-1994 obtiene una tasa de crecimiento del 74%, pasando de 23 instituciones a 40. Aun cuando en los años posteriores, en el marco de “apertura regulada” que promovió la LES y el rol que cumplió la CONEAU en dicho proceso, cesa esta creación superlativa de instituciones, se registra un crecimiento sostenido, en el que entre 1994 y 1998 se crean 9 nuevas IES privadas, en su mayoría universidades. De allí que la década del 90 sea sinónimo de una expansión fenomenal del sector privado y sea este sector el que lidere la oferta institucional, superando los 50 puntos porcentuales durante las siguientes dos décadas (Gráfico 1).

Con el cambio de siglo y los nuevos vientos de época, se produce a partir del año 2004 un gran crecimiento del sistema universitario en general, en tanto creció en un 32%, pasando de un total de 100 IES a 132 en el año 2019. Esta variación estuvo alimentada principalmente por el crecimiento de universidades estatales, que pasaron de 39 a 62 en dicho período, lo que representa una variación del 59% y, en menor medida, por el crecimiento de universidades privadas, que pasaron de 41 a 50, con una tasa de variación del 22%. Siendo para destacar el crecimiento del sector, en particular entre los años 2008 y 2014, que pasan (contando universidades e institutos) de 57 a 63 en total. Estos son años en los que el sector estatal casi se duplica, mientras que el privado tiene un crecimiento más moderado, pero así y todo sostenido y constante, que ronda los 19 puntos porcentuales (Gráfico 2). Este crecimiento del sistema universitario en este último período se corresponde a su vez con una expansión de todo el SES, en tanto también aumentan las instituciones superiores no universitarias, en este caso principalmente en el sector estatal, que entre 2010 y 2014 crea 75 nuevos establecimientos, mientras que el sector privado los incrementa en 9 (García de Fanelli, 2016).

LA OFERTA INSTITUCIONAL EN EL TIEMPO

A horizontal bar chart with a blue title 'LA OFERTA INSTITUCIONAL EN EL TIEMPO'. The vertical axis is labeled 'Instituciones de gestión estatal' in bold black text. The horizontal axis is labeled 'Año' in blue text. There are four blue bars of decreasing length, each with a percentage label above it and a year label below it. The bars represent 100% for 1960, 55% for 1980, 45% for 2000, and 50% for 2019.

Año	Porcentaje
1960	100%
1980	55%
2000	45%
2019	50%

El gráfico de barras apiladas ilustra la evolución de la gestión universitaria en Chile desde 1958 hasta 2019. El eje vertical representa el porcentaje de la gestión total, desde 0% hasta 100%. El eje horizontal muestra los años: 1958, 1970, 1980, 1989, 1994, 2004, 2014 y 2019. Las barras están compuestas por tres segmentos: azul para las instituciones de gestión estatal, rosa para las de gestión privada y gris para las universidades extranjeras e internacionales. Los datos se detallan en la siguiente tabla:

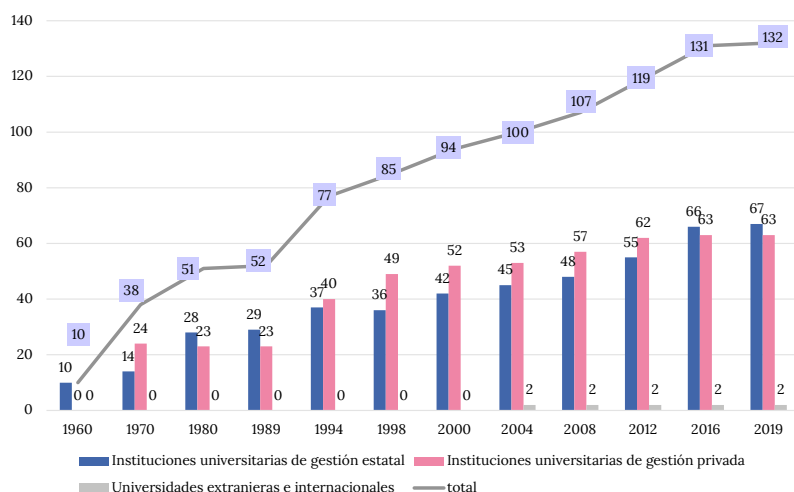
Año	Instituciones universitarias de gestión estatal (%)	Instituciones universitarias de gestión privada (%)	Universidades extranjeras e internacionales (%)
1958	100%	0%	0%
1970	37%	63%	0%
1980	55%	45%	0%
1989	56%	44%	0%
1994	48%	52%	0%
2004	45%	53%	2%
2014	47%	51%	2%
2019	50%	48%	2%

Por otro lado, siguiendo un análisis morfológico del sistema universitario, del conglomerado de instituciones privadas, el 73% son pequeñas, el 19% son medianas y solo una institución se encuentra comprendida dentro de la definición “grande”¹⁸ y es la Universidad Siglo 21, cuya particularidad reside en contar con

328

una amplia oferta virtual bajo distintas modalidades. Las instituciones medianas, que son 12,¹⁹ se caracterizan por ser todas universidades, de las cuales más de la mitad fue creada en la primera ola (cuatro de raigambre católica) y la otra mitad en la segunda.

GRÁFICO N° 2. EVOLUCIÓN DE LA CANTIDAD DE INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS POR SECTOR DE GESTIÓN, PERÍODO 1960-2019



Fuente: Elaboración propia sobre Anuarios de Estadísticas Universitarias (SPU, 2019) y García de Fanelli y Balán (1994, p. 51).

Por su parte, las instituciones universitarias estatales son mayoritariamente de tamaño mediano (51%), seguidas de las pequeñas (36%), pero con una proporción mayor de las universidades grandes (10%)²⁰ (Gráfico 3).

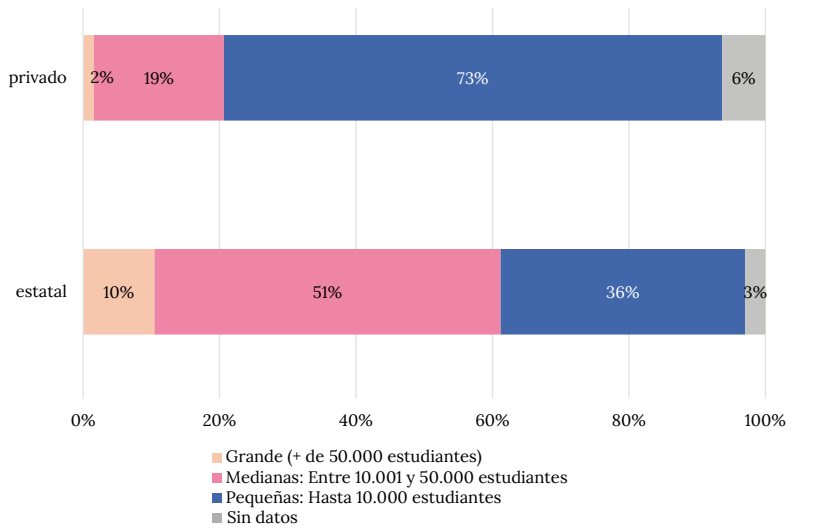
Una segunda dimensión que abona fuertemente a la caracterización del sistema universitario argentino como de baja privatización es la distribución de la matrícula, con una alta concentración de lxs estudiantes en el sector estatal.

¹⁹ Argentina de la Empresa, Católica de Salta, Abierta Interamericana, Salvador, Católica Argentina, Ciencias Empresariales y Sociales, Belgrano, Ciencias de la Salud Barceló, FASTA (Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino), Maimónides, Morón y Palermo.

²⁰ Fuente: SPU.

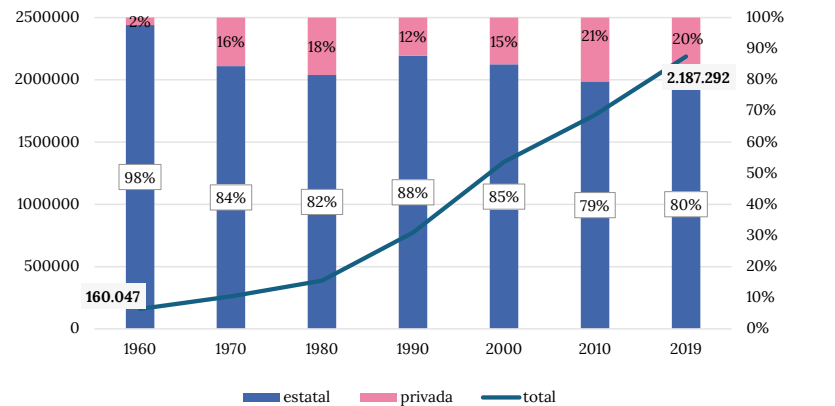
Para el año 2019 se registran un total de 2.187.292 estudiantes universitarios en el país, de los cuales 1.751.607 asisten a las instituciones de educación estatal, representando el 80% del total de la población estudiantil, mientras que el 20% restante corresponde a la matrícula privada (Gráfico 4).

GRÁFICO N° 3. INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS SEGÚN TAMAÑO (CANTIDAD DE ESTUDIANTES) Y SECTOR DE GESTIÓN . ARGENTINA, AÑO 2019



Fuente: Elaboración propia sobre SPU (2019).

GRÁFICO N° 4. DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE PRE-GRADO Y GRADO POR SECTOR DE GESTIÓN. ARGENTINA, 1960-2019



Fuente: Elaboración propia sobre Anuarios de Estadísticas Universitarias de la SPU (1986-1996).

Si bien el sector estatal es el que concentra la mayor proporción de estudiantes, se registra una leve pero constante tendencia a la baja desde el año 1990 en adelante. Por lo menos hasta el año 2017, se observa que, si bien la proporción señalada para el sector privado es un número bajo de privatización, entre los años 1990 y 2016 el sector estatal perdió 10 puntos porcentuales (de 88% a 78%) con la consecuente redistribución hacia el sector privado, siendo particularmente destacable la baja de matrícula estatal entre los años 2003-2015, en un contexto de expansión del sistema público-estatal (de 86% a 78%) (*Anuario estadístico 2019, SPU*).

Esta composición es la resultante de una incorporación sostenida de nuevos estudiantes a la educación universitaria que se da principalmente a partir de los años 80 y se mantiene a lo largo de las siguientes décadas, lo que se expresa en el aumento de las tasas tanto neta como bruta universitarias que alcanzan, para el año 2019, 21,3% y 42,3% respectivamente, y una tasa bruta de ES (considerando también la educación no universitaria) que ya en el año 2010 supera el 50%, llegando a alcanzar el 61,2% hacia el final del período analizado, lo que indica un sistema tendiente a la universalización del nivel (*Anuario estadístico 2019, SPU*, sobre rango de edad 18-24 años).

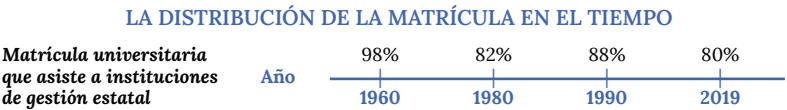
Es particularmente significativo el crecimiento de las tasas de matrícula en las primeras décadas del nuevo siglo, cuando en un contexto de expansión del sistema, observamos que entre 2001 y 2019 la tasa bruta universitaria creció alrededor de 17 puntos porcentuales y la correspondiente al conjunto de la ES 25. Expansión que estuvo motorizada por la incorporación de estudiantes tanto en el sector estatal como en el privado: entre 2009-2019 la tasa promedio de crecimiento anual de estudiantes universitarios para el sector estatal fue del 3%, mientras para el sector privado fue del 2,4% para sus universidades y del 9,8% para los institutos, expresando un mayor dinamismo en este tipo de instituciones (*Anuario estadístico 2019, SPU 2019*).

Estxs estudiantes se distribuyen principalmente en el grupo de instituciones estatales de tamaño “grande”, donde se concentra el 40% de la matrícula total, mientras que en el sector privado se concentra en mayor medida en las medianas (9% del total), siendo para destacar que la única institución “grande” concentra el 3% de la matrícula total.

Ello significa que la mayor parte de la oferta del sector privado se compone de instituciones con baja matriculación, pero con una importante concentración en las medianas (12 en total), que reúnen el 47% del alumnado del sector, mientras que la única institución de tamaño grande agrupa el 17%.

En suma, aún en un contexto de creación de nuevas universidades e institutos universitarios estatales, se observa una tendencia gradual y continúa (aunque moderada) hacia la privatización, en tanto los porcentajes de distribución de la matrícula tendieron a reposicionar al sector privado, fenómeno que pareciera esbozar cierto retraimiento a partir del año 2017, cuando el sector estatal recupera puntos porcentuales de dicha distribución.

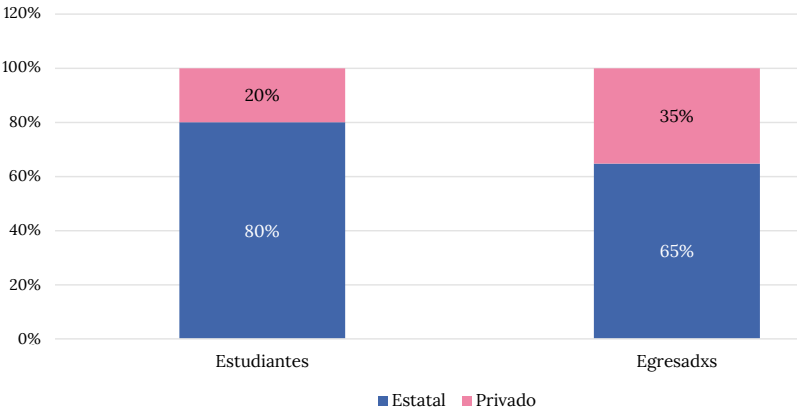
Con todo, la hegemonía del sector público-estatal, en cuanto a la gran afluencia de estudiantes a las instituciones universitarias estatales, UUNN principalmente, es un dato insoslayable, constituyéndose en una marca del nivel.



Desde un punto de vista estrictamente cuantitativo, dicha centralidad del sector estatal en términos de matrícula se ve levemente desafiada si analizamos el porcentaje de esxs estudiantes que se gradúan en uno y otro sector. Como queda expresado en el Gráfico 5, el 65% de lxs egresadxs universitarixs corresponden al sector estatal y el 35% al privado, con

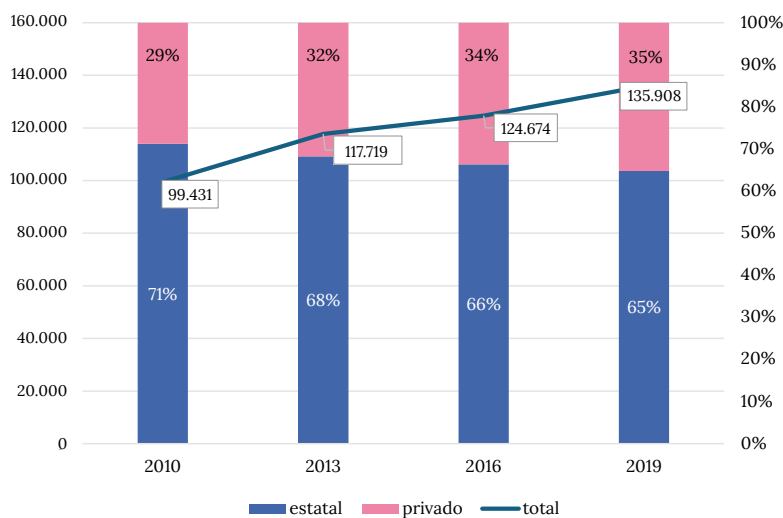
lo que se evidencia cierta distancia entre lxs estudiantes que transitan las IES públicas y lxs que se gradúan, comparación en la que en los últimos diez años ha ido ganando terreno el sector privado, como queda claro en el Gráfico 6. Allí podemos observar que entre 2010 y 2019 hay un crecimiento moderado del total de graduadxs universitarixs, con una redistribución creciente hacia el sector privado que pasa de representar el 29% al 35% en esos años. Lo que se explica en parte por una tasa promedio de crecimiento anual más acentuada para el sector privado que para el público (5,8% vs. 2,7% entre 2009 y 2019, según datos del Departamento de Información Universitaria de la SPU).

GRÁFICO N° 5. DISTRIBUCIÓN DE ESTUDIANTES Y EGRESADXS DE PREGRADO Y GRADO SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN. AÑO 2019



Fuente: Elaboración propia sobre SPU (2019).

GRÁFICO N° 6. EGRESADXS DE TÍTULO DE PREGRADO Y GRADO, DISTRIBUCIÓN POR SECTOR DE GESTIÓN Y TOTALES, 2010-2019



Fuente: Elaboración propia sobre SPU (2019).

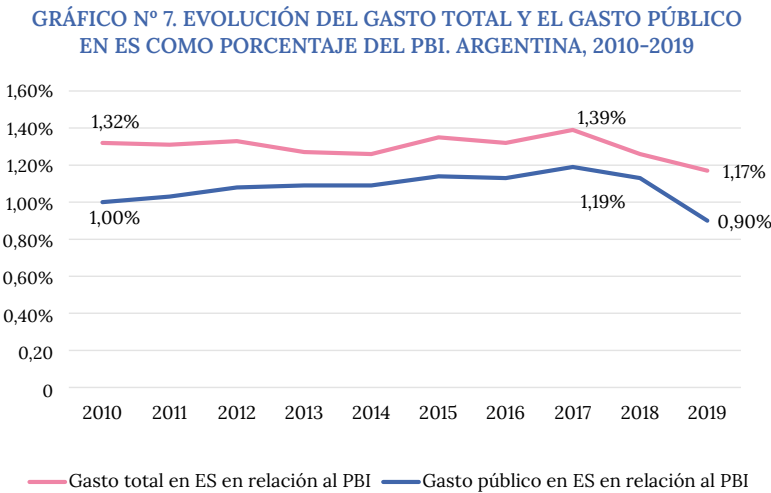
Finalmente, el otro indicador clásico para determinar el grado de privatización de un SES es la estructura del gasto en el nivel, el cual en Argentina abona a la caracterización de un modelo de matriz público-estatal, en tanto prima el gasto público en ES y un esquema de financiamiento orientado a la oferta, es decir, a las instituciones del sistema.²¹

En las primeras décadas de los 2000, se observa como en la mayoría de los países de la región, que la prédica sobre la ES

²¹ Acompañando al sistema de gratuidad se han desarrollado desde los años 90, con distintas orientaciones y sentidos, programas de becas estudiantiles de ayuda económica para solventar gastos de manutención. Desde el año 2014 se implementó el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Becas Progresar) que dentro de sus opciones incorpora el inicio o la terminalidad de los estudios superiores para jóvenes entre 18 y 24 años de edad en contextos de vulnerabilidad social (Decreto 84/2014). Este programa fue modificando sus criterios y requisitos de admisión en los distintos gobiernos, pero lo que nos interesa señalar es que, en el año 2020, sumó como posibles destinatarixs de las becas a estudiantes de instituciones privadas, siempre y cuando la institución reuniera ciertos requisitos como encontrarse en una zona donde no existiera oferta equivalente en una institución de gestión estatal (<https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-programa-progresar-se-extiende-alumnas-y-alumnos-de-escuelas-privadas>).

como derecho y la inclusión educativa fueron acompañadas por un incremento sostenido del presupuesto, pasando de 9.693 millones en 2010 a 12.203 en 2019 (expresado en PPC).²²

Movimiento que también se presenta, hasta el año 2017, si consideramos otro indicador como la evolución del gasto total (gasto que conjuga los aportes estatales y el aporte privado, es decir, de las familias a la educación) y del gasto público en ES como porcentaje del PBI. En este caso, vemos que el gasto público en ES como porcentaje del PBI en la última década creció pero que además conforma gran parte del gasto total. Es decir, del gasto total en ES, la mayor parte está conformada por los aportes estatales al sector, como se observa en el Gráfico 7.



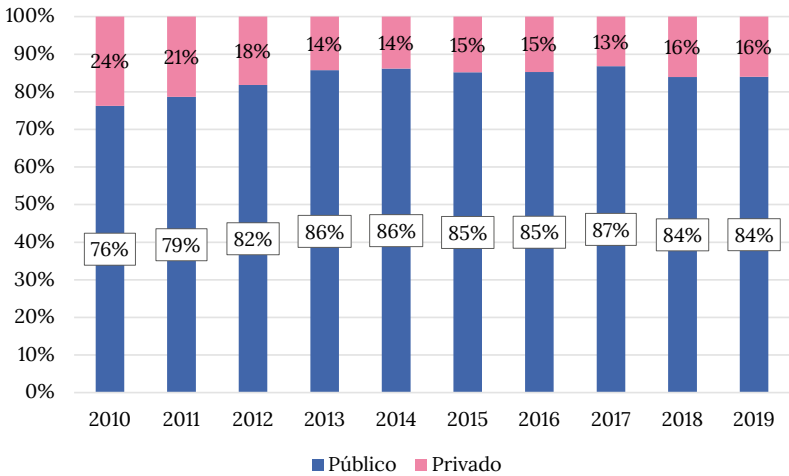
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red ÍNDICES (www.redindices.org), consultados en 2024.

Esta configuración del gasto total, con fuerte presencia del gasto público y que sitúa a Argentina dentro de los países de la región con un mayor desenvolvimiento estatal en materia de financiamiento de la ES, queda también de manifiesto si

²² Datos obtenidos en Red ÍNDICES (<https://www.redindices.org>).

observamos la distribución del gasto total en ES por sector de gestión,²³ donde, para el año 2019, el 84% corresponde al sector público mientras que sólo el 16% al sector privado, lo que evidencia incluso –tomando la serie histórica disponible– que desde el año 2010 (cuando el sector estatal revestía el 76%) esta participación tendió a incrementarse (Gráfico 8).

GRÁFICO N° 8. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO TOTAL
EN ES POR SECTOR DE GESTIÓN, 2010-2019



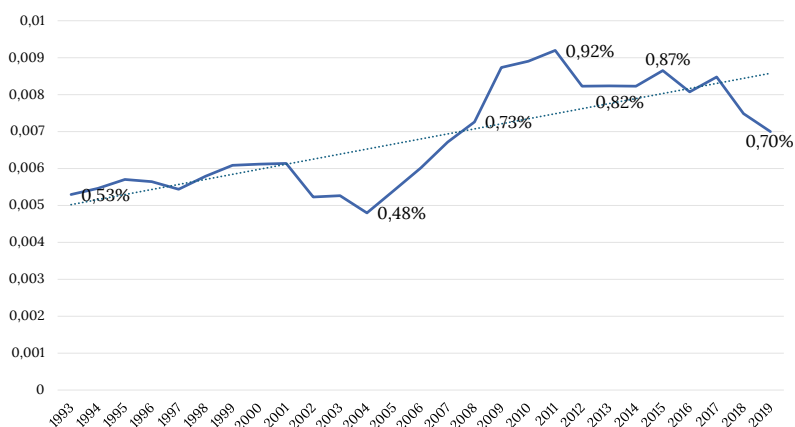
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red ÍNDICES, consultados en 2024.

Asimismo, si analizamos específicamente el presupuesto del sistema universitario en un recorte temporal más ampliado, se observa que, entre 1993 y 2019, hubo una tendencia creciente de los fondos destinados a las UUNN como porcentaje del PBI, en la

²³ Según indica la Red ÍNDICES sobre este indicador: “Para el sector privado, los valores corresponden a estimaciones propias (CGECSE [Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo]) sobre gasto de las familias en educación. El gasto de las familias se estima a partir del valor bruto de la producción (fuente censo nacional económico 2004/2005) actualizado por variaciones de precios y de matrícula, neto de las subvenciones de los gobiernos al subsistema de educación de gestión privada + gastos en textos y útiles escolares de las familias (fuente encuesta nacional de gasto de los hogares 2012/2013) actualizados por variaciones de precios” (https://app.redindices.org/ui/v3/bycountryESUP.html?country=AR&subfamily=ESUP_FIN&family=ESUP&start_year=2013&end_year=2022).

que, más allá de ciertos vaivenes coyunturales, queda expresado un crecimiento desde mediados de los años 90 en adelante, al pasar de 0,53% en 1993 a 0,70% en 2019, observándose un pico en el año 2011 de 0,92%.²⁴ Cabe destacar que, con posterioridad al año 2015, se evidencia una marcada tendencia a la baja de la participación de las UUNN en el PBI, en la que se pasa de 0,87% a 0,70% en tan solo 4 años (Gráfico 9).

GRÁFICO N° 9. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO TRANSFERIDO A UNIVERSIDADES NACIONALES EN EL PBI. ARGENTINA, 1993-2019



Fuente: Elaboración propia sobre SPU (2019).

Estos aportes del Tesoro Nacional representan en promedio el 86% del presupuesto de las UUNN; una porción de alrededor del 8% (año 2019, DNPeIU-SPU), que varía según la universidad, proviene de recursos propios, generados principalmente a través de la venta de bienes y servicios a terceros (cursos de capacitación, asesorías técnicas, aranceles de cursos de posgrados y modalidad a distancia, transferencia tecnológica, etc.), incluyendo al propio Estado Nacional o los Estados provinciales como

²⁴ Considerando los subperiodos agregados, el promedio de gasto público universitario fue: en los años 90 el 0,56% del PBI; en la década del 2000 del 0,59% del PBI y, entre el 2010 y el 2018, subió hasta el 0,81% del PBI (Doberti, Gabay y Levy, 2020).

importantes contrapartes; el 6% restante pertenece a remanentes de años anteriores y otras fuentes.

El autofinanciamiento de las instituciones fue una modalidad promovida por los organismos internacionales en el marco de las reformas de la ES de los años 90 en la región bajo el paradigma de la Nueva Gestión Pública. En un escenario de ajuste presupuestario para el sector público en general y para las UUNN en particular, se instaba a la diversificación de fuentes de financiamiento, lo que, en definitiva, terminaba constituyéndose en un potencial instrumento para la supervivencia de las instituciones.

Si observamos a lo largo del tiempo, la ejecución de fondos propios como parte del monto total de presupuesto con el que cuentan las UUNN para sus gastos ha sufrido fluctuaciones que oscilaron para el período 1999-2019 entre un 6,65% como valor más bajo en el año 2001 y un 15% como punto más alto en los años 2014 y 2015.

En el año 2019, la fuente de financiamiento del Tesoro Nacional representa para la mayoría de las instituciones un porcentaje que supera el 90% de sus ingresos, contando con un porcentaje mínimo de recursos propios.²⁵ Sobre esa situación generalizada, cabe resaltar dos grupos de universidades: en primer lugar, un pequeño grupo de instituciones que reúne a universidades tradicionales con algunas creadas en los años 90 y otras en los 2000, la mayoría ubicadas en las áreas metropolitana y bonaerense, y otras del centro del país, que cuentan con entre 10 y 15% de este tipo de recursos. En segundo lugar, un grupo de tres universidades, entre las que se encuentra la UTN, la UNTREF (Universidad Nacional de Tres de Febrero) y la UNSAM (Universidad Nacional de San Martín), estas dos últimas del AMBA y creadas en los años

²⁵ No es posible contar con la información completa de los fondos propios generados por las UUNN ya que una parte de estos recursos no se reflejan en la ejecución presupuestaria, pues se realiza a través de fundaciones con personería jurídica propia vinculadas con las instituciones (García de Fanelli, 2016).

90, cuyos fondos propios oscilan entre el 20 y 35% (año 2019, DNPeIU-SPU).²⁶

Por otro lado, cabe destacar que las UUNN argentinas gozan de autonomía institucional y autarquía financiera, por lo que deciden el destino de los fondos adjudicados. Éstos se distribuyen entre las UUNN siguiendo un esquema de múltiples mecanismos, pero donde prima la asignación “en bloque”, esto es, una suma global, que contiene un fuerte componente histórico, que cada institución asigna luego a sus distintos programas y dependencias en función de las prioridades que establezcan sus autoridades (Doberti, Gabay y Levy, 2020). Luego, también se asignan fondos mediante *fórmulas* (incorporando criterios objetivos como cantidad de estudiantes, complejidad disciplinaria, tamaño de la institución, rendimiento académico, costos normativos, cantidad de investigadorxs, etc.); *contratos-programa*; *fondos de asignación específica* y, en menor medida, *fondos competitivos*, principalmente en el área de investigación (García de Fanelli, 2019). Si bien los mecanismos competitivos de asignación se introducen en los años 90 como una forma novedosa de buscar alinear los objetivos entre el gobierno y las UUNN, enviando señales y creando incentivos hacia una gestión más eficiente y que mejorara la calidad, con posterioridad a los años 2000, se tiende a priorizar la dimensión de la calidad a partir de un conjunto de indicadores y fondos de asignación específica.

Al mismo tiempo, este dinero se destina principalmente a salarios del personal (80%), distribución que ha presentado pocas fluctuaciones a lo largo de los últimos 20 años y que nos habla de un esquema ciertamente rígido y con un margen relativamente escaso sobre el cual las instituciones deben tomar decisiones, en tanto prima un fuerte componente inercial de la estructura de gastos centrada en dicho componente (año 2019, DNPeIU-SPU).

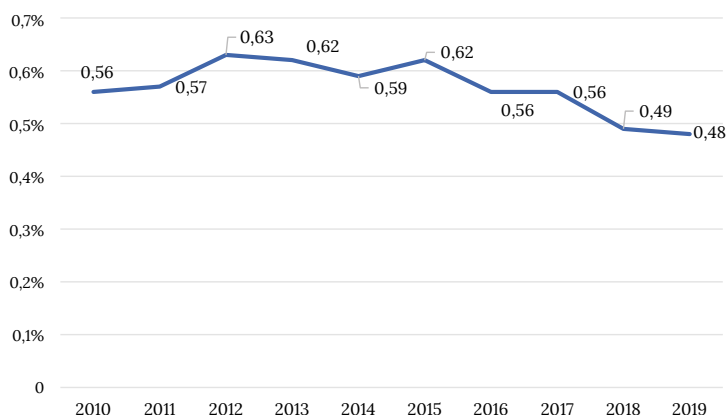
²⁶ Datos extraídos del Anuario de Estadísticas Universitarias Argentinas, 2019 (Cuadro 5.13 - Ejecución presupuestaria total, clasificada por fuente de financiamiento, según Universidad).

Con esto queremos señalar el peso del Estado en el financiamiento de las UUNN, siendo el Tesoro Nacional la principal fuente. Sin embargo, ante las corrientes fluctuaciones coyunturales y un esquema rígido en la distribución de los fondos nacionales, los recursos propios adquieren un peso relativo crucial, ya que permiten cierto margen de acción en el desarrollo de políticas institucionales.

Por último, otra dimensión para analizar el protagonismo del Estado Nacional en el esquema de financiamiento de la ES son los montos destinados a Ciencia y Técnica. Si bien no supone necesariamente una asignación directa a las UUNN, es un indicador que da cuenta de las características del financiamiento de la investigación y del rol principal del Estado en la promoción de esta. Según datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología -Iberoamericana e Interamericana- (RICyT), la principal fuente de financiamiento para Investigación y Desarrollo Experimental (I+D) es el gobierno, cuyo aporte representaba para el año 2019 alrededor del 61% del total (datos consultados en 2024).

Si observamos la evolución de dicho gasto para el período 2010-2019, prevalece una dinámica bastante fluctuante que, al cabo de estos 10 años, incrementa levemente el gasto en I+D, pasando de 4133 a 4976 millones de dólares (PPC), lo que, sin embargo, medido como porcentaje del PBI, representa un descenso de 0,56 a 0,48 puntos, como se indica en el Gráfico 10, donde se puede observar una particular caída entre los años 2015 y 2019.

GRÁFICO N° 10. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN I+D
COMO PORCENTAJE DEL PBI (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la RICyT, consultados en 2024.

Existen dos principales organismos de carácter autárquico destinados a la promoción de la CyT en el país: la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).²⁷

Según estipula la LES (artículo 66), las instituciones privadas con reconocimiento definitivo pueden solicitar apoyo económico para llevar adelante proyectos de investigación, sometiéndose a los mecanismos de evaluación vigentes para todo el sistema, por lo cual están en condiciones de aplicar a los fondos competitivos

²⁷ La ANPCyT fue creada en el año 1996 y, desde 2007, se ubicó bajo la órbita del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT), que hoy se encuentra degradado a Secretaría mediante el decreto 8/2023. La Agencia cuenta con diferentes tipos de fondos: Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCyT), Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR), Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC), de los cuales el primero resulta el más relevante para el financiamiento científico en las universidades. Sus principales componentes son: Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica (PICT) y Proyectos de Modernización de Equipamientos (PEM) (<http://www.agencia.mincyt.gob.ar>). El CONICET, cuyo origen data de 1958, orienta sus acciones a partir de instrumentos como: las Carreras de Investigador Científico y Tecnológico y del Personal de Apoyo a la Investigación; el otorgamiento de becas para estudios doctorales y postdoctorales; y el financiamiento de proyectos y de Unidades Ejecutoras de investigación (<https://www.conicet.gov.ar/>). Todo este sistema de CyT enfrenta actualmente el desfinanciamiento más pronunciado de las últimas décadas.

de estas instituciones. Y, a su vez, investigadorxs, personal de apoyo y becarixs del CONICET (con salario estatal) pueden radicarse en dichas instituciones.

Por otro lado, existe también el Programa de Evaluación Institucional (PEI-MINCYT), que promueve la evaluación de las funciones de investigación y desarrollo en organismos e instituciones pertenecientes al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y posibilita el acceso a programas de mejoras institucionales financiados (<https://www.argentina.gov.ar/ciencia/pei>). Para participar, las instituciones deben atravesar un proceso de autoevaluación y evaluación externa de su función de investigación, para lo cual reciben apoyo económico y técnico (Adrogué et al., 2019). Según Adrogué et al. (2019), hasta el año 2018 participaron del PEI siete universidades privadas, aunque desde el año 2016 se estipuló que las instituciones del sector privado no reciban más fondos para financiar los planes de mejora, sólo para realizar la autoevaluación.

Como vemos, aun cuando la normativa vigente habilite el financiamiento público hacia el sector privado en el área de investigación y desarrollo, ya sea por competir por fondos concursables, por oficiar como lugar de trabajo de becarixs y/o investigadorxs del CONICET²⁸ o por aplicar al PEI, es una participación bastante limitada respecto del peso que tienen las UUNN en cada uno de estos instrumentos, por lo cual se deduce que el caudal de fondos públicos destinados a CyT tiene eminentemente un destino hacia el mismo sector.²⁹

²⁸ Para el año 2019, el CONICET contaba con 15.016 personas trabajando como investigadorxs, personal de apoyo o personal administrativo. Si consideramos sólo lxs investigadorxs (7.778), sólo el 2% tiene como sede de trabajo una universidad privada, el 22% una universidad pública y el 77% restante algún Instituto CONICET con contraparte en universidades y Organismos de Ciencia y Técnica (OCYT) o exclusivos CONICET. La dificultad para desagregar los datos de la radicación de los institutos no permite identificar totalmente el peso del sector privado como espacio de trabajo de CyT, aunque sí inferir una participación proporcionalmente mucho menor que la de las UUNN (<https://cifras.conicet.gov.ar>).

²⁹ Según Adrogué et al. (2019), el área de Ciencias Médicas, Clínicas y Salud Pública recibió en el año 2016 el 12,5% de los fondos del FONCYT, ocupando el tercer lugar después de Ciencias Sociales y Humanas (16,5%) y Ciencias Biológicas de

4. Expansión del territorio universitario: dinámicas de privatización en el posgrado y la EaD

En este apartado nos centraremos en analizar la presencia de una lógica mercantilizante, es decir, la aparición de valores y criterios propios del mercado como rectores de dinámicas institucionales y de las prácticas de los actores universitarios, en los procesos de diferenciación horizontal y vertical de la oferta que proliferaron en el sistema universitario argentino en las últimas décadas.

Analizaremos en esta clave la expansión del posgrado y la educación a distancia (EaD) como formatos más permeables a la privatización y mercantilización y desde donde se tensiona “por arriba y desde los costados” el corazón de la matriz público-estatal del sistema universitario argentino: la oferta de grado presencial.

4.1 El desarrollo del posgrado: *erosionando la matriz público-estatal “desde arriba”*

El desarrollo del posgrado en Argentina guarda una historia vinculada al despliegue de la lógica de mercado. En este apartado presentaremos algunos datos que permiten vislumbrar cómo a través del nivel se cuelean dinámicas de privatización en el sector estatal.

En los años 80 y 90, en un contexto de ajuste presupuestario y baja inversión en CyT en toda la región, los posgrados tendieron a ser arancelados y así constituirse como fuente de recursos alternativa para las universidades públicas, propiciando espacios mercantilizados, pero también configurando prácticas competitivas entre las instituciones (por docentes, recursos, estudiantes, etc.) (Gentili y Saforcada, 2010).

Células y Moléculas (13,3%). Teniendo en cuenta la descripción realizada anteriormente respecto de las características de esta área y el peso del sector privado en la misma, se puede inferir que es una de las principales vías mediante la cual se destinan fondos públicos de CyT hacia el sector privado.

En Argentina, hasta la década del 90, prevaleció un desarrollo del posgrado de manera poco estructurada, atravesado por los vaivenes políticos de las universidades y con una impronta –muchas veces– heredada de modelos importados (De la Fare y Lenz, 2012). Un desarrollo fragmentario y discontinuo que básicamente se centraba en el título de carácter más honorífico de Doctor, con mayor presencia en algunas ramas disciplinares (Krotsch, 1996).

En los años 90, se da una expansión superlativa del nivel, principalmente de la mano de la proliferación de una oferta orientada a la inserción y actualización profesional de lxs egresados, con un fuerte peso de maestrías en administración y negocios. Fenómeno que, inscripto en el contexto mercantilizante de la época, fue señalado más como producto del credencialismo que de un crecimiento sustantivo, resultado de la diferenciación disciplinar y la consolidación de comunidades académicas (Krotsch, 1996).

Este desarrollo estuvo, en términos normativos, enmarcado en la LES, que otorga la potestad a las instituciones universitarias en el marco de su autonomía para crear carreras de posgrado y les atribuye el monopolio del otorgamiento de títulos de magíster y doctor (luego se sumarán las especializaciones), pero con la obligación de ser acreditadas por la CONEAU, en el contexto de implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad mediante las políticas de evaluación institucional y acreditación de carreras. Es decir, la LES sienta las bases para el desarrollo del nivel en el seno de las instituciones universitarias y como un cuarto nivel de formación independiente, tendiendo a la configuración de un sistema unificado en términos normativos y de prácticas educativas diferenciadas por tipo: doctorado, maestrías, especializaciones (Krotsch, 1996). Pero además, introduce un elemento central y es la posibilidad de encuadrar a las actividades de posgrado como venta de servicios y así cobrar matrículas y aranceles.

Así, las políticas favorecieron el crecimiento exponencial del posgrado en los años 90 introduciendo lógicas de mercado

diferenciadoras de las tradiciones vernáculas respecto a la gratuidad en el grado, en tanto los posgrados introducían el arancel a las UUNN. Por lo que, en un contexto de escasez de recursos, primó un tipo de racionalidad mercantilizante para el crecimiento del sector. De hecho, se observa en este periodo un crecimiento explosivo en los posgrados de las disciplinas profesionales y, principalmente, dentro de las UUNN, las cuales tendieron a ampliar superlativamente su oferta (De la Fare y Lenz, 2012).

En el nuevo siglo, en el marco de un nuevo ciclo de política, el desarrollo del posgrado fue promovido como parte de las políticas de CyT y fortalecimiento a la investigación en las UUNN. Por lo cual la concentración de la oferta de títulos en el sector estatal se presentó como una constante a través del tiempo, principalmente en relación con la localización de los doctorados en estas instituciones. Según los datos disponibles, la oferta académica de posgrado se duplicó entre los años 2013 y 2019, pasando de 2718 títulos a 4112. Para este año, el sector estatal reunía el 75% de las titulaciones ofertadas, mientras que el privado el 24% y el internacional sólo el 1%. Cabe señalar, sin embargo, que el sector privado registró en esos mismos años un crecimiento mucho más pronunciado (72% vs. 46%), que derivó en una pérdida de dos puntos porcentuales por parte del sector estatal en un período muy breve de tiempo. Es decir, aun cuando éste concentra la mayor proporción de la oferta de posgrado, se observa en unos pocos años una expansión acelerada del sector privado.

Esta distribución asume particularidades si la analizamos por rama de estudios: mientras que el sector estatal es casi predominante en las áreas de Ciencias Básicas y Ciencias Aplicadas (más del 90% de la oferta en esas ramas se concentra en él); el sector privado incrementa notablemente su participación en las áreas de ciencias sociales (32%) y ciencias de la salud (38%). Esta tiene un peso específico relevante dentro de la oferta privada, ya que representa el 30% del total, mientras que dentro de la oferta estatal sólo representa un 15% (Anuario SPU 2019). Es decir, las UUNN conservan un desarrollo más intensivo de las ciencias

exactas y aplicadas, en las que existe una mayor articulación entre el posgrado y la investigación, mejores condiciones materiales e infraestructura, así como comunidades científicas con mayor trayectoria y asiento en la investigación. Mientras que en el sector privado se observa una mayor proliferación de carreras de “tiza y pizarrón”, como las ciencias sociales, y también del área de salud, que se muestra particularmente vigorosa en el nivel.

Dentro del mundo de las instituciones privadas, las universidades denominadas “de élite” concentran más de la mitad de su oferta académica en carreras de posgrado (62% en promedio contra 22% del conjunto de universidades privadas), algunas con un desarrollo en varias ramas de estudio, como la Universidad Austral, que se destaca por la cantidad de títulos; otras, más concentradas, como la Universidad Torcuato Di Tella, que se orienta a las Ciencias Humanas y Ciencias Sociales. Respecto al tipo de títulos ofertados, todas cuentan con entre 3 y 6 doctorados, con una oferta amplia de maestrías y especializaciones (*Anuario Estadístico 2019*, SPU). Sin embargo, en términos cuantitativos, las que tienen una oferta más amplia de posgrados, la mayoría especializaciones, son las instituciones caracterizadas por su perfil profesional, como la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES) (42), Universidad Maimónides (UMAI) (47), Universidad Católica Argentina (UCA) (57), Universidad Católica de Córdoba (UCC) (62) y Universidad del Salvador (USAL) (67), sobresaliendo en el último caso las orientadas a las ciencias de la salud.³⁰ En el caso de los institutos universitarios, cuya principal característica es ser monodisciplinarios, gran parte concentra su oferta en el nivel de posgrado, destacándose aquellos vinculados a la rama de las ciencias de la salud, algunos de los cuales concentran más del 70% de la oferta en dicho nivel (*Anuario SPU*, 2019).

Con esto señalamos que, en el sector privado, existe un circuito de posgrados concentrados en las universidades de élite,

³⁰ Fuente: <https://www.coneau.gob.ar/coneau/publicaciones/evaluaciones-externas/>.

con un desarrollo más marcado de títulos doctorales con alto prestigio y un despliegue de la investigación; un segundo circuito que reúne al resto de universidades con una expansión más marcada, principalmente de la mano de las especializaciones; y, por último, un circuito comprendido por los institutos universitarios que concentran gran parte de su oferta en este nivel y predominan los vinculadas al área de salud.

En cuanto a la matrícula, se registra un primer momento de crecimiento exponencial del nivel, que pasó de 9.200 estudiantes en el año 1991 (Krotsch, 1996) a 39.725 en el 2000, tendencia que continuó con posterioridad; observamos un crecimiento sostenido hasta el 2015, cuando se alcanzan los 154.433 estudiantes del nivel, con un especial salto a partir del año 2006. Desde el 2015, se observa un corte abrupto de esta tendencia, y un leve movimiento hacia la baja hasta llegar a los 149.301 del 2019 (Gráfico 11).

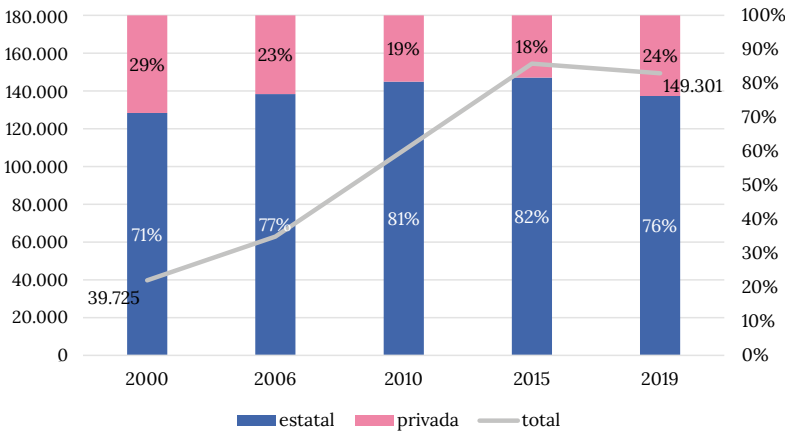
Este crecimiento de los primeros 15 años del nuevo siglo se dio bajo la misma normativa vigente y respondió, por un lado, a cambios en la configuración del trabajo docente que incentivaron fuertemente la realización de posgrados por parte de docentes e investigadores y, por otro, se dio de la mano de una política de formación de doctores y de priorización de la actividad científica en las universidades, como las principales líneas de los planes de CyT del período, que derivaron en un importante incremento de la actividad de investigación y de las personas doctoradas en las instituciones públicas, así como en un redimensionamiento de los programas doctorales existentes y el desarrollo de nuevos, en todas las áreas disciplinares (Unzué y Rovelli, 2017).

Considerando los datos disponibles para los últimos años y para el conjunto de las titulaciones (doctorado, maestrías, especializaciones), se evidencia la tendencia persistente al crecimiento del nivel y su impacto en la docencia universitaria de las UUNN, en tanto entre 2014 y 2019 la cantidad de docentes con posgrado creció en un 50%, pasando de alrededor de 20.000 a 30.000, lxs que conforman el 22% del total de la planta docente

universitaria del país. Si consideramos el crecimiento por tipo de titulación (de acuerdo a los años con información disponible para cada uno), observamos un crecimiento del 89% de lxs doctoradxs entre el 2009 y 2019; de un 149% de lxs docentes con maestría entre 2011 y 2019; y de un 238% para las especializaciones entre 2014 y 2019. Por lo cual encontramos para el año 2019, un 12% de docentes doctorados, un 5% con maestría y un 4% con especializaciones.

En cuanto a la distribución de la matrícula total del nivel por sector de gestión, se observa que, hasta el año 2015 la participación del sector estatal crece más de 10 puntos porcentuales, pasando del 71% en el año 2000 al 82% en 2015, cuando comienza a darse un incremento de la participación del sector privado, que pasa del 18% al 24% en el 2019 (Gráfico 11).

GRÁFICO N° 11. ESTUDIANTES DE POSGRADO POR SECTOR DE GESTIÓN, 2000-2019



Fuente: Elaboración propia en base a Anuarios de Estadísticas Universitarias (SPU).

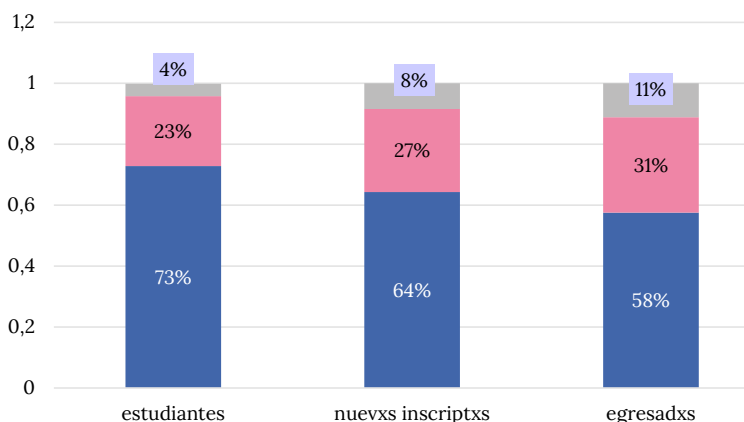
Esta concentración en el sector estatal, principalmente en momentos de incentivo al desarrollo de la investigación, se vincula también con la localización de los doctorados en las UUNN, como mencionamos anteriormente. Si analizamos la distribución de la matrícula por tipo de título, el sector estatal

concentra el 85% de la matrícula de doctorados, el 66% de las maestrías y el 74% de las especializaciones. Aun cuando la concentración en el sector estatal es mayoritaria en todos los tipos de títulos, estas variaciones expresan las características propias de cada sector, donde el mundo privado tiende a concentrarse en una oferta más profesional y el estatal en una más vinculada al desarrollo de conocimiento, lo que queda reflejado en el peso de las maestrías y los doctorados respectivamente.

Lo que se corrobora si observamos la distribución de la matrícula por *rama de estudios*, donde el sector privado tiende a incrementar su participación en las Ciencias Sociales y Ciencias de la Salud por encima de los 30 puntos porcentuales, mientras que las Ciencias Básicas y Ciencias Aplicadas concentran el 98% y 92% de la matrícula en el sector estatal (año 2019).

Sin embargo, este crecimiento del sector privado que se observa a partir del año 2015 da por resultado una foto del año 2019 donde, aun cuando la mayor proporción de la matrícula total del posgrado sigue contenida en el sector estatal, casi un cuarto pertenece al sector privado, con una proporción mínima en las instituciones de gestión internacional (73%, 23% y 4% respectivamente). A su vez, esta tendencia de crecimiento de la participación del sector privado se profundiza si observamos lxs nuevxs inscriptxs y lxs egresadxs, que representan el 27% y 31% respectivamente (Gráfico 12).

GRÁFICO N° 12. ESTUDIANTES, NUEVXS INSCRIPTXS, EGRESADXS
DE POSGRADO SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN, AÑO 2019



Fuente: Elaboración propia sobre Anuarios de Estadísticas Universitarias (SPU, 2019).

Esto sugiere la existencia en las últimas décadas de dos procesos concomitantes. Por un lado, pareciera que cuando se debilita el rol del Estado como promotor del desarrollo científico-tecnológico hay un correlato en la privatización de la oferta y la matrícula. Por otro lado, se sostiene una lógica de mercantilización favorecida principalmente por la posibilidad de ser fuente de ingresos adicionales para las instituciones públicas, pero también porque se introdujo un elemento disruptivo como es el pago de las familias y estudiantes por la enseñanza. Aun cuando el sector estatal tenga aranceles de menor envergadura en comparación con el sector privado o incluso con ciertas flexibilizaciones (por ejemplo, para docentes de sus propias casas de estudio). Al mismo tiempo, cabe señalar que la LES dejó la determinación de los aranceles liberada al mercado, registrándose incluso amplias variaciones entre carreras y disciplinas de las mismas instituciones e instalando, muchas veces, una lógica de competencia en el sector (Escudero y Salto, 2019).

Esta organización del posgrado bajo la lógica de mercado, donde la demanda determina en parte la oferta, tiene un impacto

en las condiciones del trabajo docente, con una gran heterogeneidad de formatos de contratación, lo que a su vez habilita situaciones de flexibilización e inestabilidad laboral.

El desarrollo del posgrado se ve tensionado entonces, por un lado, por una dimensión propia de la formación profesional y la continuidad de los estudios como imperativos epocales y como parte de una política de desarrollo científico y, por otro lado, por el lugar que ocupa en las instituciones, al ser una importante fuente de recursos adicionales, quedando el nivel del grado resguardado del arancelamiento y estableciendo así una lógica dual al interior del sistema.

En síntesis, el nivel de posgrado en Argentina asume características que desafían la matriz público-estatal. En primer lugar, aun cuando este sector concentra la mayor proporción de la matrícula y la oferta del nivel, se observa en los últimos años un crecimiento paulatino pero constante del sector privado. Al mismo tiempo, se cuelean “por arriba” lógicas de mercado al introducir en el sector estatal el arancelamiento, una expansión en respuesta a la demanda y ligada muchas veces a intereses particulares, así como formas precarizadas del trabajo docente universitario y una consecuente degradación de su ciudadanía universitaria. De este modo, se erosionan principios como la gratuidad y la forma colegiada en la toma de decisiones, volviendo más porosas las fronteras del territorio universitario público estatal.

3.2 El desarrollo de la EaD: tensionando la matriz público-estatal “desde los costados”

La expansión y complejización de los SES implica procesos de diferenciación horizontal y vertical a partir de modalidades que tendieron a dar respuesta a nuevas realidades y demandas. Es el caso de la EaD, que habilitó una nueva modalidad en ascenso para la enseñanza universitaria, principalmente en el nivel de grado y el pregrado, en este caso bajo una amplia variedad de formatos como las tecnicaturas, cursos de capacitación, diplomaturas, etc.

En Argentina, la EaD tiene sus orígenes en los años 40, pero lo que en la actualidad llamamos propiamente de este modo en el campo de la ES remite a una historia más breve. A fines de los años 90, se inaugura el Programa de Educación No Presencial (PENP) en la Universidad Nacional de Quilmes, en lo que serían los albores de la última generación en el desarrollo de la EaD, con el surgimiento de los Entornos Virtuales de Aprendizaje (EVEA).³¹

La expansión de la EaD se dio de manera paulatina en aquellos años, caracterizada por una gran heterogeneidad de experiencias que fueron llevando adelante distintas instituciones, en las que se destaca una fundamentación anclada en la ampliación del acceso y democratización que esta modalidad habilita, al incorporar otro tipo de destinatarios y posibilitar sortear barreras de distancia y tiempos en el acceso a la ES, al mismo tiempo que primaron ofertas aranceladas.³²

Como modalidad, fue incluida en forma difusa en la LFE y la LES hasta su incorporación como opción pedagógica y didáctica en la LEN y las reglamentaciones propias en el nivel superior

³¹ En el nivel universitario, encontramos antecedentes del desarrollo de la EaD en dos momentos previos: en los años 70, con el Plan de Formación y actualización de las Fuerzas Armadas del Ministerio de Educación y el Plan de Acción de Educación Permanente de la UBA, así como cursos de ingreso que se dieron a distancia en la Universidad Nacional de Luján (UNLU) y UTN. Y luego, la experiencia de mediados de los años 80 de UBA XXI, que fue pionera en el despliegue de la educación a distancia universitaria en el país en el marco de la segunda generación de EaD (telecomunicaciones) y surgió en el contexto de recuperación democrática y masiva afluencia de estudiantes a la UBA, como un modo, junto con el CBC (Ciclo Básico Común), de gestionar la masificación, pero dirigido a un público más amplio (no sólo estudiantes regulares). A lo que también se sumaron las experiencias de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA y el proyecto de Educación Secundaria Abierta de la UNM en 1987. La particularidad del desarrollo actual es que la mediatización de la relación docente-alumnxs se realiza mediante EVEAs, los cuales permiten la interacción (tanto de manera sincrónica como diacrónica) y la construcción de un tiempo y espacio propios. Para más detalle, ver: González y Martín (2017) y Marotias (2019).

³² Dentro de las primeras experiencias de esta etapa se destacan las llevadas a cabo en la UNQUI (Universidad Nacional de Quilmes), UNL (Universidad Nacional del Litoral), UNTREF y UNR (Universidad Nacional de Rosario) con una oferta en la que primaban los cursos de capacitación o tecnicaturas; en segundo lugar, la oferta de grado, principalmente licenciaturas; y en menor medida, el nivel de posgrado. Y, en términos disciplinares, centradas en la educación y la administración (Guido y Versino, 2012).

que han ido incorporando mecanismos específicos tanto para el reconocimiento de titulaciones como para el aseguramiento de la calidad, hasta llegar a la Resolución 2641 del año 2017, que contiene un enfoque sistémico de la EaD.³³ La normativa define la EaD como “La opción pedagógica y didáctica donde la relación docente-alumno se encuentra separada en el tiempo y/o en el espacio, durante todo o gran parte del proceso educativo, en el marco de una estrategia pedagógica integral que utiliza soportes materiales y recursos tecnológicos, tecnologías de la información y la comunicación, diseñados especialmente para que los/as alumnos/as alcancen los objetivos de la propuesta educativa” (Resolución 2641/2017).

Esta nueva normativa regula todo el sistema de ES a distancia, incluyendo carreras de pregrado, grado y posgrado, y establece que las instituciones que deseen incorporar la EaD a su oferta académica deberán presentar un Sistema Institucional de Educación a Distancia (SIED), el cual será evaluado por la CONEAU (y posteriormente validado por el Ministerio de Educación) y cuyas carreras serán sometidas a procesos de evaluación y acreditación acordes con la LES. Por lo cual se establece que la evaluación de la EaD se hará en el marco de las instituciones universitarias y no de las carreras o unidades académicas menores. Según un informe de la CONEAU (2020), en el año 2018 se dio curso a la primera convocatoria voluntaria para validación de los SIED, a la cual se presentaron 80 instituciones, 41 privadas, 38 estatales nacionales y una provincial. Del total, 62 instituciones contaban en aquel momento con programación académica bajo la modalidad a distancia (con 489 carreras en total), de las cuales más de la mitad se concentraba en el grado (51%), luego en el pregrado (29%) y una porción menor en el posgrado (19%). Este proceso evidenció una gran variedad de situaciones institucionales, por lo cual también se ampliaron las recomendaciones posibles, siendo los principales señalamientos para la validación

³³ Para mayor detalle sobre los marcos normativos de la EaD y específicamente del posgrado, ver: Araujo, Walker y Corrado (2020).

de los SIED del orden de lo pedagógico, el marco normativo y la estructura de gestión. Como resultado de este proceso, 78 instituciones validaron su SIED.³⁴

Se observa, a partir de esta breve descripción del desarrollo de la EaD en el país, un incipiente recorrido hacia una regulación estatal sistémica, que se corona con la resolución del año 2017 sobre el conjunto de la modalidad, que promueve el desarrollo de sistemas centralizados en el nivel de las instituciones, traccionando hacia la prevalencia de ciertos parámetros comunes y hacia una incorporación formal al sistema de aseguramiento de la calidad universitaria comandado por la CONEAU.

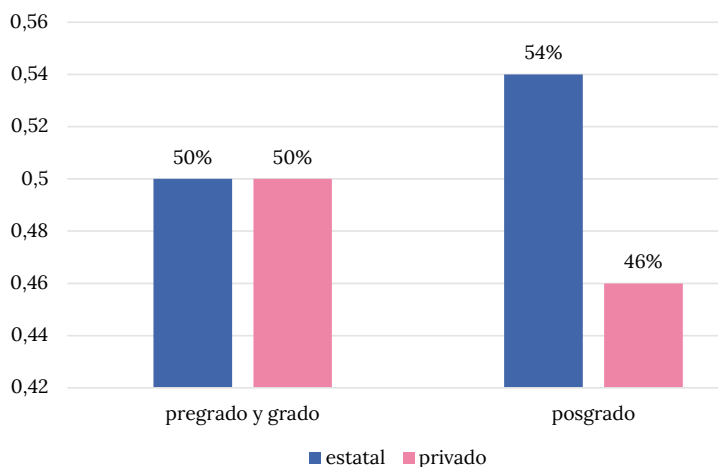
Para el año 2019, la modalidad a distancia comprendía una oferta de 588 titulaciones, lo que representa sólo el 5% del total que se brinda en todo el sistema universitario nacional, aunque el peso relativo varía según el sector de gestión: mientras que el sector estatal representa un 3,7%, el privado lo duplica, llegando a 7,2% (ANUARIO, SPU, 2019).

En el nivel de pregrado y grado, el sector estatal y el sector privado se encuentran en paridad, mientras que a nivel del posgrado el sector estatal tiene una participación levemente mayor (8 puntos porcentuales), como se observa en el Gráfico 13.³⁵

³⁴ De las 80 presentaciones, 78 validaron, una continuaba en proceso al momento de la publicación y otra había retirado el proyecto. De las que validaron, 27 lo hicieron sin que se les señalen déficits u observaciones, 14 fueron validadas con observaciones y 20 fueron validadas con déficits, por lo cual debieran presentar un informe en el lapso de los tres años siguientes dando cuenta de su subsanación. A las instituciones que no contaban con carreras en marcha al momento de la presentación, se les solicitó que en un lapso de tres años dieran cuenta de la implementación del SIED y sus componentes (CONEAU, 2020).

³⁵ En el pregrado y grado se observa una tendencia entre 2019 y 2022 –que habrá que corroborar en los siguientes años– de pérdida de puntos porcentuales de la participación del sector estatal en la oferta de títulos bajo la modalidad a distancia, en tanto pasa de representar el 50% al 44% en esos años. Mientras que, en el posgrado, luego de una subida en el número de ofertas por parte del sector privado durante el 2020, hacia el año 2022 la distribución tendió a asemejarse a los valores prepandemia (56%-44%).

GRÁFICO N° 13. PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LA CANTIDAD DE OFERTAS DE MODALIDAD A DISTANCIA SEGÚN NIVEL Y SECTOR, AÑO 2019



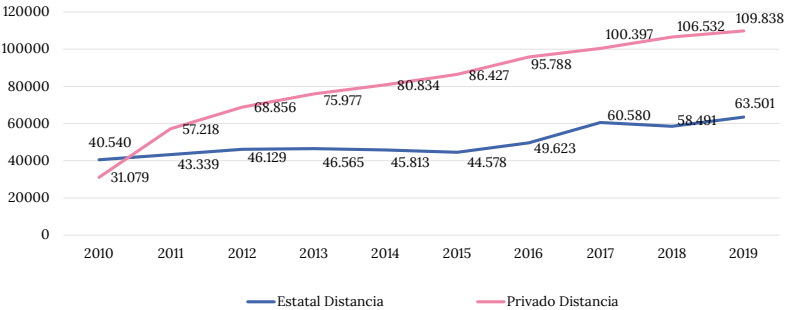
Fuente: Elaboración propia sobre Anuarios de Estadísticas Universitarias (SPU, 2019).

Esto demuestra un desarrollo similar entre los sectores en cuanto a la oferta de pregrado y grado y una mayor concentración en el nivel del posgrado, de modo análogo a cómo se distribuye la oferta en la modalidad presencial, aunque en este caso la distribución en el posgrado es más pareja.

Sin embargo, si analizamos la matrícula de los últimos años, el sector privado se presenta como el más dinámico.

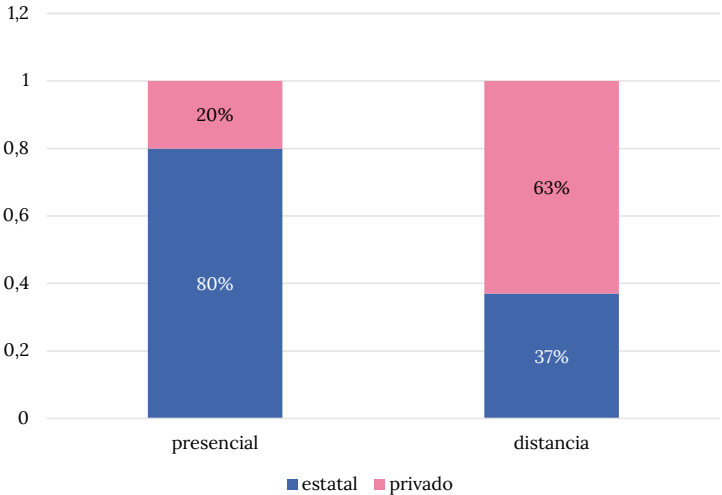
La matrícula de pregrado y grado tuvo un crecimiento sustancial en la modalidad en el período 2010-2019, cuya variación rondó alrededor del 142%. Este crecimiento estuvo motorizado especialmente por el sector privado, que registró un incremento del 253%, pasando de 31.000 a casi 110.000 estudiantes en esos 10 años, mientras que el sector estatal aumentó en un 56% (Gráfico 14). Esto dio por resultado una distribución de la matrícula de pregrado y grado por sector que casi se invierte respecto de la modalidad presencial: mientras en la presencialidad el sector estatal representa el 80% y el sector privado el 20% en la participación de la matrícula, en la modalidad a distancia, representan un 37% y 63% respectivamente (Gráfico 15).

GRÁFICO N° 14. MODALIDAD A DISTANCIA. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE PREGRADO Y GRADO SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN, 2010-2019



Fuente: Elaboración propia sobre Anuarios de Estadísticas Universitarias (SPU, 2019).

GRÁFICO N° 15. DISTRIBUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE PREGRADO Y GRADO SEGÚN MODALIDAD DE ESTUDIO Y SECTOR , 2019



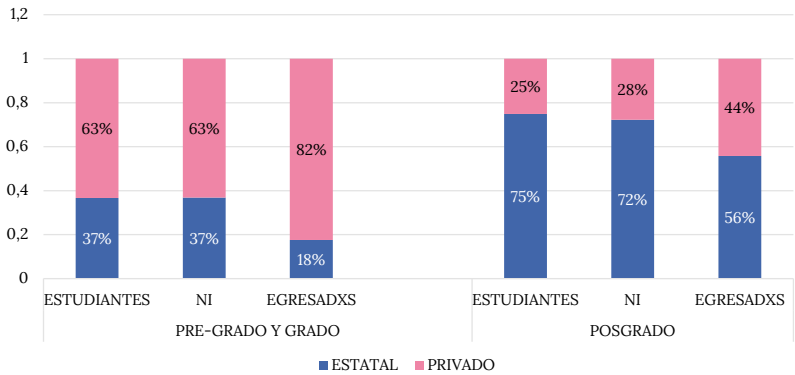
Fuente: Elaboración propia sobre Anuarios de Estadísticas Universitarias (SPU, 2019).

Esta dinámica no se observa en el nivel del posgrado, donde el sector estatal concentra el 75% de la matrícula (Gráfico 16).

Por lo cual, para el pregrado y el grado, aun cuando la matrícula de la modalidad a distancia es una proporción baja respecto del total, se observa una tendencia continua al alza, lo que

especialmente se destaca en el sector privado, reforzado por la cantidad de nuevxs inscriptxs y egresadxs. Estxs últimxs representan para el año 2019 un 10% del total de egresadxs del país. Mientras que, en la modalidad presencial, aun cuando en menor proporción respecto de lxs estudiantes, el sector estatal lidera los guarismos (65% vs 35%), en la modalidad a distancia, el sector privado se impone con una representación mayor al 80% (82%), como se observa en el Gráfico 16. Es decir, 8 de cada 10 egresadxs de pregrado o grado en la modalidad a distancia en el país pertenecen al sector privado. A diferencia de lo que ocurre en el nivel del posgrado, donde, como vimos más arriba, el sector estatal concentra la mayor parte de la matrícula, tanto en estudiantes como en nuevxs inscriptxs y egresadxs, aunque en esta última dimensión en menor proporción que en las dos primeras (75%, 72%, 56% respectivamente).

GRÁFICO N° 16. ESTUDIANTES, NI Y EGRESADXS DE MODALIDAD A DISTANCIA POR SECTOR DE GESTIÓN, PREGRADO Y GRADO, POSGRADO, 2019



Fuente: Elaboración propia sobre Anuarios de Estadísticas Universitarias (SPU, 2019).

A esta contundencia de los datos, que indican un intersticio a través del cual avanzan los procesos de privatización de la ES en el país, podemos sumar otras dimensiones que hacen a la problemática.

Varios trabajos (Guido y Versino, 2012; Di Marco, Zelaya y García, 2020; Nosiglia y Fuksman, 2021; Lanfri, Naveiro y Salto, 2020) señalan algunas cuestiones que atraviesa el desarrollo de la EaD en el país y que, en tanto instalan ciertas lógicas compatibles con procesos de mercantilización de la educación –al menos hasta el desarrollo de los SIED–, nos parece oportuno señalar. En primer lugar, una expansión superpuesta y desarticulada de la oferta de la modalidad, particularmente en el nivel del posgrado, que ha tendido a emular a la modalidad presencial y podría caracterizarse como de un crecimiento rápido, anómico, desordenado y competitivo, dado que las unidades académicas desarrollaron sus campus virtuales y oferta académica bajo esta lógica (Di Marco, Zelaya y García, 2020).³⁶ Y, por otro lado, al depender financieramente casi exclusivamente de sus matrículas, la dinámica de competencia de mercado aparece tanto en el sector público como en el privado (Lanfri, Naveiro y Salto, 2020).

Lo que, a su vez, conlleva la posibilidad latente de que sea un resquicio por el cual se cuelen formatos transfronterizos y mercantilizados de ES, con la consecuente pérdida de soberanía digital que ello trae aparejado, no sólo a través de la oferta concreta sino también a partir de convenios y alianzas público-privado (APP) con las grandes corporaciones tecnológicas y empresas privadas en la provisión de servicios, apoyo técnico, infraestructura e incluso contenidos, como fue anteriormente reseñado para el caso de la Universidad Siglo 21.

Por otro lado, para el caso de las UUNN, al igual que en el posgrado, la presencia de una gran mayoría de ofertas aranceladas contradice el principio de gratuidad universitaria, elemento identitario y nodal de las instituciones argentinas, ratificado por la Ley 27.204/15 (Ley Puiggrós). A lo que también se suma que la EaD tendió a configurarse bajo formatos muy heterogéneos y a establecer relaciones de contratación precarizadas que tienen

³⁶ Lanfri et al. (2020) señalan incluso, a partir de un relevamiento realizado en el año 2019, que sólo el 63% de las carreras de posgrado a distancia se encuentran acreditadas por la CONEAU.

un impacto en las condiciones de trabajo de lxs docentes bajo esta modalidad, al mismo tiempo que un efecto en la ciudadanía universitaria de lxs mismxs, al no poder participar de la vida político-institucional. A lo que se suma que, en general, la docencia en la modalidad a distancia no implica actividades de investigación o extensión, subsumiendo también las instancias de desarrollo laboral universitario a dicha tarea.

En síntesis, en clave de privatización y mercantilización del sistema, la expansión de la EaD presenta desafíos que en lo inmediato tensionan la matriz público-estatal en un doble movimiento. Por un lado, al instalar lógicas mercantiles en las universidades públicas a través del arancel; de la potencial presencia de actores comerciales no sólo en la provisión de la EaD como un servicio sino en todas las tareas complementarias necesarias para su desarrollo; de la creciente cantidad de convenios y alianzas público-privadas en ese sentido, acelerados desde la pandemia; del reforzamiento de una lógica de competencia entre las ofertas; de la tabicación del trabajo de lxs docentes y de la pérdida de ciudadanía universitaria, entre otros. Por otro lado, la tensión de hecho, en tanto el sector privado muestra un desarrollo superlativo de la matrícula en la modalidad, principalmente en el nivel de grado, el que caracterizamos como el corazón de esta matriz.

Conclusiones

El nuevo escenario del país, con un gobierno de derecha radical que promueve un discurso fuertemente promercado y de descalificación de todo lo vinculado con lo público, nos hace volver sobre la palabra escrita, sobre “los anteojos” con los que miramos la realidad nacional en general y la universitaria en particular.

Muchas de las dimensiones que identificamos como inherentes al sistema universitario local aparecen ahora en plena convivencia con, por un lado, un feroz ataque material y simbólico al complejo entramado que constituye “lo público”, universidades incluidas, que merma la capacidad misma de supervivencia de

las instituciones y sus quehaceres tal como las conocimos hasta ahora, y que corroe esa misma matriz que caracterizamos como propia. Y, por otro lado, con la afluencia de lo que divisábamos en términos de tendencias bajo una forma “a la argentina”, de manera solapada y en ciernes, y ahora se nos enfrenta de manera brutal, acelerando los procesos de privatización y mercantilización locales.

Argentina se caracteriza por un sistema universitario de matriz público-estatal que se refrenda no sólo en términos numéricos: más estudiantes, más instituciones, más gasto, más investigadorxs y producción de conocimiento en el sector estatal; sino también por el lugar de centralidad simbólica que ocupan las UUNN en dicho entramado.

A lo largo del relato, destacamos dos elementos que abonaron a “contener” el fenómeno de privatización y mercantilización en el país, constituyendo a Argentina como una *rara avis* en la región: la matriz público-estatal pero también las características propias del sector privado nacional. Y, sumado a ambas dimensiones, el rol que tuvo la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como ente regulador de la expansión cuantitativa pero también cualitativa de este último sector. En clave comparativa, el grado de institucionalidad y el rol que fue perfilando la CONEAU en materia de habilitación de nuevas instituciones fue un elemento sobresaliente respecto de procesos similares en países vecinos, en tanto ofició de contención a la proliferación desbocada de nuevas instituciones de muy baja calidad y escasa infraestructura, garantizando sostener la legitimidad de todo el sistema.

Estos dos últimos puntos nos permiten argumentar que Argentina es una excepción en el contexto regional por la configuración volcada a lo público de su SES, pero también por la forma que asumen los procesos de privatización y mercantilización a nivel local: de baja privatización, pero con dinámicas mercantilizadoras crecientes, principalmente en la oferta por fuera del nivel del grado.

La reconstrucción histórica de la configuración del sector estatal, desde un origen difuso a momentos de expansión promovidas desde el Estado, dan cuenta de su rol preponderante en la ampliación de la oferta público-estatal en cada uno de esos momentos, como parte de una respuesta ante diferentes situaciones coyunturales: las universidades regionales del Plan Taquini en los 70 ante la radicalización política del estudiantado; las universidades *del Conurbano* en los 90 y su consecuente impacto en la relación de fuerzas dentro del CIN; las universidades *del Bicentenario* en los 2010, como parte de un proceso de democratización pero también de construcción de poderes locales. Pero, además, se resalta el rol estatal conteniendo la expansión del sector privado hasta entrado el siglo XX y luego de la LES y con la CONEAU, en la regulación de esa expansión y su impacto en el conjunto del sistema.

En este derrotero histórico, hay ciertos elementos que se fueron conformando como parte constitutiva de esa matriz público-estatal y que reconstruimos en el capítulo, tales como la gratuidad y el ingreso irrestricto; la forma de gobierno colegiada amplia, con el peso de la autonomía y el cogobierno, aún bajo sus distintas modelizaciones en las UUNN no tradicionales; el fuerte peso de las carreras profesionales en la oferta académica y la impronta profesionalista del sistema; y, por último, la preservación –contra todos los embates y muchas veces a costa de precarizaciones varias– de cierto halo de excelencia académica y calidad. De lo que se desprenden dos características centrales del sistema universitario público: el peso específico del actor estudiantil en el campo de la política universitaria en particular y de la política en general; y la legitimidad, aunque puesta en tensión en los últimos años, de las UUNN no sólo como dispositivo de movilidad social sino también como baluarte de calidad. Lo que pareciera actuar como un dique fundamental contra la propagación en el ámbito universitario de la idea de que “lo privado es mejor”, que ofició históricamente como una de las premisas para los procesos de privatización en los otros niveles.

Ello no implica, sin embargo, la ausencia de procesos de privatización y mercantilización pero sí, modalidades particulares que asumen una clave local en el nivel.

Como vimos, se desarrolló una primera etapa “tardía y mixta” –si comparamos con otros países de la región– de creación de instituciones privadas que se habilitó con la Ley 14557/58 hacia fines de la década del 50 y que involucró al sector católico y la proliferación de sus instituciones, muchas de las cuales contaban con un desarrollo previo, pero también universidades laicas y de corte profesional. Y luego, un segundo momento más explosivo, concentrado en los primeros años 90, en el que conviven dos procesos que, a nivel regional, correspondieron a períodos distintos, y podríamos denominar de “yuxtaposición de olas”. La aparición de unas pocas instituciones con perfil más académico, centradas en el posgrado y la investigación, de tinte elitista, que resultan más cercanas a la caracterización de “segunda ola”; y una amplia mayoría de instituciones laicas que responden a intereses de grupos empresariales o profesionales, con una oferta de bajo costo (de “tiza y pizarrón”) y centradas en el otorgamiento de credenciales, más cercanas a la “tercera ola”. Este proceso tiende a mermar luego de la sanción de la LES y la puesta en marcha de la CONEAU y su fuerte impronta regulatoria.

Es decir, no se crearon de manera desmedida instituciones de baja o nula calidad, como en gran parte de los países de la región, en donde estos procesos supusieron la expansión sin control de universidades denominadas “garage” o “patito”, haciendo referencia a las malas condiciones institucionales, a la baja calidad de su oferta y su infraestructura. Sino, más bien, en un contexto de creciente polarización social, aparecen de manera concomitante instituciones ligadas a procesos de distinción social que oficiaron como refugio de fracciones de clase, e instituciones para dar respuesta a la creciente demanda por credenciales educativas en el nivel superior.

Todo este proceso y sus características llevó a la configuración de un sector privado también bastante atípico respecto de

sus pares en la región, que suma a la regulación estatal sobre la calidad de las instituciones cierta contención a la dimensión lucrativa de la privatización, en tanto las entidades privadas que brindan ES deben constituirse como entidades sin fines de lucro, obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación (artículo 62, LES). Esta disposición evitó así la proliferación de instituciones orientadas exclusivamente por un fin lucrativo que, como sucedió en otros países, tendieron a poner en cuestión la calidad de la enseñanza y las titulaciones y, de esta manera, la legitimidad y credibilidad del sistema en su conjunto. Por otro lado, se resalta el peso específico que tienen en la oferta académica del sector privado las ciencias de la salud y más específicamente la carrera de Medicina. Pareciera que, en este campo, mientras en las UUNN se promovieron ingresos más restrictivos que en otras carreras, el sector privado encontró allí un nicho de mercado, que también da cuenta de la presencia de ciertos grupos profesionales particulares dispuestos a invertir y generar sus propios espacios de socialización profesional.

En términos concretos, el sistema universitario argentino presenta actualmente una preponderancia del sector estatal, en cuanto a matrícula, graduadxs, instituciones y participación en el gasto. Aunque algunos indicadores muestran indicios que vale la pena considerar. En primer lugar, desde los años 90, el sector privado tendió a concentrar la mayor cantidad de instituciones y es recién en el año 2015 que se invierte dicha variable por primera vez en más de dos décadas, configurando una oferta equiparada, con una leve preponderancia del sector estatal. En segundo lugar, la concentración de la matrícula que, si bien es mayoritariamente estatal (80%), registra, aún en un escenario de una gran incorporación de nuevos estudiantes a la universidad, una tendencia decreciente para el sector (pierde 10 puntos porcentuales entre 1990 y 2016). Fenómeno que hay que seguir observando luego de un tibio repunte con posterioridad al año 2017 y en contexto de pandemia y pospandemia. A lo que sumamos el dato de los egresadxs por sector de gestión, donde el sector

privado aumenta su participación y presenta una tasa de crecimiento anual más acelerada que el estatal.

Asimismo, el otro componente clave de la matriz público-estatal expresada en números es la estructura del gasto en ES, que en Argentina se caracteriza por su fuerte componente estatal y por un financiamiento orientado a la oferta, es decir, a financiar directamente del Tesoro Nacional a las instituciones, montos que se erogan principalmente en el ítem de salarios. De allí que no sólo la participación del sector estatal en el gasto total en ES es principal, sino que, el financiamiento a las UUNN y a todo el sistema en general tendió a incrementarse, lo que se corrobora observando la evolución de la participación porcentual del presupuesto transferido a las UUNN en el PBI, que presenta un crecimiento importante en la primera década de los 2000, para luego registrar un decrecimiento entre los años 2015 y 2019.

El análisis de las singularidades del desarrollo de los sectores público-estatal y privado, así como la presentación de distintos indicadores, nos permitió caracterizar la fuerte impronta público-estatal del sistema universitario argentino y la matriz que configura el corazón del mismo.

Sin embargo, a pesar de que el caso argentino no abunda en una proliferación descontrolada de la lógica mercantil, sí se observa en las dinámicas de expansión vertical y horizontal que conllevan el crecimiento del posgrado y la EaD, indicios de lógicas mercantilizantes en ascenso que abonan a formas no explícitas de mercado en la ES.

Respecto de los posgrados, inicialmente, en un contexto de escasos recursos y auspiciado por la LES, la proliferación del nivel respondió a una búsqueda de las instituciones públicas (bajo la lógica de autofinanciamiento) por mejorar el ingreso de recursos propios, en tanto supone el pago por parte de lxs estudiantes de una matrícula y arancel; al mismo tiempo que su forma de expansión desbocada e intempestiva tendió a responder a lógicas de mercado, como marca originaria de la expansión del nivel.

Lo que nos lleva a preguntarnos por cuánto de estas lógicas siguieron operando en un contexto de expansión de los sistemas, pero en el marco de un nuevo ciclo de política bajo el paradigma de la inclusión educativa y el derecho a la ES, que se inicia a comienzos de siglo XXI y que tuvo su correlato en términos materiales en incrementos del presupuesto tanto para las IES como para el desarrollo de la CyT.

Cierto es que, en un sistema de matriz público-estatal, donde se destaca como uno de sus componentes centrales la gratuidad de la educación estatal, el posgrado viene a tensionar “desde arriba” dicha dimensión constitutiva y a operar bajo una lógica de expansión mercantilizada.

En el caso de la EaD, se destaca su notable crecimiento matricular en los últimos 10 años, pero también que dicho crecimiento se dio principalmente en el nivel del grado, en el cual prácticamente se invierte la distribución entre los sectores respecto de la modalidad presencial, en tanto el sector privado concentra la mayor proporción de estudiantes, nuevxs inscriptxs y egresadxs. Aun cuando representan una proporción menor respecto del conjunto total de ofertas y matrícula, en un escenario de creciente demanda por estos nuevos formatos y modalidades híbridas de habitar el sistema universitario con las que convivimos desde la pospandemia, representan un desafío “desde los costados”.

En ambos desarrollos se observa una matriz pública-estatal más maleable y borrosa que en el nivel del grado presencial que, si bien sabemos que reúne la mayor cantidad de ofertas y estudiantes, constituyéndose en el corazón del sistema y en el núcleo duro de dicha matriz, convive, cada vez con mayor amplitud, con el desarrollo de estos otros territorios en clara expansión y bajo lógicas mucho más disponibles a la mercantilización.

En síntesis, en este capítulo dimos cuenta de las características principales del SES argentino con el propósito de dilucidar la forma que asumen los procesos de privatización y mercantilización en un sistema caracterizado por su fuerte impronta

público-estatal, que aparecen muchas veces, a los ojos de los propios actores universitarios, como desdibujados, pero no por ello inexistentes y al acecho. De hecho, corroboramos cómo hubo momentos precisos en los que el sector privado tuvo “ventanas de oportunidad” para incrementar su participación en el mundo universitario, no sólo en términos de buscar una mayor rentabilidad sino también en términos ideológicos, promoviendo la idea de que “lo privado es mejor” y con ello la desjerarquización de lo público.

Asimismo, observamos que el caso argentino no presenta un sistema orientado cabalmente por las tendencias regionales, pero sí encontramos casos de instituciones y algunas dimensiones que se inscriben en dichas tendencias de privatización y mercantilización. Como, por ejemplo, la Universidad Siglo 21, la lógica arancelaria en las ofertas del posgrado y la EaD, la presencia del sector privado en ambos desarrollos, entre otras dimensiones.

A lo que podríamos sumar el rol de muchas universidades privadas como usinas de construcción de la agenda pública y como espacios de formación de muchos profesionales y funcionarios de gobierno, que luego atentan contra lo público mismo, universidades incluidas. De este modo, se observa para el caso argentino la dimensión económica de los procesos de privatización y mercantilización pero también una dimensión ideológica.

Sobre este escenario se desplegaron en los últimos años dos fenómenos que desafían a las instituciones universitarias de manera novedosa e intempestiva. En primer lugar, la pandemia y sus efectos, todavía hoy no del todo claros. En segundo lugar, las implicancias de un gobierno de derecha radical y neoliberal con fuertes componentes fascistas y conservadores, que ha identificado en las UUNN uno de sus principales enemigos.

Ante este escenario adverso, propicio para el recrudecimiento de la avanzada privatizadora en el país, la comunidad universitaria va creando y recreando otros discursos, otras palabras, otros saberes, otros gestos, que la potencian como actor político

y tienden a recomponer el lazo colectivo y el valor de lo público –en un sentido ampliado– como parte inescindible de lo común.

Bibliografía

- Adrogué, Cecilia; García de Fanelli, Ana; Pita Carranza, María y Salto, Dante J. (abril-junio de 2019). Las universidades frente al aseguramiento de la calidad y las políticas de financiamiento de la investigación: estudios de caso en el sector privado argentino. *Revista de la educación superior*, 48(190), 45-70. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602019000200045&lng=es&tlng=es.
- Algañaraz Soria, Víctor Hugo (2016). Peronismo, dictadura y universidades privadas en la Argentina de los años 70. *Sociohistórica* (37), Artículo 002. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7394/pr.7394.pdf
- Algañaraz Soria, Víctor Hugo (2018). Universidad ¿laica y pública o confesional y privada? La constitución de las universidades católicas en Argentina, como espacios refractarios al reformismo universitario (1955-1958). *Argumentos* (20), 44-76. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/3092>
- Algañaraz Soria, Víctor Hugo (2019). El circuito de las universidades privadas en Argentina (1955-1983): entre la autonomía académica y la heteronomía del campo de poder. Hacia una tipología de sus instituciones. *Sociológica* (México), 34(96), 275-318. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732019000100275&lng=es&tlng=es.
- Aragón Falomir, Jaime y Rodríguez Santiago, Andrés (2023). L'enseignement supérieur privé en Argentine: un circuit de reproduction des inégalités? En *Universités privées: la fabrique des inégalités. Leçons d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie* (pp. 91-136). Paris: Karthala. <https://www.researchgate.net/publication/367632700>
- Atairo, Daniela (2014). *El revés de la trama: cambios en el gobierno de la Universidad Nacional de La Plata durante 1986-2014* [Tesis de doctorado]. FLACSO-Argentina.
- Araujo, Sonia; Walker, Verónica y Corrado, Rosana (2020). La evaluación de los posgrados a distancia en la Argentina. En Sonia Araujo (organizadora), *Educación de posgrado en el Mercosur. Los posgrados a*

- distancia*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Barsky, Osvaldo (2022). *La educación universitaria privada en Argentina*. En Francisco José Miguel Talento Cutrin (comp.), *100 años de Reforma Universitaria: principales apelaciones a la universidad argentina*, 1. Buenos Aires: CONEAU-Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. <https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/100Anios-Tomo1.pdf>
- Barsky Osvaldo y Corengia, Angela (2017). La educación universitaria privada en Argentina. *Debate Universitario*, 5(10), 31-70. <https://doi.org/10.59471/debate2017110>
- Buchbinder, Pablo (2005). *Historia de las universidades argentinas*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Buchbinder, Pablo (2020). El sistema universitario argentino: una lectura de sus transformaciones en el largo plazo (1983-2015). *Revista de la educación superior*, 49(193), 45-64. <https://doi.org/10.36857/resu.2020.193.1026>
- Camou, Antonio (2002). Reformas estatales de “segunda generación” y reformas universitarias en la Argentina actual (o de por qué es bastante más fácil privatizar una línea aérea que reformas una universidad). En Krotsch, Pedro (organizador) *La universidad Cautiva*. La Plata: Al margen.
- Carli, Sandra (2012). *El estudiante universitario. Hacia una historia del presente de la educación pública*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Chiroleu, Adriana (2012). Expansión y privatización creciente de la educación superior universitaria en Argentina: ¿cambios en la oferta y/o en la demanda? VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2012. Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. http://memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1709/ev.1709.pdf
- Clark, Burton (1972). The Organizational Saga in Higher Education. *Administrative Sciences Quarterly*, (17).
- Clark, Burton (1991 [1983]). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen.
- CONEAU [Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria] (2021). *Los sistemas institucionales de Educación a Distancia: análisis de la primera experiencia de evaluación y validación*. Pablo Tovillas, Daniela de Michele, Hernán Giorgini, Roberto Igarza; editado

- por Jorge Lafforgue; Laura Romero. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CONEAU-Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria. <https://www.coneau.gob.ar/archivos/publicaciones/18-03-2021-Los-SIED-en-la-Argentina.pdf>
- Dallaglio, Lucila María Teresa (2018). *Distinción social y elitización: prácticas sociales, sociabilidad y estilos de vida de estudiantes de la Universidad de San Andrés* [tesis de doctorado]. Universidad Nacional de General Sarmiento - Instituto de Desarrollo Económico y Social, Argentina.
- De la Fare, Mónica y Lenz, Sylvia (2012). *El posgrado en el campo universitario. Expansión de carreras y productividad en la Argentina*. Buenos Aires: IEC-CONADU / CLACSO.
- Del Bello, Juan Carlos; Barsky, Osvaldo y Giménez, Graciela (2007). *La universidad privada argentina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Di Marco, María Cecilia; Zelaya, Marisa y García, Lucía (2020). De la educación a distancia a la virtualidad: un crecimiento acelerado en la formación de posgrado en la Argentina. En Sonia Araujo (org.), *Educación de posgrado en el Mercosur. Los posgrados a distancia*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Doberti, Juan Ignacio; Gabay, Gabriela y Levy, Melina (2020). *El presupuesto universitario en la Argentina: ¿cuánto, cómo, dónde y a quiénes?* Cuadernos del INAP, 1(7). <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/CUINAP/article/view/182>
- Emmerich, Gustavo (2000). América Latina: ¿Más Estado? ¿Más mercado? ¿O mejor, más sociedad? En Oscar Oszlak (comp.), *Estado y sociedad. Las nuevas reglas del juego*, 2 (pp. 299-314). Buenos Aires: Eudeba/UBA.
- Escudero, María Celeste y Salto, Daniel (enero-junio de 2019). Más mercado, menos Estado: el financiamiento de los posgrados en Argentina. *Espacios en Blanco. Revista de Educación*, 1(29), 65-84.
- García de Fanelli, Ana María (1997). La expansión de las universidades privadas. *Revista Pensamiento Universitario*, a. 5, (6), 56-72.
- García de Fanelli, Ana María (2016). *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2016. Informe Nacional: Argentina*. Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA).
- García de Fanelli, Ana María y Balán, Jorge (1994). Expansión de la oferta universitaria: Nuevas instituciones, nuevos programas. *Educación Superior* (106). <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3409>

- García de Fanelli, Ana María (2019). El financiamiento de la educación superior en América Latina: tendencias e instrumentos de financiamiento. *Propuesta Educativa*, 28(52), 111- 126.
- Gentili, Pablo y Saforcada, Fernanda (2010). La expansión de los posgrados en ciencias sociales. Desigualdad regional, competencia y mercantilización en América Latina. *Cuadernos de FLACSO*, (2).
- González, Alejandro Héctor y Martín, María Mercedes (2017). Educación superior a distancia en Argentina: tensiones y oportunidades. *Trayectorias Universitarias*, 3(4), 3-11. <http://revistas.unlp.edu.ar/TrayectoriasUniversitarias>
- Guido, Luciana y Versino, Mariana (2012). La Educación Virtual en las Universidades Argentinas. *Documentos para el debate*. IEC/CONADU. <https://iec.conadu.org.ar/2012/06/01/la-educacion-virtual-en-las-universidades-argentinas-2012/>
- Krotsch, Pedro. (1993). La universidad argentina en transición: ¿del Estado al mercado? *Revista Sociedad*, (3), 5-29.
- Krotsch, Pedro (1996). El posgrado en la Argentina: una historia de discontinuidad y fragmentación. *Pensamiento Universitario*, (4/5), 43-56.
- Krotsch, Pedro (1997). El peso de la tradición y las recientes tendencias de privatización en la universidad argentina: hacia una relación público-privado. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 2(4). <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php/avaliacao/article/view/978>
- Krotsch, Pedro (2003). *Educación superior y reformas comparadas*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Krotsch, Pedro y Atairo, Daniela (2008). *De la proliferación de títulos y el desarrollo disciplinario en las universidades argentinas*. Buenos Aires: Editorial IIPE-SPU.
- Lanfri, Nora; Naveiro, Silvia y Salto, Dante (2020). Las carreras de posgrado a distancia en la Argentina. En Sonia Araujo (org.), *Educación de posgrado en el Mercosur. Los posgrados a distancia*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Levy, Daniel (1986). *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press.
- Leher, Roberto (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 y Florencia

- Stubrin (comp.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. (pp. 15-65). Rosario: CLACSO/Homosapiens Ediciones.
- Marotias, Ana (2019). El rol de la educación a distancia en la universidad pública argentina (1986-2016) [tesis de doctorado]. FLACSO-Argentina.
- Mignone, E. milio (1996). Título académico, habilitación profesional e incumbencias. *Revista Pensamiento Universitario* 4/5, 83-99.
- Mignone, Emilio (1998). *Política y Universidad. El Estado Legislador*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Moore, Florencia (2020). La configuración de la carrera docente-académica en el circuito de universidades privadas de investigación (1995-2015): un estudio de caso en la Facultad de Ciencias Biomédicas de la Universidad Austral y en la Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella [tesis de maestría]. FLACSO-Argentina.
- Nosiglia, María y Fuksman, Brian (2021). La regulación de la educación a distancia y la experiencia previa de los académicos argentinos para desarrollar su actividad docente en entornos virtuales antes de la irrupción de la pandemia. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, 33(2), 321-350. <https://doi.org/10.54674/ess.v33i2.350>
- Pérez Rasetti, Carlos (2014). La expansión de la educación universitaria en Argentina: políticas y actores. *Integración y conocimiento. Revista del Mercosur educativo*, (2).
- Prego, Carlos (1999). Universidad, investigación y reforma: cruces y desencuentros. *Revista Pensamiento Universitario*, (8), 113-118.
- Rabossi, Marcelo. (2011). Differences between public and private universities' fields of study in Argentina. *Higher Education Management and Policy*, 23(1), 67-85. <https://doi.org/10.1787/hemp-v23-1-en>
- Rama, Claudio (2017). *La nueva fase de la universidad privada de América Latina*. Buenos Aires: Teseo / UAI.
- Rovelli, Laura (2012). Dinámicas históricas y lógicas de expansión universitaria en la Argentina. En Adriana Chiroleu, Claudio Suasnabar y Laura Rovelli, *Política universitaria en Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes*. IEC-CONADU-UNGS.
- Sánchez Martínez, Eduardo (2020). Las universidades privadas y sus grandes desafíos: la enseñanza, el desarrollo de la investigación, la gobernanza. En Carlos Marquis (ed.), *La Agenda Universitaria V: criterios y propuestas de gestión y políticas universitarias*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.

- SPU [Secretaría de Políticas Universitarias] (2019). Anuario de Estadísticas Universitarias 2019. <https://drive.google.com/file/d/1liKjIILMrR9IJ8-GCvVbIA4UFjMZ3Eb9/view>
- Strah, Martín (2023). El rol de la CONEAU en la creación de nuevas universidades privadas *Pensamiento Universitario*, (21). <https://www.pensamientouniversitario.com.ar/index.php/2023/05/09/el-rol-de-la-coneau-en-la-creacion-de-nuevas-universidades-privadas/>
- UNESCO-IESALC [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe] (2008). Declaración y plan de acción. II Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRES 2008). Cartagena de Indias, 4-6 de junio de 2008. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000181453.locale=es>
- UNESCO-IESALC (2018). Declaración de la III Conferencia regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (CRES 2018). Córdoba, Argentina, 11-14 de junio de 2018. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf00000376753>
- Unzué, Martín y Rovelli, Laura (2017). Cambios, tendencias y desafíos de las políticas científicas recientes en las universidades nacionales de Argentina. *Tla-melaua* 11(42), 242-261. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.9836/pr.9836.pdf
- Zelaya, Marisa (2003). El marco legislativo de las universidades privadas: el caso argentino y mexicano [ponencia]. Congreso Nacional SAECE (Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación).
- Zelaya, Marisa (2012). La expansión de universidades privadas en el caso argentino. *Pro-Posições*, 23(68), 179-194.

CAPÍTULO 8

La privatización de las universidades en el contexto de pandemia¹

Lucía Trotta y Daniela Atairo

La pandemia de COVID-19 instaló a nivel mundial un tiempo inédito e impensado, cuyas implicancias en términos sociales, económicos, políticos, psicológicos, afectivos, aún no se terminan de evidenciar. Gran parte de las actividades humanas se vieron trastocadas, dando paso a nuevos modos de encontrarse, relacionarse y, también, de investigar, enseñar y aprender.

La suspensión de las actividades educativas presenciales se produjo de manera veloz en la región. El 12 de marzo de 2020 se inició un proceso de cierre de las instituciones de educación superior (IES) que en menos de una semana alcanzó a casi la totalidad de la población de estudiantes y docentes. Según datos de la UNESCO-IESALC (mayo de 2020), el cierre de las instituciones

¹ Este trabajo se desarrolló como parte del capítulo universitario de la publicación *Situación laboral y educativa de América Latina en el contexto de la pandemia COVID-19: principales tendencias*, estudio llevado adelante por la Internacional de la Educación América Latina (IEAL) en conjunto con CIFRA-CTA, Instituto Marina Vilte-CTERA y el IEC-CONADU. Allí aparece una primera versión bajo el título: “Procesos de privatización y mercantilización de las universidades de América Latina y el Caribe en contexto de pandemia”.

afectó aproximadamente a unos 23,4 millones de estudiantes y a 1,4 millones de docentes en América Latina y el Caribe. En un breve lapso temporal, instituciones cuya matriz organizativa responde a parámetros de la presencialidad y cohabitabilidad y cuya institucionalidad —aunque atravesada por vientos democratizadores— sigue en gran parte anclada en lógicas decimonónicas, tuvieron que recrear sus funciones en formatos parcialmente explorados hasta entonces, y en un contexto de incertidumbre y zozobra generalizada.

Las acciones estuvieron concentradas en garantizar la continuidad de las propuestas formativas mediante la virtualización *forzada*. Ello supuso, sin demasiada posibilidad de reflexión y en un contexto de emergencia, migrar la transmisión cultural, de saberes y conocimientos, de formatos presenciales a otras formas que implican distintos grados de conexión y desconexión (Dussel, Ferrante y Pulfer, 2020). De pronto, grandes discusiones en torno a las tecnologías y sus usos educativos quedaron subsumidas con la irrupción de la *educación remota de emergencia* (Hodges et al., 2020),² donde el acceso a dispositivos, conexiones y “cuartos propios” se revelaron en nuestras latitudes como indicadores de nuevos obstáculos en torno al ejercicio efectivo del derecho a la educación. Además, lxs docentes universitarixs debieron sostener la enseñanza remota con diversos condicionantes: escasa experiencia previa en dicha modalidad, solapamiento del trabajo académico con la complejidad que asumió la vida doméstica, recursos tecnológicos propios, acceso disímil a la conectividad y, dada la inmediatez del cambio, limitaciones para la planificación y la reflexión pedagógico-didáctica.

Al mismo tiempo, observaban con incertidumbre cómo la enseñanza, la universidad y la sociedad transitaban un

² La *educación remota de emergencia* tiene como principal objetivo brindar un acceso temporal a la propuesta de enseñanza de manera rápida y disponible durante la crisis, de allí la distinción necesaria del “aprendizaje en línea”, producto de procesos y propuestas a largo plazo. El cambio en la enseñanza hacia un modo alternativo debido a circunstancias de crisis, pone en cuestión la planificación, preparación y desarrollo de las propuestas pedagógicas en línea (Hodges et al., 2020).

cambio que seguramente modificaría sus condiciones laborales y profesionales.

Si bien las medidas de aislamiento afectaron al conjunto de funciones que llevan adelante las instituciones universitarias, en este capítulo se analizan los procesos que se desplegaron en el afán por sostener la enseñanza universitaria en tiempos de pandemia y su impacto en términos de privatización de los sistemas. El capítulo plantea un argumento central: las necesarias readecuaciones de los sistemas de educación superior (SES) al nuevo contexto fueron escenario para la profundización de viejas tendencias de privatización y mercantilización de la educación superior (ES), pero también para la emergencia de nuevas formas, producto del reposicionamiento de actores del mercado educativo. Si bien muchas de estas tendencias son comunes a un despliegue global, las mismas se asientan sobre características vernáculas de los SES en la región.

El análisis se basa en un estudio sistemático del informe de “Coyuntura Latinoamericana” elaborado por el Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas realizado por la oficina regional de la IEAL. También se recabó información publicada por el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL-UNESCO) sobre la región y noticias sobre iniciativas gubernamentales difundidas en sitios de Internet y cuentas de redes sociales de organismos oficiales de los países; se relevaron y sistematizaron documentos y actividades de organizaciones pertinentes por el tema en cuestión y notas de prensa sobre núcleos significativos identificados. Además, se realizaron un conjunto de entrevistas a dirigentes sindicales de nivel universitario. El estudio se realizó entre mayo y diciembre del 2020, meses en los cuales la orientación de las medidas fue cambiando en paralelo a la extensión y la complejización del escenario sociosanitario. Dada la relación de autonomía de las universidades respecto del Estado, resultó difícil acceder a la diversidad de procesos en los que se involucraron estas instituciones. De allí que el estudio señala tendencias y ejemplos, como *botones de*

muestra, de procesos que involucran dinámicas de privatización y mercantilización de la ES en la región.

1. Dimensiones sociopolíticas e institucionales que definieron las respuestas de los sistemas universitarios frente a la pandemia

El análisis recupera una mirada sobre las condiciones sociopolíticas e institucionales y las características particulares del nivel terciario en la región y su especificidad respecto de los grados de autonomía que guarda en comparación con los otros niveles educativos.

Se señalan tres dimensiones centrales en la construcción de las respuestas nacionales ante la situación de pandemia en el campo de la ES, una de las cuales es el interés central de esta publicación: el grado de privatización y mercantilización. A ella se suman dos dimensiones clave: el desarrollo previo de la educación a distancia (EaD) y sus modalidades, porque fueron la condición de base para la continuidad de la enseñanza sin universidades abiertas, y las desigualdades existentes hacia el interior de cada sistema, en términos de acceso y específicamente respecto de la denominada brecha digital, en tanto el acceso a la enseñanza estuvo mediado por el acceso a las tecnologías digitales. Además, resulta central considerar los modos en que cada sistema tramitó la demanda por mayor ES en las últimas décadas, si dentro de la matriz público estatal o a través del sector privado, como hemos visto en los capítulos previos.

En este apartado se pondrá el foco en estas últimas dos dimensiones que fueron clave en la configuración de la respuesta ante el proceso de *educación virtual forzada*: el desarrollo previo de la EaD y las brechas de acceso y digital.

1.1 La educación a distancia en la región: bases heterogéneas para la implementación de la educación remota de emergencia

El desarrollo previo de la EaD en cada uno de los países ha sido una variable clave en la respuesta a la continuidad de la enseñanza a través de plataformas virtuales en el contexto del COVID-19. En algunos países, la regulación gubernamental existente había favorecido su desarrollo previo, entonces, las capacidades institucionales basadas en la infraestructura tecnológica y la existencia de recursos didácticos y docentes con formación en enseñanza virtual generaron mejores condiciones para la continuidad de la enseñanza. Sin embargo, la escala, la inmediatez y la universalización convirtieron igualmente el proceso en un gran desafío que requirió de medidas estatales y de gobierno.

En línea con una tendencia mundial (OCTS-OEI, 2019), la expansión significativa de la EaD es una de las grandes transformaciones de la ES en la región en las últimas décadas, bajo el modelo dominante de “*blended learning*” o “semivirtual” (Rama, 2016). Más recientemente, en el marco de fuertes transformaciones tecnológicas y del desarrollo de tecnologías digitales, se posibilitó la emergencia de la “educación virtual” y el enriquecimiento de las propuestas de EaD, habilitando nuevas formas de encuentro entre docentes y estudiantes, donde la interactividad es el elemento primordial (Guido y Versino, 2012).

Para el año 2000, la EaD en la región tenía menos de 200.000 estudiantes universitarios. A partir de ese año, se registra un crecimiento interanual del 24% que lleva a que en el 2010 los estudiantes alcancen el millón y medio, representando el 7% de la cobertura regional. A los 5 años, ese número creció, ubicándose entre 2,5 y 3 millones, de los cuales el 60% (1,6 millones) eran estudiantes de universidades brasileñas (Rama y Cevallos Vallejo, 2015; Rama, 2016). En un informe del OCTS-OEI (2019), se registra que en la región Iberoamericana, en el año 2010, el número de estudiantes universitarios en la modalidad a distancia alcanzaba casi 2 millones y medio, representando un 11,7% de los 21 millones de estudiantes universitarios de primer título. Asimismo, se

registra que durante siete años la modalidad creció un 73%, una tasa muy superior a la registrada en la modalidad presencial, que llegó apenas a un 27% durante el período. Ese ritmo de crecimiento se plasma en los 4 millones trescientos mil estudiantes que se registraron en el 2017, aumentando su representación respecto del total de estudiantes al 15,3%.

Esta expansión se produjo con predominio de propuestas unimodales bajo el formato semivirtual, con instancias formativas presenciales obligatorias. Pero unos años previos a la pandemia ya se reconocía la existencia de una tendencia hacia la multimodalidad, que supone una oferta más diferenciada de EaD, que va desde las nuevas ofertas 100% virtuales hasta la flexibilización de la educación presencial, en donde los estudiantes realizan asignaturas a distancia o virtuales; además de habilitar la realización de los denominados MOOC³ (Massive Open Online Course o Curso En Línea Abierto y Masivo, en español) sujetos a evaluaciones por las instituciones. Esta apertura dio lugar a la emergencia de nuevos proveedores: algunos locales, tanto en el sector público como privado, con importante presencia en Brasil, México, Colombia, Costa Rica, Venezuela y Puerto Rico; y otros transnacionales, como las experiencias recientes de los MOOC en México y Ecuador (Rama, 2016).

Estas diferencias en la regulación se plasman en el desarrollo que la modalidad tiene en los diferentes países: por ejemplo, Brasil es el país con mayor participación en la EaD, representando el 21% del total de la oferta en la región; luego le siguen Colombia, con el 18%; Honduras, con un 17%, y México, República Dominicana⁴ y Ecuador, que representaban alrededor del 13% (OCTS-OEI, 2019). Según los datos presentados en el capítulo dos, estos

³ Los MOOC son propuestas que tienen su origen hace menos de una década en Estados Unidos y que plantean con fuerza una nueva manera de entender la educación superior. En el apartado 2.2.4 se realiza un análisis con más detalle de estos nuevos formatos.

⁴ El desarrollo de la EaD en la República Dominicana tiene una larga tradición, aunque se encuentra en una etapa inicial de su desarrollo por su bajo grado de virtualización en el área pedagógica (OCTS-OEI, 2019).

mismos países son los que registran porcentajes altos en los indicadores clásicos de privatización. Se ratifica allí una asociación que la literatura especializada ha evidenciado al señalar que la oferta de EaD en la región fue dinamizada especialmente por el sector privado, potenciándose con los recientes procesos de internacionalización de la EaD. Actualmente, nuevos proveedores internacionales con ofertas 100% virtuales son responsables del 15% del total de la matrícula de EaD en la región (250.000 estudiantes), un porcentaje bastante superior al que representan en la modalidad presencial (Rama y Cevallos Vallejo, 2015). En este contexto, se registra cada vez más la presencia de grupos económicos internacionales que ofrecen formación académica en países con alto grado de privatización y mercantilización, cuya estrategia de ingreso es la adquisición de instituciones grandes con tradición previa en la EaD (Rama, 2016).

Es evidente, entonces, que en algunos países existían ciertas condiciones que permitieron con mayor facilidad dar respuesta a la continuidad de la enseñanza en el contexto de emergencia sanitaria. Pero la respuesta para la continuidad pedagógica no solo estuvo dada por el desarrollo de la EaD, sino también por la infraestructura existente en universidades basadas en la enseñanza presencial, públicas o privadas, con desarrollos en investigación y posgrado, y que contaban con plataformas de educación virtual como apoyo didáctico a las clases presenciales, donde se podían encontrar programas y cronogramas, bibliografía, ejercicios y espacios para la comunicación entre lxs estudiantes y lxs profesores. De allí que el desarrollo de estas plataformas más centradas en *e-support* permitió el posterior y relativamente rápido desarrollo de programas de *e-learning* en el contexto provocado por el COVID-19.⁵

⁵ Sin embargo, un estudio realizado en Argentina indica que aun cuando se tomaron medidas tendientes a la liberalización de datos para sitios educativos y las IES contaban con el desarrollo de entornos virtuales propios, fue necesario utilizar plataformas de reuniones y/o encuentros virtuales como Zoom, Google Meet, Jitsi Meet, Webex.Meet, entre otras, para las cuales fue necesario el acceso y

1.2. Viejas y nuevas desigualdades en la educación superior: brecha de acceso y brecha digital

El viraje planetario hacia una *educación remota de emergencia* se produjo sobre una situación de desigualdad estructural que atraviesa a las sociedades latinoamericanas y, en particular, sobre fuertes inequidades existentes en el acceso a la ES, como se analizó en el capítulo dos. Allí se describe que América Latina y el Caribe es una de las regiones que registró las expansiones de matrícula más notorias en los últimos años: entre 2010 y 2017 tuvo un crecimiento anual promedio de la matrícula del 4%, llegando a superar los 28 millones de estudiantes, pero se presentan situaciones muy dispares hacia dentro de la región (UNESCO-IESALC, 2020). Mientras que Argentina, Chile, Perú y Uruguay se ubican en la etapa de universalización de la ES, con tasas brutas de escolarización por encima del 50%, el resto de los países se encuentra en la etapa de masificación, con tasas de entre el 15% y el 50%, siendo Honduras el país con la menor cobertura, con un 16% (OCTS-OEI y Red ÍNDICES, 2019). A la desigualdad entre los países, se suma que no todos los segmentos de la población de un país se benefician de igual manera, ya que en la gran mayoría subsisten grandes diferencias en las tasas de participación según nivel de ingresos, género, etnia, lugar de residencia, etc.

En este contexto, contar con conectividad a Internet y la disponibilidad de dispositivos tecnológicos se constituyeron en factores centrales para la continuidad pedagógica, cuya falta de acceso vino a superponerse a las desigualdades existentes en el acceso al nivel. De allí que se postule que a la brecha de acceso se sumó en este contexto la denominada brecha digital, que se hizo más evidente porque la continuidad de los estudios supuso para lxs estudiantes contar con conectividad a Internet y equipamiento técnico como recursos indispensables para continuar con sus estudios, ser evaluadxs, obtener sus titulaciones, etc. Según un

conexión a internet (Consejo Provincial de Coordinación con el Sistema Universitario y Científico y ENACOM, 2020).

informe sobre “El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID- 19” (Katz, Jung y Callorda, 2020), el 32% de la población latinoamericana no tiene acceso a servicios de Internet y se presentan fuertes disparidades entre los países ante la irrupción de la pandemia de acuerdo a su desarrollo previo, siendo Chile, Uruguay, México, Brasil y Argentina los países que lideran el desarrollo electrónico en la región. Ello se condice con lo que remarca el informe de CEPAL (2020) que subraya que la falta de Internet, a pesar de los esfuerzos de los países por mejorar sus capacidades digitales, limitó el acceso al trabajo y la educación en 40 millones de hogares en América Latina. Siguiendo este informe, un tercio de la población cuenta con un acceso limitado o directamente no cuenta con acceso a las tecnologías digitales debido a su condición económica y social, en particular en función de su edad y localización.⁶ También señala la importancia de tener en cuenta la calidad de la conectividad porque las bajas velocidades de conexión inhabilitan el uso de las soluciones digitales de teletrabajo y educación en línea (el 44% de los países de la región no alcanza la velocidad de descarga que permite, por ejemplo, desarrollar varias actividades en línea simultáneamente), consolidando situaciones de exclusión (CEPAL, 2020).

En esta dimensión también se presentan desigualdades al interior de la región según nivel de ingreso y localización de los hogares: el 81% de los hogares del quintil de ingresos más alto cuentan con conexión a Internet, mientras que en los hogares del primer y segundo quintil representan solo el 38% y el 53%, respectivamente. Sin embargo, las desigualdades son más profundas en algunos países: mientras en Brasil y Chile más del 60% de los hogares del primer quintil tiene conexión a Internet, en Bolivia, Paraguay o Perú, solo el 3% de los hogares más pobres

⁶ Cabe destacar que, a pesar de las bajas tasas de conectividad en los hogares, que presenta mucha disparidad entre países, las tasas de líneas móviles son más elevadas y superan, en muchos casos, la cifra de una línea por persona (UNESCO-IESALC, mayo de 2020).

están en esa situación. En cuanto a la zona de residencia, el 67% de los hogares urbanos está conectado a Internet, mientras que en las zonas rurales esta cifra alcanza solo al 23%. Y, nuevamente, se registran desigualdades más profundas en algunos países: en Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú, más del 90% de los hogares rurales no cuentan con conexión a Internet e incluso en aquellos con mejores condiciones, como Chile, Costa Rica y Uruguay, solo cerca de la mitad de los hogares rurales están conectados (CEPAL, 2020).

Ahora bien, sostener procesos de enseñanza-aprendizaje en el nivel universitario en un contexto de pandemia y de educación remota de emergencia requirió contar con condiciones de acceso a Internet de alta velocidad; con acceso a dispositivos apropiados de uso individual en un espacio adecuado para el estudio y con un tiempo disponible que no se superpusiera con las tareas de cuidado y laborales. Así como cierto grado de alfabetización digital, que supone capacidades y habilidades para su uso y apropiación.

De allí que existan varios índices o medidas que conjugan algunas de estas variables, otorgando una mayor visibilidad a las distintas dimensiones que engloba una noción más tradicional de *brecha digital*. En el caso del GSMA *Mobile Connectivity Index*,⁷ que evalúa la conectividad en 170 países a partir de ponderar algunas de estas dimensiones, se evidencian fuertes desigualdades: Argentina, Chile, Uruguay, Perú, Ecuador y México son los países con un índice por encima de la media regional (más de 61 puntos), y Honduras, Nicaragua, Venezuela y Bolivia los más alejados (menos de 60). Una realidad sumamente contrastante con la de países como Australia, Canadá, Japón, EE.UU., Países Bajos, entre otros, que se acercan a los 90 puntos, alcanzado un índice de conectividad cercano a la universalización del acceso.

En este sentido, la pandemia visibilizó que el acceso a Internet y las tecnologías digitales era una deuda pendiente en la

⁷ Para ampliar información se recomienda indagar el siguiente link: <https://www.mobileconnectivityindex.com/>

región y que debe observarse desde un enfoque más integral que la idea de *brecha digital*, porque las necesidades que atraviesan la inclusión digital no son solamente físicas o materiales, sino que también están estrechamente relacionadas con el desarrollo de capacidades enlazadas como lo cultural, lo social, lo político, el trabajo, la ciudadanía. La democratización del acceso y de la conectividad se presentan como una estrategia para dicha inclusión y, por lo tanto, es insoslayable preguntarse a nivel institucional por las propuestas pedagógico-didácticas que ello implica (Martín, 2020) y que se fueron diseñando en el camino hacia la construcción de la educación remota de emergencia.

En esta línea emergen tópicos como el acceso a los tipos de dispositivos y a las acciones que éstos posibilitan; el tipo de contenido al que se accede; la capacidad para interactuar en entornos virtuales complejos de docentes, estudiantes y personal administrativo; que se suman a los aspectos educativos, culturales y sociales de cada institución y su comunidad en particular. En este aspecto, se incorporan dimensiones del orden del tiempo y espacio con el que cuentan docentes y estudiantes para dicha tarea —que presuponen desigualdades respecto a los saberes previos, el modo de relación que establece cada uno con las tecnologías, etc.— y la emergencia de nuevos modos y patrones de utilización y apropiación (Ayala y Marotias, 2020).

2. Procesos de privatización en contexto de pandemia: actores, discursos y acciones

Una vez declarada la pandemia por COVID-19, todos los países fueron dictaminando medidas hacia el distanciamiento y/o aislamiento social que implicaron la suspensión temporal de las clases en todos los niveles. En algunos países, se tomaron rápidamente decisiones orientadas a la planificación y gobierno de la crisis que abarcaron acciones como el diseño de planes integrales de gobierno, la difusión de orientaciones para la gestión de las instituciones educativas, la creación de sistemas de recolección

de información y monitoreo. Allí se pueden consignar experiencias como el Plan de Contingencia de la Educación Universitaria 2020 de Bolivia, el Protocolo de Orientaciones para Instituciones de Nivel Superior en Colombia, el Plan de Acción MINEDUC para Instituciones de Educación Superior en Chile o la Plataforma de Monitoreo de la COVID-19 en Brasil (SITEAL-UNESCO, s/f).

En el nivel superior, las políticas públicas e institucionales implementadas estuvieron orientadas por un principio fundamental: facilitar la educación remota de emergencia como respuesta para sostener la continuidad educativa. Dado el grado de autonomía de las universidades, que en algunos países de la región es muy amplio, la implementación de políticas públicas para el sector adquiere una especificidad que supone el respeto de márgenes de autogobierno. En este marco, se identificaron acciones gubernamentales dirigidas, principalmente, a contener la matrícula, facilitar conectividad y apoyar la transición hacia la educación remota de emergencia, sancionar o adecuar la normativa vigente en pos de garantizar la legalidad de los procesos en formato virtual, promover articulaciones entre el nivel secundario y el nivel superior, adecuar o suspender las pruebas de admisión universitarias y, en menor medida, apoyar el trabajo docente, entre otras.

Dentro de este tipo de disposiciones, cabe destacar la sanción de nueva normativa o modificación de la vigente para viabilizar la EaD con reconocimiento formal. En algunos países, como Perú, las normativas imponían una serie de restricciones asociadas a una percepción negativa sobre la calidad de esta modalidad, por lo que en este contexto se adecuó la ley, estableciendo una serie de requisitos para que se pudieran dictar programas a distancia. En otros, como Colombia y Paraguay, las regulaciones exigían una acreditación previa para poder operar, por lo que se tomó la decisión de autorizar el cambio temporal de modalidad mientras durara el cierre de las IES, de forma que los cursos pudieran impartirse a distancia sin necesidad de mayores trámites administrativos (UNESCO-IESALC, mayo de 2020). Y en la Argentina,

el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) avaló la continuidad pedagógica propuesta por el Ministerio de Educación mediante clases virtuales de los programas presenciales de las carreras de grado de las universidades.⁸

A continuación, se analizan dos dimensiones centrales que permiten observar los procesos de privatización y mercantilización en la región en este contexto. En primer lugar, la batería de medidas tendientes a dar respuesta a la crisis financiera de las universidades, en particular, en aquellas que dependen del cobro de un arancel para su funcionamiento. En segundo lugar, las diferentes acciones que posicionaron a los agentes tecnológicos en un lugar central del campo de la ES al ser artífices de la respuesta a ciertos déficits tecnológicos en un escenario de rápida transición hacia la educación remota de emergencia.

2.1 El salvataje financiero al sector privado

La situación de pandemia implicó para muchos países de la región la profundización de dificultades económicas preexistentes y sus efectos sobre una estructura social, a cuya desigualdad histórica se sumaron las consecuencias de las políticas de gobiernos neoliberales y neoconservadores que imperaron en los últimos años. Según el relevamiento realizado, se implementaron, no sin conflictos, procesos de racionalización y ajustes de Estado en la mayoría de los países, de la mano de los organismos internacionales de crédito (FMI y BM, principalmente), quienes fomentaron la adquisición de préstamos por parte de los gobiernos para financiar sus déficits fiscales y hacer frente al COVID-19, con una fuerte implicación en el diseño de políticas de racionalización del gasto público.

En varios países (Brasil, Uruguay, Panamá, El Salvador, México, Ecuador), se implementaron recortes de presupuesto en el sector educativo. Por ejemplo, en Ecuador, se comunicó en

⁸ CIN defiende continuidad de clases virtuales (13 de abril de 2020). *El Alfil*. <https://www.diarioalfil.com.ar/2020/04/13/cin-defiende-continuidad-de-clases-virtuales/>

mayo de 2020 que 90 millones de dólares serían retirados de la esfera educativa para ser destinados a gastos dirigidos a mitigar los efectos de la pandemia,⁹ y en Uruguay se avanzó en un fuerte proceso de ajuste fiscal de las arcas estatales dirigido especialmente a recortar recursos en la educación pública.¹⁰ En este marco de ajuste al sector público en general, las universidades y el ámbito científico-tecnológico también fueron foco de restricciones presupuestarias. Y sobre estas medidas más generales, se sumaron recortes que afectaron programas universitarios específicos: es el caso de Chile en los programas de las Becas de vinculación internacional (Godoy Pichón, 2020); en Brasil se redujo el financiamiento de las becas de posgrado y fondos específicos de investigación;¹¹ en Costa Rica, los docentes con contratos en universidades públicas se vieron particularmente afectados (Caamaño Morúa, 2020). Estos ejemplos muestran la diversidad de situaciones que debieron enfrentar los sistemas universitarios en este contexto que, en algunos países, supuso un álgido y conflictivo proceso que se vio incluso judicializado como en el caso de Ecuador (Céspedes Moreno, 2020) y Costa Rica (Cerdas E., 2020).

En este contexto de restricciones, el Estado implementó una serie de acciones para contrarrestar la pérdida de matrícula en el nivel universitario producto de la situación económica profundizada por la pandemia y de las dificultades para acceder a las condiciones tecnológicas que se convirtieron en la condición necesaria para avanzar en las carreras universitarias. En el

⁹ Universitarios en Ecuador protestan por recortes a la educación (5 de mayo de 2020). *Telesur*. <https://www.telesurtv.net/news/universitarios-ecuador-protestan-recortes-educacion-20200505-0016.html>

¹⁰ “La Udelar va a tener que optar”, dijo Lacalle Pou al referirse al presupuesto asignado por el gobierno a la educación (29 de septiembre de 2020). *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2020/9/la-udelar-va-a-tener-que-optar-dijo-lacalle-pou-al-referirse-al-presupuesto-asignado-por-el-gobierno-a-la-educacion/>

¹¹ Ajuste fiscal de Doria pode cortar R\$ 1 bi de universidades e afetar habitação (19 de agosto de 2020). *Nodal*. <https://www.nodal.am/2020/08/brasil-gobernador-doria-anuncia-recorte-fiscal-con-fuerte-quita-a-universidades>

relevamiento realizado, se registra en algunos países un porcentaje alto de abandono. Por ejemplo, desde el Ministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (Mescyt) de República Dominicana se informó hacia mediados del 2020 que la deserción superaba el 13%, pero en las universidades privadas alcanzaba entre un 35 y 40%, y que en el proceso de admisión 2021 se registró una baja de un 70%,¹² especialmente en las universidades más populares.¹³ El Ministro de Educación de Perú informó que la deserción rondaba en un 18% en el sistema en su conjunto y en las universidades privadas había alcanzado el 30% (Benavides Abanto, 2020). En Colombia, la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de la Educación Superior (ACREES) denunciaba que el abandono rondaba entre el 30 y el 50% (Leal, 2020). Finalmente, en Honduras, se había estimado para el mismo período un abandono de entre 20 y 30%, según palabras del rector de una universidad privada.¹⁴

Esta situación implicó una pérdida de derechos al acceso, permanencia y egreso de la ES, poniendo en jaque los avances logrados en las últimas décadas en términos de democratización en el acceso al conocimiento. Pero en sistemas altamente privatizados y mercantilizados, donde el funcionamiento institucional depende del cobro de matrícula a lxs estudiantes, supuso también un problema financiero. Las instituciones se enfrentaron allí a la dificultad para sostener el empleo de personal tanto administrativo como académico e impulsar inversiones que garantizaran la continuidad de la enseñanza de manera virtual, situación registrada a nivel mundial.

¹² En las universidades privadas hay una deserción entre un 35% y 40% por el COVID-19 (14 de septiembre de 2020). *Noticias Sin*. <https://noticiassin.com/en-las-universidades-privadas-hay-una-desercion-entre-un-35-y-40-por-el-covid-19/>

¹³ El COVID-19 ha sacado de las universidades a más de 80 mil estudiantes (30 de septiembre de 2020). *La UniRD*. <https://launi.com.do/el-covid-19-ha-sacado-de-las-universidades-a-mas-de-80-mil-estudiantes/>

¹⁴ La inequidad en la educación se profundiza con la pandemia (1 de septiembre de 2020). *Proceso digital*. <https://proceso.hn/la-inequidad-en-la-educacion-se-profundiza-con-la-pandemia/>

En la región, la interrupción del pago del arancel afectó a varias universidades públicas que cobran aportes totales o parciales y que conforman una porción significativa del presupuesto universitario, como es el caso de Chile, Colombia y varias universidades públicas de México. Pero, especialmente, complicó la situación de las universidades privadas que dependen del cobro de una matrícula para su funcionamiento, una tendencia general que ya había sido registrada por Levy (2020).

Si tenemos en cuenta los datos presentados en el capítulo dos, en algunos países esta situación se registró en casi toda la oferta institucional, en tanto el sector privado representa porcentajes muy altos: es el caso de República Dominicana, Costa Rica, El Salvador y Guatemala, donde más del 90% de las instituciones son privadas; o en Nicaragua, Panamá, Paraguay, donde constituyen el 80% o más; o en Chile y Colombia, donde el sector privado supera el 70%. Por su parte, en Perú y Brasil, si bien el sector privado supone entre el 64 y 68% de la oferta institucional, sus sistemas son de los más privatizados en términos de cantidad de estudiantes, con 72% y 73%, respectivamente, junto con Chile, donde el 85% de la matrícula asiste a instituciones de dicho sector.

A dos meses del cierre temporal de las universidades, el IESALC sostenía: “no es poco realista esperar que muchas universidades privadas cierren sus puertas permanentemente” (UNESCO-IESALC, 2020, p. 38). Y agregaba que las universidades con mayor posibilidad de cierre eran aquellas que funcionan a partir de la matrícula, en particular, aquellas universidades orientadas por el lucro que no han tenido capacidad institucional para dar continuidad a la enseñanza porque se trata de universidades de bajo costo, instituciones con una presencia considerable en varios países de la región. Esa situación es similar a la detectada por Altbach y De Wit (2020), quienes postulaban que, dentro de esta tendencia global, aquellas universidades de élite o centradas en la investigación contaban con mayor capacidad y recursos institucionales para hacer frente a la crisis, a diferencia de aquellas

otras instituciones privadas que dependen casi exclusivamente de las tasas de matrícula, aunque Levy (2020) señala también que las universidades privadas de élite podrían verse más afectadas por una baja en la cantidad de estudiantes internacionales.

En este contexto, se registra la emergencia de un discurso sobre la “vulnerabilidad de los sistemas de educación superior” y la necesidad de elaborar estrategias de financiación sostenibles que impliquen la movilización de recursos públicos hacia el sector privado para proteger los progresos del último decenio en términos de acceso a la ES.

La dinámica de transferencia de fondos públicos al sector privado es una tendencia que observamos previamente a la pandemia en varios casos bajo análisis, como Chile, Perú y República Dominicana, pero que en este escenario tomó más fuerza con el discurso de los organismos internacionales promoviendo un salvataje al sector privado. En pleno 2020, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sugería, entre otras recomendaciones, “establecer un programa de subsidio o financiamiento de la demanda para mantener, en la medida de lo posible, la matrícula actual en el sector privado” (Arias Ortiz et al., 2020, p. 26) y, en particular, para la ES planteaba un apoyo que involucrara tanto un financiamiento a la oferta como a la demanda. Entre las recomendaciones específicas para el sector, cabe resaltar:

- Establecer un fondo de apoyo durante la crisis para instituciones educativas privadas, tanto preuniversitarias como de educación terciaria, con requisitos de cumplimiento de rendición de cuentas y calidad, para minimizar la disrupción en la prestación del servicio educativo privado.
- Establecer o fortalecer los fondos de crédito estudiantil, que incluyan subsidios para estudiantes que asisten a entidades de educación media superior y terciaria que se someten a procesos de rendición de cuentas, para cubrir el pago de pensiones o de manutención.

Lo que coincide con los planteos de la UNESCO-IESALC, que, entre las estrategias y medidas recomendadas, sostenía que “una parte importante de los recursos deberán ir destinados a las IES, que habrán acusado los efectos de la pérdida de aranceles, y otra parte sustancial al apoyo financiero a los estudiantes más vulnerables, independientemente del sector, público o privado, en el que estén matriculados” (UNESCO-IESALC, mayo de 2020, p. 37).

Estas recomendaciones están en sintonía con acciones adoptadas a nivel mundial, sistematizadas por Brown y Salmi (2020), que indican cómo en Australia, Dinamarca, Alemania, Taiwán y Estados Unidos se aprobaron paquetes de rescate económico que incluían apoyo para las universidades públicas. En particular en Estados Unidos, el 90% de estos fondos estuvieron destinados directamente a instituciones que tienen elevados porcentajes de estudiantes becarios de baja extracción socioeconómica. Además, se detuvieron allí temporalmente los reembolsos de préstamos estudiantiles y se fijó la tasa de interés en cero por ciento durante ese período de tiempo. Mientras, en otros países, como Australia o Noruega, se adoptaron estrategias basadas en transferencias directas a los estudiantes comprometidos con préstamos, pero no se condonaron las deudas ni tampoco se ofrecieron créditos sin coste financiero (UNESCO-IESALC, mayo de 2020).

Ante esta situación, se articularon discursos en defensa de los intereses del sector privado universitario en la región en el marco de una retórica de la ES como bien público. Por ejemplo, se reactivó y aceleró la conformación de redes de intereses a nivel regional como la REALCUP:¹⁵ fundada en el año 2015 con el apoyo de UNESCO-IESALC, logró su institucionalización durante el 2020, convocando incluso a reuniones extraordinarias

¹⁵ La Red de Asociaciones Latinoamericanas y Caribeñas de Universidades Privadas está conformada por doce Asociaciones de Universidades Privadas de once países de América Latina y el Caribe y es presidida por un ex presidente del Consejo de Universidades Privadas de Argentina, un país con una fuerte tradición de lo público que ha contenido tendencias de privatización presentes en la región.

para tratar temas como la adaptación de las universidades a la modalidad virtual y las limitaciones de recaudación por discontinuidad de las actividades académicas de lxs alumnxs y las consiguientes presiones asociadas a recortes de aranceles. En uno de los *webinars* realizados dicho año se puso a consideración la crisis financiera de las instituciones privadas, comparándola con la situación de países anglosajones, que pronosticaban el cierre de entre 10 y 20% de *colleges*, instalando así la preocupación por los efectos de la pandemia en las universidades de la región y la necesidad de que los gobiernos implementen becas y financiamiento para evitar que millones de universitarixs dejen sus estudios (Ostoja, 2020).

En algunos países, se registraron también demandas de este tipo. Por ejemplo, la Asociación de Rectores de ADOU (Asociación Dominicana de Universidades) y ADRU (Asociación Dominicana de Rectores de Universidades), en un comunicado conjunto, informaron que las “IES dominicanas, con una población estudiantil que sobrepasa los 600 mil estudiantes y más de 40.000 empleados, tienen como fuente principal de ingreso para su sostenimiento el aporte económico de la matrícula de sus estudiantes. La situación actual, que afecta igualmente a los estudiantes, ha sido enfrentada en otros países con la intervención de la ayuda gubernamental. Tal es el caso de Colombia, donde el Estado ha absorbido parte del costo de la matrícula estudiantil, así como el de los estadounidenses, que han dispuesto una ayuda fiscal de 14.2 billones de dólares destinados para la ES. Respecto al Estado dominicano, estamos a la espera de medidas similares a las expuestas”.¹⁶ En México, un grupo de universidades privadas organizada en ALPES (Alianza por la Educación Superior), que congrega a 142 instituciones, solicitaron al Congreso que las exima del pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) y del Impuesto al

¹⁶ Asociación Dominicana de Rectores de Universidades (3 de abril de 2020). *Comunicado a la Comunidad Universitaria Dominicana y al Público en General*. <https://almomento.net/universidades-dominicanas-esperan-ayuda-del-estado-para-seguir-labor/>

Valor Agregado (IVA) en las colegiaturas de sus alumnxs. Además, solicitaron una Ley General de Educación Superior justa, incluyente, equitativa y moderna que elimine cualquier tipo de divisiones entre las instituciones particulares (Ordaz Díaz, 2020).

Las respuestas a este pronunciado desfinanciamiento del nivel se presentan entonces como uno de los ejes de las principales tensiones que hemos identificado en el contexto de COVID-19 que profundizan las tendencias de privatización de los SES, donde el Estado tiene un rol activo mediante la transferencia de fondos públicos hacia el sector privado, así como generando las condiciones para que el mercado universitario siga funcionando. Del relevamiento realizado, se han identificado distintos tipos de estrategias gubernamentales que se orientaron a dar respuesta a este creciente déficit financiero, en concurrencia con una creciente conflictividad del sector –motorizada principalmente por estudiantes y docentes–, pero también debido a las demandas de las propias instituciones.

Se observó que las políticas gubernamentales, así como diferentes propuestas en discusión, se dirigieron en algunos casos a financiar la oferta, aunque predominaron los instrumentos orientados a la demanda, como múltiples planes de becas y subsidios a las matrículas. Además, el Estado intervino garantizando las condiciones de reproducción del mercado universitario a través de viabilizar nuevos créditos estudiantiles y/o flexibilizar las condiciones de los sistemas de créditos en curso.

A continuación, se presentan con mayor desarrollo algunas de las acciones implementadas en este sentido en cuatro países con alto grado de privatización y caracterizados por un esquema de financiamiento orientado a la demanda que se vio reforzado en este contexto: Chile, Perú, República Dominicana y Colombia.

En **Chile** se combinaron medidas dirigidas a las instituciones con otras dirigidas a lxs estudiantes como respuesta a las fuertes movilizaciones sociales y estudiantiles precedentes a la situación de pandemia. Dentro de las primeras, se destacan medidas como la reorientación de recursos públicos para el fortalecimiento

de las universidades estatales (del orden de 40.000 millones de pesos) para promover la creación de una red estatal de EaD y favorecer proyectos de innovación educativa (UNESCO-IESALC, mayo de 2020). También se destinaron hacia instituciones privadas 9.000 millones de pesos de fondos concursables para proyectos, con prioridad para aquellos que propusieran mejoras o desarrollos de proyectos de formación virtual.¹⁷ Por otra parte, como respuesta a la negativa de avanzar con la suspensión de los aranceles y el pago de cuotas del Crédito con Aval de Estado (CAE) como proponían algunos sectores políticos, el Estado fiscalizó la prestación de servicios educacionales en cuanto a continuidad, equivalencia con la propuesta académica original y existencia de medidas que asegurasen condiciones de conectividad y acceso para cursar estudios bajo esta modalidad transitoria.¹⁸ Dentro de las medidas orientadas a sostener la demanda, en un primer momento se dictaminó que ningún/x estudiante pudiera perder los denominados beneficios estudiantiles (gratuidad, becas, créditos) y, a medida que avanzaba el año, se implementaron acciones de apoyo a lxs futuros ingresantes para las pruebas de admisión al nivel superior, liberando de su pago a gran parte del conjunto estudiantil. Por último, la Comisión Ingresas, que es la que administra el sistema de créditos de ES en el país, tomó medidas administrativas para ayudar a deudores que se encontraran cesantes o que se hubieran acogido a la Ley de Protección del Empleo, lo que permitió que 37 mil estudiantes accedieran a la rebaja de su cuota y que 17 mil reprogramaran su deuda con la rebaja de la tasa de la cuota.¹⁹

¹⁷ Ministerio de Educación Gobierno de Chile (14 de mayo de 2020). *Apo-yos del Mineduc durante la pandemia del Covid-19*. <https://www.mineduc.cl/apoyos-del-mineduc-durante-la-pandemia-del-covid-19/>

¹⁸ Superintendencia de Educación Superior (septiembre de 2020). *Plan Especial de Fiscalización de las medidas adoptadas por las Instituciones de Educación Superior, en el contexto de la emergencia sanitaria producida por el Covid-19*. Ministerio de Educación del Gobierno de Chile. <https://bibliotecadigital.mineduc.cl/handle/20.500.12365/14860>

¹⁹ Para conocer las medidas respecto a los créditos tomadas por la Comisión Ingresas, se recomienda acceder al sitio web: <https://portal.ingresa.cl/>

En el caso de **Perú**, se asistió a las instituciones a través de distintos mecanismos como el otorgamiento de préstamos con aval estatal a instituciones privadas (Pérez, 2020), pero la principal medida de apoyo financiero para dar continuidad educativa a lxs estudiantes del nivel afectados directa o indirectamente por la emergencia sanitaria fue mediante distintos tipos de becas otorgadas por el Ministerio de Educación (Minedu) a través del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Pronabec). Entre éstas se destacan 8.000 Becas de Permanencia destinadas a las universidades públicas y 24.000 Becas de Continuidad de estudios dirigidas a estudiantes con alto rendimiento académico y condiciones de pobreza que cursaran estudios superiores en universidades privadas licenciadas y en institutos pedagógicos o tecnológicos, públicos y privados. El beneficio cubría gastos de matrícula, pensión académica y alimentación. Como se observa en el caso del país andino, hubo un importante apoyo financiero dirigido a la demanda con el objetivo de dar sostenibilidad a todo el sistema, que cuadruplicó las becas respecto de tiempos previos a la pandemia,²⁰ lo que muestra la consolidación de esa política ya existente en Perú. A ello se sumó el otorgamiento de 10.000 créditos educativos, veinte veces más que en el 2018, denominados Crédito Continuidad, con la finalidad de que más jóvenes pudieran continuar y culminar sus estudios universitarios.²¹

En **Colombia**, también las principales medidas se dirigieron a apuntalar la demanda en un contexto de creciente conflictividad con el sector estudiantil, que impugnaba las medidas

²⁰ Ministerio de Educación (11 de agosto de 2020). Primer ministro Martos: “El gobierno ha redoblado su apuesta por las universidades públicas durante la emergencia”. *Plataforma Digital Única del Estado Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/287376-primer-ministro-martos-el-gobierno-ha-redoblado-su-apuesta-por-las-universidades-publicas-durante-la-emergencia>

²¹ Ministerio de Educación (30 de junio 2020). Todas las universidades públicas migrarán este año al sistema de educación virtual. *Plataforma Digital Única del Estado Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/189379-todas-las-universidades-publicas-migraran-este-ano-al-sistema-de-educacion-virtual>

implementadas al calor del reclamo por la universalización de la “matrícula cero”. En este reclamo se articulaban demandas vinculadas con la calidad y el costo del servicio que implicó el traspaso de la presencialidad a la virtualidad, así como la impugnación de la estructura misma del sistema de financiamiento orientado a la demanda, con una fuerte base en el sistema crediticio. Hacia mediados de año, el gobierno anunció una inversión de 97.500 millones de pesos en matrículas de ES del sector público, a lo que se sumaron medidas similares de las propias instituciones ante la preocupación por las altas tasas de abandono en el nivel. Además, el Mineduc impulsó un Fondo Solidario para la Educación para instituciones de todo el país. Como parte de las acciones se implementó también el Plan de Alivios del ICETEX (Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior), que incluía medidas como la interrupción temporal de pagos o el otorgamiento de un período de gracia; la reducción de intereses a todos lxs estudiantes de estratos 1, 2 y 3 que tuvieran un crédito educativo vigente; la ampliación del plazo de pago y el otorgamiento de nuevos créditos con la flexibilización de algunos requisitos como la de contar con un codeudor/a.²² Según declaraciones de la Ministra de Educación,²³ alrededor de 20.000 jóvenes colombianxs se vieron beneficiadxs del plan de auxilios educativos del ICETEX. Se observa aquí también, de manera similar a los otros casos, que la orientación de la política se dirigió a aliviar las cargas de lxs estudiantes y sus familias, inyectando por esa vía la ayuda financiera al nivel.

En el caso de **República Dominicana** se avanzó con medidas tendientes a sostener a lxs estudiantes en el sistema a partir de exonerar las deudas de matrículas generadas de enero a abril de

²² Para conocer cómo funciona el sistema de créditos en Colombia se puede acceder al siguiente link oficial: <https://portal.icetex.gov.co>.

²³ Ministerio de Educación de Colombia (2 de abril de 2020). MinEducación resalta las acciones adelantadas en el sector educativo en el marco de la emergencia del COVID-19. <https://www.mineduccion.gov.co/portal/salaprensa/Noticias/395386:MinEducacion-resalta-las-acciones-adelantadas-en-el-sector-educativo-en-el-marco-de-la-emergencia-del-COVID-19>

2020²⁴ y también con la creación del programa “Bono Estudio Contigo” (BEC), destinado a estudiantes próximxs a finalizar una licenciatura, carrera técnica o maestría en una de las universidades privadas del país y que hubieran optado por no reinscribirse por la crisis económica. En este sentido, el jefe de Estado afirmaba para esta época²⁵ que el Gobierno se comprometía a no dejar atrás a ningún dominicano y dominicana afectadx por la pandemia del COVID-19 y señalaba: “Ni lo dejamos atrás, ni dejaremos que se hipoteque su futuro”. La iniciativa contó con el respaldo y participación de la Asociación Dominicana de Rectores de Universidades (ADRU), el Sistema Único de Beneficiarios (SIUBEN), Progresando con Solidaridad (PROSOLI), la Asociación Dominicana de Universidades (ADOU), y supuso, en algunos casos, financiamiento de las propias instituciones. Este programa tuvo su primera etapa con una inversión de unos 200 millones de pesos mensuales, estimando su alcance en cerca de 33 mil estudiantes por cuatrimestre. Ello implicó el subsidio de la cursada de forma total o parcial para un 42% de lxs alumnxs identificadx como vulnerables.²⁶

Estas medidas supusieron una profundización de una tendencia de privatización ya presente en la región que supone transferir fondos públicos a instituciones privadas vía subsidios a la demanda con el otorgamiento de becas o créditos estudiantiles bajo el discurso de la inclusión educativa. Como analizamos en los capítulos previos, con anterioridad a la pandemia se había

²⁴ ITSC exonera deudas a sus estudiantes para inscripción del cuatrimestre mayo-agosto (13 de mayo de 2020). *Diario Libre*. <https://www.diariolibre.com/actualidad/educacion/itsc-exonera-deudas-a-sus-estudiantes-para-inscripcion-del-cuatrimetre-mayo-agosto-FD18824537#:~:text=El%20Instituto%20T%C3%A9cnico%20Superior%20Comunitario,la%20pandemia%20del%20COVID%2D19>.

²⁵ Gobierno financiará carreras universitarias [a] estudiantes de escasos recursos (28 de septiembre de 2020). *El Caribe*. <https://www.elcaribe.com.do/destacado/gobierno-financiara-carreras-universitarias-estudiantes-de-escasos-recursos/>

²⁶ El COVID-19 ha sacado de las universidades a más de 80 mil estudiantes (30 septiembre 2020). *La UniRD*. <https://launi.com.do/el-covid-19-ha-sacado-de-las-universidades-a-mas-de-80-mil-estudiantes/>

registrado cómo el subsidio que sigue al estudiante de bajos recursos deriva finalmente en las instituciones privadas, especialmente en sistemas donde el acceso a las universidades públicas es fuertemente restrictivo, como el caso de Perú y Chile.

Lo singular del contexto de pandemia fue la construcción de la idea de “salvataje financiero” a las instituciones privadas, como modo de salvaguardar el derecho a la continuidad pedagógica de millones de estudiantes de la región. Según el informe del IE-SALC, ya en mayo de 2020 Chile fue el primer país en establecer disposiciones financieras en este sentido. Que fuera este país – con altos niveles de privatización– donde emergió esta cuestión anticipó lo que se convertiría en uno de los principales problemas de gran parte de los SES en toda la región, no solo para el sector privado sino también para el sector público arancelado. Del análisis se desprende que sistemas públicos, irrestrictos y gratuitos, con alto grado de financiamiento estatal, como en Argentina o Uruguay, no fueron puestos en jaque por esta situación, pero en otros países se establecieron demandas y medidas concretas por la gratuidad universitaria. Es así que movimientos estudiantiles tensionaron la idea de la educación como una mercancía y cuestionaron la idea de lucro y al propio andamiaje que sostiene a los SES altamente privatizados y mercantilizados. Por ejemplo, las protestas estudiantiles enarbolaron la bandera de “matrícula cero” en las universidades colombianas como continuidad de los logros parciales del histórico Paro Nacional Estudiantil del 2018 (Ramírez y Gutiérrez, 2020) o impulsaron la sanción de la Ley 6.628, que establece la gratuidad de los cursos de admisión y de grado en todas las universidades públicas de Paraguay.²⁷ Todos procesos que, a partir de impugnar el pago de matrículas en este contexto, tienden a cuestionar la idea misma de sistemas sostenidos sobre el financiamiento a la demanda.

²⁷ Arancel cero: Abdo promulgó ley que establece gratuidad en las universidades públicas (4 de noviembre de 2020). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/11/04/arancel-cero-abdo-promulgo-ley-que-establece-gratuidad-en-las-universidades-publicas/>

Aun cuando no fueron eje de este estudio, es relevante marcar estas experiencias en tanto describen la complejidad y el dinamismo de la problemática, así como la concurrencia de múltiples tensiones y disputas actuales en el campo de la ES de la región.

2.2 Viejos y nuevos actores en el mercado universitario: respuestas inmediatas para grandes transformaciones

Los agentes tecnológicos tuvieron un rol central en la provisión de la infraestructura necesaria para dar continuidad educativa en la región. Si bien en muchas universidades ya se había iniciado un proceso de adopción de nuevas tecnologías en la enseñanza universitaria, la forma repentina y acelerada que exigió el contexto de pandemia requirió distintos tipos de alianzas con actores comerciales tecnológicos con el fin de garantizar rápidamente infraestructura, conectividad, dispositivos, entornos y recursos virtuales que permitieran pasar a una enseñanza remota de emergencia. Así, las principales iniciativas gubernamentales e institucionales estuvieron orientadas a favorecer la instalación de soluciones tecnológicas de emergencia para dar continuidad inmediata a la enseñanza universitaria en un contexto en el que el aislamiento necesario hizo que las instituciones universitarias cerraran sus instalaciones.

En este proceso, los organismos internacionales tuvieron un rol central promoviendo el desarrollo de infraestructura tecnológica en los sistemas universitarios, lo que a su vez instaló las condiciones de posibilidad para profundas transformaciones en el mediano-largo plazo, al ampliar el mercado para las empresas tecnológicas. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sugirió como *buenas prácticas* para la continuidad educativa: establecer alianzas con otros actores, en especial con el sector privado de empresas editoriales y telecomunicaciones (radio, televisión, editoriales), así como con proveedores de Internet, para garantizar acceso gratuito a sitios con extensión de dominio .edu, ampliar la cobertura de los servicios en zonas rurales y lograr descuentos para estudiantes de bajos ingresos

(Arias Ortiz et al., 2020). Por su parte, la UNESCO, que ocupó un lugar privilegiado en el asesoramiento en materia de educación remota de emergencia frente al COVID-19, en su informe de marzo de 2020 advertía que la necesidad de expandir la EaD evidenció más claramente las notables desigualdades en el acceso al aprendizaje mediante Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) y, para resolver esta brecha, promovió la Coalición Mundial para la Educación, una asociación multisectorial para asegurar una adecuada EaD a todo el alumnado. En ésta participaron socios de distintos sectores, entre ellos, organizaciones multilaterales internacionales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sin ánimo de lucro, empresas del sector privado y otro tipo de organizaciones y redes. Desde IESALC, como organismo específico de la UNESCO para la ES, se buscó generar mejores condiciones que facilitaran a estudiantes y docentes acceder a equipamientos y, sobre todo, a paquetes de conectividad móvil, así como también propusieron a los gobiernos promover que las compañías de telecomunicaciones ofrezcan gratuidad en el uso de datos para aplicaciones y servicios educativos (UNESCO-IESALC, mayo de 2020).

En este escenario, las características que asumieron las acciones orientadas a generar mejores condiciones para la enseñanza remota en un contexto de emergencia sociosanitario colocaron a las tecnologías en el centro de la cuestión, profundizando así procesos de privatización en tanto el sector de empresas y conglomerados tecnológicos pasaron a cumplir un papel central en la provisión de los servicios esenciales que se constituyeron en una condición para acceder al derecho a la educación. Del relevamiento realizado, se observa que las acciones se centraron en ampliar y mejorar la conectividad y los dispositivos de estudiantes y docentes, y poner a disposición de las IES que carecían de plataformas de educación virtual propias, mecanismos y recursos tecnológicos para la impartición de cursos a distancia. De allí el protagonismo que cobraron en este escenario diferentes agentes tecnológicos que se reposicionaron en el campo

universitario a partir de proveer soluciones tecnológicas como conectividad, plataformas virtuales, apps, infraestructura, sistemas de datos, insumos tecnológicos y múltiples servicios.

Desde el punto de vista de los gobiernos, las alianzas que se tejieron con actores no estatales del sector empresarial permitieron poner a disposición de la comunidad educativa un mayor número de plataformas digitales para el sostenimiento del aprendizaje a distancia, así como recursos didácticos digitales. Sin embargo, se presentaron situaciones muy heterogéneas al interior de cada país y entre los países de la región. En este punto, fue medular la situación previa respecto del desarrollo de la EaD en cada país y sus IES, como también el formato que había asumido hasta este momento: más volcado a la compra de servicios a empresas internacionales, más orientado al desarrollo de software o tecnologías propias o al uso de software libre. Por otro lado, las alianzas y respuestas que se fueron construyendo para enfrentar la inédita situación tuvieron, con más fuerza que en los otros niveles, un fuerte componente institucional, lo que potenció la heterogeneidad y complejidad del tipo de respuestas hacia el interior de los sistemas.

Williamson y Hogan (2020) identificaron en los sistemas educativos de los países de la OCDE la presencia de proveedores de productos específicos hasta redes o coaliciones intersectoriales que implicaron la mediación de estamentos gubernamentales, agencias multilaterales, empresas privadas y diferentes tipos de organizaciones intermedias. En este estudio se observó que en la región las empresas tecnológicas operaron a muy distintas escalas: desde la participación en complejas coaliciones internacionales de alto nivel hasta coaliciones entre empresas y gobierno, o entre empresas e instituciones en el marco de la autonomía de las universidades.

Del relevamiento realizado se identificaron coaliciones con diferentes propósitos que permitieron a los gobiernos e instituciones dar pronta respuesta a los principales obstáculos que

implicaba la virtualización forzosa de la educación universitaria en la región:

Coaliciones para facilitar y ampliar la conectividad y el acceso a dispositivos

Estas acciones adoptaron una modalidad de subsidio directo a las instituciones, de la que participaron diferentes actores estatales y privados. Bajo esta modalidad, se puede señalar el caso de Perú, donde se otorgaron mediante decretos legislativos subsidios a las universidades públicas para que contraten el servicio de Internet y beneficien al total de docentes de dichas instituciones y al conjunto estudiantil, preferencialmente a estudiantes con menores ingresos, que se vieron beneficiados con la adquisición de chips, llegando con estas medidas a garantizar la conectividad de 240.000 estudiantes, alrededor del 70% de la matrícula del sector.²⁸ En Ecuador, la empresa Huawei aportó plataformas, dispositivos electrónicos y otros recursos educativos que, según el Secretario de Educación Superior: “ha sido de vital importancia para afrontar los retos y superar los desafíos en tecnología e innovación que tiene la educación superior en el país (...) y para hacer de la educación un sector accesible para diversos grupos en diferentes zonas”.²⁹ En el caso de Paraguay, se establecieron distintos acuerdos entre la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL) y empresas como Personal, Claro y Tigo para la entrega de notebooks con conectividad móvil para estudiantes universitarios y de institutos de formación docente.³⁰

²⁸ Ministerio de Educación (15 de octubre). Ministro Benavides: “El gran reto de la educación superior es migrar a la educación virtual a distancia”. *Plataforma Digital Única del Estado Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/307440-ministro-benavides-el-gran-reto-de-la-educacion-superior-es-migrar-a-la-educacion-virtual-a-distancia>

²⁹ Cámara de Comercio Quito (19 de noviembre de 2020). Huawei y la Unesco presentaron Webinar: Los retos de la educación y oportunidades de la tecnología en el Ecuador. <https://ccq.ec/huawei-y-la-unesco-presentaron-webinar-los-retos-de-la-educacion-y-oportunidades-de-la-tecnologia-en-el-ecuador/>

³⁰ Tigo y UNICEF lanzan un programa de capacitación gratuito para docentes de todo el país (julio de 2020). Hoy. <https://www.hoy.com.py/>

Bajo el formato de subsidios indirectos, se destacan los convenios con compañías de telecomunicaciones para planes de conectividad y acceso a dispositivos con precios preferenciales con la participación de estamentos gubernamentales y otros actores privados. En Ecuador, la Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SENECyT), la Corporación Nacional de Telecomunicaciones y el Banco del Pacífico lanzaron un programa con alto alcance de *planes preferenciales* que benefició a estudiantes y docentes universitarios con equipos celulares y paquetes de Internet. En este caso, la compañía de telecomunicaciones ofrecía “smartphones” y planes de Internet móvil y fija, con precios preferenciales y acceso a herramientas de colaboración como Cisco Webex, Skype, Zoom, Microsoft Teams, Office 365, por seis meses sin costo adicional.³¹ En República Dominicana, en un formato similar, la compañía de telecomunicaciones Claro firmó un convenio de colaboración con el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT), la Asociación Dominicana de Universidades (ADOU) y la Asociación Dominicana de Rectores Universitarios (ADRU), en el que se comprometió a facilitar el acceso a la conectividad de más de 600.000 estudiantes y 30.000 docentes de las 51 universidades del país, con planes de Internet fijos y móviles a precios especiales.³² A este convenio, se fueron sumando distintas instituciones, la mayoría privadas, de élite y masivas,³³ beneficiándose así de las gestiones del Estado y sus alianzas con las empresas tecnológicas. Bajo la

negocios/tigo-y-unicef-lanzan-programa-de-capacitacion-gratuito-para-docentes-de-todo-el-pais

³¹ CNT lanza planes preferenciales de Internet y celulares para educación virtual en medio de la pandemia (8 de julio de 2020). *Vistazo*. <https://www.vistazo.com/seccion/actualidad-nacional/cnt-lanza-planes-preferenciales-de-internet-y-celulares-para-educacion>

³² Claro facilita conectividad a estudiantes y docentes en beneficio de educación superior a distancia en el país (9 de junio de 2020). *Martes Tecnológico*. <https://martestecnologico.com/claro-facilita-conectividad-a-estudiantes-y-docentes-en-beneficio-de-educacion-superior-a-distancia-en-el-pais/>

³³ PUCMM, UNAPEC e ISFODOSU se suman al acuerdo de Claro con universidades de RD. (23 julio 2020). *La UniRD*. <https://launi.com.do/pucmm-unapec-e-isfodosu-se-suman-al-acuerdo-de-claro-con-universidades-de-rd/>

misma modalidad, la compañía Altice diseñó un plan estudiantil con un precio competitivo enfocado en el poder adquisitivo de los estudiantes, liberando contratos y penalidades, y facilitando el financiamiento de equipos en cuotas. Además, la empresa de telecomunicaciones ofició de asesora a las universidades para la mejora e implementación de herramientas que faciliten la digitalización de sus procesos internos.³⁴ En Colombia, una de las instituciones públicas emblemáticas del SES como es el SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje), que brinda formación técnica y tecnológica, garantizó, en alianza con la empresa Movistar, la conectividad a través de tarjetas SIM para gran parte de sus 2,3 millones de “aprendices” (Hernández y Estrada, 2020).

En una lógica diferente en sistemas universitarios con mayor tradición de lo público, los gobiernos avanzaron en acuerdos con las empresas de telecomunicaciones para liberar el consumo de datos en los sitios web educativos. Por ejemplo, en Argentina, se avanzó, por un lado, en incorporar a la telefonía, Internet y televisión paga como servicios públicos en competencia, y asegurar de este modo el congelamiento de tarifas. Por el otro, desde la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) se trabajó para que los IP de las universidades no generaran consumo de datos en los celulares (Villar, 2020). Algo parecido a lo que sucedió en Bolivia, donde el gobierno llevó a cabo un convenio con Entel para navegación gratuita en la web educativa del Ministerio de Educación que permitió acceder sin costo a la nube a estudiantes y docentes (SITEAL-UNESCO, s/f).

Este tipo de medidas no estuvieron exentas de conflictos. Como el caso de Paraguay que, aún con media sanción legislativa, el proyecto del “Bono universitario de Internet” (que buscaba facilitar el acceso gratuito a las plataformas virtuales

Claro brindará internet económico a estudiantes y profesores universitarios (9 de junio de 2020). *La UniRD*. <https://launi.com.do/claro-brindara-internet-economico-a-estudiantes-y-profesores-universitarios/>

³⁴ Altice proveerá conectividad a estudiantes y docentes de universidades (24 de junio de 2020). *La UniRD*. <https://launi.com.do/altice-proveera-conectividad-a-estudiantes-y-docentes-de-universidades/>

institucionales oficiales de las universidades, los institutos superiores y los institutos de formación profesional del tercer nivel, públicas o privadas, a estudiantes en situación de vulnerabilidad) se vio rechazado por inconstitucional porque su implementación implicaba un gravamen del 1% para las empresas proveedoras de Internet, lo que —se adujo— afectaría, a su vez, al consumidor final, en un contexto de fuerte crisis económica.³⁵

Además de los convenios mediados por instancias gubernamentales, se concretaron otros directamente entre las empresas y las instituciones universitarias, como en el caso de la Universidad de Panamá, que pactó con proveedores de telefonía móvil (Movistar, Digicel, Claro) para que todas las descargas efectuadas desde sus dominios en Internet no computaran contra los planes contratados, a título individual, por los propios estudiantes.³⁶

Coaliciones centradas en garantizar Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje y otros recursos digitales

Las acciones orientadas a generar las condiciones de infraestructura tecnológica para el desarrollo pedagógico se caracterizaron por una profunda heterogeneidad. En el caso de los sistemas universitarios que ya contaban con una infraestructura tecnológica y tenían cierta experiencia en el desarrollo de una cultura digital, incluso con estudiantes y profesores más adaptados a intercambios y contenidos digitales, formatos híbridos y/o con contenidos curriculares en línea, se pudo dar una respuesta satisfactoria ante la coyuntura; mientras que en las universidades donde no había experiencias preliminares se identificaron grandes dificultades para responder con inmediatez a la creación de una plataforma tecnológica efectiva, comprometiendo la formación de miles de estudiantes. Como consecuencia, dependiendo

³⁵ Diputados: dictaminan recho para bono universitario de internet (s.f). *La Nación*. <https://www.lanacion.com.py/politica/2020/10/20/diputados-dictaminan-rechazo-para-bono-universitario-de-internet/>

³⁶ Universidad de Panamá y Claro acuerdan servicios de la web en beneficio de los estudiantes (2020) UP Informa <https://upinforma.com/nuevo/info.php?cat=noticias&id=5272>

de la capacidad de respuesta de cada universidad, se registró un desbalance en la implementación de recursos y el despliegue de competencias (Vicentini, 2020).

A nivel de las instituciones, en gran parte de los países de la región como El Salvador (Barrios, 2020),³⁷ Perú (Trujillo, 2020),³⁸ República Dominicana,³⁹ Colombia (Fernandes, 2020),⁴⁰ se recuperaron experiencias que contaban con cierto grado de desarrollo en plataformas educativas, pero que, ante la eventualidad, reforzaron sus alianzas y compra de servicios a empresas como Blackboard, Microsoft, Google, Ilumno,⁴¹ así como otras plataformas más especializadas en el uso de laboratorio o simuladores para aquellas disciplinas de las ciencias exactas o tecnológicas.⁴² En Argentina, la Universidad de Buenos Aires (UBA) amplió el convenio que tenía con Microsoft con anterioridad a la pandemia⁴³ hacia otras facultades.⁴⁴ En este nuevo escenario, la universidad ofreció el paquete de *Microsoft Office 365 Education* para

³⁷ San Salvador: Liderazgo en educación virtual para nuevos tiempos (2020). *Sarraute Educación*. <https://sarrauteducacion.com/2020/08/04/san-salvador-liderazgo-en-educacion-virtual-para-nuevos-tiempos/>

³⁸ El paso a la educación virtual. (2020) CIO Perú. <https://cioperu.pe/articulo/30369/el-paso-a-la-educacion-virtual/>

³⁹ UNAPEC y Microsoft impulsan “aprendizaje remoto” en República Dominicana (2020). *Cumbre*. <https://www.cumbrenews.com/2020/05/unapec-y-microsoft-impulsan-aprendizaje-remoto-en-republica-dominicana/>

⁴⁰ ¿Cómo está la educación virtual en Colombia frente a la región? [Entrevista a Nuno Fernandes] (2020). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/como-esta-la-educacion-virtual-en-colombia-frente-a-la-region-497476>

⁴¹ Ilumno es una empresa que provee servicios y soluciones a IES en el segmento de educación virtual en relación a entornos educativos virtuales, gestión de la matrícula, marketing, etc.

⁴² Algunas de estas plataformas más específicas y técnicas son: Citrix, Electude, Beyond Labz.

⁴³ Para conocer el convenio firmado por Microsoft y la UBA se recomienda leer: La UBA y Microsoft firman un acuerdo de innovación tecnológica con la Nube Office 365 (enero de 2015). Microsoft. <https://news.microsoft.com/es-xl/la-uba-y-microsoft-firman-un-acuerdo-de-innovacion-tecnologica-con-la-nube-office-365/>

⁴⁴ Puede ejemplificarse con la Facultad de Filosofía y Letras de dicha institución: *Preguntas frecuentes sobre Microsoft Team* (Departamento de Letras de la Universidad de Buenos Aires, 2020). <http://letras.filo.uba.ar/novedades/preguntas-frecuentes-sobre-el-microsoft-teams>

que docentes y estudiantes de la institución pudieran acceder de forma gratuita a partir de crear un correo institucional. De este modo, Microsoft incrementó la presencia de sus principales productos de software en la universidad más grande de Argentina y, así, en la educación pública del país.

En la misma línea, se conformaron alianzas desde el nivel gubernamental. Por ejemplo, en Costa Rica se impulsó un acuerdo con Microsoft, para que los docentes universitarios, por medio de la cuenta institucional de correo, tuvieran acceso a la plataforma de *Microsoft Teams* de forma gratuita y puedan desde allí también contactar con sus estudiantes (Barquero, 2020). En el caso de Chile, la Subsecretaría de Educación Superior realizó un convenio con Google para poner a disposición de las IES, que no contaran con plataformas y/o herramientas digitales para darle continuidad al plan de estudios de sus estudiantes la plataforma *Google Suite*. En este caso, la empresa ofrecía su paquete de aplicaciones *G Suite* (originalmente llamado *Google Apps for Education*), en el que se integran un conjunto de herramientas informáticas que provee en la nube, como *Classroom*, *Drive*, *Docs*, *Hangouts* y *Groups* y la aplicación para videoconferencias *Teams*.⁴⁵

En el relevamiento se registra cómo Microsoft y Google son los actores tecnológicos comerciales que más ampliaron su presencia en las universidades de la región, independientemente del grado de privatización de los sistemas universitarios. De este modo, se observa la misma tendencia identificada por Williamson y Hogan (2020) para los países de la OCDE, donde estas dos corporaciones se convirtieron en los principales proveedores de software educativo del mundo, ampliando así la base de usuarios en el segmento estudiantil y abriendo nuevas posibilidades de extracción de datos.

⁴⁵ Ministerio de Educación Gobierno de Chile (14 de mayo de 2020) *Apo-yos del Mineduc durante la pandemia del Covid-19*. <https://www.mineduc.cl/apoyos-del-mineduc-durante-la-pandemia-del-covid-19/>

Coaliciones para fortalecer la capacidad técnica y pedagógica en el proceso de virtualización de la educación superior

Si bien este tipo de alianza fue más peculiar y no se presentó de manera extendida, se destaca por ser pionera como coalición compleja, donde participaron diferentes actores con el fin de generar mejores condiciones pedagógicas para el desarrollo de la educación virtual en universidades públicas. Así, esta experiencia, de la que participaron organismos internacionales, empresas tecnológicas, gobiernos e instituciones, resulta muy ilustrativa de la direccionalidad que pueden asumir este tipo de alianzas en la región.

La misma trama de actores se conformó, por ejemplo, en el marco del Capítulo Peruano de la *Coalición para la Educación*, promovido por el Ministerio de Educación de Perú junto con UNESCO y UNICEF, una iniciativa que buscaba que las estrategias implementadas durante la pandemia sirvieran como base para una transformación educativa en Perú. El capítulo peruano se constituyó sobre la base de la Mesa de Cooperantes convocada por el Minedu a inicios de abril de 2020, integrada por UNESCO, UNICEF, UNFPA (Fondo de Población de las Naciones Unidas), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; asimismo, incorporó a los miembros de la Coalición Mundial activos en el Perú y a otros que tenían actividades e intereses específicos en el país, tanto en el ámbito nacional como en los regionales. El entonces ministro de Educación sostenía: “Aspiramos a que el capítulo peruano de la Coalición para la Educación se constituya en una plataforma duradera de cooperación, en la que participen actores nacionales, internacionales, públicos y privados, expertos, representantes de la academia, de la sociedad civil y todos aquellos que estén comprometidos con la mejora duradera de la educación en el Perú, basada en el cierre de las brechas históricas, un enfoque inclusivo y la innovación”.⁴⁶

⁴⁶ Ministerio de Educación (16 de junio de 2020). Minedu se une con UNESCO y UNICEF para lanzar el capítulo peruano de la Coalición para la Educación. *Plataforma Digital Única del Estado Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/>

En este contexto, una de las medidas adoptadas fue fortalecer la capacidad técnica para la transformación hacia una educación virtual de la ES a partir de un fondo concursable para que universidades privadas nacionales o internacionales con experiencia en educación virtual pudieran dar asistencia técnica a las universidades públicas del país. El presidente del Consejo de Ministros señalaba que el gobierno había destinado 14 millones de soles para fortalecer la educación virtual en las universidades y que aumentaría ese monto hasta 30 millones a través del Programa para la mejora de la calidad y pertinencia de los servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica.⁴⁷ Esta estrategia de fortalecimiento de las universidades públicas mediante la formación docente quedó entonces en manos de universidades privadas nacionales e internacionales y actores con claros intereses comerciales e ideológicos de orientar el cambio en el espacio universitario. Además, el financiamiento de estas medidas supuso endeudamiento externo para el sector público que luego fue transferido hacia actores del sector privado.

En este contexto de medidas, el IESALC fue seleccionado en convocatoria abierta del Ministerio de Educación del Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo para implementar el Programa de Apoyo al Diseño e Implementación de Estrategias para la Continuidad Pedagógica, impulsado en el marco del PMESUT (Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica a Nivel Nacional) y de la DIGESU (Dirección General de Educación Superior Universitaria) del Ministerio de Educación de Perú.⁴⁸ El

minedu/noticias/211479-minedu-se-une-con-unesco-y-unicef-para-lanzar-el-capitulo-peruano-de-la-coalicion-para-la-educacion

⁴⁷ Ministerio de Educación (11 de agosto de 2020). Primer ministro Martos: “El gobierno ha redoblado su apuesta por las universidades públicas durante la emergencia”. *Plataforma Digital Única del Estado Peruano*. <https://www.gob.pe/institucion/minedu/noticias/287376-primer-ministro-martos-el-gobierno-ha-redoblado-su-apuesta-por-las-universidades-publicas-durante-la-emergencia>

⁴⁸ IESALC UNESCO. (12 de agosto de 2020). *UNESCO IESALC proporcionará asistencia técnica para fortalecer la educación superior en el Perú*. Recuperado de: <https://>

IESALC, que venía desarrollando proyectos con Microsoft en la región, es el actor que promovió y garantizó los vínculos con el Ministerio de Educación de Perú y un conjunto de universidades públicas peruanas. Esta coalición compleja entre organismos internacionales, una empresa tecnológica como Microsoft, un ministerio de educación y un conjunto de universidades se plasmó en acciones concretas en Perú y avanzó formalmente en República Dominicana⁴⁹ bajo la idea de que este “piloto inicialmente pautado para llevarse a cabo en cinco meses podría ser implementado posteriormente en otros países de la región”.⁵⁰

El programa se desarrolló en trece universidades públicas⁵¹ e involucró a más de 6.500 docentes, 44.525 estudiantes y un centenar de técnicos. El programa constaba de una primera fase de diagnóstico por cada universidad para diseñar una propuesta de transición hacia un modelo digital con cada institución y una segunda fase con cursos de formación, cuyos contenidos abarcan temas como las competencias digitales, la incorporación de tecnologías a los procesos de enseñanza y aprendizaje y las nuevas capacidades y habilidades para desarrollarlos en tiempos de

www.iesalc.unesco.org/2020/08/12/unesco-iesalc-proporcionara-asistencia-tecnica-para-fortalecer-la-educacion-superior-virtual-en-el-peru/

⁴⁹ Durante junio de 2020 se realizó el seminario web “Desafíos y oportunidad de la República Dominicana”, donde se reunieron varios actores como Naciones Unidas, UNESCO-IESALC, el Ministerio de Educación Superior Ciencias y Tecnología (MESCyT), la alianza dominicana Academia por la Agenda 2030 y la Comisión de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible en República Dominicana, evidenciando vínculos y diálogos que parecen no haberse concretado en acciones hasta el momento.

⁵⁰ UNESCO-IESALC (12 de agosto de 2020). UNESCO IESALC *proporcionará asistencia técnica para fortalecer la educación superior en el Perú*. <https://www.unesco.org/es/articles/unesco-iesalc-proporcionara-asistencia-tecnica-para-fortalecer-la-educacion-superior-virtual-en-el>

⁵¹ Las universidades que participan en este programa son: Universidad Nacional del Callao; Universidad Nacional Agraria de la Selva; Universidad Nacional José María Arguedas; Universidad Nacional de Jaén; Universidad Nacional Autónoma de Tayacaja; Daniel Hernández Morillo; Universidad Nacional Micaela Bastidas de Apurímac; Universidad Nacional Autónoma de Huanta; Universidad Nacional de Cajamarca; Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios; Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión; Universidad Nacional Autónoma de Chota, Universidad Nacional Autónoma de Alto Amazonas y Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo.

crisis que, como veremos, forman parte de la nueva agenda para las universidades promovida por estos actores que tomaron protagonismo en estos tiempos de emergencia.

2.3 El reposicionamiento del sector privado en la orientación del cambio universitario

Las diferentes medidas adoptadas para dar respuesta al desafío de sostener la continuidad de la enseñanza rediseñaron los SES de la región de manera tan radical que el Director de Educación de Microsoft para Latinoamérica sostenía en octubre del 2020 que “en el mundo habíamos visto dos años de transformación digital en los primeros dos meses de la pandemia (...) [y en] educación, área en la que estoy involucrado día a día, y si lo pienso particularmente en Latinoamérica, se avanzó en las primeras semanas en más de diez años de uso de tecnologías en el aula. Y esa tendencia sigue creciendo. Lo que hemos visto fue una aceleración en el sector público como privado, en la educación básica como en la ES, alumnos, profesores, instituciones, todos se embarcaron realmente muy rápido en este proceso” (Braverman, 2020). Este relato confirma la tendencia para la región que Williamson y Hogan ya identificaron a nivel mundial de que “Microsoft está intentando asegurarse múltiples funciones en la educación durante y después de la pandemia: como proveedor de plataformas e infraestructuras técnicas, como socio empresarial en las nuevas colaboraciones público-privadas para la prestación de servicios educativos en todo el mundo y como nodo de participación clave en las redes de influencia política” (2020: 52). En la medida en que el sector privado ofrece soluciones rápidas a problemas públicos se acelera el proceso de privatización de las políticas públicas ya presente en la región.

Las soluciones que se presentaron al gran problema del *para-te* educativo tuvieron un beneficio comercial con una ampliación del mercado en lo inmediato y una proyección de extender el mercado a futuro a partir de una gran transformación en la educación universitaria basada en la EaD multimodal que ampliaría

el mercado para sus productos, plataformas y servicios. En este sentido, la EaD se percibe no sólo como un formato para impartir educación sino que también se consolida como un segmento de mercado para la realización de transacciones de los grandes actores comerciales transnacionales, además de introducir cambios en los sistemas universitarios de acuerdo con su propia visión y su agenda organizativa. Como señalan Salmi, Arnhold y Malee Bassett (2020) ante el punto disruptivo que implicó para las IES el cese temporal de sus actividades presenciales, pareciera que esto no será sólo una breve interrupción de la rutina académica, sino que esta situación sin precedentes presagia cambios profundos para la ES en todo el mundo. Al respecto, Williamson y Hogan (2020) sostienen que estos actores se convirtieron en esenciales al resolver la paralización de la educación, con lo que se habilitó la configuración de una escena a futuro.

En este proceso, los organismos internacionales tuvieron un papel central al promover el discurso de *convertir esta crisis en una oportunidad para la innovación*. Como ya mencionamos, la UNESCO-IESALC ocupó un lugar central como organización internacional en el asesoramiento en la región en lo referente a la virtualización de la enseñanza en la ES frente a la emergencia del COVID-19. Su discurso se basó en dos principios (Pedró, 27 de octubre 2020):

- 1) No dejar a nadie atrás a partir de desarrollar estrategias que eviten que esta crisis produzca una pérdida de lo ganado en equidad en las últimas décadas.
- 2) Aprovechar una oportunidad única para repensar los diseños tradicionales de la ES en pos de una mejor calidad y equidad.

En el documento de mayo de 2020 del IESALC se postulaba que: “Bien aprovechada, esta salida puede ir más allá de la instalación de una nueva normalidad para traducirse en una oportunidad de reestructuración de la provisión de la educación

superior con mayor calidad y equidad” (UNESCO-IESALC, mayo de 2020, p. 49). Se promovía así, desde el organismo, reestructurar la ES a partir de generalizar un nuevo modelo de organización híbrido de los procesos de enseñanza y aprendizaje para mejorar la calidad del servicio y la equidad. También se señalaba como error que algunos países hubieran confiado casi exclusivamente en la educación *online*, que solo permite garantizar oportunidades de continuidad del aprendizaje a lxs jóvenes bien equipados y conectados. En este sentido, el organismo planteaba generar estrategias de innovación que aprovecharan el potencial de la digitalización para, por ejemplo, hacer realidad el principio del aprendizaje ubicuo o móvil. Ello implica reconocer el potencial de los teléfonos celulares como herramienta de comunicación y de aprendizaje, así como de acompañamiento; o extender, por medio de tecnologías de bajo coste, la posibilidad de grabar clases presenciales que sean debidamente curadas por los centros de recursos o bibliotecas de las propias IES, tomando como modelo la experiencia internacional acumulada con los MOOC (UNESCO-IESALC, mayo de 2020). También el IESALC avanza y piensa una educación del futuro cuando se plantea como propósito que la inteligencia artificial forme parte de la agenda de la ES pública en América Latina a partir de un proyecto en común con Microsoft que promueve la transformación educativa y que tiene como referentes a varias universidades privadas y algunas públicas en la región, junto con la presencia de grandes actores económicos como Kroton Educational y el Grupo Laureate (Braverman, 2020). En uno de sus *webinars*, el director del IESALC proponía a la docencia “como una función mucho más centrada en un diseño instruccional en el cual, tal vez, dentro de poco la inteligencia artificial pueda aportar muchísimo. Muchas de las tareas rutinarias que un docente tiene que hacer probablemente las pueda hacer mejor un sistema de inteligencia artificial” (Pedró, 27 de octubre de 2020). Y en una conferencia, hacia fin de aquel año, titulada “La nueva universidad tras la pandemia: ventanas de oportunidad para reimaginar la universidad”, abogó

nuevamente por “la inteligencia artificial que permite una personalización de la educación y un *feedback* inmediato entre los actores” (Pedró, 3 de diciembre de 2020).

En síntesis, esta sistematización de ideas que circularon durante este tiempo evidencia que los actores tecnológicos que fueron esenciales al resolver la paralización de la educación también fueron partícipes de la configuración de un escenario a futuro en articulación con otros actores centrales en la región.

2.4 Expansión de una nueva modalidad en la educación superior: cursos cortos virtuales para la empleabilidad

La virtualización forzosa y las acciones implementadas para hacer frente al desafío de dar continuidad pedagógica pusieron en cuestión el modelo universitario presencial que predominaba en América Latina con una velocidad sorprendente. Rápidamente se pasó de propuestas basadas en *modelos híbridos*, que requieren de un componente presencial, hacia *modelos multimodales*, que suponen un desarrollo virtual en su totalidad. En este escenario, se observa, como consecuencia del rol que ocuparon las empresas tecnológicas como “salvadoras” ante la crisis educativa que sobrevino al parate mundial de la educación, la instalación de un *modelo multimodal de EaD* que implica, por un lado, posicionar a las tecnologías en un lugar hegemónico respecto de la problemática del sector y, por otro, dar curso a la preocupación por la empleabilidad y la necesidad de una formación basada en habilidades.

En el relevamiento realizado, se registró que en el ámbito universitario esto se expresó con fuerza en múltiples propuestas a favor del *e-learning* bajo el formato de cursos virtuales ofertados, en la mayoría de los casos, a partir de alianzas público-privadas entre los ministerios o direcciones gubernamentales específicas y empresas privadas, bajo la lógica de favorecer una formación virtual acotada y una mayor empleabilidad. Este tipo de formato de *e-learning*, denominado MOOC, surge hacia el año 2008 a partir de experiencias de grandes universidades canadienses y

norteamericanas de renombre y un movimiento de libre acceso a la ES que viraría luego a variados formatos, sumando variantes comerciales desde el cambio de década.⁵² Estas iniciativas se caracterizaron en sus inicios por no tener límite de matriculación, ser *online*, gratuitas y acotadas en el tiempo y en la propuesta temática. Luego, se fueron diversificando y la mayoría reúne en sus plataformas una variada oferta educativa y de certificaciones que combina la gratuidad con el cobro de algunos complementos más personalizados o la certificación, así como propuestas íntegramente aranceladas. Estas modalidades asumen características más abiertas y estandarizadas y habilitan a trayectorias individualizadas y autoadministradas con un fuerte desdibujamiento de una institución como garante de la formación.

Y, si bien es una tecnología y propuesta ya existente con un grado de expansión exponencial en tiempos prepandémicos, asumieron en este contexto una visibilidad y desarrollo más marcado en la región de la mano de alianzas gubernamentales. Es decir, en un contexto de reducción de la matrícula de las instituciones universitarias, se consolidaron alianzas entre actores gubernamentales, académicos y empresariales para ofertar un modelo educativo basado en la adquisición de *habilidades duras y blandas*,⁵³ *capacidades, destrezas*, de corto plazo, flexible, en función de las necesidades del mercado laboral y que se presenta, aún sin explicitarlo, como contrapuesto al modelo de universidades tradicionales latinoamericanas con programas de mayor alcance y temporalidad, con titulaciones específicas y formación ciudadana.

⁵² Las principales plataformas comerciales con oferta de MOOC a nivel mundial son: Coursera, EdX, Miriada X, Udacity, UNED Abierta, Future Learn, Udemy, Google Activate.

⁵³ Las habilidades blandas o *soft skills* son aquellas centradas en la denominada inteligencia emocional, enfocadas en fomentar una buena relación y comunicación con los otros y el entorno, tales como trabajo en equipo, liderazgo, flexibilidad, adaptabilidad, comunicación, motivación, etc. Todas características con un valor creciente en las áreas de recursos humanos de las grandes empresas y corporaciones.

Propuestas plasmadas desde el Proceso de Bolonia, que tuvo impacto en los SES europeos principalmente, se desenvuelven en este contexto de manera radicalizada. Pues, si desde aquel momento el discurso de la empleabilidad fue utilizado para promover la mercantilización educativa, las propuestas de certificaciones en habilidades brindadas de manera gratuita o a bajo costo por empresas tecnológicas y plataformas variadas anclan su legitimidad en la denominada brecha de empleabilidad y disputan con la formación universitaria el futuro del aprendizaje (Fernández Liria, 2020).

En el relevamiento realizado se observa una mayor presencia del fenómeno de los MOOC en la región, en especial de la plataforma Coursera, que, en asociación con instancias gubernamentales de varios países, ofertó cursos de capacitación gratuita para estudiantes de ES y público general. Se destacan las alianzas de estamentos de gobierno de países como Colombia,⁵⁴ Costa Rica,⁵⁵ Panamá,⁵⁶ Guatemala (González, 2020) y Argentina (CABA),⁵⁷ ofreciendo acceso gratuito a ES con certificación internacional. Como mencionamos, Coursera es una de las más grandes plataformas de educación virtual que ofrece acceso a cursos, especializaciones, certificados profesionales y programas de titulación en línea de universidades líderes en el mundo (la mayoría de EE.UU.) y

⁵⁴ ICETEX y COURSERA otorgarán 10.000 cupos para que usuarios de la entidad accedan gratuitamente a más de 3.800 cursos certificados para fortalecer sus habilidades para el trabajo (10 de agosto de 2020). ICETEX. <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/prensa/2020/08/21/icetex-y-coursera-otorgar%C3%A1n-10.000-cupos-para-que-usuarios-de-la-entidad-accedan-gratuitamente-a-m%C3%A1s-de-3.800-cursos-certificados-para-fortalecer-sus-habilidades-para-el-trabajo>

⁵⁵ Coursera y la educación virtual: ¿qué opciones hay? ¿Cómo aplico a una beca? (17 de junio de 2020). *Nación*. <https://www.nacion.com/blogs/el-explicador/coursera-y-la-educacion-virtual-que-opciones-hay/USOTPB4SYBCPRA7ZOL23HIKWWI/story/>

⁵⁶ ITSE en Alianza con el Gobierno para plataforma virtual (junio de 2020). *Dumas informa*. <https://dumasinforma.com/itse-en-alianza-con-el-gobierno-para-plataforma-virtual/>

⁵⁷ A través de Coursera, acceso a más de 300 cursos gratuitos (7 de septiembre de 2020). *La Posta Capital*. <https://www.lapostacapital.com.ar/index.php/ciudad/7997-a-traves-de-coursera-acceso-a-mas-de-300-cursos-gratuitos>

grandes compañías y empresas. Reúne a 76 millones de estudiantes a lo largo del planeta y ofrece, a su vez, líneas para empresas y gobiernos, bajo el lema de brindar a la población habilidades y competencias para el *futuro del trabajo*. La mayoría de los cursos habilita un acceso como “oyente” de manera gratuita, que luego requiere un pago para la certificación y, en el caso de los certificados profesionales y otras titulaciones, se suman al arancel (que se publicita como a precios *innovadores*) requisitos de tipo académico, e incluso muchos de ellos solo están disponibles para ciudadanos estadounidenses.

En el caso de las alianzas que se publicitaron en este contexto en la región, se enmarcaban en la *línea para gobiernos* y contenían una oferta a una cantidad de usuarios limitada de los cursos gratuitos con certificación, en algunos casos estudiantes de IES, en otros de más amplio espectro, con la idea de capacitar en *habilidades* requeridas por el mercado laboral y brindar herramientas de profesionalización, en un contexto de fuerte pérdida del empleo. Es precisamente este ítem de vinculación con las empresas y de rápida inserción laboral uno de los más publicitados por Coursera, que se legitima en el prestigio de las universidades de gran renombre y empresas internacionales cuyos cursos se ponen a disposición a través de la plataforma.

En las palabras del CEO de Coursera se observa cómo estas propuestas se presentan como un modelo alternativo a la universidad que conocemos: “Si se compara el *e-learning* con ir a la universidad, resulta más barato y más conveniente. Uno de los beneficios que encuentran los estudiantes es que los empleadores nos dicen cuáles trabajos están buscando (...). Nosotros seleccionamos cuáles cursos son los idóneos y le decimos a los estudiantes”.⁵⁸

⁵⁸ Coursera y la educación virtual: ¿qué opciones hay? ¿Cómo aplico a una beca? (17 de junio de 2020). *La Nación*. <https://www.nacion.com/blogs/el-explicador/coursera-y-la-educacion-virtual-que-opciones-hay/USOTPB4SYBCPRA7ZOL23HIKWWI/story/>

De allí que se vislumbre en este tipo de iniciativas la construcción de un imaginario respecto de la vinculación entre formación y mercado de trabajo que presume una linealidad e individualización de la problemática y, más aún, una disputa respecto del tipo de formación que se brinda en las IES. Esta línea también está presente en las propuestas de *Microsoft Learn*,⁵⁹ una plataforma específica para el campo educativo de la multinacional que, si bien tiene un despliegue acotado, tiene mucha proyección en la región porque se constituyó, como pudimos observar en los apartados anteriores, como uno de los principales actores que lideró la ofensiva privada sobre la oferta de servicios, contenidos y tecnologías, así como las alianzas con distintos niveles de gobierno e instituciones. En este caso, para el nivel terciario, sobre la base de un diagnóstico que pondera una “brecha global de habilidades”, Microsoft ofrece programas académicos y tecnologías orientadas al desarrollo de habilidades para el futuro (“*future skills*”), centradas en aquellas habilidades “duras” y “blandas” que mejoren la empleabilidad de las personas. La fundamentación reside en que, en un futuro inmediato, el mercado laboral demandará cada vez menos “habilidades” cognitivas, físicas y manuales, y cada vez más habilidades socioemocionales y tecnológicas. Desafíos para los cuales *Microsoft Learn* propone en su plataforma el acceso libre a su contenido, diseñado principalmente para docentes y, por otro lado, en una misma línea que Coursera, certificaciones sobre la adquisición de dichas habilidades que ofician de “valor agregado al perfil profesional” en función de la empleabilidad (Porto, 2020).

Finalmente, si bien no registramos un desarrollo específico para la región, está el caso de Google Career Certificates (GCC), que sobresale en tanto pertenece a una empresa que, con Microsoft, ha sido de las que más convenios han realizado con las instituciones universitarias para el uso de sus plataformas. Es decir, resaltamos estas iniciativas porque, aún incipientes en su

⁵⁹ La plataforma *Microsoft Learn* puede conocerse explorando el siguiente link: <https://docs.microsoft.com/en-us/learn/>

implementación, tanto Google como Microsoft son dos de los actores comerciales que asumieron un fuerte peso relativo en el marco de la pandemia en la región. *Google Career Certificates* se vislumbra como una nueva apuesta del gigante de las plataformas, que ya venía desarrollando bajo *Google Activate* una variada oferta de MOOC. Bajo esta nueva modalidad, ofrece certificaciones “profesionales” pagas con el propósito de inscribirse o avanzar en campos con alta demanda laboral, se oferta una conexión directa con empleadores de alto nivel y la certificación de cualificaciones altamente demandadas en empleos con altas remuneraciones.⁶⁰ En asociación con las reconocidas plataformas de educación virtual como Coursera y Udacity, la apuesta de Google se rige también por la idea de aprendizaje al propio ritmo, sin condicionamientos de tiempo y lugar, y una lógica de “compartir” en las redes profesionales la certificación obtenida, de manera de visibilizar rápidamente dichas credenciales.

Según Williamson y Hogan (2020), socios tecnológicos como Google y Microsoft dan la respuesta necesaria en el corto plazo, pero instalan en la agenda cuestiones con un objetivo de largo plazo: aumentar la inversión en tecnologías de aprendizaje en línea para construir los sistemas de educación del futuro. Además, estas corporaciones tecnológicas que ofrecen soluciones digitales a gran escala, velocidad y, en la mayoría de los casos, de manera gratuita, recolectaron una cantidad colosal de datos. Es decir, el enorme flujo de datos que almacenan estas empresas como consecuencia del aluvión de nuevos usuarios y un uso múltiple, continuo e ininterrumpido que propició la situación de pandemia. De allí que es necesario señalar el poder de los datos y su rol en la nueva etapa del capitalismo como una dimensión central a la hora de analizar el tipo de respuestas que se ensayaron ante la no presencialidad, porque mientras las plataformas, contenidos y productos de software propietario no permiten acceder a lo que se denomina la “caja negra”, con la consecuente

⁶⁰ Para conocer más sobre *Google Career Certificates* se recomienda indagar en: <https://grow.google/certificates/>

pérdida de control sobre la herramienta y los datos que allí volcamos (sea información personal, conocimientos desarrollados en el sector público o nuestras propias producciones como docentes e investigadores) y las consecuencias directas en términos de propiedad intelectual, el software libre permite el acceso a la cadena de programación, permite saber qué se hace y dónde se aloja la información que fluye por sus servidores, permite su modificación y adaptación en función de necesidades específicas, en una lógica de empoderamiento de lxs usuarios y desarrolladorxs, así como de generación de conocimiento y trabajo local (Magnani, 2020).

Conclusiones

Las transformaciones profundas que trajo la pandemia por COVID-19 en lo social, lo económico, lo político, lo sanitario, lo educativo, a nivel mundial aún están lejos de visibilizarse en su magnitud y complejidad. Todavía hoy se observan las consecuencias de un fenómeno que revolucionó nuestras vidas cotidianas, laborales, afectivas, e interpeló especialmente el rol de docentes y estudiantes en un proceso de virtualización forzada, primero tumultuoso, luego más ordenado, pero que, sin duda, dejó huellas en las formas de enseñar y aprender, de relacionarnos, de investigar, de construir comunidad académica.

Este capítulo tuvo como propósito echar luz sobre ciertos interrogantes vinculados a los procesos de privatización y mercantilización de la ES en la región en contexto de pandemia por COVID-19. De allí es que se centró en identificar, en el marco de medidas de distanciamiento social y de cierre físico de las aulas universitarias, qué tendencias y procesos se profundizaron, qué otros emergieron y cuáles sentaron las bases para una fuerte disputa respecto de la orientación de la política universitaria en la región. En este sentido, a partir de reconocer la complejidad y la multidimensionalidad del fenómeno tanto en el sector privado

como público, avanzamos en visibilizar aquellos procesos que pusieron en cuestión el derecho a la ES.

El argumento central es que, en tiempos de pandemia, la efectivización de la ES como un *bien público social, un derecho humano y universal y un deber del Estado* (CRES 2008 y 2018), estuvo fuertemente tensionada por las características que asumieron las respuestas implementadas ante el desafío de la interrupción temporal de la enseñanza presencial en las universidades. Si bien también se encontró una batería de medidas orientadas a garantizar la continuidad de los programas académicos desde la perspectiva del derecho a la ES, la región no ha logrado neutralizar las profundas tendencias de privatización y mercantilización, más bien se desplegaron acciones que las profundizaron.

Las medidas desarrolladas se implementaron sobre la existencia de políticas de educación digital previas y la capacidad instalada en términos de infraestructura tecnológica. En este sentido, se evidencia que la pandemia irrumpió sobre un escenario por demás heterogéneo entre los países de la región y al interior de cada uno, en tanto se registraron una variedad innumerable de respuestas a nivel de las instituciones, entre las cuales hay una heterogeneidad muy amplia respecto de la experiencia, saberes acumulados, infraestructura tecnológica y capacidades instaladas previas.

Además, las tensiones precedentes que resumían en términos binarios posicionamientos a favor o en contra del uso de tecnologías en el nivel superior quedó en este contexto subsumida en las acciones para dar continuidad educativa, que necesitaron como condición imprescindible el desarrollo de plataformas y el uso de nuevas tecnologías. Este pasaje se realizó sobre una matriz desigual en términos de las capacidades y opciones de las instituciones (en cada país, no estaban preparadas de la misma manera ni tuvieron que enfrentar el mismo tipo de obstáculos según las IES fueran públicas, privadas, de élite, de bajo costo, macrofuncionales, etc.) y sobre condiciones muy desiguales de

lxs estudiantes, lxs docentes y las familias. Lo que a su vez no estuvo exento de conflictos.⁶¹

A pesar del registro de una diversidad de respuestas, se identificaron dos tendencias claras que, aun considerando la fuerte heterogeneidad entre los países y al interior de cada uno, emergieron como nodales en tanto expresaron la consolidación de procesos previos de privatización y mercantilización, así como la emergencia de nuevos.

En primer lugar, la configuración de discursos y acciones que propiciaron medidas gubernamentales orientadas a asistir financieramente al sector privado de la ES como parte de la batería de medidas que buscaban contener la matrícula universitaria. Esta tendencia se produjo en un contexto en el que la mayoría de los países de la región enfrentaron recortes presupuestarios y ajustes fiscales promovidos por la presencia de organismos internacionales. De este modo, se consolidó una tendencia de privatización ya avizorada en varios países de la región con anterioridad a la debacle producida por el COVID-19, que implica el redireccionamiento de fondos públicos hacia las arcas del sector privado que, recordemos, tiene una composición bien heterogénea, con la presencia de actores empresariales, eclesiásticos y sociales locales, pero también transnacionales. En este punto se corrobora una tendencia liderada por los sistemas más privatizados y mercantilizados, como Chile, Colombia, Perú, que es

⁶¹ En el caso de Chile, lxs estudiantes realizaron paros *online* exigiendo medidas que garantizaran el acceso a clases virtuales y a contenidos digitales, así como la rebaja de los aranceles, y participaron del paro nacional virtual liderado por los gremios agrupados en la Secretaría de Educación de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en rechazo a la vuelta a las clases presenciales donde no existían las condiciones para el retorno, pero también en reclamo por el “congelamiento” de las carreras que trajo la pandemia para muchxs estudiantes. En otros países hubo reacciones y medidas de parte de gremios estudiantiles y docentes en tanto el contexto de pandemia dio impulso a recortes presupuestarios para el sector (Ecuador, Paraguay, Uruguay), el avance del tratamiento de normativas restrictivas (Perú, Uruguay) o directamente la intervención en el gobierno de las universidades federales (Brasil). Para más información, se recomienda acceder a los *Informes de coyuntura 2020* de la página web del Observatorio Latinoamericano de Política Educativa: <http://observatorioeducacion.org/coyuntura-latinoamericana>.

consolidar esquemas de financiamiento a la demanda a través de programas de becas y créditos como parte de políticas de inclusión universitaria. Estos instrumentos se vieron incrementados exponencialmente a lo largo del período bajo estudio como modo de sostener la continuidad educativa de lxs estudiantes de los sectores más desfavorecidos, pero con la consecuencia de incrementar los subsidios al sector privado y sostener la rentabilidad económica del mismo. “Es evidente que esta pretensión de vincular el sector privado al cumplimiento del derecho a la educación es producto de una transición a la construcción de hegemonía respecto a la educación como una mercancía” (Bonilla-Molina, 2020).

Se observa entonces que, más que el grado de vulnerabilidad financiera del sector privado, lo que dejaron en evidencia los efectos del cierre físico de las universidades por el COVID-19 es el grado de fragilidad que tenía el proceso de ampliación del acceso a la ES sobre la base de la expansión de sistemas privatizados y mercantilizados en sociedades con niveles tan profundos de desigualdad social y educativa como las de América Latina y el Caribe. Aunque la evidencia de esta fragilidad –que puso en cuestión el derecho a la ES– también habilitó en algunos países procesos que buscan la democratización de la ES, liderados por estudiantes y docentes que cuestionan la configuración de los sistemas orientados por el lucro. De allí que podamos argumentar que sistemas públicos, gratuitos y con ingreso irrestricto, con desarrollo en la EaD e institucional, son los que estuvieron en mejores condiciones de construir respuestas más integrales e inclusivas frente a la crisis.

En segundo lugar, en el marco de la pandemia y el viraje hacia la educación remota de emergencia, se propiciaron alianzas de los gobiernos con actores tecnológicos y comerciales, así como la configuración de coaliciones multisectoriales, que otorgaron las bases materiales en términos de infraestructura, conectividad, dispositivos, servidores, software, EVEA (Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje), asistencia técnica y pedagógica,

etc., que hicieron posible sostener el vínculo pedagógico y el trabajo docente. Pero estas alianzas estratégicas, que implicaron que presupuestos estatales se vieran comprometidos en contratos con las grandes transnacionales tecnológicas, supusieron una ganancia económica inmediata y a futuro porque significaron para estos grandes actores comerciales expandirse hacia nuevos segmentos de mercado. Aun cuando sus acciones hayan implicado donaciones, rebajas de precios, gratuidad de varios de sus servicios, etc., las alianzas construidas o consolidadas con los gobiernos y/o con las instituciones de la región les permitieron colocar sus servicios y productos como una alternativa eficaz en la provisión de enseñanza terciaria y universitaria, y ampliar así la base de sus clientes gubernamentales, institucionales e individuales. Se potenció así su posición oligopólica en el mercado de la ES regional, además de la posibilidad de expandir las condiciones para la “explotación del dato” como negocio. Gran parte de lo que se produjo y se sigue produciendo por estudiantes y docentes se aloja en sitios que tienen dueños, profundizando de este modo procesos de privatización del conocimiento que se juegan en las disputas por software libre o software propietario.

Esta situación muestra una tendencia diferente de la que había asumido el proceso de expansión de la EaD en la región en base al desarrollo de EVEA⁶² bajo la lógica del software libre. Dentro de estos desarrollos, el EVEA Moodle⁶³ constituyó una verdadera revolución que permitió renovar la EaD digital en base a sus bajos costos en comparación con las plataformas comerciales, permitiendo así a muchas instituciones contar con estas

⁶² Software especialmente desarrollado para la creación, gestión y distribución de actividades educativas a través de Internet, y que reúne y combina distintos soportes, así como materiales didácticos y herramientas de comunicación, colaboración y gestión educativa (Marotias, 2019).

⁶³ Moodle significa *Module Object Oriented Dynamic Learning Enviroment* o Entorno Modular de Aprendizaje Dinámico Orientado a Objetos. Su desarrollo bajo el paradigma del software libre posibilita acceder a su código fuente y modificarlo de acuerdo con las necesidades de cada institución.

plataformas de manera gratuita y sin comprometer la integridad de los datos de la comunidad educativa.

Por otro lado, en la medida en que los agentes tecnológicos se presentaron como los “salvadores” de la educación, se posicionaron en un lugar estratégico como interlocutores en la definición y orientación de las políticas públicas e institucionales, con consecuencias profundas en la orientación del cambio en los SES. Estas coaliciones multisectoriales estuvieron propiciadas por organismos internacionales, especialmente el BID y el IESALC, aunando empresas con gobiernos en pos de proponer soluciones tecnológicas y “buenas prácticas” en la formulación de las políticas, confirmando para la región procesos de *gobernanza educativa* que Williamson y Hogan (2020) señalaron para los países centrales.

La pandemia conspiró en la configuración de un escenario propicio para la propagación de las ideas de estos grandes conglomerados transnacionales con sus aliados internacionales y locales respecto de cómo, por dónde y hacia dónde se debe dirigir la ES en la región. El discurso de la “gran oportunidad” para la innovación en la enseñanza universitaria plasmó la voluntad de orientar el cambio en los sistemas universitarios, instalando con fuerza una agenda centrada en el fuerte peso en la formación de la ES para la empleabilidad, la necesidad de flexibilizar formatos y trayectorias, y el desarrollo de habilidades y capacidades acordes al nuevo tecnocapitalismo.

Los agentes tecnológicos participan así de la orientación de la política “pública” como también promueven dentro de los sistemas universitarios, y por fuera de ellos, modalidades de ES que, si bien aún no alcanzaron un despliegue de gran magnitud en la región, se basan en un mismo diagnóstico respecto del mercado laboral. Ello supone la construcción desde el mundo privado de un tipo de respuesta basada en la sumatoria de calificaciones y habilidades que estas mismas empresas ofertan, posicionándose como la opción dinámica, accesible y a tono con las necesidades

de la economía global, en un contexto de radicalización de la economía del conocimiento y de virtualización de la enseñanza.

Este gran experimento educativo, aún sin ser planificado, permitió alojar una gran cantidad de datos en sitios con propietarios, que quedaron disponibles para construir los discursos justificadores de este cambio, aún en aquellos países donde habían tenido un desarrollo escaso. Debajo de este proceso subyace la idea de la neutralidad de las tecnologías y de que la educación es un problema de orden técnico y no tanto pedagógico. Este es un aspecto a veces soslayado en la discusión académica y política del campo de la ES y que concierne a la dimensión ideológica de sus intervenciones. La privatización no solo está orientada por el mero lucro, sino que además hay una búsqueda constante por generar las condiciones culturales y sociales para construir una sociedad de mercado. De este modo se proponen modelos de ES que cuestionan aquellos con fuerte arraigo en las sociedades latinoamericanas, despojándolos de todo aspecto político.

En síntesis, el simple eslogan de “universidad en casa” supuso la profundización de procesos de privatización de la ES: estudiantes y docentes tuvieron que invertir en equipamiento tecnológico básico y en conectividad para acceder a la educación; importantes recursos públicos fueron transferidos a las instituciones privadas mediante el financiamiento a la oferta pero especialmente a la demanda, lo que borra las diferencias entre las instituciones públicas y privadas; y parte de los presupuestos públicos engrosaron las cuentas de las empresas transnacionales por la compra de recursos y dispositivos, la contratación de servicios tecnológicos y de capacitación docente. Además, se observa una privatización de la política pública en la medida en que el sector empresarial incorpora temas de la agenda de la ES junto a organismos internacionales que representan sus intereses, lo que se suma a los procesos de privatización asociados al negocio de los datos habilitado por la digitalización.

Lo vivido en el contexto de la pandemia obliga a reflexionar y discutir las condiciones en las que el trabajo docente universitario

fue llevado a cabo y los obstáculos que se enfrentaron. Transitar la pandemia implicó para lxs docentes universitarios un fuerte trastocamiento de sus condiciones laborales que, entre otras cuestiones, supuso el uso de recursos propios (equipamiento, conectividad); la intensificación de la tarea docente y la sobreexigencia de trasladar la educación presencial a una educación remota de emergencia en tiempo récord; la pérdida del salario real y la amenaza de los puestos de trabajo, principalmente en aquellos casos donde la planta docente tiene un fuerte componente de contratadxs; la falta de formación específica y de orientaciones claras por parte de las instituciones, que dejó muchas veces libradxs a lxs docentes a resolver en términos individuales su capacitación e implementación de recursos digitales en los programas de estudio; la superposición de tareas laborales y de cuidado que colocó, especialmente a las mujeres, en condiciones de sobrecarga mental y laboral, con el consecuente impacto en la salud que ello implica. Estos son solo algunos ejemplos de las situaciones experimentadas en la pandemia en un marco de escasa o nula regulación laboral para la EaD que arrojaron como resultado una fuerte precarización y sobrecarga laboral.

Sobre este escenario, las acciones de los grandes actores comerciales y políticos en pandemia se orientaron a sentar las bases para una profunda transformación de la ES en el largo plazo, cuyo despliegue dependerá, sin duda, de la visibilidad que pueda darse a las dimensiones económicas e ideológicas de sus intervenciones y de las fuerzas que puedan contraponer los actores de la comunidad educativa organizada en la región.

Bibliografía

Altbach, Philip y de Wit, Hans (abril de 2020). Lo que pasaría con la ed. sup. tras la pandemia. *El Observatorio de la Universidad Colombiana*. <https://www.universidad.edu.co/lo-que-pasaria-con-la-ed-sup-tras-la-pandemia-philip-altbach-hans-de-wit-abril-20/>

- Arias Ortiz, Elena; Rieble-Aubourg, Sabine; Álvarez Marinelli, Horacio; Rivera, María Camila; Viteri, Adriana; López, Ángela; Pérez Alfaro, Marcelo; Vásquez, Madiery; Bergamaschi, Andrea; Noli, Alessandra; Ortiz Guerrero, Marcela y Scannone, Rodolfo (2020). *La educación en tiempos del coronavirus: Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://doi.org/10.18235/0002337>
- Ayala, Soledad y Marotias, Ana (2020). Conectividad o... La educación superior en tiempos de pandemia. *REVCOM. Revista científica de la red de carreras de Comunicación Social*, (11). <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/203/2031709009/index.html>
- Barquero, Karla (13 de abril de 2020). MEP recurre a educación a distancia para no estancar el curso lectivo. *La República*. <https://www.larepublica.net/noticia/mep-recurre-a-educacion-a-distancia-para-no-estancar-el-curso-lectivo>
- Benavides Abanto, Martín (30 de octubre de 2020). Educación universitaria y políticas públicas: propuestas en desarrollo y desafíos que conlleva la pandemia por covid-19 en Argentina y Perú [video]. RE-ALCUP. https://www.youtube.com/watch?v=A_xXZwuBvRg&ab_channel=REALCUP%E2%80%A2Universidadesprivadas
- Bonilla-Molina, Luis (24 de julio del 2020). Covid-19: oportunidad del neoliberalismo para impulsar una brutal neo privatización educativa. <https://luisbonillamolina.com/2020/07/22/covid-19-oportunidad-del-neoliberalismo-para-impulsar-una-brutal-neo-privatizacion-educativa-en-america-latina/>
- Braverman, Luciano (27 de octubre de 2020). Lanzamiento de la fase de capacitación docente en el Perú [Video]. UNESCO-IESALC. <https://www.youtube.com/watch?v=L-qEkCCoHs8&feature=youtu.be>
- Brown, Courtney y Salmi, Jamil (2020). Putting fairness at the heart of higher education. *University World News*. Global window on higher education. <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200417094523729>
- Caamaño Morúa, Carmen (2020). El contexto costarricense y la educación pública frente a la pandemia y el poder económico. En Damián Del Valle (coord.), *La universidad latinoamericana hoy: a dos años de la CRES 2018 y frente a los desafíos de la pandemia* (pp. 63-77). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IEC – CONADU. <https://iec.conadu.org.ar/2020/10/04/la-universidad-latinoamericana-hoy-a-dos-anos-de-la-cres-2018-y-frente-a-los-desafios-de-la-pandemia-2020/>

- CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (26 de agosto de 2020). Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID- 19. *Informe Especial COVID-19* (7). <https://hdl.handle.net/11362/45938>
- Cerdas E., Daniela (7 de julio de 2020). Cierra sin acuerdo negociación entre gobierno y rectores para recortar \$66.000 millones del FEES. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/educacion/cierra-sin-acuerdo-negociacion-entre-gobierno-y/KZOBVASZJNC4NAOUNFVIMF3UZI/story/>
- Céspedes Moreno, Sinay (2020). Demandas a favor de la educación pública rinden frutos en Ecuador. *Prensa Latina*. <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=365916&SEO=demandas-a-favor-de-la-educacion-publica-rinden-frutos-en-ecuador>
- Consejo Provincial de Coordinación con el Sistema Universitario y Científico y ENACOM [Ente Nacional de Comunicaciones] (2020). Resultados encuesta sobre condiciones de conectividad en estudiantes universitarios de la Provincia de Buenos Aires. https://www.enacom.gob.ar/multimedia/noticias/archivos/202010/archivo_20201014041819_9904.pdf
- Dussel, Inés; Ferrante, Patricio y Pulfer, Darío (comp.) (2020). Presentación. En *Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera* (pp. 11-15). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNIPE: Editorial Universitaria.
- Fernández Liria, Carlos (2020). Universidad: jaque mate. *Público*. https://blogs.publico.es/dominiopublico/34928/universidad-jaque-mate/?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=web&fbclid=IwAR1jqe40etEGfmb7F_gUt_qXYEXnYEM6a6qdCZg-5niJ3v585g1hrcS0VY1c
- Godoy Pichón, Camilo (11 de mayo de 2020). Recortes en Becas Chile o la pandemia como excusa para la precarización. *El mostrador*. <https://www.elmostrador.cl/cultura/2020/05/11/recortes-en-becas-chile-o-la-pandemia-como-excusa-para-la-precarizacion/>
- González, Brenda (4 de agosto de 2020). “Coursera para Guatemala”: más de 3 mil cursos gratuitos en Línea. *Otras voces en educación*. <http://otrasvoceseneducacion.org/archivos/356351>
- Guido, Luciana y Versino, Mariana (2012). La Educación Virtual en las Universidades Argentinas. *Documentos para el debate*. IEC/CONADU. <https://iec.conadu.org.ar/2012/06/01/la-educacion-virtual-en-las-universidades-argentinas-2012/>

- Hernández, Fabián y Estrada, Carlos Mario (15 de junio de 2020). Cambios y beneficios de la educación virtual en Colombia [video]. *El Espectador*. <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=FAicxMBHAXE&feature=youtu.be>
- Hodges, Charles; Moore, Stephanie; Lockee, Barb; Trust, Torrey y Bond, Aaron (2020). The Difference Between Emergency Remote Teaching and Online Learning. *Educause Review*. <https://er.educause.edu/articles/2020/3/the-difference-between-emergency-remote-teaching-and-online-learning>
- Katz, Raúl; Jung, Juan y Callorda, Fernando (2020). El estado de la digitalización de América Latina frente a la pandemia del COVID-19. Caracas: CAF. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1540>
- Leal, Katherine (17 de junio de 2020). Estudiantes de universidades públicas piden ‘matrícula cero’ para evitar deserciones. *La FM*. <https://www.lafm.com.co/colombia/estudiantes-de-universidades-publicas-piden-matricula-cero-para-evitar-deserciones>
- Levy, Daniel (julio de 2020). Introduction: key private-public and private-private variables global. En Daniel Levy, Andres Bernasconi, Elizabeth Buckner, Aurelien Casta, Quang Chau, Asha Gupta, Kevin Kinser, Fatma Mizikaci, Eduardo Navarro, Dante J. Salto, Juan Carlos Silas-Casillas, Wondwosen Tamrat, Pedro Teixeira, Yitao Wang, Akiyoshi Yonezawa y Gury Zilka, *How COVID-19 puts private higher education at especially high risk—And not: Early observations plus propositions for ongoing global exploration*. PROPHE Working Paper, (22). https://prophe.org/cache/2254169_WP22-PRO-PHE-COVID.pdf
- Magnani, Esteban (2020). Educación y tecnologías. Adentro de la caja. En Inés Dussel, Patricio Ferrante y Darío Pulfer (comp.), *Pensar la educación en tiempos de pandemia: entre la emergencia, el compromiso y la espera* (pp. 85-99). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNIPE: Editorial Universitaria.
- Marotias, Ana (2019). El rol de la educación a distancia en la universidad pública argentina (1986-2016) [Tesis de doctorado]. FLACSO-Argentina.
- Martín, María Mercedes (agosto de 2020). Docencias AC/DC (Antes y Después del Coronavirus). *Apuntes de Política Universitaria*. IEC-CONADU. <https://iec.conadu.org.ar/2020/10/04/docencias-ac-dc-antes-y-despues-del-coronavirus-2020/>

- OCTS-OEI [Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad] y Red INDICES [Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior] (2019). Panorama de la educación superior en Iberoamérica. Edición 2019. Caracterización de los sistemas de educación superior y de acreditación universitaria. *Papeles del Observatorio*, (12). <https://www.redindices.org/attachments/article/115/Papeles%20del%20Observatorio%20N%C2%BA%2012.pdf>
- OCTS-OEI [Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad – Organización de Estados Iberoamericanos] (diciembre de 2019). Informe de Coyuntura N° 6. Se expande la educación superior a distancia en Iberoamérica - Aunque es todavía incipiente -. <https://www.redindices.org/novedades/118-informe-de-coyuntura-n-06-se-expande-la-educacion-superior-a-distancia-en-iberoamerica-aunque-es-todavia-incipiente>
- Ordaz Díaz, Arturo (8 de septiembre de 2020). Universidades privadas piden exención de pago de IVA e ISR por crisis. *Forbes*. <https://www.forbes.com.mx/negocios-universidades-privadas-exencion-pago-iva-isr-tesis/>
- Ostojá, Juan Manuel (30 de octubre de 2020). Educación universitaria y políticas públicas: propuestas en desarrollo y desafíos que conlleva la pandemia por covid-19 en Argentina y Perú [video]. REALCUP. https://www.youtube.com/watch?v=A_xXZwuBvRg&ab_channel=REALCUP%E2%80%A2Universidadesprivadas
- Pedró, Francesc (27 de octubre de 2020). Lanzamiento de la fase de capacitación docente en el Perú [Video]. UNESCO-IESALC. <https://www.youtube.com/watch?v=L-qEkCCoHs8&feature=youtu.be>
- Pedró, Francesc (3 de diciembre 2020). Reimaginar la Universidad en pandemia. UNESCO-IESALC. <https://www.iesalc.unesco.org/2020/12/03/reimaginar-la-universidad-en-la-pandemia/>
- Pérez, Luis Enrique (15 de junio de 2020). Universidades privadas sin licencia de SUNEDU accedieron a préstamos de Reactiva Perú. *Convoca*. <https://convoca.pe/agenda-propia/universidades-privadas-sin-licencia-de-sunedu-accedieron-prestamos-de-reactiva-peru#:~:text=Las%20universidades%20Austral%20del%20Cusco,por%20parte%20de%20la%20Sunedu.>
- Porto, Diana (27 de octubre de 2020). Lanzamiento de la fase de capacitación docente en el Perú [Video]. UNESCO-IESALC. <https://www.youtube.com/watch?v=L-qEkCCoHs8&feature=youtu.be>

- Rama, Claudio (octubre-diciembre 2016). La fase actual de expansión de la educación en línea o virtual en América Latina. *Universidades* (70), 27-39.
- Rama, Claudio y Cevallos Vallejo, Marcelo (2015). La metamorfosis de la educación a distancia en américa latina. Una nueva fase marcada por el ingreso de proveedores internacionales. *Revista Española de Educación Comparada*, (26), 41-60. <https://doi.org/10.5944/reec.26.2015.15810>
- Ramírez, Daniela y Gutiérrez, Juan José (22 de agosto de 2020). Matrícula Cero: La lucha por garantías para seguir en la U. en medio de la pandemia. CINEP. <https://cinep.org.co/matricula-cero-la-lucha-por-garantias-para-seguir-en-la-u-en-medio-de-la-pandemia/>
- SITEAL-UNESCO [Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura] (s/f). Sistematización de respuestas de los Sistemas Educativos de América Latina a la crisis de la COVID-19. https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas_educativas_covid_19
- Salmi, Jamil; Arnhold, Nina y Malee Bassett, Roberta (24 de junio de 2020). El Gran Lobo Malo se mueve hacia el sur: Cómo afecta COVID-19 a la financiación de la educación superior en los países en desarrollo. *Education for Global Development*. <https://blogs.worldbank.org/es/education/el-gran-lobo-malo-se-mueve-hacia-el-sur-como-afecta-covid-19-la-financiacion-de-la>
- UNESCO-IESALC [Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe] (2008). Declaración y plan de acción. *II Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y el Caribe* (CRES 2008). Cartagena de Indias, Colombia, 4-6 de junio de 2008. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000181453.locale=es>
- UNESCO-IESALC (2018). *Declaración de la III Conferencia regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe* (CRES 2018). Córdoba, Argentina, 11-14 de junio de 2018. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000376753>
- UNESCO-IESALC (2020). Hacia el acceso universal a la educación superior: tendencias internacionales. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375683>
- UNESCO-IESALC (mayo de 2020). *COVID-19 y educación superior. De los efectos inmediatos al día después. Análisis de impactos, respuestas*

- políticas y recomendaciones. Caracas: IESALC. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375125>
- Vicentini, Isabel Cristina (2020). *La educación superior en tiempos de COVID-19: Aportes de la Segunda Reunión del Diálogo Virtual con Rectores de Universidades Líderes de América Latina*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) / Universia Banco Santander. <https://doi.org/10.18235/0002481>
- Villar, Alejandro (12 de noviembre de 2020). Universidad y pandemia: de la Educación Remota de Emergencia a la modalidad virtual. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/305125-universidad-y-pandemia-de-la-educacion-remota-de-emergencia->
- Williamson, Ben y Hogan, Anna (2020). *La comercialización y la privatización en y de la educación en el contexto de la COVID-19*. Internacional de la Educación. <https://www.ei-ie.org/es/item/25251:la-comercializacion-y-la-privatizacion-en-y-de-la-educacion-en-el-contexto-de-la-covid-19>

Conclusiones

La gramática de la privatización y las disputas por el derecho a la educación superior en América Latina y el Caribe

Daniela Atairo, Lucía Trotta y Fernanda Saforcada

Como hemos visto a lo largo de estas páginas, los sistemas universitarios de América Latina y el Caribe (ALC) constituyen uno de los territorios en los que viene desplegándose una disputa sustantiva por el sentido de la universidad, del conocimiento y de lo público.

En un escenario regional que asume las condiciones del capitalismo actual sobre tensiones y desigualdades históricas no resueltas, se despliegan procesos que ponen en jaque los alcances de la idea misma de la universidad como derecho. En este contexto complejo, caracterizado por fuertes procesos de fragmentación política entre diversos progresismos, sectores neoconservadores tradicionales y fuerzas de extrema derecha en ascenso, se despliegan políticas de ajuste económico y estrategias de precarización de la vida que profundizan las

desigualdades preexistentes ampliando la brecha en la distribución de bienes sociales, entre ellos, el conocimiento y la educación, y que reducen el sentido político y social de los derechos, e incluso impugnan su existencia.

Este libro condensa un largo camino recorrido a partir de unas primeras inquietudes e interrogantes que se plantearon respecto de la especificidad de los procesos de privatización y mercantilización en las universidades latinoamericanas y caribeñas. Cuánto de aquello ampliamente documentado para la educación básica tenía lugar en el nivel superior, cómo se desplegaban estos fenómenos bajo la singularidad de los sistemas universitarios nacionales y cómo interpelaban al trabajo sindical de lxs docentes universitarios; qué desafíos más evidentes, pero qué otros también más imperceptibles, se presentaban a la hora de pensar acciones en pos de materializar el derecho a la educación superior (ES) para la comunidad universitaria regional.

Desde la convicción de defender la universidad pública que tenemos, pero también de trabajar por la que deseamos, consideramos que aportar a la comprensión y el análisis de las disputas actuales en torno a la universidad latinoamericana resulta sustantivo para la construcción de instituciones públicas y democráticas en un sentido más radical. Desde esa perspectiva, abordamos un estudio sobre los procesos de privatización y mercantilización que implican tanto el crecimiento del sector privado y su progresiva gravitación en los sistemas de educación superior (SES) 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 ambos sectores.

De acuerdo con lo observado en los distintos capítulos, podemos afirmar que las tendencias de privatización de la universidad han constituido una constante desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días. Lo que no ha sido constante fue su envergadura en función de los distintos contextos políticos. En los años 80, en el período que se abre con el fin de las dictaduras,

adquirieron una marcada aceleración y, en los años 90, una profundización, en un marco de hegemonía neoliberal. Décadas que se destacan por la regresión del financiamiento público universitario, lo que llevó a que la expansión antes referida se hiciera en condiciones de precarización de las instituciones públicas, forzándolas a la búsqueda de recursos en el sector privado. En el siglo XXI, las políticas públicas para el sector universitario fueron 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, es importante resaltar que en ningún período se detuvieron.

Esta investigación complejiza y actualiza algunos de estos aspectos de larga data en nuestros sistemas universitarios y muestra algunas novedades orientadas especialmente a observar los mecanismos por los cuales estas tendencias logran avanzar con la fuerza que muestran los datos estadísticos.

La indagación sobre la región y, en particular, sobre los cuatro casos nacionales estudiados, focalizando en el período 2010-2019, permitió develar una *gramática de la privatización de la educación superior latinoamericana y caribeña*. Según el caso, ciertos elementos aparecen con mayor o menor fuerza, y se organizan y combinan de manera singular, dando por resultado *configuraciones de privatización* específicas en cada país, pero siempre entrelazadas por elementos en común. Esas configuraciones de privatización resultan más explícitas en algunos casos, como en Perú y República Dominicana; en otros, se presentan de modos más acotados y menos visibles, pero al acecho, como en Argentina; en otros, de forma naturalizada, como sucede en Chile. Las dimensiones en las que se expresa el fenómeno a nivel regional se engarzan de manera particular en cada caso nacional. Así, sobre las dimensiones clásicas, se imprimen matices y estrategias que son específicas, construidas con lógicas “a medida” en

función de la propia configuración de cada SES y del contexto político.

En las siguientes líneas presentaremos un posible recorrido entre los principales resultados de la investigación que nos permiten vislumbrar esa trama. Nos propusimos estudiar el fenómeno desde una mirada compleja, transversal y multidimensional. La perspectiva desarrollada nos permitió aproximarnos a la *complejidad* de estos procesos con la pretensión de alejarnos de una mirada normativa y totalizante, lo que nos llevó a reconocer las estructuras de poder dentro del campo universitario y sus articulaciones con las configuraciones de poder y gobierno más amplias. La *transversalidad* del enfoque refiere a que se abordaron un conjunto de dimensiones de la privatización en los sistemas universitarios de la región, en cada uno de los casos nacionales seleccionados y también al interior de ellos, tanto en el sector público como en el privado. En tercer lugar, la *multidimensionalidad* alude a la consideración de diversas dimensiones de privatización y mercantilización, tanto aquellas clásicas como otras que emergen de manera significativa y evidencian las nuevas formas que adquiere la privatización de la ES en las décadas más recientes.

Para lo cual, el *estudio de casos múltiples* se presentó como el abordaje metodológico más adecuado. Esta perspectiva teórico-metodológica, que analiza los casos de manera situada en la región y compara dinámicas propias, permitió ampliar la mirada en pos de problematizar aspectos que, en algunos sistemas universitarios, se presentan como naturalizados y, en otros, están invisibilizados pero presentes. También nos brinda elementos para la intervención política, ya que, si bien una lectura homogeneizante sobre la región se encuentra al alcance de la mano, hay algo que se escapa a la lectura generalizada de los procesos, para lo cual es necesario discernir la singularidad. Es decir, identificar tendencias transversales que abonan a una lectura desde el Sur Global y, al mismo tiempo, enfocar en procesos y lógicas políticas que se dirimen en lo local, respecto de los que

este estudio puede resultar un insumo para la construcción y la disputa política desde diversas organizaciones sindicales y con sentidos colectivos.

1. Una región hiperprivatizada. Configuraciones actuales y trayectorias de privatización de casos nacionales

Una foto de la ES previa a la pandemia capta la imagen de una región *hiperprivatizada*. Los datos clásicos con los que se ha analizado este proceso alcanzan números que la hacen destacar en el mundo: más del 50% de sus estudiantes (54%), de sus graduados (59%) y de sus instituciones (67%) pertenecen al sector privado. Estos números dejan en claro, en primer lugar, el peso que adquirió el sector privado en los sistemas universitarios en la región; en segundo lugar, permiten señalar que las tendencias de privatización señaladas por especialistas con anterioridad se profundizaron, logrando magnitudes considerables; en tercer lugar, al incorporar una mirada diacrónica, se observa que, junto con un amplio grupo de países que muestra porcentajes muy altos de privatización (Chile, Brasil, Perú y Puerto Rico), en países con una fuerte tradición de lo público (Bolivia, Argentina, Uruguay), se registra también un sostenido crecimiento del sector privado, evidenciando la fuerza con la que operan estas tendencias.

De allí que la caracterización de la región como *hiperprivatizada* requiere observar las configuraciones de los casos nacionales para lograr una aproximación más clara a los procesos actuales. De los cuatro casos analizados, considerando los indicadores “clásicos”, podemos ubicar a Chile y Argentina como los dos extremos de un *continuum* de privatización, donde el primero se caracteriza por representar el modelo tradicional de mercado en su máxima expresión y el segundo por su fuerte impronta público-estatal, ya que los procesos de privatización aparecen de formas más vedadas e incipientes. Y luego, Perú y República Dominicana, con altos índices de privatización, no

sólo respecto de las modalidades más clásicas sino, también, con las más novedosas y recientes.

Siguiendo este análisis, cabe señalar en primer lugar que los sistemas de Argentina, Chile y Perú se ubican en la etapa de universalización de la ES, con tasas brutas por encima del 50%, mientras que República Dominicana se encuentra en la etapa de masificación. Cada sistema reviste ciertas características particulares respecto de los mecanismos de acceso: en Argentina y en República Dominicana no hay examen de ingreso selectivo a las universidades públicas, que en el primer caso son gratuitas y en el segundo se las considera como tales aunque se cobra un arancel “simbólico” y estratificado, que llega a cero para los estudiantes más pobres; en Perú, la universidad pública es gratuita y tiene un sistema de ingreso altamente selectivo; mientras que en Chile se combinan altos aranceles con un complejo sistema de admisión que incluye examen de ingreso, promedio de notas y, en algunas carreras, definición de cupos.

En los cuatro países, se registraron aumentos en la matrícula en el sector privado entre los años 2010-2019, aunque se destacan en mayor medida los casos de Perú y República Dominicana. Para el final del período, en Chile y Perú, 7 de cada 10 estudiantes asisten a dicho sector; en República Dominicana, 6 de cada 10; mientras que Argentina se presenta en términos de excepción, ya que sólo 2 de cada 10 estudiantes lo hacen. Esto se replica, aunque con matices, si observamos los números de egresados: mientras que en Chile 9 de cada 10, en República Dominicana 8 de cada 10 y en Perú 6 de cada 10 pertenecen al sector privado; en Argentina ese número se reduce a 3,5.

En términos de oferta, en estos mismos tres países, el sector privado oficia como el principal proveedor de ES. En República Dominicana las universidades privadas gravitan alrededor de la mega universidad pública; en Perú 7 de cada 10 y en Chile 6 de cada 10 instituciones son privadas; mientras que, en Argentina, de cada 10 instituciones, 5 son privadas y 5 públicas. Por otro lado, en Perú, donde el lucro está habilitado, 4 de cada 10

universidades son con fines de lucro, mientras que en Argentina, Chile y República Dominicana está prohibido, aunque en los dos últimos operan distintas modalidades de lucro “encubierto”.

Por último, el otro indicador que da cuenta del grado de privatización de cada sistema es el gasto total que se realiza en la ES por sector de gestión, donde observamos que, mientras en Argentina la participación del sector privado representa apenas un 16%, en Chile se presenta una distribución paritaria entre ambos sectores y en República Dominicana dos terceras partes del gasto pertenece a este sector.

Esta foto que capta la situación de la región y de los cuatro países estudiados, donde los números impactan por la magnitud, es el resultado de una *trayectoria de privatización*. Como vimos, la expansión del sector privado en el campo de la ES latinoamericano comprende tres olas de expansión (Levy, 1991) que dieron lugar a diferentes *modelos* de universidades que, en líneas generales, tuvieron su epicentro en momentos históricos específicos y respondieron a intereses de grupos sociales específicos: la Iglesia en su lucha contra la laicización en las universidades; las élites contra la democratización interna y contra el poder de los estudiantes en el cogobierno universitario, y el mercado en su búsqueda de nuevos nichos para obtener ganancias. Esto dio como resultado, salvo excepciones, SES con una fuerte participación del sector privado como proveedor de ES.

El sector privado comienza su expansión con las universidades de élite (religiosas y laicas) y luego se amplía con mayor fuerza de la mano de instituciones menos elitistas, orientadas a la absorción de la demanda excedente, en un contexto donde las universidades públicas implementaron esquemas más restrictivos en el acceso, producto de la aplicación de ajustes del presupuesto público. Son medidas que se intensificaron bajo los gobiernos dictatoriales que asolaron la región y que tuvieron a las universidades públicas como un foco predilecto de intervención y disciplinamiento. Estos procesos toman más fuerza aún por la reforma estructural de la ES y su reorientación hacia el

mercado en los años 80 y 90, momento en que, al desfinanciamiento, se sumó la desjerarquización de lo público con la proliferación de discursos “promercado” que promocionaban la idea de la educación como un bien de cambio. Actualmente, asistimos a una *cuarta ola* de privatización (Rama, 2017), que se caracteriza por una dinámica de lucro (“*for profit*”) que produce una mayor presencia del sector por la concentración de la matrícula en instituciones de gran escala; por la expansión de la educación a distancia (EaD) en todos los niveles y sectores; y por la diversificación de los proveedores privados vinculados con el negocio educativo, en un contexto de mayores niveles de internacionalización y de desarrollo del comercio transnacional.

La expansión del sector privado supone procesos de diversificación institucional a partir de la emergencia de modelos institucionales alternativos a la universidad latinoamericana reformista cogobernada y de puertas abiertas y que, en su propio despliegue, cuestionan un modelo de lo público. Así, surge una heterogénea matriz institucional conformada por 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 un amplio conjunto de disciplinas o en algunas en particular; de enseñanza presencial o a distancia; etc. Esta configuración conlleva, sin embargo, una fuerte segmentación de los sistemas, poniendo en cuestión la calidad de la educación recibida y poniendo límites también a la democratización en el acceso al conocimiento.

La *trayectoria de privatización* de cada caso nacional permite caracterizar los procesos de expansión institucional identificando su *temporalidad* respecto de la tendencia regional descrita a través de la imagen de “olas”. Los casos de República Dominicana y de Argentina pueden ser caracterizados como procesos *tardíos*: en el país caribeño, se concentró en los años 60 y 70, cuando se crearon las universidades privadas de élite, religiosas y laicas, y

emergieron también instituciones laicas no elitistas; en Argentina, a fines de los años 50 comenzó la creación de universidades privadas católicas y laicas no elitistas que se extendió por toda la década del 60 y luego, recién en los años 90, aparecieron instituciones de élite junto con una amplia mayoría de instituciones laicas que responden a intereses de diversos grupos. Por otro lado, los casos de Chile y Perú revisten un desarrollo particular que podría caracterizarse como *temprano* respecto de la región: las primeras universidades católicas fueron creadas en 1888 y en 1917, respectivamente. En Chile, las universidades privadas de élite religiosas y laicas surgieron con anterioridad a la década del 40, y luego la gran expansión institucional se dio en los años 80, a partir de la reestructuración del SES. En cambio, en Perú, recién en los años 60 se produjo una ola de creación de universidades privadas que incluyó laicas de élite, al mismo tiempo que se expandieron por todo el territorio las universidades religiosas, y se creó una universidad identificada con un modelo menos elitista.

Asimismo, emergen en los últimos años nuevos formatos que involucran en cada caso de manera singular la concentración institucional, el desarrollo de la EaD, la presencia de nuevos proveedores, así como una fuerte impronta de negocios, características propias de la denominada *cuarta ola*. En República Dominicana, el sector privado se caracteriza por ser nacional, mientras que en Chile y Perú, aun con una fuerte presencia de grupos empresariales y de poder locales, se registra la actividad de corporaciones transnacionales. En Argentina, es sintomático que la universidad privada de mayor tamaño del país curse casi la totalidad de su oferta bajo la modalidad a distancia y sea precisamente la institución que, aún de capitales nacionales, involucra a un grupo educativo internacional para la gestión de sus servicios. Es en este caso, precisamente, donde necesitamos dirigir la indagación hacia el posgrado y la EaD como aquellos territorios que tensionan la matriz público-estatal característica de este sistema, y que han avanzado en los últimos años en modalidades más permeables a la privatización y mercantilización.

En este sentido, es posible reconocer que los procesos de privatización tienen una dirección general u orientación común en toda la región, pero que asumen particularidades en cada país producto de las condiciones de cada contexto nacional, de la historia y las configuraciones de los SES, y de las políticas del sector. Al recuperar la noción de “trayectorias de privatización” (Verger, Moschetti y Fondevila, 2017) y realizar un recorrido por la creación de universidades a partir de caracterizar su perfil institucional, así como de reconocer las demandas a las que responde su desarrollo, es posible identificar las *formas* que asumen las tendencias regionales en los casos nacionales desde una perspectiva situada. El abordaje de cada caso en singular en diálogo con los otros y teniendo como *telón de fondo* las tendencias regionales, permitió interpretar los procesos de privatización de manera compleja, transversal y multidimensional.

2. Las políticas universitarias en una región hiperprivatizada

Desde una perspectiva que resalta el campo de la política universitaria como un escenario de disputas entre actores con diversa capacidad de gravitación, resaltamos el rol significativo que tienen los estados nacionales en el desarrollo de los procesos de privatización y mercantilización en la región. Nuestra investigación pone especial atención en ello y señala, a su vez, la creciente presencia de otros actores nacionales, supranacionales y transnacionales.

En una época donde se definió a la ES y el conocimiento como un sector estratégico para el desarrollo económico y social de los países, el Estado interviene de forma sustantiva en su financiación y provisión. Prueba de ello es, en las primeras décadas del nuevo siglo, la jerarquización de áreas gubernamentales con la conformación de Ministerios de ES y de Ciencia y Tecnología (CyT) –a veces separados, a veces juntos– en los países, así como el incremento de los presupuestos públicos para estas áreas.

Sin embargo, se observa al mismo tiempo cómo cada vez más los gobiernos adoptan políticas que favorecen al sector privado. Parece que una fórmula que se constata en el nivel universitario de la región es: *más Estado, más mercado*.

En este sentido, la solvencia de las matrices *hiperprivatizadas* pareciera imperturbable incluso a la ampliación del presupuesto público registrado para la mayoría de los países en –al menos– los primeros 15 años del nuevo siglo, ya sea para aquellos con mayor tradición de lo público o para los fuertemente privatizados. Con esto, queremos señalar la fuerza de los procesos de privatización en la región que, en ciertos aspectos, atravesaron inmunes los cambios de época.

De la clasificación propuesta por Whitty (1984) podemos señalar que en la región “la prestación pública con financiamiento privado” está presente desde el momento en que en muchos países la universidad pública es arancelada y también cuando los recursos propios generados provienen de la venta de servicios; y la “prestación privada con financiamiento privado” tiene presencia desde muy temprano hasta alcanzar las dimensiones que se han registrado en esta investigación que la definen como *hiperprivatizada*. Ahora bien, la novedad que se presenta en este nuevo siglo es la “prestación privada con financiamiento público” como una tendencia. Si bien en varios países los gobiernos financiaron iniciativas y el desarrollo de universidades privadas durante el siglo pasado, no se había constituido hasta ahora en clave de política pública, lo que permite vislumbrar un nuevo momento de privatización en marcha que se caracteriza por asumir una multiplicidad de formatos entre los que destacamos los que reseñaremos a continuación.

2.1 Privatización de recursos públicos vía subsidios no condicionados

En la reconstrucción de las trayectorias de privatización de los casos nacionales, se observó que el financiamiento público al sector privado a través de subsidios no condicionados es un

esquema que existe desde la creación de las primeras universidades privadas en la región con la excepción de Argentina, que ya en 1958, en el primer marco regulatorio para la ES privada del país, prohibía los aportes estatales al sector privado. En los otros casos, se evidencian distintas modalidades con diferente grado de institucionalidad bajo las cuales los gobiernos muy tempranamente proveyeron recursos para el desarrollo del sector privado. En líneas generales, a partir de los años 80 todos los sistemas tendieron a implementar mecanismos de rendición de cuentas, tanto para el sector público como para el privado, aunque esta modalidad de subsidios no condicionados persiste en República Dominicana, a pesar de varios intentos de supervisión o de que se utilicen en sintonía con las políticas que se implementan.

Otro aspecto para destacar es que, desde el origen de las universidades privadas se implementaron esquemas que las eximen del pago de impuestos por su aporte a la educación y la cultura, pero en aquellos contextos de expansión del sector privado *for profit* ese sentido histórico es utilizado para aumentar ganancias que provengan del negocio universitario o de las empresas asociadas a instituciones universitarias. Así, mantener la exención impositiva aun cuando no corresponda por la presencia de actividades lucrativas les permite evitar impuestos y/o bajar los costos de sus productos y servicios. En Perú, donde el lucro está habilitado, las *universidades con dueño* –que trabajan a escala– se opusieron a generar cambios en este esquema y, en República Dominicana, las universidades que, en general, son pequeñas, defienden la exoneración de impuestos en un contexto de “lucro encubierto”.

Así que la transferencia de presupuesto público hacia el sector privado no es una novedad, lo que sí es nuevo es su implementación a través de políticas públicas, como se observa en los siguientes apartados.

2.2 Privatización de los recursos públicos vía *financiamiento a la demanda*

Desde fines del siglo pasado, se está cambiando el modelo de asignación de recursos que primó históricamente en América Latina basado en el *financiamiento a la oferta* con un patrón de mecanismos inerciales y de negociación política. De la mano de las propuestas neoliberales, se introdujeron en los años 90 modificaciones en la asignación del financiamiento con el propósito de lograr mayor racionalidad económica, eficiencia y transparencia, pero sin modificar el esquema de *financiamiento a la oferta*, con excepción de Chile que adoptó el *financiamiento a la demanda* con la reforma estructural de la ES de los años 80.

A partir de los datos relevados en la investigación es posible observar la incorporación del *financiamiento a la demanda* en varios países de la región como Brasil, Colombia, República Dominicana, Perú. En la medida en que se están consolidando esquemas de financiamiento centrados en el otorgamiento de becas y créditos estudiantiles que “siguen” las elecciones individuales de lxs estudiantes en una región hiperprivatizada, eso supone que un creciente financiamiento público se dirija a instituciones y agencias privadas, propiciando la rentabilidad del sector. Este cambio en la lógica de financiamiento, que fue promovido por los organismos internacionales desde los años 90 e implementado en algunos países en la enseñanza básica, es una novedad para el nivel superior, y profundiza la *mercantilización* en la medida en que supone lógicas competitivas entre instituciones por la asignación de recursos, así como también la *privatización* en la medida en que desata una puja por hacerse acreedores de las transferencias del financiamiento público. Además, el *financiamiento a la demanda* supone también la *financiarización de la demanda* que no sólo se sustenta en mercados privados, sino que es impulsada activamente por los propios Estados. Esta dimensión de la privatización está muy extendida con el sistema de créditos con aval del Estado en el caso de Chile y su análisis permite advertir los efectos que conllevan en clave

de mercantilización, promoviendo el endeudamiento estudiantil y del Estado y una colosal transferencia de recursos a la banca y a las universidades privadas.

Un aspecto que es necesario señalar es que este cambio se está produciendo de manera camuflada bajo nuevos paradigmas de inclusión universitaria orientada a ampliar el acceso de la población históricamente excluida de la ES. Estas políticas suponen que buena parte de los fondos públicos, incrementados en las últimas décadas, se distribuyeran vía mecanismos que siguen a la demanda, en tanto están dirigidos a lxs estudiantes, principalmente por medio de becas y créditos. Es decir que las becas, aun cuando estén orientadas a facilitar el acceso a la ES –principalmente de los sectores más desfavorecidos–, suponen un creciente *financiamiento a la demanda* que implica un consecuente redireccionamiento de fondos públicos al sector privado en una región donde la oferta de ES está altamente privatizada y donde persisten sistemas públicos con ingresos muy selectivos.

Este mecanismo se implementa mediante el discurso de la equidad y opera, por ejemplo, como base de la política de gratuidad implementada en Chile, en donde, aun cuando se restrinja el componente netamente financiero y de endeudamiento que suponen los créditos, sigue siendo un mecanismo mediante el cual se redistribuyen fondos públicos hacia el sector privado. En Perú y en República Dominicana opera el mismo mecanismo, con mayor compromiso de recursos públicos en el primero que en el segundo. En estos casos, la universidad pública es gratuita, por lo que la política de becas está destinada a pagar el arancel en universidades privadas de absorción de demanda, las que han tendido en mayor medida a apropiarse de los recursos públicos y que, por ejemplo, en el caso de Perú, tienen dueño y distribuyen ganancias. El caso de Argentina se presenta una vez más como una excepción, en tanto la asignación de recursos sostiene un modelo fuerte de financiamiento a la oferta y los sistemas de becas se constituyeron como ayudas económicas para gastos de manutención de estudiantes de instituciones públicas.

En síntesis, el financiamiento público dirigido a las políticas de inclusión mediante becas está destinado a ampliar el acceso a la ES, pero no está orientado a ampliar las plazas en las universidades públicas, sino a beneficiar a diferentes instituciones privadas, principalmente a las de “absorción de la demanda” que tienen menos exigencias académicas e incluso, en algunos casos, fines de lucro. Estos cambios en la forma de financiamiento provocan que las universidades públicas no solo reclamen por aumentar sus presupuestos postergados por años en un contexto de ampliación de sus matrículas, sino que ahora también deben competir por este “desvío” de fondos con las privadas, ávidas de captar recursos públicos y con mayores capacidades de apropiarse por sus estilos de gestión.

Esta especie de subsidios estatales que implementa el Estado al sector privado, protegiéndolo de las fuerzas mismas del mercado, se vieron exponencialmente incrementados y generalizados en contexto de pandemia, cuando mermó abruptamente el pago de aranceles, dificultando sostener las actividades normales de las instituciones. En aquel contexto, los organismos internacionales del sector plantearon la necesidad de intervención estatal con el fin de garantizar la supervivencia de las instituciones del sector privado, en tanto su sostenimiento se basa casi exclusivamente en las matrículas estudiantiles. Se implementó así un “salvataje financiero” por parte del Estado, a partir de sistemas de becas ampliados dirigidos principalmente a quienes asistían a las instituciones de bajo costo, las cuales congregan a muchxs estudiantes de los sectores más desfavorecidos. De este modo, el Estado intervino para sostener la continuidad educativa, pero con la consecuencia de incrementar los subsidios al sector privado y sostener la rentabilidad económica del mismo.

2.3 Privatización de los recursos públicos vía financiamiento a la investigación

Concomitantemente, en los primeros quince años del nuevo siglo se destinaron fondos estatales crecientes para el desarrollo

del sector de CyT y se impulsó la investigación como función primordial en las universidades, a la vez que se gestaba un modelo de evaluación de la calidad en base a la productividad de lxs investigadores, donde la publicación en las denominadas revistas de alto impacto se constituyó en uno de los indicadores por excelencia de la calidad de las instituciones universitarias. Este modelo productivista que genera dinámicas mercantilistas que rigen la vida académica y el trabajo de lxs docentes e investigadores de las universidades se despliega en un escenario dominado por actores del sector privado transnacional. Por ejemplo, las bases de datos Scopus y Web of Science lideran un mercado fuertemente jerarquizado, que conlleva no solo a la universalización de *un* tipo de evaluación basada en *un* tipo de productividad a nivel mundial sino también a la valorización de *un* tipo de formato de producción de conocimiento.

Este mercado editorial oligopólico y transnacional es controlado por grandes corporaciones, quienes imponen criterios, reglas de juego y sus propios valores, y se benefician con una gran suma de fondos públicos a partir de los subsidios que reciben lxs investigadores que deben pagar para poder publicar y del cuantioso dinero que gastan los suscriptores, como bibliotecas de universidades, para tener acceso a estas bases de datos privadas. Este creciente proceso de privatización 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, con importantes consecuencias sobre la soberanía en materia de conocimiento en la región. Además, este esquema promueve 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.

En la investigación se observa un incremento del presupuesto para los sistemas de CyT nacionales que caracterizó a la región

en este comienzo de siglo, así como también se comprueba, en los diferentes casos estudiados, un redireccionamiento de gran parte de fondos al sector privado universitario. El caso de Chile presenta el desarrollo de este modelo en su máxima expresión, mientras que en Perú y República Dominicana, con menores grados de desarrollo de la investigación, es posible observar una misma lógica cuando un porcentaje importante del financiamiento público se desvía para el desarrollo de la investigación a las universidades privadas tradicionales de élite, vía financiamiento de proyectos de investigación y de becas de posgrado, lo que también refuerza sus posiciones en la evaluación de la calidad dentro del sistema universitario. Incluso, en Argentina, con su fuerte matriz público-estatal, la normativa vigente habilita el financiamiento público al sector privado exclusivamente en el área de investigación y desarrollo, por lo que las instituciones privadas compiten por fondos concursables en esta área.

Cabe señalar que, a diferencia de otras regiones donde el sector privado tiene un rol sustantivo en el desarrollo de I+D, en ALC éste es impulsado por el propio Estado, cuyo rol es determinante. Sobre ese fuerte rol estatal liderando las inversiones de CyT, se observa en las últimas décadas la apropiación por parte del sector privado de una porción no menor de dichos recursos.

3. Privatización ideológica: la equiparación de lo público y lo privado

El borramiento de las fronteras entre lo público y lo privado, fenómeno ampliamente estudiado también por otros especialistas para la educación básica, se ha instalado con fuerza en materia de ES. Este proceso que se despliega en su dimensión material por las crecientes transferencias de recursos del sector público al sector privado, tal como se analizó en el apartado anterior, tiene como base una dimensión simbólica que funciona como legitimadora de la transferencia de los fondos. Nos referimos a un “trato igualitario” entre ambos sectores, que equipara a las

instituciones públicas y privadas y que, fundado en un supuesto ejercicio de justicia, 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.

Este proceso de *privatización ideológica* que supone que ciertas formas privadas son públicas, se sostiene de manera explícita o implícita, con distintos argumentos. Uno de ellos se vincula con la ausencia de fines de lucro en algunos sistemas universitarios como en el caso de Chile, República Dominicana y Argentina, desconociendo el sentido político de una universidad privada. Este argumento obnubila la mirada al considerar que aun cuando no existan intereses económicos en forma declarativa –recordemos que en algunos países existen formas encubiertas de lucro–, la universidad privada responde a intereses particulares de un cierto grupo: o de una institución religiosa o de un sector social determinado. En este caso, es el interés particular lo que la define como privada y no su finalidad de lucro.

El estudio de los casos nacionales permitió constatar que, en los países donde hubo una gran explosión de instituciones privadas desde los años 80 en adelante, se tendió a configurar 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 plantean que tienen un interés fundamentalmente público o se identifican como universidades de calidad, buscando así distinguirse de estas nuevas universidades que se conciben como de baja calidad y/o con intereses lucrativos.

En este escenario, el borramiento 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 en los procesos de evaluación y acreditación.

Quizás sea Chile el caso más paradigmático, en tanto consolidó muy tempranamente un sistema donde la clasificación de las instituciones no opera tanto en función de los sectores público-privado, ya que desde los años 50 el sector privado tradicional es incorporado como parte del sistema público, lo que luego redundará en la obtención de aportes estatales y la creación de una instancia de coordinación conjunta como el CRUCH (Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas). La reforma estructural de la ES de 1980 termina por cristalizar este ordenamiento, a partir de lo cual la clasificación determinante del sistema es la pertenencia o no al CRUCH, con los consecuentes beneficios y subsidios a los que se puede aplicar en función de ello. Cabe señalar, sin embargo, que es una frontera que ha tendido en los últimos años también a diluirse, ya sea por la incorporación de más universidades privadas al CRUCH o por la ampliación al sector privado (no CRUCH) como beneficiario de políticas y subsidios, donde la política de acreditación juega un rol central al otorgarles un piso de igualdad.

En el caso de Argentina, la Ley de Educación Superior de 1995 no sólo incorpora la financiación pública en materia de CyT para el sector privado, constituyendo un antecedente fundamental para el borramiento de las fronteras entre ambos sectores, sino que además los pone en igualdad de condiciones a partir de regular los procesos de evaluación, acreditación y habilitación de títulos por igual. Asimismo, define una serie de órganos de consulta del Ministerio de Cultura y Educación, algunos ya existentes (Consejo Interuniversitario Nacional –CIN– y Consejo de Rectores de Universidades Privadas –CRUP–) y otros de reciente creación, cuya particularidad reside en estar integrados por representantes tanto del sector público como del privado, como son el Consejo de Universidades (CU), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y los Consejos Regionales de Planificación de la ES (CPRES).

En Perú y República Dominicana las universidades públicas y privadas tradicionales construyeron alianzas cuestionando la

calidad de las universidades privadas orientadas por cuestiones más mercantiles que académicas. Así comenzaron a instalarse de forma temprana en República Dominicana, más tardía en Perú, procesos de evaluación como control de la expansión desmedida de universidades privadas que compiten por alumnos en un sistema universitario muy diversificado y segmentado. Pero el derrotero de los procesos de evaluación, que recién lograron alcanzar niveles de institucionalización a mediados de la segunda década de este nuevo siglo, las pone en un pie de igualdad a las universidades públicas y a las diferentes universidades privadas, lo que supone borrar las diferencias entre universidades privadas con lucro (legal y encubierto) y sin lucro, y entre éstas y las públicas gratuitas.

Las dificultades para institucionalizar los procesos de evaluación en Perú y República Dominicana, a diferencia de Chile y Argentina, se basan en las estrategias del sector privado para poner límite a la injerencia del Estado, argumentando la libertad de mercado y banalizando así la idea de autonomía universitaria. De este modo, resignifican el sentido que tiene la autonomía para las universidades públicas latinoamericanas como herencia de la Reforma del 18 y dimensión constitutiva de este modelo de universidad. Esta búsqueda por la no injerencia del Estado se vincula, en algunos casos, con el objetivo de definir sus propias orientaciones en la formación que brindan; en otros, con 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.

4. Privatización de la política pública universitaria

Estudios recientes sobre la educación básica identifican que, a partir de la década de 2010, en paralelo a un fuerte incremento de

la inversión en educación, surgen nuevas formas de privatización centradas no ya en la provisión de educación, sino en la obtención de mayores cuotas de control del proceso de producción de políticas educativas por parte de agentes no estatales (Edwards, Moschetti y Caravaca Hernández, 2020). A partir de la indagación realizada, es posible identificar una mayor participación del sector privado en la orientación de la política para la ES en los casos de Perú y República Dominicana, con anterioridad en el caso chileno, e intentos mucho más recientes para el caso argentino. Esta presencia en instancias de diseño de políticas públicas o de sanción de legislación universitaria genera las condiciones para el despliegue de las formas de privatización señaladas anteriormente, como el redireccionamiento hacia sus propias arcas de fondos públicos, el diseño de procesos de evaluación que no cuestionan sus intereses, o las políticas de exoneración de impuestos y otros subsidios que mejoran sus posiciones en el mercado universitario.

Según Castellani (2019), distintos tipos de intereses mueven a las élites económicas y políticas en su creciente participación en el terreno educativo. En primer lugar, una dimensión económico-lucrativa: la educación como campo de negocios y la construcción de nuevos *nichos de mercado*. En segundo lugar, la formación de recursos humanos acordes a la fase del capitalismo actual y a las necesidades de empleabilidad vigentes. Y, por último, una dimensión más de tipo ideológica, en relación con la transmisión y difusión de una determinada cosmovisión del mundo. En este sentido, podemos identificar dos modalidades claras que tomaron forma en los casos estudiados como *nuevas modalidades de privatización*: la captura de la decisión pública y las alianzas público-privadas (APP).

4.1. La captura de la decisión pública

La captura de la decisión pública en el seno mismo de las democracias latinoamericanas permite construir a las élites económicas y políticas mecanismos de incidencia que les permiten

reproducir y ampliar sus recursos (Castellani, 2019). Los casos de Perú y República Dominicana ayudan a vislumbrar que esta captura va más allá de las *diversas formas de lobby* existentes e identificadas ya por otrxs autorxs. Se observa el uso de la *puerta giratoria* (Castellani, 2019) que permite la circulación por altos cargos del sector público y del privado de representantes de los intereses del sector privado, por ejemplo, en los espacios de gobierno del SES. A partir de la investigación, hemos podido reconstruir la gravitación creciente que tiene el sector universitario privado en la función pública, por la fuerte relación con ámbitos de gobierno tanto en el poder legislativo, como es el caso de la presencia de dueños de universidades o representantes directos de sus intereses en el Congreso de la República de Perú, como en el ejecutivo, como es el caso del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCyT). Pero también a través de su incorporación en distintas instancias del gobierno universitario, como en agencias de acreditación y evaluación universitaria, agencias de licenciamiento como la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) en Perú, o en órganos de la coordinación del sistema con estrategias de ampliar su representación sobre el sector público, como en República Dominicana. También se observa, en un contexto de fortalecimiento de las instancias ejecutivas que diseñan políticas públicas, la presencia de equipos técnicos con vínculos con universidades privadas.

Esta gravitación y su capacidad de incidencia se manifiesta con fuerza en la política universitaria, pero no se reduce a ella: dueños o máximas autoridades 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 que les permite construir altos niveles de influencia y de negociación y, por ejemplo, financiar campañas políticas; también en la cantidad de jóvenes y adultxs que pasan por sus aulas, que les permite tener incidencia en miles de ciudadanos, entre otras

cuestiones. Además, 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, pero también debido a que forman a quienes luego ocupan los más altos cargos de responsabilidad en los gobiernos y en las empresas. 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, pero presentes en todos los casos.

4.2 Alianzas Público-Privado

Los acuerdos entre los actores públicos y privados para el suministro de bienes, servicios y/o infraestructuras están muy expandidos a lo largo de toda la región en la educación básica, pero se observan de manera creciente en el nivel superior. Estas alianzas son promovidas por organismos internacionales como el Banco Mundial, la OCDE y también por el sistema de Naciones Unidas (ONU, UNESCO, UNICEF), postulando que son soluciones políticas rentables para los problemas de acceso y calidad de la ES de las poblaciones más vulnerables (OLPE, 2022). De este modo, se propone un modelo a seguir que supone financiamiento público para grupos o entidades privadas, el cual proviene de préstamos de los propios organismos internacionales que, en la misma transacción, condicionan a los Estados a contratar proveedores privados para ejecutar dichos recursos.

Esta modalidad que contribuye a consolidar un imaginario de desvalorización y desjerarquización del sector público –clara dimensión simbólica en los procesos de privatización–, se potenció en el contexto de pandemia como corolario de alianzas estratégicas que implicaron que presupuestos estatales se vieran comprometidos en contratos con las grandes corporaciones tecnológicas transnacionales. Para sostener la educación virtual de emergencia, se establecieron diferentes tipos de alianza con diversos grados de complejidad. En algunos casos, entre agentes tecnológicos y universidades, en otros, con el involucramiento

del Estado. Estas alianzas habilitaron a que estos actores transnacionales se presentaran como los “salvadores” de la educación en contexto de pandemia y se posicionaran así en un lugar estratégico, convirtiéndose en interlocutores privilegiados en la definición y orientación de las políticas públicas e institucionales.

Este fenómeno tuvo consecuencias en términos económicos al generarles una ganancia inmediata pero también a futuro, en tanto significó una expansión hacia nuevos segmentos de mercado, reforzando su posición oligopólica, además de permitirles ampliar las condiciones para la “explotación del dato” como negocio. Pero también en términos políticos, ya que esta creciente presencia de actores tecnológicos transnacionales acarrea una clara amenaza a la soberanía digital y tecnológica, que asume modalidades locales en cada caso nacional, pero con una constante de dar por sentado la neutralidad de las tecnologías, reduciendo la discusión a un problema de orden técnico y no político-pedagógico, y soslayando la dimensión ideológica de sus intervenciones. Confirmando, así, que existen en la región procesos de *gobernanza educativa* que fueron señalados ya para los países centrales (Williamson y Hogan, 2020).

Además, se construyeron alianzas más complejas para implementar cambios en las universidades públicas, como en el caso de Perú. En ese caso, participaron el gobierno, agentes tecnológicos y diferentes organismos internacionales, algunos de ellos de crédito, no solo colaborando en la búsqueda de estrategias educativas durante la pandemia sino también planteando la necesidad de una transformación educativa en el país (IEAL, 2021). Configurando así *fórmulas de gobernanza complejas y sofisticadas* que conllevan una tensión fundamental entre la responsabilidad pública y la orientación comercial (Verger y Moschetti, 2017).

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 armar un escenario en el que, en no pocas ocasiones, quedan velados los intereses privatistas que las direccionan. De hecho, observamos iniciativas

que parecen caminar en un sentido de garantía del derecho a la ES pero que, bajo esta 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.

5. El derecho a la universidad en cuestión

Las dimensiones de la privatización, su persistencia y las nuevas formas que asumen estos procesos configuraron una *gramática* que ha dado como resultado una región que hemos caracterizado como *hiperprivatizada* en materia de ES. La investigación presenta una serie de datos que, con amplia contundencia, dan cuenta de una situación paradójal que cuestiona los auspiciosos guarismos de la ampliación de la matrícula en los últimos 25 años como indicadores de democratización. América Latina y el Caribe se constituye entonces como una región dual: es el territorio donde más se avanzó y se consolidó una perspectiva de la ES como bien público y derecho social que debe ser garantizado por el Estado y, al mismo tiempo, es donde los avances de la privatización ponen el ejercicio concreto de ese derecho en cuestión. Y es también una región donde las dinámicas de mercantilización de la universidad se profundizaron tanto en aquellos países con altos indicadores de privatización como en los de bajo grado, presentándose lógicas en las que pareciera que estos procesos en las universidades públicas tienen una dinámica autónoma de los procesos de expansión del sector privado, a pesar del cuantioso incremento de recursos que recibieron las primeras en este mismo período.

Desde la CRES de 2008 realizada en Cartagena, la perspectiva de reconocimiento del derecho a la ES como derecho humano implica tanto una garantía “negativa” (ingreso de todos sin exclusiones ni discriminaciones) como una garantía “positiva” (derecho a ingresar, a aprender, de avanzar en los estudios y de graduarse en un plazo razonable). En tal sentido, sostener el derecho a la

ES implica reconocer la igualdad de todxs lxs ciudadanxs y la obligación del Estado, *a través de las universidades públicas*, de garantizar no sólo el acceso sino, también, la obtención de resultados positivos en instituciones de calidad (Rinesi, 2015).

Cartagena posibilitó la consolidación de una perspectiva que plantea la autonomía universitaria no sólo en relación con la injerencia de los gobiernos sino también reivindicando la autonomía de la universidad pública y del sistema científico frente al mercado; además, puso sobre la mesa la importancia de introducir la justicia social como parte de los propósitos de la ES, reposicionó el rol de la universidad latinoamericana en el desarrollo social y territorial e instauró una dimensión colectiva de la idea de derecho a la ES. Es decir, no solo supone en términos individuales la realización efectiva de que se ingrese y egrese en universidades con igual calidad para todxs, sino también atendiendo el rol de las universidades en la reducción efectiva de las desigualdades sociales y el mejoramiento de la calidad de vida de todas las personas, esto es, en el derecho de la sociedad toda de beneficiarse de sus procesos y resultados (Del Valle, 2018; Rinesi, 2015).

Los resultados de esta investigación dan cuenta de que, tanto en países con sistemas más privatizados como en aquellos con una amplia tradición público-estatal, aun en contextos nacionales donde primó un discurso que orienta las políticas en clave de derecho y se incrementó el presupuesto para el sector, se observa una tendencia a la transversalización, profundización y expansión multidimensional del fenómeno de privatización. De allí que el análisis nos lleva a preguntarnos sobre los límites de los procesos de ampliación de derechos en el escenario actual, donde la ES se ha convertido en una mercancía, lo que atenta directamente contra los avances –aún limitados y fragmentarios– en el acceso al conocimiento de cada vez más grupos sociales pero, sobre todo, quebranta la posibilidad de pensar en la construcción de otros horizontes comunes.

Además, quedó claro durante la pandemia por COVID-19 el grado de fragilidad que tenía el proceso de ampliación del acceso

a la ES sobre la base de la expansión de sistemas privatizados y mercantilizados en sociedades con niveles profundos de desigualdad social y educativa como las de América Latina y el Caribe. Aunque la evidencia de esta fragilidad –que puso en cuestión el derecho a la ES– también habilitó en algunos países conflictos alrededor de la democratización de la ES, liderados por estudiantes y docentes que cuestionaron la configuración de los sistemas orientados por el lucro.

Desde una perspectiva que analiza el campo de la política universitaria regional como un espacio social producto de disputas entre actores que buscan incidir en la orientación de la política universitaria, un punto central a destacar –por su complejidad– es el rol de los estados nacionales y los gobiernos a la hora de materializar estas tendencias. En un escenario con una presencia regional creciente de actores supranacionales y transnacionales que despliegan estrategias locales para impulsar sus intereses ante las *ventanas de oportunidad* que se les presenten según cada caso nacional, los diferentes gobiernos de los casos analizados actúan ralentizando, resistiendo, contrarrestando o impulsando el fenómeno. Y las configuraciones universitarias específicas, con sus sagas, su historicidad, sus trayectorias y sus actores, como factores clave en el procesamiento de las tendencias, ya sea a modo de apropiación, resignificación o resistencia.

Las tendencias que fuimos observando en la investigación se destacan por reforzar procesos de privatización y mercantilización de la ES y sus propósitos económicos, pero también político-ideológicos. Precisamente se visibilizan nuevas modalidades de privatización, más porosas y fragmentarias, pero que, desde una lectura regional, dan cuenta de las diversas, numerosas y multidimensionales estrategias de las élites políticas y económicas en su búsqueda por orientar las políticas universitarias y disputar los sentidos en torno a la idea de derecho a la ES. Es decir, la privatización no solo está orientada por el mero negocio, sino que además hay una búsqueda constante por generar las condiciones culturales y sociales para construir una sociedad

de mercado. De este modo, se proponen modelos de universidad que cuestionan aquellos con fuerte arraigo en las sociedades latinoamericanas, despojándolos de todo aspecto político. Como señala Ball, además de la oportunidad financiera de lucro que habilita la constitución de un mercado de ES, la privatización promueve procesos de *despolitización*: “Convierte la educación en algo que es calculable y financiero, que se articula en términos de beneficio económico en lugar de articularse en términos de principios democráticos o principios intelectuales o el desarrollo de virtudes cívicas o habilidades ciudadanas” (2022, p. 108).

De hecho, en los procesos de *privatización educativa* lo que está en juego es la transmisión de una cultura (Saforcada y Rodríguez Golisano, 2019), entonces, cuando se observa la expansión de instituciones privadas orientadas más por valores de mercado que por académicos, que captan cada vez más estudiantes y que avanzan más en términos porcentuales en la cantidad de egresados, lo que está en disputa es la formación universitaria. En este sentido, las élites políticas y económicas no solo quieren una institución que les permita mantener la distinción: además, muestran una pretensión de formar en una cultura orientada por los valores imperantes que reproduce su posición de dominación. Es importante destacar que el proceso de *privatización de las subjetividades* impone la construcción de un Yo neoliberal, que supone fuertes transformaciones en las prácticas de lxs universitarixs y una colonización por parte de la lógica del mercado de las instituciones, que atañe también a nuestra relación con lxs otrxs y con nosotrxs mismxs (Ball, 2022).

Se abona así, desde estas múltiples facetas de la privatización y la mercantilización, a un empobrecimiento de lo público, a un debilitamiento de lo común, inhabilitando las condiciones para que proliferen construcciones colectivas más amplias.

Así, en este contexto regional de fuertes disputas sobre lo público, se instala cada vez con mayor fuerza una tensión entre la formalidad de la idea de la ES como derecho y su ejercicio concreto, entre un plano declarativo y su expresión material en

la afluencia de nuevos grupos sociales a sus instituciones, entre un modelo de universidad de *isla de cristal* y una universidad en diálogo con su época. Claramente la universidad que tenemos dista mucho de la que anhelamos e incluso así se entretejen en la porosidad de sus fronteras nuevos desafíos y amenazas a aquella universidad pública latinoamericana que –aun como ideal– forjó esperanzas y horizontes. Y así como a lo largo del escrito damos cuenta de algunas de las amenazas que acechan a la universidad latinoamericana en la actualidad, también emergen algunas posibles líneas de fuga que nos invitan a pensar no sólo cómo resistimos sino también cómo avanzamos.

En este sentido, se espera que los resultados de la investigación en su conjunto –y otros casos que se sumen en el futuro– 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. En esta coyuntura se vuelven necesarios análisis críticos sobre los procesos de privatización y mercantilización de la ES –procesos que coartan la concreción del derecho–, con el fin de aportar tanto a la comprensión del fenómeno como al debate y la formulación de políticas. Esta investigación buscó contribuir a visibilizar estos procesos pero, también, a construir claves para la acción colectiva. En un mundo donde la crueldad embiste contra todo atisbo de construcción comunitaria de sentido, esperamos que desentrañar las lógicas que promueven la cosificación de la vida universitaria aporte no sólo al campo de conocimiento de la política universitaria regional sino, fundamentalmente, a pensar y construir sociedades más justas, democráticas y soberanas.

Bibliografía

- Edwards, D. Brent; Moschetti, Mauro, y Caravaca Hernández, Alejandro (2020). *Tendencias de privatización en la educación dominicana: he-terarquías, gobernanza en red y nueva filantropía*. Internacional de la Educación.
- Ball, Stephen J. (2022). Dinero o ideas: la lucha por el sentido en la uni-versidad neoliberal. *Integración y Conocimiento*, 11(2), 98-110.
- Castellani, Ana (2019). ¿Qué hay detrás de las fundaciones y ONGs educativas? Las redes de influencia público-privadas en torno de la educación. *Informe de Investigación*, (6). Observatorio de las elites, CITRA-UMET-CONICET. https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/2019_informe_6_Observatorio_de_las_Elites.pdf
- Del Valle, Damián (2018). La Universidad como derecho en el marco de las tendencias de la educación superior en la región. En Damián Del Valle y Claudio Suasnábar (coord.), *Política y tendencias de la educa-ción superior en la región a 10 años de la CRES 2008 Aportes para pen-sar la Universidad Latinoamericana* (pp. 37-54). Buenos Aires: IEC/ CONADU-CLACSO-UNA.
- Internacional de la Educación para América Latina [IEAL] (2021). Situa-ción laboral y educativa de América Latina en el contexto de la pan-demia COVID-19. Buenos Aires: CONADU/CTERA/CIFRA-CTA.ç
- Levy, Daniel (1991). Evaluación de las universidades privadas de América Latina: perspectiva comparativa de la República Dominicana. *Ciencia y sociedad*, 16(1), 57-90.
- OLPE [Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas] (2022). Los organismos internacionales y la política mundial orientada a la participación privada en el sector educativo. Suma de amenazas contra el derecho a la educación. En Fernanda Saforcada, Daniela Atairo y Lucía Trotta. *La privatización de la universidad en Améri-ca Latina y el Caribe*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; IEC-CONADU. (Colección Que se pinte de pueblo)
- Rama, Claudio (2017). *La nueva fase de la educación privada en América Latina*. Buenos Aires: Teseo / UAI.
- Rinesi, Eduardo (2015). *Filosofía (y) política de la universidad*. Buenos Ai-res: Ediciones UNGS/ IEC-CONADU.
- Saforcada, Fernanda y Aldana Rodríguez Golisano (2019). Privatización y mercantilización de la universidad en América Latina: sentidos y dis-putas. En Fernanda Saforcada (dir.) et al., *Tendencias de privatización*

y mercantilización de la universidad en América Latina. Los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana (pp. 7-27). Buenos Aires: IEC - CONADU; San José de Costa Rica: Internacional de la Educación-IE.

Verger, Antoni y Moschetti, Mauro (2017). Las alianzas público-privadas como enfoque para las políticas educativas: múltiples significados, riesgos y problemas. *Investigación y Prospectiva en Educación*, (19). UNESCO. <https://es.unesco.org/node/262744>

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

Whitty, Geoff (1984). The Privatization of Education. *Educational Leadership*, 41(7), 51-54.

Williamson, Ben y Hogan, Anna (2020). *La comercialización y la privatización en y de la educación en el contexto de la COVID-19*. Internacional de la Educación. <https://www.ei-ie.org/es/item/25251:la-comercializacion-y-la-privatizacion-en-y-de-la-educacion-en-el-contexto-de-la-covid-19>



Siglas

ADAAC	Asociación Dominicana para el Autoestudio y la Acreditación
ADOU	Asociación Dominicana de Universidades
ADRU	Asociación Dominicana de Rectores Universitarios
AFD	Aporte Fiscal Directo
AFI	Aporte Fiscal Indirecto
ALC	América Latina y el Caribe
AMBA	Área Metropolitana de Buenos Aires
ANE	Academia Nacional de Educación
ANID	Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo
ANR	Asociación Nacional de Rectores
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAE	Crédito con Aval del Estado
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CFT	Centros de Formación Técnica
CFU	Crédito Fiscal Universitario
CIN	Consejo Interuniversitario Nacional
CINDA	Centro Interuniversitario de Desarrollo
CLADE	Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
CMES	Conferencia Mundial de Educación Superior
CNA	Comisión Nacional de Acreditación.
CONAFU	Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades
CONEAU (Argentina)	Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria
CONEAU (Perú)	Consejo de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Universitaria
CONES	Consejo Nacional de Educación Superior
CONESCyT	Consejo de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CONICYT	Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
CONIES	Consejo Nacional de Instituciones de Educación Superior
CPRES	Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior
CRES	Conferencia Regional de Educación Superior
CRUCH	Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas
CRUP	Consejo de Rectores de las Universidades Privadas
CU	Consejo de Universidades
CUPE	Canadian Union of Public Employees [Unión Canadiense de Empleados Públicos]
D.F.L.	Decreto con Fuerza de Ley

DGESU	Dirección General de Educación Superior Universitaria
DL	Decreto Ley
DNPeIU-SPU	Dirección Nacional de Presupuesto e Información Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias [actual Subsecretaría]
EaD	Educación a Distancia
ENACOM	Ente Nacional de Comunicaciones
ES	Educación Superior
EVEA	Entornos Virtuales de Enseñanza y Aprendizaje
FONCyT	Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica
FONDECYT	Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico
FONIDE	Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación
FSCU	Fondo Solidario de Créditos Universitarios
GATS	General Agreement on Trade in Services [Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios]
GCC	Google Career Certificates
GRADE	Grupo de Análisis para el Desarrollo
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
IEAL	Internacional de la Educación América Latina
IEC-CONADU	Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios
IES	Institución/es de Educación Superior
IESALC	Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe
INTEC	Instituto Tecnológico de Santo Domingo
IP AIEP	Sociedad Instituto Profesional Academia de Idiomas y Estudios Profesionales de la Universidad Andrés Bello

IP	Institutos Profesionales
ISR	Impuesto sobre la Renta
ITECO	Instituto Tecnológico del Cibao Oriental
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LEN	Ley de Educación Nacional N° 26.206/06
LES	Ley de Educación Superior N° 24 521/95
LOCE	Ley 18.962 Orgánica Constitucional de la Enseñanza
ME	Ministerio de Educación de Perú
MECESUP	Programa de Mejoramiento de la Equidad y Calidad de la Educación Superior
MESCyT	Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
MINEDU	Ministerio de Educación de Perú
Mineduc	Ministerio Nacional de Educación de Chile
MOOC	Massive Open Online Course [Curso En Línea Abierto y Masivo]
O&M	Universidad Organización & Métodos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCTS-OEI	Observatorio Iberoamericano de la Ciencia, la Tecnología y la Sociedad de la Organización de Estados Iberoamericanos
OMC	Organización Mundial de Comercio
PAI	Programa Atracción e Inserción de Capital Humano Avanzado
PFCHA	Programa de Formación de Capital Humano Avanzado
PIA	Programa de Investigación Asociativa
PPC	Paridad de Poder de Compra
PSU	Prueba de Selección Universitaria
PUCMM	Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra

REALCUP	Red de Asociaciones Latinoamericanas y Caribeñas de Universidades Privadas
Red ÍNDICES	Red Iberoamericana de Indicadores de Educación Superior
RICyT	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana
SEESCyT	Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología de la República Dominicana
SENECyT	Secretaría de Educación Superior, Ciencia y Tecnología de Ecuador
SES	Sistema/s de Educación Superior
SIBE	Sistema de Información para el Informe Bienal de SUNEDU
SIED	Sistema Institucional de Educación a Distancia
SIES	Servicio de Información de Educación Superior del Mineduc de Chile
SINEACE	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SITEAL	Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina de la UNESCO
SPU	Secretaría de Políticas Universitarias
SUA	Sistema Único de Admisión
SUNEDU	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria de Perú
UAI	Universidad Abierta Iberoamericana
UASD	Universidad Autónoma de Santo Domingo
UBA	Universidad de Buenos Aires
UCA	Universidad Católica Argentina
UCATECI	Universidad Católica Tecnológica del Cibao
UCES	Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales
UCNE	Universidad Católica Nordestana
UCRUCH	Universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas

UMET	Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo
UMSA	Universidad del Museo Social Argentino
UNAPEC	Universidad Nacional de Acción Pro Educación y Cultura
UNMSM	Universidad Nacional Mayor de San Marcos
UNPHU	Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña
UNTREF	Universidad Nacional de Tres de Febrero
USAL	Universidad del Salvador
UTN	Universidad Tecnológica Nacional
UUNN	Universidades Nacionales



Sobre las autoras

Daniela Atairo

Doctora en Ciencias Sociales y magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina); Profesora en Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesora adjunta ordinaria en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE/UNLP), donde ha dictado seminarios en el Doctorado en Ciencias de la Educación y en otros programas de posgrado. Coordina el Grupo de Estudios sobre Educación Superior en América Latina (GEESLA) en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS/CONICET-UNLP). Además, participa en proyectos de investigación acreditados de la Universidad Nacional de La Plata con sede en IdIHCS/CONICET-UNLP y dirige un proyecto acreditado por la Universidad de la República (Uruguay). Es investigadora en el IEC-CONADU. Tiene a cargo la coordinación editorial de la Revista Pensamiento Universitario. Trabaja y publica sobre las políticas de educación superior, gobierno de la educación superior, procesos de privatización y mercantilización de la educación superior.

Lucía Trotta

Magister en Ciencias Sociales con orientación en Educación, FLACSO-Argentina. Licenciada en Sociología por la UNLP. Docente de grado y posgrado de la FaHCE-UNLP, donde también ha dirigido proyectos de extensión universitaria. Profesora invitada en programas de posgrado de diversas universidades nacionales. Investigadora del IDIHCS-UNLP/CONICET. Investigadora en el IEC-CONADU. Investiga sobre temas de educación superior y políticas universitarias, y procesos de privatización y mercantilización de la universidad y el conocimiento, sobre los que ha publicado libros y artículos.

Fernanda Saforcada

Doctora en Educación por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Magister en Ciencias Sociales y Especialista en Política Educativa por la FLACSO. Profesora de grado y posgrado en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA. Investigadora del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la UBA. Investigadora CONICET con sede en la Universidad Nacional del Oeste. Profesora invitada en programas de posgrado de diversas universidades nacionales e internacionales. Es Presidenta de la Asociación Latinoamericana de Investigación en Educación (ALIE) y Coordinadora del Grupo de Trabajo CLACSO “Políticas educativas y derecho a la educación”. Fue Directora del Observatorio del Derecho a la Educación en el Ministerio de Educación de Argentina (2020 – 2021), Directora Académica de CLACSO (2012–2017), Coordinadora de la Red CLACSO de Posgrados (2009–2012) y Coordinadora del nodo Argentina de la Red Latinoamericana de Estudios sobre Trabajo Docente (2010–2018). Sus temas de trabajo son políticas educativas y derecho a la educación en Argentina y América Latina, sobre los cuales ha publicado diversos libros y artículos.

