

LA NUEVA FASE DE LA UNIVERSIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA

Claudio Rama

COLECCIÓN UAI – INVESTIGACIÓN

UAI EDITORIAL

teseo 

LA NUEVA FASE DE LA UNIVERSIDAD PRIVADA EN AMÉRICA LATINA

Claudio Rama

La nueva fase de la universidad privada en América Latina

Colección UAI - Investigación

UAI EDITORIAL

teseo 

Rama, Claudio

La nueva fase de la Universidad Privada de América Latina / Claudio Rama. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Universidad Abierta Interamericana, 2017. 500 p.; 20 x 13 cm.

ISBN 978-987-723-151-9

1. Educación. 2. Universidades Privadas. 3. América Latina. I. Título.
CDD 378.001

© UAI, Editorial, 2017

© Editorial Teseo, 2017

Teseo - UAI. Colección UAI - Investigación

Buenos Aires, Argentina

Editorial Teseo

Hecho el depósito que previene la ley 11.723

Para sugerencias o comentarios acerca del contenido de esta obra,
escribanos a: **info@editorialteseo.com**

www.editorialteseo.com

ISBN: 9789877231519

Autoridades

Rector Emérito: Dr. Edgardo Néstor De Vincenzi

Rector: Dr. Rodolfo De Vincenzi

Vice-Rector Académico: Dr. Mario Lattuada

Vice-Rector de Gestión y Evaluación: Dr. Marcelo De Vincenzi

Vice-Rector de Extensión Universitaria: Ing. Luis Franchi

Vice-Rector de Administración: Dr. Alfredo Fernández

Decano Facultad de Derecho e Investigación Educativos:

Lic. Perpetuo Lentijo

Comité editorial

Lic. Juan Fernando ADROVER

Arq. Carlos BOZZOLI

Mg. Osvaldo BARSKY

Dr. Marcos CÓRDOBA

Mg. Roberto CHERJOVSKY

Mg. Ariana DE VINCENZI

Dr. Roberto FERNÁNDEZ

Dr. Fernando GROSSO

Dr. Mario LATTUADA

Dra. Claudia PONS

Los contenidos de los libros de esta colección cuentan con evaluación académica previa a su publicación.

Presentación

La Universidad Abierta Interamericana ha planteado desde su fundación en el año 1995 una filosofía institucional en la que la enseñanza de nivel superior se encuentra integrada estrechamente con actividades de extensión y compromiso con la comunidad, y con la generación de conocimientos que contribuyan al desarrollo de la sociedad, en un marco de apertura y pluralismo de ideas.

En este escenario, la Universidad ha decidido emprender junto a la editorial Teseo una política de publicación de libros con el fin de promover la difusión de los resultados de investigación de los trabajos realizados por sus docentes e investigadores y, a través de ellos, contribuir al debate académico y al tratamiento de problemas relevantes y actuales.

La *colección investigación TESEO* - UAI abarca las distintas áreas del conocimiento, acorde a la diversidad de carreras de grado y posgrado dictadas por la institución académica en sus diferentes sedes territoriales y a partir de sus líneas estratégicas de investigación, que se extiende desde las ciencias médicas y de la salud, pasando por la tecnología informática, hasta las ciencias sociales y humanidades.

El modelo o formato de publicación y difusión elegido para esta colección merece ser destacado por posibilitar un acceso universal a sus contenidos. Además de la modalidad tradicional impresa comercializada en librerías seleccionadas y por nuevos sistemas globales de impresión y envío pago por demanda en distintos continentes, la UAI adhiere a la red internacional de acceso abierto para el conocimiento científico y a lo dispuesto por la Ley n°:

26.899 sobre *Repositorios digitales institucionales de acceso abierto en ciencia y tecnología*, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación Argentina el 13 de noviembre de 2013, poniendo a disposición del público en forma libre y gratuita la versión digital de sus producciones en el sitio web de la Universidad.

Con esta iniciativa la Universidad Abierta Interamericana ratifica su compromiso con una educación superior que busca en forma constante mejorar su calidad y contribuir al desarrollo de la comunidad nacional e internacional en la que se encuentra inserta.

Dra. Ariadna Guaglianone
Secretaría de Investigación
Universidad Abierta Interamericana

Índice

Presentación general.....	15
Introducción	19
1. El contexto de la educación superior privada en América Latina	21
2. Las dinámicas nacionales de la educación superior privada en la región.....	47
3. Bienes públicos y bienes privados en el contexto de la internacionalización	323
4. El nuevo escenario de la educación superior privada en América Latina	373
5. El negocio universitario for profit en América Latina	429
6. Conclusiones. Las características del nuevo escenario de la universidad privada	487

Presentación general

En el año 2012 Claudio Rama presentó en Montevideo la primera edición de este libro de imprescindible lectura sobre el desarrollo de la universidad privada en América Latina que comentamos extensamente en la revista *Debate Universitario* N° 3, de noviembre de 2013. Ampliado con un capítulo sobre el desarrollo creciente de las universidades con fines de lucro para esta segunda edición, nos es muy grato difundir a la comunidad académica y a los interesados en la enseñanza superior en América Latina esta obra.

Claudio Rama fue director del Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) entre los años 2001 y 2006. Su labor en este organismo y sus continuas actividades académicas posibilitaron que adquiriera un vasto conocimiento sobre la situación de los sistemas de educación superior en cada país latinoamericano. Ello se había visto reflejado en su libro *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias* (Universidad Nacional Autónoma de Honduras, 2010). Radicado nuevamente en su país -Uruguay-, sus actividades de investigación en la facultad de Educación de la Universidad de la Empresa (UDE), una de las relativamente recientes universidades de gestión privada de ese país, ampliaron sus perspectivas por el conocimiento directo de la dinámica del funcionamiento de una universidad privada y lo impulsaron a realizar esta obra.

El libro se nutre entonces de un conocimiento profundo del sistema latinoamericano que permite el análisis de las universidades de gestión privada siempre contextualizado por su relación con el sistema de universidades de

gestión estatal, con el que mantiene relaciones complejas, de complementariedad ineludible para la atención de un notable crecimiento de la demanda de plazas universitarias en la región, que ha impulsado políticas estatales para legitimar su accionar, pero también de disputa de espacios en la sociedad con las corporaciones universitarias consolidadas en las instituciones estatales.

El análisis de los diversos casos nacionales latinoamericanos enriquece en una dimensión escasamente abordada los estudios de educación superior comparada. Además de su rica visión comparativa e integrada, Rama ha analizado un mundo heterogéneo de acuerdo con cada historia local, tratando de extraer tendencias dominantes cuya velocidad y formas específicas dependen de situaciones nacionales por cierto diversas. La riqueza de la información, el rigor analítico y la potencia argumental superan esta dificultad y convierten esta obra en un material infrecuente en los estudios universitarios de la región y en un punto referencial decisivo para el estudio de los sistemas de educación superior latinoamericanos.

Las tendencias subrayadas por el autor para el actual período de la universidad latinoamericana son todavía incipientes para el caso argentino, aunque empiezan a estar presentes. De ahí la utilidad de este estudio para el debate de las transformaciones en curso y de las políticas a desarrollarse de acuerdo con las prioridades que se fijen.

Al difundir esta obra dentro de la colección de educación de la Universidad Abierta Interamericana-Editorial Teseo a través del sistema de acceso abierto, estamos seguros de que un amplio público argentino y latinoamericano podrá acceder en forma inmediata y gratuita a este material, al igual que a los estudios sobre la temática de educación superior ya publicados, y a varios estudios que se encuentran en proceso de edición. Se cumplen así

los objetivos del Centro de Altos Estudios en Educación (CAEE) de la UAI de producir y difundir masivamente análisis sobre una problemática central para el desarrollo de nuestros países.

Oswaldo Barsky¹

¹ Director del Centro de Altos Estudios en Educación (CAEE) de la Universidad Abierta Interamericana.

Introducción

En las últimas décadas, acorde con los cambios sociopolíticos y económicos, la educación superior privada ha iniciado una nueva fase de su desarrollo en la región, en la cual están cambiando sus formas fundamentales de funcionamiento y sus impulsos dominantes. Muy conocida su fase anterior de absorción de una demanda excedente que no cubría el sector público y en un contexto de escasa regulación, esta nueva fase se caracteriza por un contexto de alta regulación gubernamental, que crecientemente se asume como sobrerregulación, junto a una fuerte competencia por parte del sector público, impulsado por el enfoque de la educación superior como un bien público y los nuevos recursos de los Estados y los países en la región. Esta dinámica agrega una mayor exigencia de indicadores de estándares mínimos y de calidad, que tienden a encarecer los costos facilitando además una tendencia a una mayor diferenciación institucional incluyendo dinámicas *for profit* para el financiamiento. Al tiempo asistimos a una mayor internacionalización caracterizada por el ingreso de actores globales, tanto presenciales como virtuales.

Este escenario está promoviendo nuevas formas de crecimiento de la educación privada marcadas por una mayor concentración de la oferta y una mayor escala de las instituciones, que han permitido cubrir el fuerte crecimiento de la demanda de las capas medias y de menores ingresos. Todo ello ha permitido que la educación privada continúe creciendo a tasas significativas, aunque ahora con guarismos similares al del sector público.

Este libro realiza un análisis comparativo a escala de América Latina de esos cambios que se han producido en los diversos países para verificar el inicio de esta fase, mostrando su contexto a escala regional y similar más allá de sus matices diferenciados, el escenario de los enfoques conceptuales en discusión que se plantean, la irrupción de nuevos competidores y nuevas formas de organización del sector privado.

El libro fue resultado de una investigación posdoctoral realizada en la Universidad de Campinas en Brasil y que contó con el Dr. Dermeval Saviani como interlocutor. Busca además iluminar un área poco estudiada de la educación superior y que hoy alcanza a más del 50% de la matrícula, por lo que requiere ser más comprendida e investigada. La presente edición agrega un capítulo sobre “El negocio universitario *for profit* en América Latina”, artículo que fue publicado posteriormente al libro por la *Revista de Educación Superior de la ANUIES* y que constituyó una de las derivaciones de esa investigación.

Agradezco ampliamente a Osvaldo Barsky y a la Universidad Abierta Interamericana (UAI) la oportunidad para la difusión de esta investigación, que considero personalmente una de las más importantes en mi trabajo académico y que abre múltiples caminos y reflexiones sobre los actuales y futuros derroteros universitarios.

Claudio Rama
Montevideo, 29 de junio 2017

El contexto de la educación superior privada en América Latina

1. Los cambios en la economía latinoamericana. 2. Causas y génesis de la expansión de la educación superior privada. 3. Las diversas universidades privadas. 4. Las características de la educación superior privada.

1. Los cambios en la economía latinoamericana

La economía de América Latina tiene varias décadas inserta en un proceso de apertura externa como eje de la construcción de su modelo económico. El desarrollo interno focalizado en la sustitución de importaciones que acompañaba la producción de productos primarios exportadores agrarios y mineros con baja intensidad tecnológica ha ido transformándose desde los 80 lentamente en toda la región, hacia modelos también primario exportadores pero con mayor valor agregado y tecnología asociados a la apertura externa, junto al desarrollo de nuevos sectores de producción y de servicio apoyados por inversiones externas. Así, esta dinámica está transformando significativamente la economía y la sociedad en los últimos años, derivado de la apertura comercial y la reinserción internacional. Tal dinámica de cambios adquiere mayor intensidad desde mediados de los 90 para algunos países con la firma de acuerdos de integración y centenares de

tratados de libre comercio bilaterales o multilaterales, que han favorecido la reestructuración de la acumulación de capitales sobre mayores bases competitivas y han propendido a introducir cambios en las demandas de los mercados laborales.

Para varios países, la entrada al Gats, a la OECD, a procesos de integración bilaterales o a tratados de libre comercio ha favorecido el aumento del coeficiente de apertura de todos los países de la región hasta recién en los últimos años, cuando Venezuela comenzó a modificar estos ejes centrales y a favorecer procesos de desacoplamiento a la economía mundial y restricción a los mercados libres. Sin embargo, los cambios políticos con el ingreso en varios países de la región de gobiernos de izquierda no han reducido estas tendencias generales hacia una mayor apertura externa, y solo se han acompañado con un incremento de la regulación pública y la búsqueda de una mayor acción estatal en la gestión social a través del aumento de impuestos y redistribución de recursos hacia el gobierno y hacia sectores más vulnerables a las reformas económicas.

Esta apertura externa ha producido cambios en la estructura productiva y en los mercados laborales, entre los cuales, más allá de las diferenciaciones por países y regiones, es de destacar la producción para la exportación bajo el régimen de la maquila gracias al influjo de la inversión extranjera, la diversificación de las exportaciones, el aumento del coeficiente de apertura externa y el incremento de las inversiones externas, el aumento de la competitividad de las economías o de los procesos de reestructuraciones económicas que buscan mayores articulaciones productivas internas.

La presencia de ciertos indicadores económicos positivos en América Latina derivados de estas políticas ha contrastado con estructuras políticas y sociales que adole-

cen de fallas estructurales para ajustarse a las demandas y configuraciones de los cambios económicos. En muchos lados ha quedado en evidencia la reducida capacidad institucional, los bajos niveles de infraestructura social y física, y fundamentalmente la escasa formación y diversidad de capital humano de alta especialización y calidad, todo lo cual ha limitado la competitividad y reducido la capacidad de aprovecharse de las oportunidades históricas que se presentan como derivación de la apertura externa, las nuevas tecnologías y la aparición de recientes demandas globales con la irrupción comercial de China, India o Rusia en los mercados mundiales. Los acuerdos de integración y los tratados de libre comercio han abierto oportunidades porque consolidan la posibilidad de acceso a esos mercados respectivos y abren oportunidades de comercio e inversión. El pleno aprovechamiento de tales escenarios impone introducir, entre otras, transformaciones y reformas en las estructuras sociales y educativas en la región. Entre ellas se ha destacado el acento en la diferenciación institucional y en el reforzamiento de las políticas públicas como mecanismos de mejoramiento de la calidad de los recursos humanos y una amplia capacitación especializada en nuevas áreas asociadas tanto al comercio internacional, la informática, la agroindustria, el turismo o los servicios, así como en los sectores ambientales, técnicos y sociales.

Este escenario productivo de nuevas demandas de competencias es uno de los motores impulsores del aumento de la educación superior privada en América Latina, así como la irrupción y consolidación de los sistemas de aseguramiento de la calidad, en tanto expresiones características en el ámbito universitario de los cambios en los modelos económicos y de inserción internacional. La economía latinoamericana está inserta en un proceso de reestructuración que requiere nuevas ofertas educativas,

mayor flexibilidad institucional, nuevas competencias profesionales, mayor diferenciación de los espacios académicos con aumentos de los niveles de competitividad y calidad, y la utilización intensiva de las nuevas modalidades educativas como ofertas de educación continua, práctica, a distancia, especializada e internacional para cubrir los cambios en las demandas de capital humano.

El cambio en la composición orgánica de los procesos productivos y la complejización del trabajo han ido llevando a un incremento sostenido de las exigencias de capacitación de los ingresos a los mercados laborales genéricos y también a los mercados profesionales que impulsan estándares superiores y mayores niveles de capacitación básicos. El mercado profesional que antes era una segmentación del mercado laboral se ha expandido para constituirse en un mercado laboral cada vez más importante, en tanto mercado formal, mientras que los llamados mercados informales se periferizan como ámbitos que no requieren formación especializada.

Diversos análisis han ido mostrando una complejización de las demandas de estudio. Albano² para Argentina y Ruiz (2008) para Colombia han señalado como factores determinantes de la demanda educativa la tasa de retorno de la educación, las características socioeconómicas de la sociedad, las formas de organización de los mercados laborales (complejidad de la demanda en términos de perfil de competencias); y las características de los sistemas educativos (en términos de la diferenciación -de niveles, modalidades, campos disciplinarios, institucionales-, la eficiencia terminal -costos de los tiempos de estudio-, las estructuras de gerenciamiento (eficiencia competitiva,

² Albano, Julieta. *Determinantes de la matrícula universitaria. Una aplicación de la teoría del capital humano al caso argentino*. Disponible en <https://goo.gl/PZaaBv>.

acceso y gasto público). En relación con estas variables determinantes es que se articula la expansión de la educación privada. Más aun, bajo una lógica económica, podríamos complejizar el modelo al colocar nuevos determinantes que inciden en esa demanda tales como la tasa de interés (por los préstamos), la existencia de líneas de financiamiento para el acceso a la educación privada, el nivel de gasto público (solo público o para todos), las formas de acceso (selectiva o abierta), el desempleo profesional (sobreoferta que promueve la profesionalización y niveles de salarios), la corporativización profesional y las formas de acceso al mercado laboral. Más allá de estas variables, todos los modelos coinciden en mostrar cambios en las demandas de formación derivadas de los cambios socio-económicos. Sin embargo, la posibilidad de responder a ello depende de los propios cambios en los sistemas educativos, en relación con la posibilidad de aumentar la oferta y de sus niveles de diferenciación y flexibilidad.

2. Causas y génesis de la expansión de la educación superior privada

La educación superior privada ha estado prácticamente en la génesis de la educación superior en América Latina con la creación de las universidades católicas religiosas desde el siglo XVII, aunque a pocos años de iniciarse la colonización del continente como parte de la evangelización se crearon también las universidades públicas por la Corona, ellas fueron administradas por las diversas órdenes religiosas.³ Así, el primer momento educativo fue sobre la base

³ Una de las más importantes, la Compañía de Jesús, en el año 1640 contaba ya con 500 centros de estudios superiores repartidos por Europa y América. La cifra fue aumentando a lo largo del siglo siguiente, hasta alcanzar la más importante red educativa de la época: más de 800 colegios y universidades al momento de

de universidades internacionales de hecho, que asumieron el control de la evangelización y la formación de las elites. Esta génesis de la formación superior es local, pero sobre un currículo e instituciones de gestión internacional. Posteriormente, con la expulsión de la Compañía de Jesús de España y de los territorios de la Corona Española (1767), y también de Portugal y sus dominios (1759), y con las independencias nacionales desde 1809, se inició el proceso de expansión de la educación superior pública y laica que fue pasando a una lógica de instituciones nacionales con control local.⁴ Iniciado el proceso por Bolívar en 1826 con la creación de universidades públicas en cada Departamento de la Gran Colombia, con la estatización de las universidades religiosas de Venezuela y Ecuador, y la creación de las Universidad de Trujillo en Perú y Nacional en Colombia, e incentivado por la fundación de la Universidad de Chile por Andrés Bello, y las Universidades de Buenos Aires y de Uruguay, este movimiento de estatización napoleónica de la educación superior se consolidó y tuvo su mayor impulso ideológico en el siglo XX a partir de las concepciones políticas e ideológicas que marcaron la Reforma de Córdoba en 1918, y que se constituyó en el golpe final que separó a la religión de las aulas universitarias de las instituciones

su supresión. La labor educativa continuó posteriormente y actualmente en 69 países la Compañía tiene 231 instituciones de educación superior (universidades), 462 de secundaria, 187 de primaria y 70 de profesional o técnica. Disponible en <https://goo.gl/3Bbw42>.

⁴ El decreto de expulsión de los jesuitas por Carlos III era muy amplio al expresar: "he venido a mandar se extrañen de todos mis dominios de España e Indias, Islas Filipinas y demás adyacentes, a los religiosos de la Compañía, así sacerdotes, como coadjutores y legos que hayan hecho la primera profesión, y a los novicios que quisieren seguirles, y que se ocupen todas las temporalidades de la Compañía de mis dominios". Disponible en <https://goo.gl/YHYZfa>.

públicas de la región y que también separó a las universidades de los gobiernos nacionales al sentar las bases de la autonomía y el cogobierno en la gestión.⁵

La concepción que marcó la primera reforma fue promoviendo en la región un modelo de educación superior estatal de tipo universitario, laico, en su mayoría de ingreso irrestricto, autónomo y cogestionado que conformó las bases para la gratuidad y la expansión de la matrícula.⁶ Fue este modelo el que sentó las bases para la irrupción o expansión de las universidades privadas en tanto alternativas al modelo de la reforma, en función de enfoques religiosos, sociales, de calidad o políticos. Así, las universidades privadas en el siglo XX fueron respuestas sociales al modelo laico de la reforma de Córdoba e inclusive al modelo estatal en algunos países. Los 40 y los 50 fueron las décadas del inicio del proceso de diferenciación con la irrupción de reformas autonómicas en las universidades públicas y de creación de universidades privadas. Ya para 1960 se había conformado un sistema de educación superior profesionalizante, urbano, de elites de las clases medias, masculino, de raza blanca, que se cubría en un 84% a partir de instituciones públicas, pero donde al tiempo existía un pequeño sector privado que cubría el 16% de la matrícula, fundamentalmente a partir de instituciones laicas o religiosas de elites que correspondían a instituciones que se fueron creando durante el siglo XX generalmente por muy diversos motivos, pero mayoritariamente asociados a respuestas ideológicas frente a las políticas públicas o a la universidades oficiales.

⁵ Ribeyro, Darcy (1968). *La Universidad Latinoamericana*. Montevideo: Departamento de publicaciones de la UdelaR.

⁶ Rama, Claudio (2006). *La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: FCE.

A partir de entonces la educación superior privada comenzó a expandirse como resultado de nuevos impulsos, entre los cuales se encuentran la expansión de la educación media; la radicalización política e ideológica de la dinámica de funcionamiento de las universidades públicas; la incapacidad del Estado de poder cubrir presupuestalmente los crecientes niveles de demanda de cupos en las universidades; la complejización y diferenciación de las demandas de los aparatos productivos por la expansión de nuevas áreas de saberes y de producción; el incremento significativo de los costos de la educación como resultado de las nuevas exigencias de la sociedad sobre los sistemas educativos, así como por las propias decisiones de las familias respecto a la realización de estudios privados por sus hijos en función de mejores expectativas laborales. Estas nuevas realidades sentaron las bases de un cambio en las políticas de los Estados, y la expansión (o reaparición en algunos casos) de las instituciones de educación superior privada, ya no solo religiosas, ya no solo de elites y ya no solo de calidad. Con el establecimiento en los setenta de restricciones en el libre acceso a la educación pública en algunos países en el marco de la crisis del modelo de sustitución de importaciones y el deterioro de los términos de intercambio, se comenzó a derivar parte de la demanda insatisfecha hacia la educación superior privada. Sin embargo, aun en los casos de libre o muy abierto ingreso a las universidades públicas como en Argentina, Uruguay, Ecuador, Bolivia, Honduras y Guatemala, también se constató un aumento de la educación superior privada.

Tanto por motivos políticos y educativos, pero fundamentalmente económicos al no estar en capacidad de financiar el alto nivel de las demandas, los países de la región propendieron a que las propias universidades públicas limitaran la expansión de sus matrículas a través

de cupos y exámenes. Sin embargo ello no detuvo las demandas que se monetizaron en accesos en el sector privado, tanto universitario como no universitario. Si bien la restricción del acceso libre fue el instrumento dominante de la expansión de la educación superior privada en la mayor parte de los países, hubo otras causalidades adicionales que mostraron que las personas estaban dispuestas a invertir sus rentas en educación y por ende cambiar sus patrones de gasto.

Frente a las crecientes demandas de educación superior, las sociedades latinoamericanas reaccionaron a través de un conjunto de políticas relativamente comunes que propendieron al incremento del financiamiento directo de los hogares a la educación, la promoción de la diferenciación institucional pública y privada, el establecimiento de restricciones a la expansión pública fundamentalmente de las universidades autónomas, la liberalización a la aparición de opciones institucionales no públicas como prestadoras de los servicios educativos y la expansión de nuevas instituciones públicas en general con menos autonomía, recursos y calidad. Estas políticas sentaron las bases del pasaje desde el modelo monopólico público, gratuito, y de un acceso más o menos libre, hacia un nuevo modelo educativo de carácter binario que en distinta proporción articuló una educación superior nacional pública y privada, universitaria y no universitaria, de calidad y de no calidad, autónoma y no autónoma. Esta diferenciación fue la base de la complejización de los sistemas de educación superior en América Latina que se estructuraron ahora marcados por las propias características de las instituciones públicas y de las tensiones políticas, financieras y académicas, y que promovieron la desmonopolización y la construcción de sistemas universitarios más diversos y complejos por la vía de la diferenciación institucional.

La incapacidad financiera y sobre todo la decisión política, de no seguir cubriendo a través de modalidades de gestión y de financiamientos públicos todas las demandas de educación, fue derivando en la aparición, diferenciada en casi todos los países, de nuevas modalidades de funcionamiento de los sistemas universitarios. Estos asumieron inicialmente modalidades duales de educación de elites o de absorción de demanda, para pasar a otras modalidades duales, como instituciones complejas o especializadas, instituciones con o sin fines de lucro, de alta o baja calidad, o locales e internacionales. Fue un proceso gradual hacia la mercantilización. En la mayor parte de los países, el tipo de institución privada se fue complejizando, en parte derivado de las propias características del acceso en el sector público, de su volumen de recursos, de su grado de diferenciación, de las variables ideológicas o de la articulación de las universidades públicas con el mercado. Ello en tanto en la mayor parte de la región, la educación privada es una variable residual a la dinámica de la educación superior pública mientras esta sea gratuita o de menor costo, y que no existen indicadores comparativos claros de los niveles de calidad.

3. Las diversas universidades privadas

La expansión de la educación superior privada en la mayor parte de los países requirió o condujo a un cambio normativo en las leyes o reglamentos de educación superior, con una amplia variedad y diferenciación de formas. En sus inicios el centro de la discusión legal que promovió la expansión de la educación superior privada estuvo asociado al concepto de libertad de enseñanza frente a la responsabilidad casi exclusiva del Estado de suministrar la educación pública. Cambios normativos, tanto constitucionales como legales, se han producido para habilitar y facilitar la posibilidad de la prestación

de educación superior de gestión privada, para darle a esta un grado de autonomía mayor, para fijar el fin del monopolio público o para establecer límites a la libre acción de la iniciativa privada a través de regulaciones de la educación superior privada. En algunos de estos marcos legales se reservaron algunas áreas de la educación exclusivamente al sector público, básicamente en el área de formación docente, por ejemplo en Bolivia, Uruguay y Honduras, o de la educación virtual en Bolivia. En otros casos como en Perú, Costa Rica y Brasil, los cambios jurídicos habilitaron la transformación de las instituciones de educación terciaria privada para que pudieran tener fines de lucro, y se constituyeron como sociedades anónimas con el consiguiente pago del impuesto a la renta. A la inversa, en otros países como en El Salvador o Uruguay, los nuevos marcos legales han prohibido los servicios educativos universitarios con fines de lucro. Ello como parte de una amplia dinámica donde la educación privada se articuló jurídicamente tanto como un servicio sin fines de lucro brindado por corporaciones, fundaciones o asociaciones civiles como también a través de sociedades anónimas y por ende con fines de lucro como en México, Honduras, Costa Rica, Bolivia y Brasil.

Cuadro N° 1. El marco normativo de las universidades en la región

Países donde el marco normativo permite sociedades anónimas	México, Honduras, Costa Rica, Perú, Bolivia, Haití, Brasil
Países donde el marco normativo universitario es sin fines de lucro	El Salvador, República Dominicana, Venezuela, Colombia, Ecuador, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay

Nota: actualmente están en discusión en Colombia y en Chile cambios normativos en las figuras jurídicas de la gestión universitaria que incorporan a las sociedades anónimas.

Varias son las causas adicionales del crecimiento de la educación superior privada en América Latina. Entre ellas podemos referirnos a la oferta de carreras realizables en el corto plazo, ofertas académicas más adaptadas al mercado, mayor sintonía con las diversidades culturales; menores requisitos de ingreso; menores niveles de exigencias académicas, sistemas de créditos y becas; mejor localización geográfica; identificación religiosa o inclusive acceso a recursos públicos adicionales como en Chile o Ecuador. También es necesario destacar en algunas de ellas, una mayor preocupación por la calidad de la enseñanza y la formación de recursos humanos acorde a las nuevas realidades económicas y sociales a través de programas más ajustados a los cambios socioeconómicos.

La expansión privada no está solo asociada a los presupuestos públicos o a sus cupos, que es lo dominante, sino que ella cubre también una demanda propia y no es un espacio exclusivo de absorción de excedentes. También la expansión de la educación superior privada está asociada a los ciclos económicos. Tal es el caso por ejemplo de Argentina y Uruguay, cuyos accesos abiertos a la educación superior permiten verificar cómo en las etapas de crisis aumenta la matrícula pública, en tanto que en las etapas de auge económico, cuando las familias tienen más recursos o el valor tiempo del dinero es mayor, optan por la educación privada. Así, en Argentina, la matrícula de las privadas entre 2001 y 2006 creció en un promedio anual cinco veces más que la matrícula pública en el subsector universitario, y tres veces más que la media, aumentando su participación en el subsector del 14,4% al 17,64%. Inclusive, se observa una transferencia de estudiantes hacia los estudios universitarios desde los no universitarios en momentos de auge económico. A partir de 2003, que hubo un pico del 25,7% de participación, se

produjo una caída de los estudiantes no universitarios que al tener mayores ingresos económicos, migraron hacia el sector universitario privado. Se produjo además un significativo incremento salarial en las universidades públicas al tiempo que un mejoramiento económico general de los ingresos familiares, y ello derivó no en un aumento de la matrícula pública, sino en ese incremento de la matrícula privada que hemos referido, que se percibió sobre todo entre 2002 y 2008.⁷

En la nueva fase, la génesis de la mayoría de las universidades privadas en América Latina no está asociada a las dictaduras militares. En general ellas se gestaron en el marco de proceso de democratización, de reconstitución de espacios de libertad y de desarrollo de la sociedad civil o de presión opositora religiosa. Sin embargo ella ha tenido en su génesis, tanto laica como religiosa, una asociación a los cambios políticos tanto de régimen como de partidos políticos que marcaron mayores espacios de la sociedad civil o concesiones de los gobiernos de turno. Más allá de lo político, desde los 80, en el marco del Consenso de Washington, los gobiernos desarrollaron una nueva perspectiva sobre la forma de cubrir las demandas sociales de acceso a la educación superior a partir de un cambio en la tradicional posición hostil a la educación privada. Este es el cambio más notorio desde el Estado, lo cual se asoció a posicionamientos tanto políticos como económicos. La resolución de la forma de absorción de las demandas a partir de abrir el espacio a la educación superior privada con más o menos intensidad creó un escenario de las luchas estudiantiles y universitarias que asociaron las dificultades de aumentar el modelo de gratuidad a la existencia misma de la educación superior privada. Anterior-

⁷ Anuario Estadístico 2008. Secretaría de Políticas Universitarias, Argentina. Disponible en <https://goo.gl/BwFH1u>.

mente los ejes de la lucha en los periodos dictatoriales eran la autonomía universitaria y el presupuesto como temas interconectados. En los contextos democráticos, el eje de la política se posicionó en educación pública y presupuesto, que implicaba un rechazo a la educación superior privada en tanto ella, en la lectura tradicional, pudiera conducir a que el Estado no cumpliera su rol fundamental de financiar la educación superior gratuita.

En los casos de Paraguay, Bolivia, Perú y Nicaragua, las universidades privadas se desarrollaron posteriormente a largas dictaduras y es parte de sus procesos de democratización de la vida política y social. Las universidades religiosas, fundamentalmente católicas, que en algunos casos están asociadas en su génesis a tiempos de dictaduras, en general han sido una variable asociada a las relaciones políticas de los gobiernos con el Vaticano y han sido resultado de presiones de la Iglesia para abrir espacios de libertad, como en Venezuela, República Dominicana, Paraguay y Uruguay. En otros casos la creación de las universidades religiosas está asociada a espacios políticos de mayor libertad religiosa o de desarrollos de espacios de la sociedad civil frente al Estado, como en Argentina y Ecuador.

Visto bajo un enfoque histórico de las etapas de la expansión de las universidades privadas como también como tipología, tenemos una amplia diversidad de las universidades privadas, entre las cuales podemos distinguir las universidades católicas; otras universidades religiosas; las universidades laicas académicas; las universidades familiares; las universidades empresariales; y las recientes universidades internacionales. Un lugar destacado ha tenido y tienen las instituciones confesionales que fueron la génesis de la expansión de educación superior privada en casi toda la región. Su ingreso, más allá de sus

causas históricas, en el siglo XX, es un proceso con fuertes determinantes internacionales y nacionales, pero también es necesario acentuar diversas causas internas a las organizaciones religiosas que han reforzado el crecimiento de estas instituciones. Se destaca la existencia de egresados de centros preuniversitarios locales de las diversas órdenes; el crecimiento evolutivo de las sedes universitarias existentes; la acción personal de religiosos, la iniciativa de grupos de laicos vinculados a alguna congregación y fundamentalmente las políticas de las órdenes, a escala mundial, de crecimiento, así como la búsqueda de recursos para sus otras actividades misionales y de formación de cuadros para la sociedad bajo sus enfoques. Sin dudas, la expansión de las órdenes y congregaciones a escala mundial, la irrupción en la región de religiones no católicas y las orientaciones globales de las diversas órdenes, de los concilios y orientaciones de la Santa Sede o de otras religiones, que han promovido el acompañamiento educativo del ingreso de nuevas religiones en la región, también han contribuido al crecimiento de la educación universitaria religiosa en América Latina.

En la mayoría de los países, el nacimiento de las universidades católicas en el siglo XX fue la puerta que abrió la educación superior privada en distintos países. También este proceso marcó un regreso significativo de la Compañía de Jesús en la región. Se podría afirmar que la universidad privada en América Latina nace gracias a la presión de la Iglesia, y dentro de ella especialmente de los jesuitas, para la apertura a la creación de universidades religiosas, lo cual descubre el escenario para el establecimiento de marcos regulatorios que facilitan la creación posterior de otras universidades privadas que finalmente son las que terminan los monopolios públicos universitarios en

América Latina. Por eso hay un tiempo en general entre la creación de la universidad religiosa y el resto de las universidades privadas.

Cuadro N° 2. Primera universidad privada y religiosa en América Latina

País	Primera universidad privada		Características
Argentina	Universidad del Salvador (inicialmente como Facultades Universitarias del Salvador)	1956	Desde su fundación, la Universidad dependió de la Compañía de Jesús, quien designó a sus más altas autoridades por intermedio de la "Asociación Civil Universidad del Salvador". En marzo de 1975 la Compañía confió la conducción a un grupo de laicos, quienes asumieron la responsabilidad de preservar la identidad de la "Universidad del Salvador" en el cumplimiento de sus fines y objetivos.
Brasil	Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro	1941	Arquidiocesana. Administrada por la Compañía de Jesús.
Bolivia	Universidad Católica Boliviana	1966	Diocesana.
Chile	Pontificia Universidad Católica de Chile	1888	
Colombia	Universidad Javeriana	1930	Compañía de Jesús. Tiene su origen en el Colegio Seminario de San Bartolomé (1605) encomendado a los jesuitas, que se conocería como Universidad y Academia de San Francisco Javier, suspendida en 1767 con la expulsión de los jesuitas y restablecida como Universidad Javeriana.
Domini- cana	Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra	1962	Diocesana.
Ecuador	Pontificia Universidad Católica del Ecuador	1946	Administrada por la Compañía de Jesús.

El Salvador	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA)	1965	Compañía de Jesús.
Nicaragua	Universidad Centroamericana (UCA)	1960	Iniciativa de la Compañía de Jesús.
Panamá	Universidad Católica de Santa María La Antigua	1965	La gestiona el Arzobispado.
Paraguay	Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"	1960	Conferencia Episcopal Paraguaya.
Perú	Pontificia Universidad Católica del Perú	1917	Fue fundada por la Congregación de los Sagrados Corazones de Jesús y de María y de la Adoración Perpetua del Santísimo Sacramento del Altar que es una congregación religiosa apostólica de derecho pontificio. En 1942, el Papa Pío XII le otorgó a la Universidad el título de Pontificia, lo que significa la identificación de la Universidad dentro del Derecho Eclesiástico.
Uruguay	Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga	1984	Diocesana – Administrada por la Compañía de Jesús.
Venezuela	Universidad Católica Andrés Bello	1953	Diocesana – Administrada por la Compañía de Jesús.

También la expansión institucional privada se expresó en un incremento significativo de otras instituciones religiosas. Más allá de la tradicional presencia destacada de algunos grupos religiosos, hoy casi todas las órdenes religiosas o de inspiración religiosas han promovido la fundación de establecimientos de educación superior en la región. Para el año 2000, existían casi 280 universidades de orientación religiosa en el continente, con más de 1,5 millones de estudiantes, de las cuales 80% son católicas y el 20% no católicas.⁸ Crecientemente todos los credos tienen

⁸ Zapiola, Soledad (2005). *Las universidades católicas en América Latina*, Caracas: IESALC.

instituciones universitarias: judíos, protestantes, evangélicos, católicos, etc., y en algunos países, como Surinam, y Trinidad, universidades musulmanas o en Bolivia, de la Fe Bahai. Ellas alcanzarían en la región a casi el 15% de la matrícula total y el 30% de la matrícula privada para entonces. Entre estas redes las más destacadas son la asociación de universidades confiadas a la Compañía de Jesús con 27 universidades, los adventistas con 6 o las instituciones terciarias salesianas con 22 instituciones en la región.

4. Las características de la educación superior privada

La dinámica de la educación superior se articula estructuralmente con los nuevos escenarios actuales de la masificación, la expansión del conocimiento y el aumento de la división social y técnica del trabajo, que han impulsado el creciente proceso de diferenciación institucional. Una de las más significativas expresiones de esta diferenciación institucional ha sido la educación privada.

Partiendo desde una realidad basada en la existencia de monopolios públicos para la prestación del servicio de educación superior que fue la situación dominante en los países de la región, se ha producido un proceso diferenciado de privatización de la educación superior. La privatización y mercantilización se puede expresar en diversas modalidades: a. creación y expansión de instituciones privadas bajo financiamiento de mercado; b. venta o transferencia de instituciones públicas al ámbito privado; c. financiamiento público a las instituciones de educación superior privadas; d. financiamiento por el mercado de las instituciones públicas; e. aumento del carácter general de lucro de la educación privada.

La dinámica regional se ha basado casi exclusivamente en la primera modalidad, y ello a su vez ha derivado en una tensión y resistencia en relación con las otras modalidades. La característica de una universidad con fines de lucro o sin fines de lucro es sin embargo confusa y sus fronteras son muchas veces difíciles de definir.⁹ Inclusive puede ser discutible el concepto mismo de “sin fines de lucro” en las propias instituciones religiosas ya que la mayor parte transfiere recursos a sus órdenes y congregaciones o paga salarios que permiten a los miembros realizar otras actividades de sus grupos religiosos. En la nueva fase, se está ingresando más aceleradamente en el planteamiento de aumento del carácter de lucro.

Cuadro N° 3. Diferenciación de las formas de privatización en América Latina

Creación y expansión de instituciones privadas bajo financiamiento de mercado	Toda la región salvo Cuba
Venta o transferencia de instituciones públicas al ámbito privado	
Financiamiento público a las instituciones de educación superior privadas	Chile, Ecuador, Nicaragua
Financiamiento por el mercado de las instituciones públicas	Chile
Carácter de lucro de la educación privada	Perú, Brasil, Bolivia, Costa Rica, México, Honduras

Bajo este enfoque se articulan múltiples dimensiones para construir una tipología de las instituciones de educación superior privadas. Para la OCDE las universidades privadas se diferencian exclusivamente en dependientes,

⁹ Levy, Daniel C. (2009). *For-Profit vis-à-vis Nonprofit Private Higher Education*. Disponible en <https://goo.gl/9mpDMb>.

cuando reciben financiamiento público, y en universidades privadas independientes (nacionales o extranjeras), cuando no reciben financiamiento. Bajo este enfoque en la región apenas separaríamos los casos de Chile, Ecuador y Nicaragua, que son los únicos en los cuales hay efectivas transferencias de recursos públicos para algunas universidades, siendo estas en todos los casos instituciones sin fines de lucro y predominantemente religiosas.

Aunque la dinámica del sistema público universitario regional basado en la gratuidad en general tiende a tener fuertes limitaciones y restricciones financieras a medida que se expande la demanda de acceso, ella se ha mantenido relativamente en función del modelo político que conformó la autonomía y el cogobierno. Tal dinámica ha tendido a restringir el desarrollo de modelos de educación superior privados que se pudieran soportar en financiamientos públicos. Ello se ha expresado en leyes y en las propias Constituciones de varios países que prohíben el financiamiento público a la educación superior privada. Aun en los casos en los cuales no hay leyes ha sido políticamente muy complejo ejercer esa estrategia. En muchas ocasiones ello ha sido indirecto y particularista. En algunos casos la existencia de sistemas de financiamiento a la educación superior privada está en franco retroceso. En Ecuador, la nueva Ley de Educación Superior en discusión en 2010 planteó un cambio en el financiamiento a las universidades privadas (9 universidades sin fines de lucro en general de orientación religiosa o de elite) que existía desde 1951 y que significaba una modalidad de cofinanciación y que alcanzaba al 10% del financiamiento público a las universidades estatales. El sistema finalmente se mantuvo a cambio de becas políticas por el gobierno de turno. El nuevo sistema está estructurado como un financiamiento asociado a becas y cupos para otorgar por el

Estado en esas instituciones. El eje de la gratuidad en la región ha anulado la existencia de modelos de desarrollo de educación privada cofinanciados. Ello ha determinado que la tipología desarrollada por Tilak a escala mundial para analizar el desarrollo de la educación superior privada no tenga una clara eficacia explicativa en la región.¹⁰ Más aun, varias tendencias podrían permitir sostener que la educación superior cofinanciada puede tender a desaparecer o como máximo mantenerse en los pocos países en que se mantiene, pero muy difícilmente expandirse en América Latina. En modelo de gratuidad en la educación superior ha continuado avanzando, en 2009 al incorporarse en la Constitución de Ecuador y en 2008 en la Ley de Educación en Uruguay.

La diferenciación institucional es incentivada por las diversas demandas laborales ya que la lógica mercantil facilita una permanente innovación de ofertas y el posicionamiento institucional en nichos de mercado en los cuales se posean o se puedan acceder a ventajas de costos, de calidad, del tipo de oferta o de localización en la prestación del servicio por parte de las universidades. Sin embargo, dada la baja complejización de los mercados laborales, su heterogeneidad estructural y la ausencia de mecanismos eficaces de control de la calidad facilitan que las instituciones de educación privada hayan tendido a niveles de diferenciación de sus ofertas fundamentalmente en función de la calidad y del precio de las matrículas. En sus inicios, la proliferación de nuevas instituciones se manifestó en similares ofertas disciplinarias lo cual propendió a

¹⁰ El desarrollo de la educación superior privada ha sido visualizado a través de diversas clasificaciones. Entre ellas destacamos el esquema de Tilak que focaliza una primera fase orientada a motivos de caridad, una segunda con financiamiento estatal, y una tercera orientada al lucro. Tilak, Jandhyala (1991), "The privatization of higher education". *Prospect*, Vol. 21, N° 2, junio. Disponible en <https://goo.gl/HYHEsD>.

una saturación de los mercados y a una competencia sobre la base de la publicidad, en tanto el motor tradicional de la diferenciación ha estado supeditado a lógicas de mercado con bajas especializaciones disciplinarias. Solo posteriormente, con el establecimiento de estándares de calidad, la mayor competencia y el relativo descenso de las tasas de crecimiento en los 2000, es que el sector privado ha tenido que focalizarse en una mayor variedad de programas, lo cual presiona la concentración y el aumento de las escalas.

Los ejes centrales de esa diferenciación inicial los podemos sintetizar en ofertas de carreras de menor duración; mayor flexibilidad a través de clases nocturnas, sabatinas, etc.; ofertas más adaptadas a las demandas del mercado, procedimientos administrativos más ágiles; menores requisitos de ingreso; mayor articulación con la educación media; mejor localización geográfica. Así el proceso de diferenciación, impulsado inicialmente en lógicas de elites, y promovido posteriormente sobre la base de la restricción de los cupos públicos en contexto de aumento de las demandas, y actualmente sobre bases de calidad-costos-eficiencia, permitió que la educación superior privada se expandiera en la región con sus propias especificidades, las cuales muchas veces implicaron al inicio niveles de calidad bajos. En el nuevo escenario se abre una nueva etapa marcada por la concentración e internacionalización como base de mayor calidad en mercados saturados y competitivos.

Como derivación de los múltiples cambios, la educación superior privada creció ampliamente en la región: en 1955 representaba el 14,2%, en 1960 pasó al 16% de la matrícula regional, en 1985 alcanzó al 32%, saltó al 38% en 1994, 44% para el año 2000 y alcanzó al 46% para el año 2005. En el año 2009 estaría en 48%. A partir de 2003 hay un enlentecimiento de la tasa de crecimiento privada

asociado en algunos países al incremento de las plazas públicas por el aumento del gasto público en educación superior desde el inicio del nuevo siglo y un mayor control sobre el incremento de programas e instituciones con el establecimiento de nuevas y múltiples regulaciones públicas. Como contratendencia hay un aumento del ingreso de los hogares y una mayor disposición a inversiones en educación superior privada en los sectores de altos y medianos ingresos. En este sentido se ha dado el reinicio del crecimiento económico, como en Argentina y Uruguay, que había hecho caer la matrícula pública con la crisis. En el resto de la región se ha mantenido el crecimiento económico, lo cual ha permitido un incremento relativo también de la matrícula privada. En Brasil, Perú, Honduras, Costa Rica, Chile, Panamá y República Dominicana la matrícula privada continuó expandiéndose, en tanto que en Colombia y Venezuela decreció. En este sentido, la educación superior privada muestra un carácter altamente volátil asociado a la dinámica de la educación pública y al ingreso económico de los hogares. En condiciones de igualdad de condiciones de prestación del servicio, de calidad, y con gratuidad y acceso libre público, las personas tienden a preferir siempre la educación superior pública. Igualmente, dada la flexibilidad del gasto público y de la propia dinámica económica, hay una significativa volatilidad de la demanda de la educación privada que en mejores condiciones económicas aumenta.

En la década del 90, la tasa de expansión interanual de la educación superior privada alcanzó una media del 8,5% interanual en la región, frente a una tasa del sector público de 2,5%, en el marco de una educación superior que creció a una tasa interanual durante la década al 6%. Todos esos indicadores fueron muy superiores al incremento de la población y al incremento de la población entre 20 y

24 años. Visualizado este escenario en 2003, se afirmaba que de mantenerse las tendencias históricas de los últimos años, en la región el peso de la educación privada alcanzaría a la pública en el año 2011, cuando la región, con el aporte de ambos sectores, alcance a una población estudiantil de 25 millones de estudiantes terciarios.¹¹ Más recientemente la reducción de la tasa de expansión privada podría permitir sostener que la igualación será posterior. La propia crisis en México de 2009 alterará las tendencias y seguramente enlentecerá el crecimiento privado de la matrícula. Pero más allá de hechos específicos parecería haber un escenario tendencial de largo plazo que seguramente continuará, más allá de cuando se crucen las curvas, en tanto se mantenga la dinámica de la educación superior en la región y en sus países más grandes, marcados por la gratuidad de la educación pública, la selectividad y las políticas de aseguramiento de la calidad. La tendencia al incremento de las economías y de los ingresos familiares, de la apertura económica y del aumento de las demandas de formación de capital humano con mayores competencias, tienden a presionar la demanda de educación privada en el largo plazo en la región, al tiempo que impulsan reformas en el sector público buscando detener la expansión privada. En esta orientación se constata un escenario de cambios cada vez más significativos dados por mayores presupuestos públicos, aumento de la eficiencia y calidad de la educación pública universitaria, aumento de regulaciones con exigencias de mayores estándares de calidad, reducción del ingreso de nuevos proveedores locales, ingreso de nuevos proveedores internacionales de calidad, como parte de la reestructuración regional de la educación superior.

¹¹ IESALC. *La metamorfosis de la educación superior en América Latina. Informe 2000-2005*, Caracas: IESALC.

A continuación profundizaremos en el análisis de la situación de los distintos países de la región para visualizar cómo se están produciendo cambios en las tendencias tradicionales y la conformación de nuevos escenarios de funcionamiento de la educación universitaria privada a nivel de los distintos países de la región.

Las dinámicas nacionales de la educación superior privada en la región

Introducción. 1. La educación superior privada en Argentina. 2. La educación superior privada en Brasil. 3. La educación superior privada en Bolivia. 4. La educación superior privada en Colombia. 5. La educación superior privada en Costa Rica. 6. La educación superior privada en Chile. 7. La educación superior privada en Ecuador. 8. La educación superior privada en El Salvador. 9. La educación superior privada en Haití. 10. La educación superior privada en Honduras. 11. La educación superior privada en México. 12. La educación superior privada en Panamá. 13. La educación superior privada en Paraguay. 14. La educación superior privada en Perú. 15. La educación superior privada en República Dominicana. 16. La educación superior privada en Uruguay. 17. La educación superior privada en Venezuela.

Introducción

El análisis a continuación sobre la educación privada en distintos países de la región se concentra en apuntar a las lógicas de funcionamiento de este sector en los distintos mercados universitarios y a visualizar y registrar la reciente aparición de nuevas dinámicas y procesos de concentración. No son estudios acerca de la educación superior

privada en cada país, sino análisis selectivos orientados a identificar tendencias históricas o nuevos componentes que muestren cambios en esas tendencias, por ella misma o como derivación de transformaciones en las dinámicas de la educación superior a nivel de los países o del cambio en las lógicas competitivas al interior de los distintos mercados universitarios. Más aun, no buscan explicar procesos locales exclusivamente sino que son recortes descriptivos y analíticos nacionales, pero sobre la base de constituirse en insumos de este estudio comparativo regional.

1. La educación superior privada en Argentina

El grado y las formas de la autonomía universitaria, así como su intensidad, constituyen históricamente una de las determinantes del nivel de desarrollo y de las características de la educación superior privada. La autonomía y el cogobierno de las universidades públicas, en tanto especificidad dominante de la universidad latinoamericana, se ha constituido en un eje de distancia entre el gobierno y las universidades, y esas separaciones muchas veces conflictivas han sido una de las causas que han promovido en la región la creación e impulso de la educación superior privada.

Las universidades partidizadas

Argentina, cuna de las banderas de la autonomía, muestra un bajo desarrollo de la educación privada, derivado de un modelo marcado por la gratuidad y el acceso libre, así como por una estrecha relación -y un manejo indirecto- entre el sistema político y las universidades que ha facilitado políticas restrictivas para la educación privada, entre las cuales se encuentra la ausencia de incentivos.

La lucha política entre los distintos partidos e ideologías se focalizó al interior de las universidades en una dinámica de poder históricamente de competencia entre radicales y peronistas que aún se mantiene y que ha establecido una dinámica partidista históricamente de las universidades públicas. En 1947, se aprobó la Ley 13031 derivada del cambio político promovido por Perón, ante la cual los sectores opositores más articulados a las capas medias se “abroquelaron en las universidades”, lo que fue respondido por el gobierno limitando fuertemente la autonomía universitaria, interviniendo las seis universidades nacionales, produciendo masivas cesantías de la mayor parte de los profesores opositores y también facilitando la creación de nuevas universidades bajo control directo.¹² El objetivo de la ley era lograr el manejo político de las universidades a través de regular la autonomía de las universidades públicas y someterlas al poder político, limitando y acotando su libertad a los aspectos más propiamente técnicos y estableciendo un sistema vertical de nombramiento de las autoridades de las universidades públicas por el Poder Ejecutivo, al tiempo que estableció un sistema de ingreso y de pagos, que aseguró la gratuidad y el acceso.¹³ El eje de este modelo

¹² Fernández, Norberto (2002). *La educación superior en Argentina*, Caracas: IESALC.

¹³ “La reforma constitucional de 1949 dispuso que ‘Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento’ pero continuó vigente la Ley 13.031 aprobada en 1947 para regir el gobierno de las universidades, a las que convertía en una dependencia del Poder Ejecutivo: desde el rector hasta el último titular de cátedra eran designados por decreto, se suprimía la autonomía funcional y financiera y establecía la pena de expulsión a quienes actuaran ‘directa o indirectamente en política’ pero en la práctica esta norma no se aplicaba a quienes militaban en el Partido Peronista, lo que se evidenció en los muchos funcionarios y legisladores del mismo que ocuparon puestos en las universidades. La representación estudiantil fue eliminada de los consejos, se introdujo la exigencia de un certificado policial ‘de buena conducta’ sin el cual no se podían proseguir los estudios y comenzó a haber policías de civil omnipresentes en aulas y oficinas universitarias.” Disponible en <https://goo.gl/kUwZYW>.

de regulación (gratuidad e intervención) era adquirir legitimidad estudiantil a través del acceso libre y la gratuidad, y anular la oposición académica reduciendo la autonomía o creando universidades bajo control directo. Durante el período de Perón se produjo una importante expansión de la educación superior con un incremento de la matrícula del orden del 187% en 19 años, al pasar de 47.000 en 1947 a 136.362 en 1955, que fue facilitada por la gratuidad y cubierta por universidades públicas sin autonomía y altamente controladas políticamente y en su funcionamiento administrativo. El marco político caracterizado por el control político de la gestión universitaria en función de formar base social y cuadros políticos en el marco de la democratización no era cónsone con la creación de universidades privadas.¹⁴ Los objetivos de política universitaria expansiva se lograron a través de la intervención de las universidades existentes y no significativamente por la creación de muchas nuevas instituciones públicas. La más interesante expresión para la época fue la creación de la Universidad Obrera que luego devino en la Universidad Tecnológica Nacional, y cuyo control político era completo. Esa época muestra cómo una de las variables del control político es la creación de nuevas universidades a través de comisiones promotoras designadas de cuadros políticos y que determinarán el rumbo partidario de la universidad a futuro a través de la propia selección de profesores o la apertura de cargos efectivos que son los únicos que votan. Tal modelo se repetirá permanentemente por todo el sistema político, pero especialmente por el peronismo para controlar las universidades y darle un papel meramente formal o presupuestal a la autonomía.

¹⁴ Caillón, Adriana (2005). *La educación superior privada en Argentina*. Caracas: IESALC.

La política en la génesis de la universidad privada

La educación superior privada nacerá recién a la caída del gobierno de Perón, como una respuesta de varios sectores sociales para la conformación de espacios libres. La ESP fue la reflexión y demanda de los propios académicos liberales marginados, más allá de que estos volvieron a las universidades, de sectores de la Iglesia que veían en el largo plazo la necesidad de consolidar nuevas formas de formación de las elites, así como desde el sector privado desarrollista que visualizó también las consecuencias de la masificación, de la partidización y del sectarismo centralista de aquel periodo.¹⁵ El impulso determinante no fue de carácter legal sino político, ya que la Constitución Nacional de 1853 había consagrado la garantía sobre la libertad de enseñar y de aprender, pero el sistema político y las restrictivas interpretaciones de la Corte Suprema de Justicia a lo largo del siglo XX recién permitieron que ella se hiciera efectiva para la educación superior universitaria a partir de 1958.¹⁶ El período posterior a Perón en lo universitario estuvo caracterizado por la derogación de la Ley 13031 y por retrotraer en general el marco legal a la legislación anterior, recuperando la autonomía universitaria y al tiempo aprobando vía decretos ejecutivos la autorización para la creación de universidades privadas, y por abrir un nuevo camino en la educación: autonomía pública y universidades privadas. El nuevo escenario de la educación superior fue una derivación del cambio político de la Revolución Libertadora y del derrocamiento de Perón y se basó en la autonomía de las públicas por un

¹⁵ Buchbinder, Pablo (2004). *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires: Sudamericana.

¹⁶ Consejo de Rectores de Universidades Privadas (2003). *Historia de las universidades argentinas de gestión privada*. 1ª ed. Buenos Aires: Dunken. Disponible en <https://goo.gl/rUZmnt>.

lado, y universidades privadas por el otro. Posteriormente, durante la presidencia de Frondizi en 1958 se continuó este camino y se aprobó la Ley 14.557, en cuyo artículo 1 se consolidaba el marco normativo de creación de universidades privadas al expresar que

la iniciativa privada podrá crear universidades con capacidad de expedir títulos y diplomas académicos. La habilitación para el ejercicio profesional será otorgada por el Estado Nacional. Los exámenes que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones serán públicos y estarán a cargo de los organismos que designe el Estado Nacional.

La ley fijó los ejes centrales que se mantienen hasta hoy al establecer que las universidades privadas no podían recibir recursos públicos y que sus estatutos, programas y planes de estudio debían someterse a la aprobación previa de la autoridad. La aprobación de esta ley derivó en agitaciones multitudinarias de estudiantes que no estaban de acuerdo con la ley, y cuyas resistencias y tensiones con la ESP aún se mantienen.¹⁷ El marco normativo reafirmaba un modelo que se estructuraba a partir de la separación de la formación académica, que era libre, y la certificación profesional, que era un rol público. A diferencia de esto, las universidades públicas otorgaban tanto el título académico como el título profesional.

A partir de dicho marco se inició en Argentina la historia contemporánea de la educación superior privada, cuya primera universidad fue la Pontificia Universidad Católica Argentina, hoy la más grande de las privadas y con seis campus en el país. Sin embargo su génesis es muy anterior:

¹⁷ Entrevista al presidente del Consejo de Rectores de Universidades Privadas, Avellino Porto, por Christian Balbo, en septiembre de 2003, en la sede de la Universidad de Belgrano con motivo de la publicación *Historia de las universidades argentinas de gestión privada* del CRP.

en 1910 el Episcopado Argentino había fundado la Universidad Católica de Buenos Aires, pero sus diplomas (ofrecía la carrera de Abogacía) no fueron reconocidos por el Estado por lo que tuvo que cerrar sus puertas en 1922. En el nuevo contexto en 1956 el Episcopado decide la creación de la Universidad Católica Argentina, que se materializa en 1958. También en aquel contexto se crearon las Universidades Católicas de Salta, de Córdoba, de La Plata, de Santa Fe y de Santiago del Estero. En esta fase es de destacar también la creación de la UADE en 1956, promovida por la Cámara Argentina de Sociedades Anónimas. En este período post peronista, entre 1956 y 1965, se crearon 17 universidades privadas en el país, casi el 40% de las existentes actualmente. Con los años se agregarían nuevas universidades católicas como las Universidades Austral y el Salvador en Buenos Aires, o las Universidades de Champagnat y FASA en la provincia de Mendoza, que colocarían con un peso muy elevado en el país a las universidades religiosas, en el marco de una república que tiene a la religión católica como la religión oficial del Estado.

Con el nuevo golpe de Estado antiperonista en 1966, se aprobó la Ley 17.604 de 1967 por la cual se ampliaron las atribuciones de la educación privada, al permitírseles otorgar no solo títulos académicos sino también títulos con habilitación profesional sin el contralor por parte del Estado y sin la realización de exámenes. Tal marco contribuyó levemente a igualar las condiciones de la oferta privada respecto a la pública, pero siempre manteniendo la prohibición de acceso a fondos públicos así como la supervisión previa de su oferta. Sin embargo, el eje central de la concepción para la educación privada era sobre la base del arquetipo de las universidades públicas, ya que la norma establecía que los programas debían ser semejantes a los de las universidades públicas, con lo cual restringían la

oferta y la condicionaban a áreas donde no podían desarrollarse ampliamente al existir oferta pública. La única diferencia significativa se daba en el no establecimiento de criterios para determinar las calificaciones del personal docente, ni para su ingreso a la institución.¹⁸

El retorno a los tiempos del derecho fue breve y no se estructuró una nueva política significativa del peronismo respecto a la ESP. El regreso a la dictadura en 1976 tampoco supuso un cambio en este tema y las universidades privadas no tuvieron una expansión institucional durante la dictadura militar (1976-1983), que focalizó su accionar en un mayor control sobre el acceso a las públicas a través de cupos y una persecución y expulsión de profesores. El marco legal general no sufrió cambios significativos hasta 1995, bajo el gobierno democrático de Menem, cuando se establecieron las bases de una nueva regulación sistémica derivada de la relativa diferenciación institucional impulsada al terminar la dictadura. Más allá de la habilitación de nuevas universidades privadas, la política sobre el espacio de la educación superior pública fue el eje de la acción gubernamental para cubrir las nuevas demandas, en este caso a través de la desaparición de los cupos y la creación de nuevas universidades públicas en el conurbano de Buenos Aires bajo hegemonía peronista para detener la expansión de la macrocefálica Universidad de Buenos Aires, que estaba bajo el control de los radicales, y la creación de espacios de poder peronistas en el llamado primer cinturón de la Ciudad de Buenos Aires.

Ello como parte de una realidad que perdura de “partidización de la universidad”, como lo refiriera el ex rector de la Universidad de Buenos Aires, Jaim Etcheverry,

¹⁸ Zelaya, Mariza. *El marco legislativo de las universidades privadas: el caso argentino y mexicano*, Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. Disponible en <https://goo.gl/Uci3BC>.

para quien muchos de los vicios del clientelismo político o el sectarismo partidista distorsionan y ensombrecen tanto los ámbitos académicos como los controles burocrático-estatales del sistema.¹⁹ Esta partidización de la universidad pública argentina para algunos estaría lentamente cambiando. Pablo Buchbinder sostiene esa prospectiva:

Con una perspectiva de largo plazo, creo que ha existido un período a partir del año 1943, con el golpe militar, hasta los años 80, donde los avatares políticos han incidido decisivamente en el funcionamiento de la universidad. Fue muy difícil desde 1945 hasta el final de la última dictadura mantener una vida universitaria relativamente autónoma o al margen de las cambiantes coyunturas políticas. Creo que esa situación se ha modificado con la democracia...

Sin embargo concluye afirmando que

... creo que el sistema universitario tiene algunos problemas de legitimidad política en su funcionamiento interno. Las universidades están gobernadas por un sector todavía muy pequeño de profesores, que son los profesores concursados, por lo cual el porcentaje de ellos sobre el total de quienes enseñan es muy pequeño. El gobierno de la universidad tiene un problema de representatividad, que se traslada a problemas de legitimidad política del sistema.²⁰

En otra entrevista a raíz de su libro afirma que

¹⁹ Cambours de Donini, Ana María. *La gestión universitaria en el siglo XXI*. Versión reducida del trabajo que obtuvo el primer premio en el concurso de ensayos sobre Gestión Universitaria y Políticas Académicas y Científicas, organizado por la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación y la Universidad de Belgrano, en 2002. Disponible en <https://goo.gl/qFwJCP>.

²⁰ Entrevista realizada por Raquel San Martín en *La Nacional*, el 27 de noviembre de 2005. Disponible en <https://goo.gl/CUUMwn>.

la falta de renovación del cuerpo docente ha permitido que se perpetúe en el poder una elite que actúa en forma corporativa (...) La política en la universidad adolece de muchos de los problemas que tiene la política argentina en términos generales, problemas de trasgresión de normas y principios básicos de funcionamiento de la vida académica (...) la universidad (no) es solamente un conjunto de elites facciosas preocupadas por cómo se reparten los cargos, porque esa es una parte de la realidad universitaria [y] la universidad no es solo eso.²¹

En el año 2009, nuevamente se crearían ocho universidades nacionales, siete en manos del kirchnerismo, localizadas en provincias opositoras (San Luis) y en el segundo cinturón del conurbano de Buenos Aires, que es donde se resuelve parte de la puja electoral. Los rectores interventores o promotores han salido de las filas del oficialismo “irreductible” de estos años o son nuevos aliados que cambiaron de grupo, como la gobernadora de la provincia de Tierra del Fuego, donde la creación de una universidad nacional fue una concesión a ese nuevo apoyo. Las luchas partidarias conviven con una fuerte dinámica de convivencia, inclusive con claras muestras de repartición de poder bajo modelos de alternancia. En el Consejo Interuniversitario Nacional, cada cierto tiempo se produce una alternancia organizada y preacordada de la presidencia entre radicales y peronistas, o en la Universidad de Lomas de Zamora, donde también existe un relativo reparto concertado y permanente de los espacios de poder que permite alternar el acceso al rectorado. La partidización se da también en el organismo de evaluación CONEAU, de cuyos 12 miembros, 6 son nombrados por el Congreso Nacional distribuyéndose entre peronistas y radicales. El propio presidente del Directorio del Partido Radical ha sido por

²¹ Entrevista realizada por Javier Lorca. Diario *Página 12*. Disponible en <https://goo.gl/nyG3WQ>.

muchos años miembro de la CONEAU. El carácter partidista de la universidad pública le confiere un cierto carácter privado a estas universidades, y el poder se mantiene por un modelo de gestión cuasi privada, ya que no se abren cargos de profesores efectivos, que son los que votan, sino que la mayor parte son de profesores contratados que no votan a las autoridades. Dos tercios de los profesores de las universidades argentinas no votan, proporción que es mucho más fuerte en las universidades creadas desde los 90 que mantienen modelos de gestión caudillistas cuasi privados, con un rector designado por el Poder Ejecutivo en el inicio de la universidad, muy pocos profesores efectivos del entorno de la autoridad rectoral y una amplia cantidad de profesores contratados que no tienen voto ni estabilidad laboral. La apertura de los concursos es un proceso ya preestablecido al cual acceden los profesores de hecho preseleccionados.

Los ejes actuales de la regulación sobre la educación privada

Desde 1995, se estableció un nuevo escenario sistémico de regulación, que se basó en la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que reforzaron un mayor control y supervisión, sobre todo en relación con la educación privada, estableciendo estándares y controles de autorización de programas e instituciones, y procesos de evaluación y acreditación, algunos obligatorios y otros voluntarios, fundamentalmente para las instituciones privadas dada la relativa autonomía de las públicas. Para Caillon, el nuevo sistema tendió al establecimiento de criterios homogéneos para todo el sistema de educación superior, en tanto que para Fernández, fue el mecanismo para limitar fuertemente la creación de universidades privadas, a través

del artículo 64 de la Ley de Educación Superior de entonces, que estableció que las universidades privadas “serán autorizadas por decreto del Poder Ejecutivo que admitirá su funcionamiento provisorio por un lapso de seis años, previo informe favorable de la CONEAU”, más allá de “que la expansión del sector privado es más acentuada en cantidad de instituciones que en relación a la cantidad de alumnos”.²²

En relación con esta nueva regulación de los 90, el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP) ha expresado que

“una observación comparativa entre las leyes 14.557 y 17.604 y la actual Ley 24.521 permite indicar que, mientras en los dos primeros textos los controles estatales se orientaban hacia aspectos administrativos vinculados a la verificación de los recaudos formales y sustanciales que debía satisfacer la iniciativa privada universitaria, en la actualidad ellos avanzan sobre los aspectos académicos y del diseño institucional.”²³

Hay en este sentido un mayor nivel regulador y más supervisión.

La expansión de la educación superior privada en Argentina se asocia a un modelo que se orientó históricamente a una estrategia estatal de absorción de la demanda y a dinámicas políticas alrededor del control de las universidades públicas. Para algunos no se asocia al esquema desarrollado por Levy de las olas de la educación superior privada, ya que “el desarrollo de las universidades confesionales es simultáneo con las seculares en la fase

²² Palamidessi, Mariano; Suasnábar, Claudio y Galarza, Daniel (2007). *Educación, conocimiento y política. Argentina, 1983-2003*. Buenos Aires: FLACSO - Manantial.

²³ Consejo de Rectores de Universidades Privadas (2003). *Historia de las universidades argentinas de gestión privada*. 1ª ed. Buenos Aires: Dunken. Disponible en <https://goo.gl/rUZmnt>.

desarrollista de expansión de la demanda por estudios universitarios”.²⁴ El país muestra un claro inicio de la educación superior privada asociada a los cambios políticos y un cambio en la política pública que permitió liberar una demanda de tipo ideológico represada en los 50 e inicios de los 60. Para García de Fanelli, ninguna de las definiciones clásicas de la conformación del sector privado, ni como educación privada de elites ni como orientación hacia la absorción de la demanda excedente, se ha dado en Argentina, al no cumplirse las características básicas de esas configuraciones ya que las universidades públicas no son selectivas y a la vez mantienen mayores niveles de calidad.²⁵ La complejidad del marco institucional configuraría bajo este enfoque una competencia entre segmentos sociales y entre tipos de instituciones focalizadas en ellos.

Sin embargo, más allá de la existencia de las instituciones universitarias privadas, su desarrollo ha sido en general de tipo restrictivo bajo las diferentes políticas públicas. Durante el período militar entre 1976 y 1983, solo se autorizaron con carácter definitivo cinco universidades.²⁶ Ello más allá inclusive del discurso ideológico del gobierno militar en materia de libertad de enseñanza universitaria. La matrícula en el sector privado creció sin embargo, aunque lentamente, fundamentalmente por restricciones al ingreso en el sector público, lo cual derivó parte de la demanda bajo el modelo selectivo hacia el sector privado.

²⁴ Del Bello, Juan Carlos y Giménez, Graciela (2007). *Mitos y realidades de la privatización de la educación universitaria en Latinoamérica*. Disponible en <https://goo.gl/XDwoyJ>.

²⁵ García de Fanelli, Ana M. (1997). “Las universidades privadas en la Argentina”. *Pensamiento Universitario*. Año 5, N° 6. Nov., pp. 39-44. Disponible en <https://goo.gl/P6yaEG>.

²⁶ Zelaya, Marisa. *El marco legislativo de las universidades privadas: el caso argentino y mexicano*. Disponible en www.seaece.org.ar.

En lo institucional el cambio vino recién con el Decreto N° 2230, que restringía la fundación de universidades, el cual fue suprimido, de modo que se viabilizó la creación entre 1989 y fines de 1995 de 22 universidades privadas, en el marco del gobierno de Menem (1989-1999).²⁷ En la década de su presidencia se crearon 37 nuevas universidades entre privadas y estatales, alcanzando para el año 2000 41 universidades estatales y 49 privadas.²⁸

El ingreso de nuevas instituciones incidió sobre la distribución de la matrícula y promovió la expansión de los nuevos actores que compitieron contribuyendo a la diferenciación, en tanto las nuevas instituciones se focalizaron en matrículas de menores costos, estructuradas con varias sedes y estructuras descentralizadas.²⁹ Sin embargo, con el restablecimiento del acceso libre en las instituciones públicas, se rearticuló la dinámica expansiva de la educación superior, al promover una fuerte expansión de la educación pública a través de un aumento de los inscriptos significativo respecto a la educación superior privada.

La situación de las universidades privadas

Argentina tiene uno de los indicadores de universidades privadas por población más bajos de la región. Su presencia es baja relativamente frente al público en general, pero superior en los mercados de postgrados y de instituciones no universitarias. En todos los sectores muestra una mayor eficiencia terminal. De 100 alumnos que ingresan, egresan 33, casi el doble que en las estatales, que alcanza

²⁷ Buchbinder, Pablo y Marquina, Mónica (2008). *Masividad, heterogeneidad y fragmentación: el sistema universitario argentino: 1983-2007*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

²⁸ Pugliese, Juan Carlos. *La calidad en el sistema universitario argentino*. Disponible en <https://goo.gl/wV1uLu>.

²⁹ Buchninder y Marquina (2008).

al 19%. En cantidad superan en número a las universidades estatales, y aunque solo tienen el 20% de los alumnos del país, producen el 24% de los egresados -unos 18.500 por año- y sus estudiantes tienden a recibirse más rápido que en las públicas. Las universidades privadas son en la Argentina un mundo heterogéneo en calidad, en tamaño, en las cuotas que cobran, en los sueldos que pagan a sus docentes, en la importancia que dan a la investigación y en la orientación que ofrecen en la enseñanza. Todas son asociaciones o fundaciones, y como tales instituciones sin fines de lucro, no reciben ningún subsidio para la docencia; si bien no pagan impuestos a la renta deben absorber el impuesto al valor agregado de sus compras, que alcanza al 21%, así como las contribuciones municipales, más allá de que estas pueden ser exoneradas anualmente. A diferencia de esto, en la prestación de servicios de educación no universitaria, las instituciones pueden ser sociedades mercantiles y recibir aportes públicos, tal como se da en la formación docente. El sector privado universitario para 2007 tenía una matrícula de 233.821 alumnos, derivado de un crecimiento durante los últimos diez años del 47%, con formas de organización más flexibles, mejores tasas de rendimiento académico y mejor proporción de docentes por alumno, alta concentración en carreras de bajo costo -las ciencias sociales y humanas- y un esquema de ingresos que dificulta hacer inversiones en el largo plazo, sobre un ingreso en general no selectivo, y dentro de un contexto de hiperregulación y de control estatal.

El sector está compuesto por 55 instituciones de educación superior privadas -41 universidades y 14 institutos universitarios- con 16.000 docentes, de los cuales el 90% tiene dedicación simple, y con una tasa de graduación muy superior a la correspondiente al área estatal. El análisis de la condición socioeconómica de los estudiantes de

universidades privadas demuestra que el 80% de ellos proviene de los quintiles de más altos ingresos. Sin embargo, ese número es del 62% en las estatales. Los egresados de colegios privados tienden a elegir universidades privadas -el 63,9% hizo un secundario privado- y casi lo contrario se verifica en las sedes estatales.³⁰ Según los datos de la investigación de Del Bello, Barsky y Giménez, el 90% de los ingresos de las privadas proviene de aranceles; el 3%, de servicios de consultoría y capacitación, y el 4%, de donaciones. El arancel promedio es de \$ 4930 por año - con gran dispersión- y en 2006 totalizaron ingresos por unos 300 millones de dólares. En general, son instituciones de tamaño pequeño: el número promedio de alumnos es 5000 y ninguna universidad supera el 10% de los alumnos del sector.

El *ranking* de ingresos económicos anuales lo encabezó en 2004 la UCA, con el 8,1%, seguida por la Universidad del Salvador (7,1%), la Universidad Austral (6,8%, sin contar el hospital) y la UADE (6,8%). Dichos ingresos se deben reinvertir, dado el marco normativo que establece el carácter no lucrativo de las asociaciones y fundaciones civiles titulares de las universidades privadas.

Estas cuatro son las únicas cuyos ingresos superaron los 45 millones de pesos cada una y agrupadas representan casi un tercio de los ingresos de todo el sector.³¹

Una parte de los estudiantes son extranjeros, ya que el país ha recibido desde los últimos años un creciente flujo de estudiantes extranjeros fundamentalmente por la relación calidad, costos y tipo de cambio. Las universidades

³⁰ Del Bello, Juan Carlos; Barsky, Osvaldo y Giménez, Graciela (2007). *La universidad privada argentina*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

³¹ San Martín, Raquel (2007). *La NACION*. 12 diciembre. Disponible en <https://goo.gl/KDMJDs>.

privadas han sido las más beneficiadas por este fenómeno: de los casi 15 mil estudiantes en la capital del país más de la mitad eligió estas instituciones.³²

Cuadro N° 4. Matrícula de educación superior en Argentina

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Aumento 2001- 2006
U. Públicas	1.138.503	1.210.769	1.237.561	1.274.581	1.299.371	1.295.387	1.304.003	1,54%
U. privadas	210.237	203.586	204.595	215.439	234.281	254.228	279.373	7,44%
Total U	1.339.740	1.414.355	1.462.156	1.490.020	1.533.652	1.549.615	1.583.376	2,39%
Total no U	413.965	464.246	494.961	530.316	512.002	509.034		4,59%
Total ES	1.753.045	1.878.601	1.957.117	2.020.336	2.045.654	2.058.649		3,48%

Fuente: INDEC y SPU.

El cuadro muestra que la matrícula de las universidades privadas en Argentina ha estado creciendo anualmente casi 5 veces (4,83) más que la matrícula pública en el subsector universitario. Y tres veces más que la media, aumentando su participación en el subsector del 14,4% al 17,64% entre 2000 y 2006. A partir de 2003, que fue el pico con el 25,7% de participación, hay una caída de los estudiantes no universitarios que al tener más ingresos económicos, pudieran estarse pasando a las privadas. El significativo incremento salarial en las públicas no parece estar siendo acompañado por un aumento de la matrícula.

³² Javier Verón, 07 de diciembre de 2007, UNIVERSIA.

Cuadro N° 5. Matrícula universitaria (grado) e incidencia del sector privado en Argentina

Año	Matrícula total	Público	%	Privado	%
1998	1.100.784	931.010	84,6 %	169.774	15,4 %
1999	1.240.536	1,056.650	85,2 %	183.886	14,8 %
2000	1.339.740	1,138.503	85 %	201.237	15 %
2001	1.412.999	1,209.328	85,6 %	203.671	14,4 %
2002	1.462.319	1,209.328	82,7 %	203.671	17,3 %
2003	1.489.243	1,257.707	84,5 %	204.612	15,5 %
2004	1,536.653	1,299.564	84,6 %	237.089	15,4 %
2005	1.553.700	1,295.989	83,4 %	257.711	16,6 %
2006	1.586.520	1,306.548	82,4 %	279.972	17,6 %
2007	1.569.065	1,270.295	81 %	298.770	19 %
2008	1.600.522	1,283.482	80,2 %	317.040	19,8 %

Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias (SPU). Informe estadístico 2008.

El cuadro anterior no incluye la matrícula de postgrado ni la de educación terciaria. Incluye la matrícula de pregrado que algunas universidades públicas ofrecen. Los datos nos permiten visualizar cómo la tasa de crecimiento interanual de la matrícula universitaria fue del 3,81%, en tanto que el crecimiento anual promedio del sector público durante ese período de 10 años fue del 3,26% y el incremento anual del sector privado universitario fue de 6,44%. Como mostramos en el cuadro anterior, la matrícula no universitaria representa el 24,7% del total de la matrícula terciaria para el año 2005. El sector privado es relativamente mayor en este ámbito no universitario históricamente: para 2003, en términos de cobertura, la matrícula se distribuyó en un 42% para el sector privado y un 58% para el

público.³³ La matrícula de postgrado para el año 2007, por su parte, alcanzó a 80.160 estudiantes y se distribuyó en un 75% en el sector público y 25% (19.196) en el privado, según datos del Anuario Estadístico de la SPU. La lógica del ámbito público es gratuidad en el grado y financiamiento arancelado en el postgrado. Más allá de las presiones estudiantiles ello fue reafirmado en el Congreso de Vaquerías en 2008 del Consejo Interuniversitario Nacional, que resolvió no extender la gratuidad al postgrado.

A partir de lo anterior, y manteniendo la tasa de crecimiento histórica de la educación terciaria no universitaria, podríamos sostener que para 2008, el sector terciario privado alcanzaría entre el 25,7% de la matrícula total terciaria de 2.263.074 estudiantes, y un porcentaje superior, dependiendo de cuantos estudiantes de educación media están insertos en liceos propiedad de universidades, como los que tiene la Universidad de Buenos Aires. El crecimiento, sin embargo, no ha sido sobre la base de la concentración, sino que al contrario esta parecería haberse reducido levemente. En 1998, diez grupos universitarios (entre los cuales se encontraban como uno de ellos las siete universidades católicas) cubrían el 76% de la matrícula total universitaria del sector privado. En el año 2008, tal porcentaje se había reducido al 68,6% del total de la matrícula. Las siete universidades católicas también mantuvieron su incidencia al pasar del 24,9% de la matrícula privada al 25,3% en 2008, fundamentalmente por el aumento de la oferta de educación a distancia de la Universidad Católica de Salta. Sin embargo, la media de matriculados de estas 16 universidades era de 8107 estudiantes en 1998, en tanto que en 2008, era de 13.584 estudiantes. Tal incremento del 68% de la escala ha sido uno de los factores que han contribuido al

³³ Sabatier, María Angélica (2004). *La educación superior no universitaria en Argentina*. SPU-IESALC. Disponible en <https://goo.gl/zpgeSa>.

aumento de la calidad del sistema privado en el país junto a los propios sistemas de regulación públicos. El posicionamiento de la Universidad Católica de Salta y la Universidad del Siglo XXI en educación a distancia ha sido un elemento que ha incidido también en esa realidad.

La educación superior privada argentina se conformó en el marco de una dinámica de crecimiento positiva del mercado, una lógica sin fines de lucro de las instituciones privadas en mercados altamente competitivos frente a la gratuidad y la ausencia de barreras de acceso al sector público, la ausencia de financiamiento público a la educación privada, fuertes controles de calidad y ausencia de fuertes competidores internacionales ante la restricción al ingreso de proveedores internacionales presenciales. Ello ha conformado una dinámica de crecimiento lenta pero constante de la educación superior privada que debe basarse en la autofinanciación para su crecimiento. Es un crecimiento lento, estable y autosostenido internamente. A las universidades les resulta gravoso y muchas veces imposible obtener financiación ajena, ya que ellas no pueden emitir acciones, los miembros de la asociación o fundación no pueden aportar capital dada su condición de no propietarios y los bancos no se comprometen a otorgar fondos contra las garantías de los bienes inmuebles, ya que ellos no pueden liquidarse por problemas políticos, por lo cual solo tienden a aceptar dar créditos con garantías de la cobranza de las cuotas de los estudiantes por el sistema bancario. Además las instituciones de gestión privada no pueden aprovechar las deducciones de los intereses en el impuesto a las ganancias por ser entidades exentas de dicho impuesto.³⁴ Más aun, todas las compras que tienen IVA deben ser soportadas, con lo cual las instituciones

³⁴ Caballero, Osvaldo y Lamattina, Oscar (2010). *El financiamiento de las universidades de gestión privada*. Mendoza: Universidad del Aconcgua.

universitarias tienen una estructura de costos superior a las empresas comerciales. Este modelo financiero impone un crecimiento lento asociado a los ingresos de las matrículas, y por ende una modalidad de infraestructura y calidad que se inicia con fuertes debilidades y que solo lentamente puede mejorar. Sin duda este modelo no ha podido, como en el resto de la región, tampoco beneficiarse de niveles de concentración, que en general se soportan en lógicas más de mercado.

2. La educación superior privada en Brasil

El país tiene un modelo de organización institucional del sector terciario de tipo dual articulado sobre la base de una educación pública de acceso gratuito, basada tradicionalmente en altos estándares de calidad derivados del carácter selectivo, de los salarios docentes, del peso de la postgraduación y de una orientación hacia la investigación. Algunos fijan desde la reforma de Getulio Vargas en 1938 un modelo del sector público orientado bajo el patrón de las universidades americanas de tipo pragmáticas y orientadas al mercado bajo un modelo de investigación de estilo alemán.³⁵ Tanto en el acceso a los estudios de grado como a los de postgrado existen altos niveles de selección académicos, reafirmados por la gratuidad y por los altos estándares de calidad, a su vez asociados a la estructura de las remuneraciones laborales. El acceso a la carrera docente en el sector federal y algunas universidades estatales es también altamente competitivo y selectivo. El sector público tuvo históricamente una orientación hacia

³⁵ Marback Neto, Guilherme (2007). *Avaliacao: instrumento de gestão universitária*, São Pablo: Sumus Editora.

la investigación, articulado inclusive en una organización universitaria basada en departamentos desde la reforma universitaria de fines de los 60, que entre otros componentes sustituyó las cátedras por los departamentos.³⁶

Las universidades del sector público nacieron recién a comienzos del siglo XX como resultado de la unificación de las facultades aisladas que habían sido creadas en el siglo XIX, a partir de la derivación de decisiones políticas de centralización de esas unidades académicas en el marco del modelo de elites y gratuito como en toda la región. Recién en el contexto de la década del 2000, en el marco del gobierno de izquierda, se ha pretendido encarar una política de expansión del sector público y de relativa deselitización diferenciada, y al tiempo, de restricción y control sobre el sector privado, aunque en general aún sin resultados (2008). Complementariamente, la educación superior privada en Brasil tiene su tradición desde inicios del siglo XX. Ya entre 1910 y 1918 se implantaron 56 nuevas escuelas privadas en el marco del mismo modelo de facultades aisladas que prevaleció en el sector público. Fue también posteriormente que se comenzaron a crear universidades propiamente tales, como en 1941 la Universidad Católica de Río de Janeiro. El sector privado nació en forma independiente, asociado a instituciones filantrópicas y religiosas, y se orientó a una formación de profesionales de elites, en el marco de un sistema público de elites también. Desde sus inicios ambos sectores se desarrollaron conjuntamente, y coincidieron en sus génesis, en parte por el retraso en la creación de universidades públicas y la autorización a la creación de universidades privadas. Ambos procesos se dieron recién significativamente en el siglo XX.

³⁶ Lei N° 5.540, de 28 de novembro de 1968, regulamentada pelo Decreto 464, de 11 de fevereiro de 1969.

Esta dinámica integrada se verificaba para 1933 cuando la cobertura privada alcanzaba al 44% de los estudiantes terciarios y al 60% de las instituciones.³⁷ El crecimiento del sector privado en Brasil tiene componentes estructurales y ha sido derivado de una larga evolución. El peso del sector privado pasó de 42,3% en 1955, a 44,3% en 1960; 43,8% en 1965, 50,5% en 1970, 61,8% en 1975 y 63,3% en 1980. En este sentido, si bien la construcción de un sistema de enseñanza pública de educación ha sido una “conquista de este siglo”,³⁸ y no fue una característica estructural o de la génesis del sistema universitario, sin embargo, este tendió a tener un menor peso relativo a medida que la cobertura aumentaba. Así, a pesar de tener relativamente orígenes conjuntos históricamente, la expansión de ambas modalidades fue diferenciada. En tanto, el sector público se orientó hacia la calidad y hacia la formación de las elites con una muy temprana postgraduación en relación con el resto de América Latina, sobre la base de políticas públicas de incentivo y regulación articuladas crecientemente a través de CAPES, que se constituyó en uno de los ejes distintivos del sistema universitario de Brasil.³⁹ A diferencia de esto, el sector privado se orientó hacia la masificación

37 Durham, Eunice (2003). “Educação superior, pública e privada (1808-2000)”, p. 203, em Brock, Colin y Schwartzman, Simon (2005). *Os desafios da educação no Brasil*, SP: Editora Nova Fronteira.

38 Lerche, Sofia (1997). “O público e o privado nas tramas de LDB”, em Brzezinski, Iria (org.), *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*, SP: Cortez Editora.

39 A Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (actual CAPES) foi criada em 11 de julho de 1951, pelo Decreto Nº 29.741, com o objetivo de “assegurar a existência de pessoal especializado em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades dos empreendimentos públicos e privados que visam ao desenvolvimento do país”. A CAPES é reconhecida como órgão responsável pela elaboração do Plano Nacional de Pós-Graduação Stricto Sensu, em 1981, pelo Decreto nº 86.791. É também reconhecida como Agência Executiva do Ministério da Educação e Cultura junto ao sistema nacional de Ciência e Tecnologia, cabendo-lhe elaborar, avaliar, acompanhar e coordenar as atividades relativas ao ensino superior. A Lei Nº 8.405, de 09 de janeiro de 1992, autoriza o poder público a instituir a CAPES como Fundação Pública Desde

de la cobertura. El sector público mantuvo su carácter de elite, en tanto que el sector privado, al tener que financiarse por el mercado en su totalidad, promovió la expansión del acceso asociado al propio aumento de las demandas y al carácter altamente selectivo del sector público.

Ello estructuró una dinámica que impulsó una alta participación del sector privado en la cobertura terciaria, con una fuerte tendencia hacia una absorción de la demanda para sectores de menores niveles de capital cultural y de menores ingresos, lo cual a su vez, más allá de una alta diferenciación de la educación superior privada en cuya cúspide se colocaban unas pocas universidades de calidad, aunque inferiores a algunas del sector público, en general facilitó una importante estratificación de instituciones altamente diferenciadas que en muchos casos, para cubrir las demandas de acceso de nuevos sectores sociales, no alcanzaban a cubrir los estándares de calidad que caracterizaban al sector público. Este tuvo históricamente una dinámica de crecimiento basada en la calidad de tipo selectivo, de acceso totalmente gratuito y que promovió un continuo proceso de incremento salarial de los docentes a partir de aumentos de la formación asociado a un incremento de los requisitos de acceso tanto para docentes como para estudiantes, en este caso a través de un examen que se llama “vestibular” que deben realizar las universidades. La educación pública ha derivado en una estructura de costos muy superior a la del sector privado.⁴⁰

1995, a CAPES passa por uma reestruturação, fortalecida como instituição responsável pelo acompanhamento e avaliação dos cursos de pós-graduação strictu sensu brasileiros. Disponible en <https://goo.gl/pKRXEv>.

⁴⁰ “Um aluno do curso superior matriculado em uma universidade pública federal custa aos cofres públicos R\$ 27.420 anualmente, o que representa cinco vezes mais o custo de um aluno matriculado no setor privado”. “Análise Setorial do Ensino Superior Privado do Brasil” de 2009 produzido pela Hoper Educacional, citado em Brasil e Estados Unidos: um olhar sobre os sistemas de educação setembro 18th, 2010, disponible en <http://www.fabiogarciareis.com/wp/>.

El modelo selectivo de acceso a las instituciones públicas superiores es una característica desde la primera ley de educación superior en el país a comienzos del siglo XX. Muchos de estos exámenes son realizados por fundaciones que agrupan a diferentes universidades.⁴¹ En el sector privado no existen, salvo excepciones correspondientes al sector de acceso de elites, estos exámenes selectivos. Tal dinámica promovió un permanente aumento de la cobertura asociado a los ingresos de las familias que permitió colocar a sus hijos en la educación media privada y a su *stock* de capital cultural. Tal expansión fue siempre menor que el nivel de incremento del sector privado y fue conformando una dinámica creciente del sector privado.

El rol de CAPES creado en la década del 50 se constituyó en el instrumento fundamental de esta orientación de elites de calidad, siguiendo en general el modelo de universidades americanas de centros de investigación con financiamientos públicos competitivos externos adicionales. Esta dinámica facilitó durante mucho tiempo, y aún lo continúa haciendo, la conformación de modelos de investigación, y al mismo tiempo una alta resistencia a la masificación de la educación superior pública en Brasil por parte de las propias estructuras docentes que han visualizado claramente la relación entre salarios docentes elevados, calidad y selectividad.

⁴¹ Entre estas instituciones se puede referir a FUVEST (Fundação Universitário para o Vestibular) responsable por las pruebas de la Universidad de San Pablo; VUNESP (Fundação para o Vestibular da Universidade Estadual Paulista) que, además de UNESP, realiza las pruebas del “vestibular” (ingreso) también para las Universidades Federales de São Carlos, de São Paulo, del Triângulo Mineiro, de la Universidad ABC y para la Universidad Estadual de Ciências de la Salud de Alagoas(UNCISAL); así como de la Fundação CESGRANRIO, que también realiza las pruebas de “vestibular” para varias instituciones. Algunas otras, como UNICAMP, por ejemplo, organizan sus propios vestibulares por medio de COMVEST (Comissão Permanente para os Vestibulares).

El incremento de la educación privada ha tenido connotaciones ideológicas, en tanto que la educación pública, como en toda la región, se posicionó y se visualizó como el foco de resistencia social a las dictaduras y el espacio político de las luchas y las banderas de la democratización. Su carácter de elite fue un mecanismo por el cual también se reafirmó en Brasil la diferenciación entre los cuadros políticos intelectuales y los sectores populares. En cambio, la educación privada siempre tuvo un perfil gubernista, y dado el carácter regulado del mercado profesional, las licencias o autorizaciones de creación de instituciones siempre han tenido una alta dependencia del sistema político. Como en otros países de América Latina (Paraguay, por ejemplo), se verifica una alta participación de políticos de centro y de derecha en la propiedad de las instituciones universitarias, en tanto la autorización de su funcionamiento era una potestad y un acto administrativo del poder político.

El cambio constitucional y la derivación normativa en la Ley de Educación (LDB) de 1996 facilitó retomar e incrementar la tendencia histórica de expansión de la educación privada, al contribuir a un aumento de la diversificación y a un funcionamiento de la educación superior con fines de lucro, lo cual permitió niveles de flexibilidad y de gestión que facilitaron un nuevo ciclo expansivo. El sector privado tuvo en el largo plazo un crecimiento persistente desde el 43,7% de cobertura en 1933, al 69% en 2001 y 74,6% en 2007.⁴² Salvo por una leve caída del sector privado entre 1980 y 1995, en el marco de fuertes presiones y luchas políticas, siempre hubo un decrecimiento relativo del sector público en relación con la cobertura en el grado frente al sector privado por tener componentes estructurales aso-

⁴² Censo e Sinopsis Estadísticas do Ensino Superior, MEC.

ciado al modelo de investigación de la universidad pública. Sin embargo, desde la LDB hay un cambio de dimensión significativo. Para algunos especialistas la característica más distintiva de la educación superior en el período 1995-2007 es “la expansión libre y de dudosa calidad del sector privado con fines de lucro” (Díaz Sobrinho, Regina F. de Brito, 2008).⁴³ Ello se dio en el marco de una creciente y nueva diferenciación institucional de fines de los 80 y 90, gracias a la cual el sector privado creció asociado a ofertas destinadas a sectores de menos ingresos, de estudios no universitarios (modelo de colegios americanos), así como de expansión de instituciones regionales, que eran tanto las demandas de los mercados laborales como las posibilidades de pago de los sectores de menores ingresos. Además, la LDB permitió una mayor diferenciación institucional a partir del desarrollo de los centros universitarios. La Constitución había establecido que la universidades estaban obligadas a realizar tareas indisociablemente de investigación, docencia y extensión. La LDB facilitó la diferenciación al habilitar estas nuevas formas de organizaciones institucionales, que tenían la posibilidad de ofrecer acceso a la educación superior privada a menores costos, al no requerirse la obligatoriedad de realizar investigación y extensión junto a la docencia de grado. Al mismo tiempo, solo las universidades pueden crear cursos directamente sin requerir la autorización previa, imponiéndose nuevas modalidades de regulación sobre las otras instituciones. Así, la tipología institucional se estructuró a partir de la existencia de universidades, centros universitarios, e instituciones no universitarias (facultades, facultades aisladas, instituciones superiores de educación, centros federales de educación técnica (públicos solo) y centros de educación

⁴³ “La educación superior en Brasil: principales tendencias y desafíos”, *Revista Avaiacao* (Campinas), Vol. 3, N° 2, julio 2008. Disponible en <https://goo.gl/a29kER>.

tecnológicos). La LDB también habilitó una nueva diferenciación dada por la educación a distancia que ha permitido en el tiempo un aumento de este sector. Iniciada a fines del siglo XX, alcanzó al 7% de la matrícula total en 2007, al alcanzar a 369.766 estudiantes para ese año.

La nueva tipología establecida permitía la creación de instituciones de educación privadas que podían tener fines de lucro (pagando impuestos) e instituciones sin fines de lucro que podían ser comunitarias, filantrópicas o confesionales. El funcionamiento de la educación superior con fines de lucro permitió el ingreso de nuevos sectores oferentes, muy motivados por la búsqueda de beneficios económicos, lo cual facilitó el fuerte ciclo expansivo de instituciones a través de la incorporación de nuevas modalidades de gestión y del ingreso de importantes capitales nacionales y extranjeros. La gestión empresarial promovió altos niveles de flexibilidad en la gestión y en las dinámicas pedagógicas, a partir de la conformación de grupos cada vez más amplios en términos de su cobertura regional. El nuevo marco legal promovió la transición del sector desde una dinámica dominante basada en el paradigma del bien público y sin fines de lucro, de instituciones familiares, de pequeñas instituciones individuales, hacia uno nuevo marcado por la mercantilización, la búsqueda del lucro y de grandes grupos educativos a nivel nacional.⁴⁴

El cambio constitucional a través del artículo 209 dispuso que “la enseñanza es libre a la iniciativa privada, atendiendo a las siguientes condiciones: I. cumplimiento de las normas generales de la educación nacional; II. autorización y evaluación de calidad por el Poder Público.”⁴⁵

⁴⁴ Magalhaes Castro, Maria Helena de, “Estado e mercado na regulação da educação superior”, em Brock, Colin y Schwartzman, Simon (2005). *Os desafios da educação no Brasil*, p. 241, SP: Editora Nova Fronteira.

⁴⁵ Véase <https://goo.gl/wPMU4>.

Tal marco facilitó el establecimiento de la educación con fines de lucro así como también estableció un rol superior del Estado en la supervisión y control de la educación superior, que se aprobó en la Ley de Educación de 1996. Así, asociado a este proceso, se comenzó a producir un aumento del nivel de regulación público sobre el sistema de educación superior, y fundamentalmente sobre las instituciones privadas de educación superior. El aumento de la diferenciación que produjo la dinámica del lucro también promovió un incremento del nivel regulador, el cual a su vez incrementa las imperfecciones del mercado, y torna más complejo el funcionamiento de los mercados universitarios que se pueden volver más burocratizados y regulados. Así, por una parte se liberó el funcionamiento de los mercados sobre la base de lógicas mercantiles, tanto orientadas al lucro como sin fines de lucro, y por la otra se sentaron las bases de un aumento del nivel de regulación, que se ha dado en forma cada vez más centralizada y politizada. Así, la diferenciación y la incorporación de la modalidad del lucro en la gestión universitaria derivó en un aumento de la regulación, una de cuyas manifestaciones ha sido el establecimiento de mecanismos de aseguramiento de la calidad.

El cambio se dio a través de la nueva legislación aprobada en el año 1996 (Directiva y Bases de la Educación Nacional [LDB]), en concordancia con la aprobación de una nueva Constitución en el año 1988, que dispuso que la “educación es libre a la iniciativa privada” sujeta a las leyes y a la autorización y a la evaluación de la calidad, y de cuya concepción se aprobó la creación de sistemas de evaluación y de acreditación de la educación. Asociado a ese cambio, durante el periodo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) se produjo el fuerte proceso de expansión de instituciones y de la matrícula de la educación superior

privada, lo cual impulsó a su vez un aumento de la matrícula de la educación superior en general. Sin duda, las fuertes demandas de acceso no se podían canalizar hacia el sector público, tradicionalmente muy selectivo, y donde además el financiamiento público era escaso para permitir esa absorción, lo cual reafirmó que el crecimiento de la cobertura se realizase predominantemente por la vía del sector privado.

Dimensión académica como instrumento de regulación

La LDB incrementó el proceso de diferenciación de la educación superior brasilera, no solo al desarrollar una nueva tipología institucional y al promover la existencia de instituciones universitarias sin la obligatoriedad de tener que ofertar postgraduación de *stricto sensu* y además no tener que realizar investigación, sino además al promover la existencia de instituciones privadas con fines de lucro. El nuevo escenario, al aumentar el nivel de diferenciación institucional, contribuyó a facilitar a su vez el crecimiento de las demandas al tiempo que un incremento de la oferta, así como también facilitó una mayor relación de la oferta con los mercados laborales desestructurando la tradicional separación entre mercado educativo y mercado laboral. El mayor impacto fue un avance hacia el desarrollo de currículos por competencia que promovió la propia LDB.

Esta, al tiempo que facilitó la oferta educativa al establecer la libertad de enseñar y aprender y la coexistencia en la prestación del servicio entre instituciones públicas y privadas (artículo 3), estableció una regulación permanente al disponer que “la autorización y el reconocimiento de cursos, así como el licenciamiento de instituciones de educación superior, tendrán plazos limitados, siendo renovados periódicamente después de un proceso regular de evaluación” (art. 46)

El nuevo marco de diferenciación legal facilitó entonces la canalización de la creciente presión de nuevos egresados de la educación media. Entre 1980 y 1995 la tasa de escolarización bruta de la educación media aumentó un 50% al pasar de 33,3% al 47%, y continuó trepando para alcanzar al 74,8% en 1999. La tasa de escolarización líquida por su parte pasó del 14,3% en 1980 al 32,6% en 1999.⁴⁶

Uno de los ejes de la política del gobierno de Lula iniciado en 2003 se ha focalizado en un aumento de la regulación sobre el sector privado a partir de un enfoque de calidad. Para algunos autores, al mismo tiempo que los gobiernos han fomentado una cierta liberalización de los sistemas educativos –aunque con formas diferentes en los distintos países–, esta tendencia se contrabalancea con otra de control, generalmente curricular o evaluativa. Durante el periodo de Fernando Enrique Cardozo ello se inició tímidamente, sin embargo a partir de 2003 se produce un cambio de entonación respecto a la libertad de funcionamiento del sector privado propendiendo tal vez a la búsqueda de un reequilibrio de la relación entre la educación privada y la pública que desde la LDB de 1996 se alteró en un 10% porcentual, al pasar el sector privado de 60% a 70% entre 1996 y 2003. Ello promovió una búsqueda por acotar la expansión de la educación privada a través de regulaciones de tipo académicas. Como se afirma,

en su gobierno fue priorizada la evaluación de la educación superior, que era uno de los aspectos destacados en el Programa de Gobierno de la Coalición Lula presidente. La evaluación era considerada uno de los elementos relevantes tanto para garantizar la calidad del sistema como para promover la autonomía universitaria. (...) El Sistema Nacional de Evaluación de

⁴⁶ Durham, Eunice (2003). "Educação superior, pública e privada (1808-2000)", en Brock, Colin y Schwartzman, Simon (2005). *Os desafios da educação no Brasil*, p. 219. SP: Editora Nova Fronteira.

la Educación Superior (SINAES) fue la propuesta que finalmente con ajustes se aprobó como Ley 10.861 el 14 de abril de 2004 (...) La evaluación institucional está vinculada con la regulación porque sus resultados incidirían en los procesos de credenciamiento y recredenciamiento de las instituciones.

Muy rápidamente en 2004 se aprobó la ley de creación de la agencia de evaluación SINAES, que implicó un cambio en el modelo de evaluación de la educación superior en Brasil, que anteriormente promovía el *ranking* y la competitividad.⁴⁷

La regulación de SINAES ha sido el objeto de numerosas protestas por parte de la educación superior privada en Brasil, que concibe que el instrumento no tenga como objetivo meramente la calidad sino el control sobre el sector privado. Los ejes de modelo de evaluación del SINAES son la articulación en el ámbito público centralizado de la autorización, la evaluación y la acreditación, en el marco de lo establecido en la Constitución que establece que la iniciativa privada está sujeta a la autorización y evaluación de la calidad por el poder público. Se conforma como un modelo de agencia monopólica, estatal y centralizada, con un enfoque basado en criterios académicos exclusivamente y donde los pares y actores que evalúan al sector privado son enteramente del sector público. Para algunos académicos como Simon Schwartzman,

⁴⁷ Barreyro, Gradys Beatriz (2006). "Evaluación de la educación superior brasileña: el Sinaes", *Revista de la Educación Superior*, enero-marzo, año/vol. XXXV (1), N° 137, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). DF, México pp. 63-73. Disponible en <https://goo.gl/kSXQRB>.

nenhuma agência nacional tem condições de desenvolver um sistema de avaliação que possa cobrir, de forma adequada e não burocrática, todas as 2270 instituições e mais de 22 mil cursos superiores presenciais que existem no Brasil, sem falar nas novas modalidades de cursos a distância, semipresenciais, etc.⁴⁸

Cuadro N° 6. Matrícula de la educación superior en Brasil e incidencia del sector privado

Año	Matrícula total	Aumen- to	Matrícula sector privado	% del total	Variación absoluta	Matrícula sector público	% del total	Aumen- to
1991	1.565.056		959.320	61,29%		605.736		
1992	1.535.788	-0,01 %	906.126	59,01 %	- 5,54 %	629.662	40,98 %	3,9 %
1993	1.594.668	3,8 %	941.152	59,01 %	3,8 %	653.516	40,98 %	3,7 %
1994	1.661.034	4,2 %	970.584	58,43 %	3,1 %	690.450	41,57 %	5,6 %
1995	1.759.703	5,9 %	1.059.163	60,53 %	9,12 %	700.540	39,46 %	1,46 %
1996	1.868.529	6,2 %	1.133.102	60,64 %	6,9 %	735.427	39,35 %	4,9 %
1997	1.936.625	3,6 %	1.186.433	61,26 %	4,7 %	750.182	38,72 %	2,0 %
1998	2.125.958	9,7 %	1.321.229	62,14 %	11,36 %	804.729	37,85 %	7,2 %
1999	2.350.945	10,58 %	1.527.923	64,99 %	15,64 %	823.022	35,0 %	2,2 %
2000	2.694.245	14,6 %	1.807.219	67,07 %	18,27 %	887.026	32,92 %	7,7 %
2001	3.030.754	12,48 %	2.091.529	69,01 %	15,73 %	939.225	30,98 %	5,8 %
2002	3.479.913	14,82 %	2.428.258	69,77 %	16,09 %	1.051.655	30,2 %	11,9 7%
2003	3.887.022	11,69 %	2.750.652	70,64 %	13,3 %	1.136.370	29,36 %	8,05 %
2004	4.163.711	7,11 %	2.985.405	71,70 %	8,5 %	1.178.328	28,29 %	3,69 %
2005	4.453.156	6,9 %	3.260.967	73,22 %	9,2 %	1.192.189	26,77 %	1,17 %
2006	4.674.694	4,9 %	3.466.407	74,15 %	6,3 %	1.208.287	25,87 %	1,35 %
2007	4.880.381	4,4 %	3.639.413	74,57 %	4,9 %	1.256.618	25,43 %	4,0 %

Nota: el dato de 2007 es matrícula presencial y de graduación. Fuente: IEP. Serie histórica de datos de SINAES. Disponible en <http://sinaes.inep.gov.br/sinaes/>. Cálculos propios.

Ejes políticos de la educación superior privada

El desarrollo de la educación superior en Brasil ha estado marcado por un escenario de tensión y conflictos entre lo público y lo privado sobre la base de modelos diferenciados. Mientras que la lucha entre la universidad pública y privada en la región es desde los 80, en Brasil ya desde los años 20 el conflicto entre lo público y lo privado estaba posicionado en el campo educacional brasileiro (Lerche,

⁴⁸ Schwartzman, Simon (2008), "O conceito preliminar a as boas práticas de avaliação do ensino superior". *Revista Estudos*, Año 26, N° 38, Dez.

1997). Tales tensiones se han expresado en los marcos de las políticas, tanto a nivel constitucional y legal como en las múltiples normativas a nivel ejecutivo.

El equilibrio se dio en el reconocimiento de la libertad de enseñanza, pero sobre la base de la supeditación a la regulación pública, al incorporarse constitucionalmente la sujeción al control. Ello se asociaría a un modelo dual completo, al darse la gratuidad absoluta en el sector público, y a la posibilidad de una educación con fines de lucro en el sector privado. La dimensión política de la educación superior, marcada por una génesis con un fuerte peso de la educación superior privada sin fines de lucro, cimentó un sistema universitario fragmentado fundado en la autonomía pública sobre base académica y gratuita, y de autorregulación privada autónoma sobre base mercantil de acceso, que duró varias décadas. Sin embargo, un cambio político significativo se dio con la incorporación de los fines de lucro a la educación, y al mismo tiempo una menor libertad de gestión. Ello planteó la distinción respecto al desarrollo anterior de un modelo privado sin fines de lucro, menos diferenciado institucionalmente pero con más autonomía de gestión educativa.

Este modelo histórico de funcionamiento que desde 1996 acompañó la masificación de las demandas, ha comenzado a cambiar en los últimos años en el marco de la política del gobierno de Lula, que propende a alcanzar un 30% de cobertura para la población de 18 a 24 años, a partir de la expansión del sector público sobre la base de las siguientes políticas:

1. Expansión de la educación a distancia del sector público a partir de la creación de una universidad a distancia que articula, regula, promueve y financia la oferta de educación superior a distancia pública. La

- educación privada virtual ha tenido una fuerte expansión en las instituciones privadas como en la universidad de Paraná, UNISUL, PUC-PR y actualmente se tiende a acotar.⁴⁹
2. Expansión de nuevas instituciones públicas con menos presupuestos por alumnos, localizadas en el interior de los Estados.
 3. Expansión de la cobertura de las instituciones públicas por la vía del aumento de la ofertas de cursos y plazas nocturnas, ajustado a la propia LDB de 1996 que establecía en el artículo 47 la obligatoriedad de la oferta de cursos nocturnos en las instituciones públicas, pero que recién se ha expandido en los últimos años, asociado a recursos financieros y a disposiciones específicas, tanto en las universidades federales como en las universidades estatales.
 4. Aumento del acceso de sectores tradicionalmente excluidos en las instituciones públicas a partir del establecimiento en las instituciones públicas de políticas proactivas de cuotas fundamentalmente para estudiantes negros e indígenas.
 5. Aumento de los controles de calidad sobre la educación privada.⁵⁰ La regulación inclusive incorpora la clausura de instituciones.

⁴⁹ Ver Patricia Torres Lupion y Joao Vianney en el estudio sobre Brasil publicado en Facundo, Ángel; Mena, Marta; Rama, Claudio (2008). *Normativa de la educación a distancia en América Latina*. Bogotá: UNAD, Virtual Educa, ICDE.

⁵⁰ Para analizar el cambio en las modalidades de los procesos de evaluación y acreditación desarrollado con la Ley de SINAES de 2004, ver por ejemplo el trabajo de Beatriz Barreiro, disponible en <https://goo.gl/bX3Vvu> (consulta realizada el 17 de enero de 2009), en el cual plantea un cambio en el paradigma de evaluación desarrollado desde 1995, que considera de corte neoliberal. *Revista de Educación Superior*, ANUIES, México, N° 137, enero-marzo 2006, pp. 63-73.

6. Creación de un sistema de becas dotadas de un acceso especial para los sectores de menos ingresos, como contraparte de la exoneración del pago de los impuestos de las instituciones privadas.

En ese contexto de cambio de la educación superior pública, se tiende a promover un cambio en el sistema terciario, al propender a un aumento de la oferta pública y por ende una disminución de la presión de ingreso sobre la educación privada.

Dimensión social de las universidades privadas

En los últimos años y particularmente desde 2003 con el nuevo gobierno, se ha iniciado una amplia discusión para aumentar la cobertura, que en el caso de Brasil se ha focalizado en política de cotas de las universidades, y por las cuales varias universidades estaduais y federales han establecido accesos preferenciales para población negra e indígena. Al mismo tiempo, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto a fines de 2008 luego de una larga discusión que se inició en el Congreso en 1999, y el cual aún está en trámite en el Senado. El proyecto aprobado establece que

la mitad de las plazas de las universidades federales y de las escuelas técnicas federales sería reservada para alumnos oriundos de las escuelas públicas. De ese conjunto a su vez la mitad se reservaría para estudiantes con renta familiar per cápita de hasta la mitad del salario mínimo. Las cotas raciales incidirían sobre las dos mitades: parte de las plazas serían reservadas para alumnos negros o indígenas de acuerdo con la representación de cada Estado.⁵¹

⁵¹ O Estado de Sao Paulo, 19 de marzo de 2009, pág. A6, "Grupo de senadores quer tirar critério racial de cotas".

El proyecto inicial no incluía cotas raciales sino que se focalizaba en cupos para el acceso de estudiantes procedentes de las escuelas públicas y en la dinámica política se ha ido focalizando en la población negra. Esta transformación de los accesos al sector público brasileiro tenderá a producir cambios significativos en el sector privado. Tal nueva estrategia educativa implicará a su vez un cambio en múltiples dimensiones. Además del reposicionamiento del sector público y del privado, implicaría cambios sociológicos enormes. Para algunos, se estaría solucionando el problema del acceso de sectores excluidos, pero creando un nuevo problema a partir de la “racialización” de Brasil y del derecho brasileiro.⁵² En el año 2009 la Suprema Corte del Estado de Río de Janeiro declaró inconstitucional la política de cotas que había desarrollado la Universidad del Estado de Río de Janeiro (UERJ), la cual había establecido un porcentaje del ingreso a la institución de los diversos sectores en función del porcentaje de la población del Estado. Esta declaración ha paralizado por lo pronto la discusión de la ley.

Dimensión económica de la educación superior

La expansión de la educación superior privada se hizo exclusivamente sobre las rentas de los estudiantes y de sus familias, al carecer de sistemas significativos de financiamiento. Ello ha marcado el propio perfil social de sus estudiantes. Apenas el 6,9% de los estudiantes brasileiros de las universidades privadas cuentan con algún tipo de financiamiento para pagar sus mensualidades. De los 3,6 millones de alumnos, solamente cerca de 250.000 utilizan el financiamiento estudiantil (Fies) del gobierno federal, de préstamos de las instituciones financieras o de programas

⁵² Ídem.

de las propias instituciones. Además los beneficiarios de tales financiamientos se están reduciendo. En 2005, alcanzaban al 8,1% de los universitarios de las instituciones privadas, en tanto que en 2006, fueron 7,4%.⁵³

Según el Censo da Educação Superior de 2007, el sector privado es responsable del 89% de las IES existentes, del 72% de los cursos de graduación ofertados y del 75% de los alumnos matriculados en este nivel de educación en el país. Las instituciones de ES privadas empleaban en 2007 más de 218.000 profesores y 173.000 funcionarios del sector técnico-administrativo, que significa cerca de 65% del total de recursos humanos en la educación superior brasileña pública y privada. Sin embargo es de destacar la fuerte existencia de micro universidades, ya que actualmente, el 82% de las IES tienen menos de 2.000 alumnos matriculados, fundamentalmente en los municipios pequeños.

Tal escenario tiende a incidir en el actual enlentecimiento de la expansión de la educación superior privada, que ya ha alcanzado a los sectores con recursos. “Há uma enorme falta de linhas de financiamento adequadas para esses jovens”, afirma Hermes Figueiredo, presidente del SEMESP (Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo). Según él,

a maior dificuldade dos alunos está na obtenção do crédito, que exige fiador e tem juros considerados altos pelos estudantes. A taxa de inadimplência do Fies, por exemplo, está em 20%, índice semelhante à inadimplência nas mensalidades das faculdades

⁵³ Datos de Semesp con base en los datos del Censo de Educación Superior de 2007 del Ministerio de Educación (MEC). Portal Globo, 03/06/2009. “Solo el 7% de los alumnos de las instituciones privadas tienen pecas”. Disponible en <https://goo.gl/Ur4Ma1>.

particulares, que gira em torno de 23%. Ainda assim, o Fies responde por 67,6% dos 250 mil alunos com crédito. Outros 20% contam com programas das próprias instituições onde estudam.

El mercado parece estar creciendo a tasas menores, resultado de la ausencia de mecanismos de financiamiento a las matrículas y un cierto agotamiento de los mercados de altos ingresos. Ello podría estar incidiendo en la reducción en la tasa de creación de nuevas instituciones de educación superior particulares.⁵⁴ Este contexto de desaceleración se verifica en los números registrados por el Censo de Educación Superior 2007 del INEP, ya que de acuerdo con sus relevamientos, apenas once IES fueron creadas entre 2006 y 2007, diez de ellas privadas y solo una pública, lo que representa una expansión de apenas 0,48%, fuertemente diferenciado de la expansión del período de 1997 a 2007, cuando el crecimiento fue del 153,44%.

⁵⁴ “Los datos que apuntan en esta dirección provienen del Censo de Educación Superior del 2007, divulgado por el INEP (Instituto Nacional de Estudios e Investigación Anísio Teixeira). Según el relevamiento, entre 2004 y el 2007, 268 instituciones privadas de Educación Superior fueron creadas, lo que indica que el crecimiento del sector en el período fue de aproximadamente 13%. Comparado con los datos del cuatrienio anterior, se constata que la desaceleración de la tasa de creación de nuevas instituciones es evidente, ya que entre el 2000 y el 2003, 833 instituciones de educación superior fueron creadas, que mostró un índice de crecimiento del 70%”. ANUP News Letter nº 42 – 13/2/2009.

Cuadro N° 7. Evolución del número de instituciones de ES en Brasil

	General	Crecimiento	Públicas	Crecimiento	Privadas	Crecimiento
1994	851		218		633	
2000	1180	-	176	-	1004	-
2001	1391	17,88%	183	3,98%	1208	20,32%
2002	1637	17,69%	195	6,56%	1442	19,37%
2003	1859	13,56%	207	6,15%	1652	14,56%
2004	2013	8,28%	224	8,21%	1789	8,29%
2005	2165	7,55%	231	3,13%	1934	8,11%
2006	2270	4,85%	248	7,36%	2022	4,55%
2007	2281	0,48%	249	0,40%	2032	0,49%
Total		93,31%		41,48%		102,39%

A pesar de que las reglas de apertura de las instituciones fueron modificadas al término del período de Cardoso (1995-2002) y al inicio del gobierno de Lula, la reducción del ritmo de crecimiento especialmente del sector privado no solo era prevista sino que marca un nuevo contexto. Esta reducción ha tenido varios enfoques.⁵⁵ En opinión del secretario ejecutivo del Forum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, Gabriel Mario Rodríguez, es diferente: para él la desaceleración no indica crisis

⁵⁵ Hoper Educacional visualizaba que en 1996 el aumento de las instituciones reflejaba una demanda reprimida, y ello atrajo inversiones fuera del sector que provocaron una expansión acelerada superior a la necesaria. Por su parte, el SEMESP (Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior) considera que los datos indican que el sector privado estaría en crisis por la apertura excesiva y sin planificar de las instituciones privadas. Tal posición se basa en el número de “vagas” (plazas) ociosas en el sistema particular. Los datos revelan que de las 2.216.977 plazas ofrecidas por las instituciones privadas en el año 2007, 51,2% no fueron ocupadas, mostrando que la demanda es muy inferior a la oferta y que el mercado está saturado.

sino una consolidación del sector privado en el sistema educativo, en tanto adecuación de la oferta a la demanda, en cuanto que la reducción del crecimiento es natural en cualquier sector económico en la medida que el desarrollo se enmarca en las necesidades y demandas del mercado. Rodríguez sostiene que la cantidad de estudiantes oriundos de las clases A y B disminuyó, lo que refleja a su vez la reducción de la demanda del sector privado. El mercado existe, pero carece de condiciones económicas, ya que está concentrado en las clases de menor poder adquisitivo. La saturación de la demanda de los sectores de altos ingresos, y la existencia de una demanda insatisfecha en sectores de menores ingresos y de menores *stocks* de capital cultural, no solo incide sobre la tendencia a la baja de los precios de las matrículas, sino que también presiona hacia la baja los niveles de calidad, y complejiza las escenarios de la gestión y de la calidad.

Uno de los claros problemas que atraviesa la dinámica de la alta cobertura privada en Brasil está asociado a los problemas que implica el ingreso de sectores sociales de menores ingresos. Según un informe de SEMESP, la tasa de deserción de las facultades privadas de la región metropolitana de San Pablo creció 40% y alcanzó a 20,21% en el año 2007, o sea un quinto de los alumnos matriculados en ese año. Según el análisis de SEMESP, el aumento de la inclusión de alumnos de las clases C y D, con más dificultades financieras para mantener los cursos, es lo que explica el aumento de la deserción.⁵⁶ Tal contexto aumenta la presión sobre la disminución de la tasa de incremento, y aumenta la presión para procesos de reformas en el sector privado y un mayor nivel de concentración como expresión de la búsqueda de más eficiencia para poder ofertar a menores

⁵⁶ Folha de São Paulo. "Evasão nas faculdades particulares atinge índice recorde", 01/06/2009.

costos. Para algunos especialistas muchas facultades no conseguirán sobrevivir a las plazas ociosas, al aumento de la competencia, a los altos costos de administración y a las crecientes disposiciones públicas de regulación de calidad, previéndose una retracción del número de IES. En opinión de Rodríguez, la consolidación del sector va a determinar que solo las instituciones que mantienen buena infraestructura, cuerpo docente calificado, tradición de mercado y equilibrio financiero van a sobrevivir en este proceso. Ello está derivando, en el marco de una economía mercantil y de modelos basados en fines de lucro, en un fuerte proceso de fusiones en tanto se constituyen como alternativas de crecimiento en la competencia. Las fusiones no se expresan en los datos, ya que ellas no eliminan la contabilidad de las instituciones en forma separada. La concentración tiene un fuerte impulso focalizado en la gestión de las universidades con fines de lucro promovidas desde 1996.

Para el año 2008 las IES con fines lucrativos presentaban una participación significativa según el documento base del Forum Nacional de Ensino Superior. A partir de sus datos, para 1999 el sector privado con fines de lucro representaba el 27,48% de la matrícula total y el 42,35% de la matrícula privada, en tanto que para el año 2006, el sector con fines de lucro era ya el 41,14% de la matrícula total y representaba el 55,49% del total de la matrícula privada. La concentración y las fusiones se conforman como los impulsores de la nueva fase del sector privado marcada por la expansión pública, las regulaciones de calidad, el agotamiento de los mercados de altos ingresos y la creciente lógica mercantil de centralización. La concentración es una derivación del mercado, que es a su vez incentivada por las propias políticas de control de calidad que van promoviendo una reducción del ingreso de nuevos proveedores y el aumento de los costos administrativos de gestión,

facilitando a su vez gestiones más profesionales y por ende menos académicas o familiares. La respuesta a la expansión pública, y como derivación del propio desarrollo de la ESP, es también la constitución de grupos empresariales universitarios que se focalizan en el segmento medio, y que se basan en nuevos modelos de gestión con centralización de la inscripción, del pago, de los aspectos académicos, de la evaluación, de los procesos administrativos de egreso, al tiempo que solo el proceso educativo se descentraliza y se focaliza en las sedes institucionales. La concentración institucional se conforma como una dinámica del proceso educativo, que a la vez se articula en micro y en grandes universidades.

**Cuadro N° 8. Concentración universitaria en Brasil.
Las diez universidades con mayor matrícula del país**

Nombre	Estado	Régimen	Sector	Matrícula	Egreso
Universidade Paulista	SP	Privada		145.498	14.789
Universidade Estácio de Sá	RJ	Privada		116.959	17.093
Universidade Nove de Julho	SP	Privada		84.398	4.573
Universidade Bandeirante de São Paulo	SP	Privada		69.074	9.385
Universidade Presidente Antônio Carlos	MG	Privada		57.291	10.953
Universidade de São Paulo (UNESP)	SP	Pública	Estadual	49.774	6.734
Universidade Salgado de Oliveira	RJ	Privada		47.853	9.469

Universidade Luterana do Brasil	RS	Privada	Confesional	43.620	5.670
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita	SP	Pública	Estadual	32.204	5.803
Universidade Federal do Pará (UFPA)	PA	Pública	Federal	32.094	4.557
Total de cobertura y egreso				678.765	89.026
% sobre el total nacional				13,9%	

Fuente: Censo da Educação Superior 2007, MEC (Ministério da Educação). ANUP. Disponible en <https://goo.gl/UyPU3Y>.

La concentración de la educación superior brasileña es elevada y creciente desde 1996, y en el marco del agotamiento del modelo de crecimiento y del nuevo contexto político se tenderá a incrementar. Los datos no permiten visualizar claramente el fenómeno por la alta cantidad de micro universidades y la existencia de redes de propiedad común. Ya que el 82% de las instituciones tienen menos de 2000 alumnos. Para 1994 la media era de 1533 alumnos por institución en el sector privado, para 2000 alcanzó a 1800; en 2004, 1669 y en 2007, 1791. Ello muestra la gran diferenciación del sector privado. El sector público es en tanto más homogéneo, y la media de alumnos por institución, que era de 3167 alumnos en 1994, alcanzó a 5040 en 2000 y a 5047 en 2007.

La concentración en pocos grupos es una tendencia histórica desde 1996 y ha ganado fuerza desde 2007, cuando grupos privados importantes, como Anhangueira, con 110.000 alumnos, y Estácio de Sá, con 190.000, fueron a la Bolsa de valores, y emitieron acciones con

el objeto de captar recursos para la adquisición de instituciones. Un estudio realizado por LatinLink concluyó que en el sector educacional brasilero el grado de concentración será tan grande que para 2015, los 20 mayores grupos estarán respondiendo por el 70% de los alumnos de la educación superior privada y el 30% restante estarán distribuidos en facultades de menor tamaño con actuación solo local o regional.⁵⁷ El estudio registra que las facultades u otras modalidades institucionales menores que tengan que competir con los grandes grupos serán absorbidas, o desaparecerán por incapacidad de operar en los contextos de restricción de la demanda. Es parte de un proceso de racionalización derivado de la proliferación de instituciones y del aumento de los niveles de competencia.

Fabio Reis, con las informaciones de *The Chronicle* (Almanac Issue 2010-2011), y del estudio referido de Hopper Educacional, coincide en el nivel de concentración con los siguientes datos.⁵⁸

⁵⁷ Bolha Global: Crise incentiva aquisição no ensino superior. *Correio Brasiliense*, 17/03/2009 | 18 mar. 2009.

⁵⁸ "Brasil e Estados Unidos: um olhar sobre os sistemas de educação", setembro 18th, 2010. Disponible en <http://www.fabiogarciareis.com/wp/>.

Cuadro N° 9. Ranking de Matrículas na Educação Superior Brasileira

Companhias de Educação Superior do Brasil	Estimativa de Matrículas 2008
Estácio Participações	207.000
Di Gênio (UNIP + holding de 41 faculdades)	197.000
Anhanguera Educacional	130.000
Universidade Nove de Julho – Uninove	92.000
Laureate International	73.000
Grupo UNIBAN (Universidade Bandeirantes)	70.000
Grupo UNIVERSO (Universidade Salgado de Oliveira)	53.000
IUNI EDUCACIONAL	46.000
Kroton	43.000
Grupo Anima	39.000
10 GRUPOS EMPRESARIALES	950.000

Fuente: <http://www.fabiogarciareis.com/wp/>.

Esta información permitiría sostener que apenas 10 grupos empresariales concentran el 26% de la matrícula privada. Incorporando los datos de educación a distancia donde la matrícula total alcanza a 5,8 millones de estudiantes, la concentración de estos grupos sería de alrededor del 16% de la matrícula total.

Las fusiones y adquisiciones van a ocurrir en los segmentos más populares con mensualidades de hasta 400 reales, pues la escala pasó a ser el eje articulador de la calidad y de la producción sustentable en función de las crecientes políticas de control. El nivel de concentración está aumentando por las fusiones y no por los crecimientos diferenciados como en el ciclo anterior. En 2008 hubo 55

adquisiciones, entre las cuales destaca la adquisición del grupo paranaense Campos Andrade, que asumió el control de la Universidade Ibirapuera (Unib), de San Pablo. Este proceso también se asocia a fondos de inversión que ya tienen participación en grupos educativos importantes.⁵⁹

Otra de las particularidades del modelo de educación superior de Brasil, por su tamaño y su marco legal, ha sido el surgimiento de las universidades corporativas, que inclusive han creado la Associação Brasileira de Educação Corporativa.⁶⁰ La universidad corporativa es una expresión de la expansión de la educación superior privada así como de la propia lógica de la competencia en el mundo de los negocios que impulsa al interior de las empresas a una búsqueda por desarrollar mayores ventajas competitivas por la vía de un aumento de la formación de sus trabajadores en el marco de una pertinencia más ajustada a sus características de demandas de competencias de esas empresas. La universidad corporativa propende a una integración de la empresa con el trabajo y sus competencias de una forma más imbricada, y donde la propiedad de la institución educativa pasa a ser de la empresa productora y que demanda personal capacitado.

59 “GP Investimentos, comprou 20% da Estácio de Sá; o Fundo Pátria, que participa do capital da Anhanguera, e UBC pactual, com 38% da Faculdade do Nordeste (Fanor), em Fortaleza. Entre os fundos estrangeiros que já fincaram os pés no Brasil estão o americano Capital Group, acionista do grupo Kroton educacional, e o Cartesian Group, que adquiriu parte do grupo nordestino Maurício de Nassau. Já a Laureate Education, uma das maiores instituições privadas de ensino do mundo, tascou o controle da Faculdade Anhembi Morumbi”. Bolha Global: “Crise incentiva aquisição no ensino superior”. Correio Brasiliense, 17/03/2009 | 18 mar 2009.

60 Dekker de Caon, Korine y de Souza Pinto, Marli Dias. “Cenários e tendências da universidades corporativa brasileira”, en Colossi, Nelson y de Souza Pinto, Marli (org.) (2004). *Estudos e perspectivas em gestao universitaria*, INPEAU, Brasil.

Finalmente es de destacar en los últimos años el ingreso de inversiones y grupos internacionales como el Grupo Laureate, que a la fecha ha adquirido 9 instituciones de educación superior.⁶¹ El proceso de adquisición ha continuado.

3. La educación superior privada en Bolivia

El modelo de organización de la educación superior en Bolivia es un sistema dual público-privado. Este sistema está configurado por un sector público integrado por 9 universidades públicas autónomas y monopólicas en sus propios departamentos, que actúan junto a la Universidad Católica con varias sedes, y un sector privado también dual en creciente fiscalización gubernamental y caracterizado por su alta diferenciación en términos institucionales al separarse entre con y sin fines de lucro, y en términos de calidad. Sin embargo, más allá del modelo dual dominante, como en la región, existe un pequeño sector privado de tipo religioso de financiamiento privado pero articulado a la universidad pública.

La Constitución ha otorgado alta autonomía a las universidades públicas en el marco de un modelo de cogestión docente estudiantil y donde este sector representa el 50% del cogobierno, y por ende es el sector determinante en la gestión y las políticas universitarias. Tal dinámica ha estructurado una relativa debilidad del sistema público ya que los estudiantes al ser los actores claves en la gestión

⁶¹ Business School São Paulo (BSP), Centro Universitário do Norte (UniNorte), Escola Superior de Administração Direito e Economia (ESADE), Faculdade dos Guararapes (FG), Faculdade Potiguar da Paraíba (FPB), Faculdade Unida da Paraíba (UniPB), Uni IBMR, Universidade Anhembi Morumbi (UAM), Universidade Potiguar (UNP). Disponible en <https://goo.gl/iKeuqp>.

y por ende en la realización y renovación de los contratos de los docentes, la definición de la estructura curricular, las formas de remuneración docente, los mecanismos de ingreso y egreso, la designación de autoridades o los costos de las matrículas al igual que todos los restantes componentes de la gestión, han tendido a incidir negativamente sobre los temas de la calidad.

Estas dificultades de mantener capacidad de gestión y mínimos estándares de calidad han derivado hacia regulaciones sistémicas para lograr políticas estables y algunos estándares de calidad a partir de la conformación del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, que reúne a las universidades públicas de cada uno de los departamentos del país y a la Universidad Católica, y cuyos diversos Congresos han fijado sus políticas sistémicas autónomas. Tal dinámica no ha logrado sin embargo altos niveles de calidad o de exigencias externas, pero sí ha reforzado una dinámica de las universidades públicas sobre un modelo tendencialmente homogéneo y sin jerarquías, y donde finalmente han privado los estándares y criterios de las instituciones de menor nivel y la dominancia de las políticas estudiantiles.

Bolivia es el primer país de la región que alcanza una autonomía universitaria muy amplia a nivel constitucional, e inclusive derivada de un referéndum aprobado por voto mayoritario en 1931 y que al mismo tiempo instaura un nivel de cogestión estudiantil paritario y una casi total gratuidad de la matrícula.⁶² Tal hecho fue a su vez derivado de la presión estudiantil que a través de la I Convención Nacional de Estudiantes de Bolivia impulsó la realización de un referéndum constitucional que instauró la autonomía. La gestión estudiantil paritaria y la autonomía casi

⁶² Daza, Ramón; Padilla, Alvaro y Roca, Vanya (2006). *Estudio de la educación superior en Bolivia*. CINDA-Universia.

absoluta marcarán la dinámica de la educación en el país, al incidir sobre las variables de la gratuidad, el acceso y la calidad.

El alto peso estudiantil y la autonomía facilitaron una masificación muy elevada asociada a la cuasi gratuidad y la carencia de mecanismos selectivos tanto de ingreso, durante el proceso de aprendizaje y en el egreso, así como la fragilidad de los estándares de calidad. Es una compleja dinámica donde los estudiantes inciden en los currículos y el nombramiento y cese de los docentes.⁶³ Desde el ingreso hasta el egreso, salvo en el sector de medicina donde en general se mantienen relativos controles y cupos, el sistema no tiene casi barreras. Las universidades públicas tienen 14 mecanismos de acceso que casi son normas casuísticas para facilitar el ingreso de todos los postulantes.⁶⁴ Igualmente acontece con el egreso, con multiplicidad de sistemas de graduación.

Las características de baja urbanización, de estructural dinámica política descentralizada con fuertes poderes regionales y crecientes demandas por el acceso a la educación superior, se expresó en la creación de universidades de cuasi acceso libre en cada uno de los nueve departamentos del país. A su vez, la dinámica política nacional de carácter histórico de tensos equilibrios entre los departamentos derivó en desarrollos regionales universitarios

⁶³ Márquez, Silverio (2004). *La educación superior privada universitaria en Bolivia*. IESALC - UNESCO - IES/ED/PI/37. Se puede consultar sin embargo en la base de UNESCO -París: <https://goo.gl/VNzkHj>. A pesar de haberse aprobado diversas agencias de evaluación y acreditación ellas nunca han entrado en funcionamiento. La información proviene también de varias fuentes docentes y administrativas de las universidades.

⁶⁴ En la Universidad Nacional de San Simón (UNSS) de Cochabamba, que tiene 14 sistemas de acceso, finalmente solo en medicina tienen selectividad o cupos. En todos los demás son simplemente formas de acceso distintas para los diversos sectores. Se considera a la UNSS la de mejor calidad del sector público. También tiene 13 modalidades distintas de graduación desde tesis, tesina, examen, promedio de calificación, trabajo práctico.

independientes y no competitivos, así como en un acceso igualitario a los fondos públicos en función de la cantidad de estudiantes, que permitió una mayor interacción de las universidades públicas de cada departamento y que derivó en la creación de un ámbito de coordinación entre ellas en 1978, con ocasión del V Congreso de las Universidades Públicas y Autónomas. Así, la lógica de la educación superior está marcada por el fuerte peso del sector público, acceso muy flexible, una casi absoluta gratuidad, carencia de competencia dada la existencia de monopolios públicos universitarios a nivel de cada departamento, así como una fuerte presencia local de cada una de las universidades en sus respectivos departamentos. Ello construyó una dinámica de universidad pública en red y donde, aun a pesar de una fuerte autonomía constitucional, las decisiones son consensuadas, lo cual ha ido conformando una lógica sistémica de política, más allá de la ausencia de una regulación pública.⁶⁵

Tal modelo de autorregulación sobre el acceso gratuito y local se estructuró en el grado, en tanto que en el postgrado, estos tienen que autofinanciarse obligatoriamente, por lo cual la competencia con el sector privado asumió otras modalidades.

⁶⁵ La dinámica de colaboración activa entre las universidades públicas viene desde 1845, cuando por decreto del presidente Ballivián el territorio nacional se dividió en tres distritos universitarios y encargó a las tres instituciones universitarias para entonces la Dirección e inspección de la enseñanza en el país. En 1874 otro decreto presidencial dispuso que la universidad boliviana era única y que las universidades existentes era distritos. Alamo, Teófilo y Vela, Carolina. *Historia de las universidades privadas en Bolivia*. Disponible en <https://goo.gl/TqdYx5>.

Génesis y características de la educación superior privada

La primera universidad privada fue la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”, promovida por la Conferencia Episcopal, que inició sus actividades en 1966 como resultado de presiones de la Iglesia y un momento político especial de aumento de las libertades. La creación de la universidad fue aprobada por el Congreso en medio de fuertes protestas estudiantiles. A pesar de estar orientada a un perfil de elites y asociada al deterioro de las universidades públicas, cuando se inició la expansión de instituciones privadas desde los 80, optó por reafirmar su enfoque público y por integrarse en 1992 al Sistema Universitario Boliviano público, más allá de que su financiamiento fuera privado. Esta particularidad es también una característica dominante en América Latina, donde al interior del sector privado se da una diferencia entre instituciones con un mayor perfil público, como las universidades religiosas, y especialmente las católicas, y que mantienen relativas alianzas o articulaciones con las universidades públicas. En el caso de Bolivia este sector está compuesto por la Universidad Católica San Pablo, que en virtud de la Ley de la República N° 1545 del 21 de marzo de 1992, se constituye como una institución de derecho público que goza de autonomía académica y económica, forma parte del Sistema Universitario Boliviano para la coordinación de sus actividades y está plenamente facultada para extender certificados de notas, egresos, diplomas académicos y títulos en provisión nacional, sin restricción ni limitación alguna.⁶⁶ La Universidad Católica creó a su vez un sistema regional a través de sedes universitarias regionales, que la conformaron como una universidad nacional, y tal vez como la

⁶⁶ Arellano Morales, Gilka (2009). *Estudios superiores en Bolivia* (inédito), trabajo presentado en el Doctorado de Educación. Universidad Militar de Bolivia.

primera universidad nacional en términos de su presencia en las diversas regiones, con unidades académicas en La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Tarijas, que representan las ciudades más importantes, y siendo durante décadas la universidad privada con mayor matrícula. Es además una de las instituciones más grandes del país y, entre las 250 empresas más grandes, ocupa el puesto 69. Por clasificación de servicios ostenta el puesto 3, el N° 2 por número de empleados, el 23 por ingresos y el 33 por patrimonio.⁶⁷ Tal peso fue el resultado de que la demanda de elite y de calidad se derivó desde el comienzo hacia esta institución, que además funcionaba como un sistema nacional privado sin fines de lucro pero de gestión privada y con el pago de la matrícula elevada como eje de su financiamiento.

La real historia de la universidad privada boliviana comenzará recién en 1982 con la autorización de la creación de la Universidad Evangélica Boliviana (UEB) y con el inicio de la autorización de funcionamiento a más de treinta instituciones privadas, de tipo de absorción de demanda para diversos sectores, y en general con fines de lucro. Tal proceso ha sido analizado como parte del programa de privatización impulsado por Paz Estensoro en el marco del Decreto Superior 21060, que impulsó la privatización para fortalecer la competitividad estimulando al sector privado en todos los sectores a partir de abrir oportunidades de inversión con miras a promover las exportaciones, al tiempo que se proponía reducir el gasto público y el déficit fiscal.⁶⁸ En dicho contexto se estructuró una sólida relación conceptual entre la promoción de las exportaciones y la expansión de la educación privada, que derivó en la

⁶⁷ Véase <https://goo.gl/zjyF4g>.

⁶⁸ Weise, Crista (2005). *La construcción de políticas universitarias en el período liberal. Estado y universidad. Contradicciones de una década de desconcierto: el caso de Bolivia*. Tesis de Grado de Magíster. Disponible en <https://goo.gl/bVnFXC>.

introducción de debates alrededor de diferenciados modelos económicos y dinámicas educativas. Tal expansión privada fue sin embargo altamente diferenciada, expresada por ejemplo en los costos mensuales de las matrículas que varían entre 23 y 300 dólares.

La regulación pública de la educación superior privada

La Constitución Política del Estado en su artículo 188 establece el marco de relación con las universidades privadas, al establecer que ellas “están autorizadas para expedir diplomas académicos. Los títulos en Provisión Nacional serán otorgados por el Estado”, y que “el Estado no subvencionará a las universidades privadas [y] el funcionamiento de estas, sus estatutos, programas y planes de estudio requerirán la aprobación previa del Poder Ejecutivo”. La Carta Magna restringe y supedita su rol al disponer que

no se otorgará autorización a las universidades privadas cuyos planes de estudio no aseguren una capacitación técnica, científica y cultural al servicio de la Nación y del pueblo y no estén dentro del espíritu que informa la presente Constitución,

habilitando los procesos de fiscalización de calidad y finalmente disponiendo que “para el otorgamiento de los diplomas académicos de las universidades privadas, los tribunales examinadores, en los exámenes de grado, serán integrados por delegados de las universidades estatales, de acuerdo a la ley”, con lo cual dispone una especial supervisión del actor público sobre el actor privado en la educación superior.

Más adelante, al artículo 190 de la Constitución expresa que “la educación, en todos sus grados, se halla sujeta a la tuición del Estado ejercida por intermedio del Ministerio del ramo”. Así, en tanto el sector público es autónomo constitucionalmente, la educación superior privada está

acotada a una regulación pública dispuesta desde el Ministerio de Educación a través del Vice Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, que se constituyó con el objeto de fiscalizar y regular el funcionamiento de estas universidades. El marco de desarrollo de las universidades privadas se dio recién con el Reglamento General de Universidades Privadas del año 2001, que ha marcado el funcionamiento de este sector hasta el presente, y que ha definido un escenario de creciente regulación y restricción.⁶⁹ La carencia de una ley como eje de la regulación y que el control descansa en un Reglamento le ha conferido una alta casuística y arbitrariedad a la política pública del Ministerio en la regulación del sector. La inestabilidad, la corrupción y la arbitrariedad en el manejo decisional está dado por el grado de la norma. En tanto ella es de carácter reglamentario y por ende cambiabile fácilmente a nivel de la administración, ha dado a la política regulatoria una fuerte casuística y volatilidad. Además, el decreto establece que todo programa o cambio curricular del sector privado debe ser autorizado expresamente por el Ministerio. Históricamente ello se ha expresado en actos de corrupción a nivel de funcionarios de la estructura. Actualmente parece haberse pasado de decisiones en función de intereses económicos a decisiones en función de intereses partidarios.⁷⁰

La norma reconoce dos categorías de universidades privadas, las iniciales y las plenas (art. 6). Mientras que las iniciales deben demostrar en un periodo de prueba de

⁶⁹ Aprobado por Decreto Supremo N° 26275 de 5 de agosto de 2001. Durante el efímero periodo del presidente Rodríguez en 2005 previo al gobierno de Evo Morales, se aprobó un nuevo marco pero fue derogado inmediatamente por el siguiente gobierno.

⁷⁰ Información confidencial de un rector de una universidad privada que afirmaba que anteriormente obtenía la aprobación de sus cambios curriculares por aportes económicos y actualmente ello se obtiene a cambio de becas para estudiantes indígenas del partido del gobierno.

cinco años su capacidad para desarrollar funciones académicas, administrativas y de gestión universitaria, las plenas se refieren a aquellas que ya han cumplido con todos los requisitos y aprobado en forma satisfactoria la evaluación institucional realizada a los cinco años de su creación por el Ministerio de Educación. Sin embargo, el carácter pleno es muy relativo ya que solo pueden ofrecer nuevos programas de grado y postgrados así como crear sedes, pero siempre sujetas a una autorización específica del Ministerio.⁷¹ El carácter de universidad plena es transitorio ya que la evaluación tiene una vigencia de cinco años posterior a los cuales debe realizarse una nueva evaluación y autorización de funcionamiento para mantener ese estatus. El artículo 77 establece que aquellas universidades privadas certificadas como plenas están en condición, de acuerdo con su planificación y capacidad institucional, de solicitar autorización para la apertura de nuevas carreras o programas de pregrado, en las modalidades presencial, semipresencial y a distancia, y en los programas de postgrado, en las modalidades presencial, semipresencial, a distancia y virtual. El eje de la norma se basa en el concepto de que la libertad o la autonomía es algo a lo cual se accede sujeto al cumplimiento de ciertos requisitos durante determinado tiempo. Las instituciones iniciales no están en condiciones de solicitar la prestación de estas ofertas educativas.

En relación con su naturaleza, la norma faculta la existencia de universidades privadas con o sin fines de lucro, permitiendo así que las instituciones funcionen bajo ambos ejes políticos y económicos. El reglamento dispone que “las universidades privadas podrán organizarse de acuerdo a la Legislación Civil, como Fundación o Asociación Civil, o de acuerdo a la Legislación Comercial, como

71 Reunión personal con autoridades de una universidad privada de Santa Cruz.

Sociedad Anónima”⁷² Sin embargo, más allá de la norma, el sistema es altamente flexible a la intensidad de la gestión gubernamental. Actualmente el eje de la acción política se articula sobre la base de que “las universidades privadas tienen que ser normadas, reguladas y evaluadas por el Estado y que en ese contexto no pueden tener autonomía.”⁷³ Hay de hecho una clara orientación a reducir la autonomía o libertad de las universidades privadas, y fundamentalmente de las que tienen jurídicamente fines de lucro.

Es parte de un nuevo escenario regulador que ha tendido a aumentar en el nuevo contexto político desde la instalación del gobierno de Evo Morales. En esa línea, en enero de 2009 se aprobó una reforma constitucional que incluyó un capítulo específico sobre la educación superior, y en el cual aunque se mantienen los artículos anteriores constitucionales, sin embargo se avanza hacia una mayor regulación y centralización de la política educativa, al poner en la cabeza del Poder Ejecutivo la autorización de creación de nuevas instituciones.⁷⁴ La nueva Constitución dispone también un aumento de la imposición de la autonomía responsable sobre las universidades públicas al incorporar la obligación de la rendición de cuentas. En la Constitución de 2004 había garantizado la libertad de enseñanza bajo la tuición del Estado, pero en el nuevo marco constitucional, tal libertad no se establece tan claramente.⁷⁵ La nueva Constitución establece (art. 94) que “las

⁷² Müller de Pacheco, Lauren (2002). “La educación superior universitaria privada en Bolivia. Un enfoque desde los marcos regulatorios”, *Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria*, agosto. Disponible en <https://goo.gl/qpzW6z>.

⁷³ Declaración del viceministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, Benecio Quispe. *Boletín del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia*. Educación Superior en Bolivia. N° 7, año 4, febrero del 2007.

⁷⁴ Véase <https://goo.gl/r3vHBe>.

⁷⁵ Véase <https://goo.gl/wVEb6p>.

Universidades privadas se regirán por las políticas, planes, programas y autoridades del sistema educativo. Su funcionamiento será autorizado por Decreto Supremo, previa verificación del cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos por la Ley”. El cambio es que ahora se requiere no meramente una disposición de rango ministerial, sino un decreto de rango presidencial. En el nuevo marco, al igual que en el anterior, se dispone que “las Universidades privadas estarán autorizadas para expedir diplomas académicos. Los títulos profesionales con validez en todo el país serán otorgados por el Estado”, manteniendo la tuición del Estado en la regulación de las profesiones y solo facultando la libertad de oferta en las carreras llamadas no profesionales. Sin embargo, la determinación de cuales son títulos académicos y cuales profesionales es también una decisión gubernamental. En el caso de las universidades privadas la propia Constitución establece que “para la obtención de diplomas académicos en todas las modalidades de titulación, se conformarán tribunales examinadores, que serán integrados por docentes titulares nombrados por las Universidades públicas”.

La Constitución de 2004 acotaba esta disposición a los grados. La nueva lo amplía a todos los niveles y modalidades, imponiendo una mayor regulación de la educación privada ahora por parte de las universidades públicas, que comienzan a actuar como juez y parte. En este sentido, las universidades privadas tienen una doble supervisión: desde el gobierno que establece la fiscalización y el control previo y expide además los títulos profesionales, y desde las universidades públicas que inciden en los jurados y en el otorgamiento de los grados académicos.

El elemento que se refiere al cambio en relación con el ámbito de decisión respecto a la creación de nuevas universidades reafirma el carácter político de las decisiones.

En tanto la normativa anterior disponía que la creación de universidades era producto de una resolución del Ministerio y por ende solo estaba a cargo del Ministro, en la Constitución del año 2009 se establece que la creación de universidades será por decreto del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, lo cual implica un rango jerárquico superior y remite ese acto, no a un nivel político-administrativo ministerial, sino al mayor nivel jerárquico del gobierno al localizarlo en el Poder Ejecutivo bajo decisión del presidente de la República.

En un plano más práctico, la regulación de la educación superior se ha desarrollado con la finalidad de limitar el funcionamiento de la educación superior privada. Los ejes de este control se posicionan en la necesidad de realizar el trámite de provisión nacional de los títulos privados (trámite costoso que se hace en La Paz); la realización de jurados con representación del Ministerio de Educación (que ha delegado en los colegios profesionales) y de las universidades privadas lo cual implica un pago adicional y una complejidad de gestión; la evaluación permanente para mantener el estatus de universidad plena y por ende con capacidad de abrir nuevos programas o sedes; y la necesidad de solicitar autorización al Ministerio para creación de esas sedes y programas adicionales o modificados.

La educación superior privada en el nuevo proyecto de ley

Como resultado de una Comisión Nacional de la nueva Ley de la Educación Superior, el gobierno formuló un Proyecto de Ley de Educación Boliviana llamado proyecto “Avelino Siñani-Elizardo Pérez”, en septiembre de 2006, que estuvo varios años en el Parlamento hasta su aprobatoria el 20

de diciembre de 2010 como Ley 070.⁷⁶ El proyecto de ley expresa la visión desde el enfoque de la nueva Constitución del “Estado pluricultural de Bolivia”. En el ámbito de la educación superior privada, la ley dispuso diversos cambios que restringieron la educación privada.

A través de los artículos 31 al 40 se reguló la formación de maestras y maestros y se dispuso que fuera un sistema fiscal y gratuito, que ya lo era, pero que actualmente solo podrá ser brindado por Escuelas Superiores de Formación de Maestros y Maestras, dependientes del Ministerio de Educación. Anteriormente, podía ser gestionado por instituciones privadas en convenio con el Ministerio de Educación. Con ello, desaparece la gestión de instituciones religiosas en la formación. Tales son los casos del Instituto Normal Superior Adventista y del Instituto Normal Superior Católico, para los que la ley dispone su futuro cierre al graduarse la última promoción de sus actuales estudiantes. El sistema estatal de formación pedagógica se amplía, en tanto que también se dispone la creación de una Universidad Pedagógica, con dependencia del Ministerio de Educación, y por ende sin autonomía, que tendrá a su cargo en forma monopólica la formación postgradual de los maestros y maestras.

Los aportes centrales de la ley se focalizan en que el currículo de las universidades privadas está sujeto al Estado, que se crea nuevamente un nuevo sistema de evaluación y a la vez de fiscalización, el cual reposa completa-

⁷⁶ Los sectores privados y en general la ciudadanía han vivido una especie de zozobra con esta ley en un proceso de “se aprueba, no se aprueba”, dado que su eje fundamental es la descolonización educativa en general del país. Muchos confirmaban que recién después de las elecciones en el país en diciembre de 2008, cuando el MAS obtuvo la mayoría en el Senado, de la que carecía hasta entonces, es que se considera este proyecto, u otro más estatista dependiendo de la correlación de fuerzas parlamentarias. El gobierno mantuvo su apoyo a este proyecto y su intención de aprobarlo en 2010 con algunos leves cambios.

mente en una Comisión que cumple el rol de evaluación y fiscalización, fuera del ámbito del Poder Ejecutivo, pero donde este es dominante. El modelo concibe que la educación privada solo tenga vigencia si se acopla a los objetivos del Estado, en tanto ella es vista como una educación subsidiaria y necesaria de control.

La ley, sin embargo, no imposibilitó la educación privada ni su funcionamiento con fines de lucro, sino que mantiene y amplía su fiscalización, limita sus áreas de expansión y propende a una estructuración curricular con mayor control del Ministerio y con relativa disposición a una cierta homogenización curricular.

La dimensión política de la educación privada superior

En Bolivia las universidades privadas nacieron en los intersticios de espacios de libertad que se crearon y se desarrollaron cuando la democracia se consolidó, en tanto las sucesivas dictaduras no promovieron la creación de universidades privadas para no perder el control que tenían sobre la educación superior.⁷⁷ Ello determinó como ejes del accionar de estas instituciones privadas una permanente búsqueda de autonomía y su lucha contra las regulaciones, al tiempo también que se constituyeron como expresión de procesos democratizadores de la sociedad, al desarrollar la prestación de servicios por parte de instituciones no estatales. La universidad privada cumplió el rol de facilitar una ampliación de los accesos y una diferenciación de la oferta, tanto en la producción para sectores de elites o que se autoexcluían de la educación pública por calidad, a través de un modelo dado por instituciones de elite, de calidad, sin fines de lucro, por un lado,

⁷⁷ Rodríguez Ostría, Gustavo (1996). *Las universidades privadas en Bolivia*. La Paz: Edit Milenio.

y también por instituciones altamente flexibles, de bajos costos y con lógicas mercantiles y en muchos casos con fines de lucro, por el otro, en tanto el marco normativo permitió desde los 90 tal diversidad.

La ausencia de mecanismos selectivos reales en el sector público, y por lo tanto su acceso masivo, determinó a su vez que el sector privado no se desarrollase bajo un modelo de absorción de demanda, sino que tendiese hacia una mayor calidad en su oferta, cumpliendo el servicio hacia una oferta de mejor calidad y mayor eficiencia de graduación.

Con el gobierno de Evo Morales desde las elecciones de 2005, la política desde el Estado comenzó a basarse en un nuevo enfoque político que se orienta a promover la masificación de los accesos en el sector público pero asociado a una mayor deselitización de las universidades públicas a partir de un aumento de la interculturalidad y de la presencia de sectores indígenas. Tradicionalmente las universidades públicas no tuvieron altos mecanismos selectivos de acceso, derivados de la representación estudiantil en los Consejos Universitarios públicos y de la existencia de mecanismos de distribución igualitarios de los fondos presupuestales en función de la cantidad de alumnos. Tal mecanismo ha facilitado la amplia cobertura relativa de Bolivia a pesar de los bajos ingresos per cápita y la baja terminación del ciclo de educación media. La política de indigenización está pretendiendo aumentar aun más la cobertura en las instituciones públicas sobre modelos con bajos niveles de controles de acceso, permanencia y egreso. Tal proceso está incrementando la dinámica en curso desde los 90 de relativa fuga de estudiantes de los sectores medios e inclusive bajos hacia la educación superior privada, lo cual ha reafirmado el complejo escenario dual caracterizado por una presencia de sectores medios en el sector

privado y de sectores de ingresos menores y procedentes de establecimientos medios fiscales en las universidades públicas, con un creciente peso de estudiantes del medio rural y de grupos indígenas.

El aumento de la cobertura en el marco de diferentes instituciones facilitó una creciente diferenciación curricular de las instituciones. Las universidades más orientadas a la absorción de demanda de estudiantes de bajo ingresos han debido incorporar en el currículo materias remediales de los ciclos anteriores. En el marco de la diversidad cultural de Bolivia, ello se ha expresado en reafirmar las materias de Lenguaje (Gramática y Ortografía) en esas universidades, en tanto que dichos contenidos no se incluyen en las universidades orientadas a sectores de mayor capital cultural. En este sentido, las universidades no funcionan como mecanismos de igualdad de oportunidades, sino como mecanismos de aumentos diferenciados de las competencias preexistentes.⁷⁸

La expansión del sector privado en el nuevo contexto político parece estar buscando ser acotada en términos de tipología y nivel de diferenciación institucional. El gobierno de Evo Morales está buscando, afirmaba el viceministro de Educación Superior,

que las instituciones privadas, si bien son empresas, no tengan como fin último el lucro, la ganancia, sino que cumplan un rol social, porque la educación no puede ser como cualquier mercancía. Ahora si para este propósito es necesario convertir su naturaleza jurídica y de constitución en fundación, en asociación civil o en sociedad anónima, eso está en debate.⁷⁹

⁷⁸ La Universidad UNIVALE oriunda de Cochabamba y localizada en varios departamentos tiene la materia de Lenguaje, con los mismos contenidos que en educación media en todas sus carreras.

⁷⁹ Declaración del viceministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, Benecio Quispe. *Boletín del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia*. Educación Superior en Bolivia. N° 7, año 4, febrero de 2007.

En este sentido el eje de la política focaliza el lucro como algo negativo disociado de la calidad. La existencia de instituciones con fines de lucro se constituye en Bolivia, como en otros países, en uno de los factores más fuertes de tensión y en un argumento legitimador para el aumento de la regulación pública. Sin embargo, en este nuevo contexto político parecen haberse mantenido las mismas prácticas de autorización en la creación de instituciones: entre 2006 y 2009 se han creado siete universidades privadas, estando varias de ellas orientadas y dirigidas por indígenas y el resto de corte empresarial.⁸⁰ Inclusive algunas de estas instituciones no habían sido autorizadas en períodos anteriores por carecer de los requisitos.⁸¹ Actualmente la autorización de apertura externa de programas y la creación de universidades están bastante restringidas, y solo parecen habilitarse cambios curriculares en función de decisiones políticas y a instituciones cercanas al partido de gobierno. En general las autorizaciones de nuevos programas están asociadas a cambio de favores políticos, fundamentalmente de becas para indígenas del partido del gobierno. Si bien existe una disposición anterior de otorgamiento de becas para estudiantes de bajos ingresos, ello no se ha reglamentado y la entrega de las becas es decisión

⁸⁰ Algunas de ellas son la Universidad Bethesda creada por Resolución Ministerial N° 300 del 11/09/2006; la Universidad Privada de Ciencias Administrativas y Tecnológicas, por R.M. N° 409 del 04/06/2007, y la Universidad Simón Patiño, por R.M. N°470 del 19/07/2007. El nuevo escenario constitucional establece que las próximas no serán por mera Resolución Ministerial.

⁸¹ Información personal de un exviceministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

de resortes partidarios. A diferencia de esto, anteriormente algunas de las decisiones administrativas tenían muchas veces la contraprestación de pagos monetarios.⁸²

La dimensión económica y la expansión de las universidades privadas

El marco económico de la educación superior en Bolivia se articula sobre la base de un modelo dual bajo amplia mayoría pública dado por acceso abierto, financiamiento público y gratuidad en un sector absolutamente autónomo, y un sector privado de mercado, con tendencia a un aumento de calidad dentro de una sociedad muy desigual y con un bajo nivel de ingreso per cápita. También se agrega una baja urbanización y tasas de egreso de la educación media baja. Este modelo dual se da en el grado, ya que en el sector público los postgrados deben autofinanciarse, por lo que se producen formas diferenciadas de competencia asociada al mercado (calidad-precios) en este nivel, que han mostrado una presencia creciente del postgrado privado, del orden de la cobertura que tiene en el grado.

El nuevo marco legal incorpora algunas leves variaciones. En la Constitución de 2004 (art. 177) se disponía que “la educación fiscal es gratuita y se la imparte sobre la base de la escuela unificada y democrática. En el ciclo primario es obligatoria”. La nueva Constitución modifica el esquema financiero el disponer que “la educación fiscal es gratuita en todos sus niveles hasta el superior”, dando un paso más en el camino a la gratuidad total jurídica, más allá de que en el nivel superior, la educación fiscal puede ser paga. Se establece asociado a ello que “las Universidades públicas

⁸² Información personal restringida de un rector que expresó que anteriormente debía dar dinero para obtener aprobaciones, y que ahora debe entregar becas a estudiantes indígenas del partido del gobierno en el marco de negociaciones políticas. Hay un funcionario del Ministerio que ha sido procesado por dichos actos.

serán obligatoriamente y suficientemente subvencionadas por el Estado, independientemente de sus recursos departamentales, municipales y propios creados o por crearse". Los montos que se paga por concepto de matrícula son prácticamente inexistentes. Igualmente se establece que "el Estado no subvencionará a las universidades privadas".

El aumento de instituciones universitarias privadas desde los 80 fue el eje que permitió el aumento de la incidencia de la cobertura privada en el total de la matrícula, que saltó desde 1987 cuando aportaba apenas el 2% de la cobertura terciaria, para alcanzar el 23,75% en 2005. A principios de los 90 el ingreso estaba focalizado en estudiantes de clase media, pero para mediados de esta década, la caída de los precios de algunas matrículas privadas en el marco de la fuerte competencia privada por sobreoferta institucional y la incorporación de estrategias de *marketing* de "becas", "prestamos" y "anticréticos", permitió incorporar lentamente sectores de menores ingresos.⁸³ La alta diferenciación institucional y la ausencia de estándares de calidad llevó a un aumento de la oferta a través de estrategias de precios que permitieron una matrícula de muy bajos costos. La información estadística en general es poco confiable dada la falencia de los sistemas de recolección, pero permite ver ciertas dimensiones de la evolución.

⁸³ Rodríguez Ostia, Gustavo y Wiese, Crista (2007). *La educación superior en Bolivia*. Cochabamba: IESALC.

Cuadro N° 10. Matrícula de la educación privada universitaria en Bolivia

Año	Matrícula privada	Incremento	% del total	Nuevas IES privadas	Total IES privadas
1990	3907			1	4
1991	5717	46,33%		3	7
1992	7239	26,62%		2	9
1993	8790	21,43%		4	13
1994	13.042	48,37%		0	13
1995	21.625	65,81%	15%	3	18
1996	26.091	20,65%	15,1%	4	22
1997	28.484	9,17%		2	24
1998	32.253	13,23%		2	26
1999	42.626	32,16%		4	30
2000	43.761	2,66%	17,5%	3	33
2001	55.627	27,12%		1	34
2002	59794	7,49%		4	38
2003	56.738	- 5,02%	18,1%	4	42
2005			23,7%		
2008 *	84.000		24,84%		

Fuente: Ramón Daza (2006), Informe sobre la Educación Superior en Bolivia, CNDA. Silverio Márquez (2004), La educación superior privada universitaria en Bolivia, IESALC. Arellano Morales, Gilka (2009), "Estudios superiores en Bolivia" (inédito), trabajo presentado en el Doctorado de Educación. Universidad Militar de Bolivia.

La expansión de la educación privada contribuyó al aumento global de la cobertura, que pasó del 22,8% en 1994, medida sobre la población de 20 a 24 años, al 38,6% en 2003, en un proceso general de expansión facilitado a su

vez por la democratización política.⁸⁴ Para 2007, la proyección era de 42,5%, siendo una de las más altas de la región, a pesar del bajo ingreso per cápita del país y del bajo gasto por estudiante. La expansión ha sido particularmente significativa en un contexto donde de hecho no existen sistemas selectivos en el acceso a las universidades públicas. Otras informaciones registran que entre 1978 y 1995, el sector privado pasó del 3,16% de la matrícula que tenía reducido al sistema de la Universidad Católica de Bolivia, al 8,88%.⁸⁵ La ausencia de selectividad permite inferir que la expansión se asocia a una migración de las capas medias desde las universidades públicas a las privadas, que inclusive ha sido definida como una “huida” por motivos políticos, sociales o económicos. Otros datos refieren que para el año 2009 la matrícula alcanzó a 303.191 estudiantes, repartidos entre universidades públicas (el 86%) y privadas (el 14%), lo cual da un índice de matriculación en educación terciaria universitaria de 40,62, y un peso menor del sector privado.⁸⁶ Ello en general se diferencia por la incorporación del sector no universitario terciario, y fundamentalmente de los centros de formación docentes. Más allá de los datos primarios parecería estar continuando la relativa transferencia de sectores sociales hacia las universidades privadas en los últimos años y al tiempo un aumento de la cobertura en el grado en el sector público derivada de una mayor indigenización de las universidades y criterios más flexibles de ingreso.

⁸⁴ IESALC (2006), ob. cit.

⁸⁵ Rodríguez Ostría, Gustavo (1996). *Las universidades privadas en Bolivia*. La Paz: Edit Milenio.

⁸⁶ Padilla, Álvaro (2009). “La educación a distancia en Bolivia: Realidades y tendencias”, en Lupión y Rama (ed.). *La educación a distancia en América Latina*. Florianópolis: UNISUL.

Al tiempo parece haberse producido una tendencia a la caída de la rentabilidad de las privadas ante la sobreoferta de instituciones. Esta presencia elevada de microuniversidades impulsa tanto hacia una baja calidad como hacia una jerarquización de los mercados universitarios con ofertas institucionales altamente diferenciadas, tanto de baja como de alta calidad. El sistema está compuesto por 53 universidades, de las cuales 38 son privadas y 12 están afiliadas al Sistema Universitario Boliviano (CEUB). Tres son de régimen especial, entre las cuales se cuenta la Universidad Militar. Además de existir una amplia cantidad de microuiversidades, ha habido una fuerte expansión de sedes, que se han constituido en la forma que asume el crecimiento de la educación superior. La alta proliferación de instituciones se está reduciendo como consecuencia de las regulaciones públicas, y varias universidades privadas han sido cerradas en los últimos años como resultado de las evaluaciones que realiza el VMESCyT.⁸⁷

La forma de expansión de las universidades privadas ha estado asociada a la creación de múltiples sedes en los diversos departamentos, así como al nivel de concentración de la matrícula, en un escenario de sobreoferta institucional. La estructura demográfica y política del país, con tres ciudades importantes en términos de escala población como La Paz (1,5 millones), Cochabamba (0,8 millones), Santa Cruz (1,6 millones), y ciudades secundarias como Tarijas, Oruro, Sucre y El Alto, han contribuido a facilitar la regionalización y la expansión del sector, donde las universidades más importantes han instalado sedes, inclusive de la misma dimensión o magnitud que donde

⁸⁷ En el año 2005 el IESALC, en la época en la cual el autor fue director, llevó adelante la evaluación de las universidades iniciales para su pasaje a universidades plenas y recomendó el cierre de una institución, lo cual fue ejecutado por el Viceministerio de Educación Superior.

fueron creadas. Las instituciones con fines de lucro han podido aprovechar esas oportunidades que han requerido inversiones físicas importantes. Esta expansión y concentración favorecida por la regionalización ha permitido que varias de las universidades privadas en Bolivia como la NUR, Univalle, UDABOL, Franz Tamayo, UNIOR, presenten campus o unidades académicas en varios distritos del país. La regionalización ha sido compleja y ha estado sujeta a trámites y difíciles autorizaciones. Muy pocas instituciones han podido regionalizarse, y se mantiene en general la base local departamental en el funcionamiento del sector, al tiempo que las instituciones regionalizadas están entre aquellas que alcanzan los mayores estándares de escalas, estudiantes y también de calidad.

Cuadro N° 11. Regionalización universitaria

Universidad	Sedes	Estructura
Domingo Savio	3	Familiar
Univalle	4	Familiar
Católica	5	Religiosa
Salesiano	2	Religiosa
UBABOL	4	Familiar
NUR	2	Familiar
	20	

Del total de las universidades, 6 de ellas con 20 sedes concentran alrededor del 60-70% de la matrícula. Existen también universidades grandes concentradas en una sola ciudad, como UTEPSA en Santa Cruz. Para 2003 la matrícula total alcanzó a 312.769 estudiantes, de los cuales, al parecer, 116.530 están en el sector privado y 66.833 están

matriculados en cuatro universidades, lo que muestra el elevado nivel de concentración. La sobreoferta institucional que promueve una tendencia a la caída de los precios de las matrículas parece ser parte de la propia tendencia a la concentración de la matrícula en algunas instituciones, y sobre todo en las de mayor calidad, amplitud de oferta, mayor inversión física y publicitaria o de grado de regionalización. Sin embargo, al mismo tiempo se ha producido un aumento vertiginoso en el peso del sector privado con fines de lucro que es calculado en alrededor del 30% de la cobertura privada.⁸⁸ Las instituciones sin fines de lucro organizadas como fundaciones o asociaciones a su vez no pueden tener propiedad de sociedades comerciales, lo cual les limita la posibilidad del ofrecimiento de otros servicios con contenido como consultorías a través de la competencia en las licitaciones. La concentración y la proliferación institucional parecen haberse desarrollado conjuntamente, en un proceso que facilita a su vez la dinámica mercantil de gestión de algunas instituciones privadas. Ello es parte de un proceso donde la expansión se ha focalizado primero en instituciones religiosas y luego en empresas familiares, las cuales se gestionan con dinámicas universitarias de tipo más empresarial, entre las que encontramos la Universidad Cosmos y la Universidad Privada de Bolivia, que corresponden a un grupo empresarial del sector de transporte carretero; la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra (UPSA), promovida por los Empresarios de Santa Cruz; y la Universidad Privada de Bolivia, que fue creada por la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, estas dos últimas como instituciones de elite y de alta calidad orientadas a la formación de los cuadros para las empresas.

⁸⁸ Daza, Ramón; Padilla, Alvaro y Roca, Vanya (2006). *Estudio de la educación superior en Bolivia*, CINDA-Universia.

La universidad privada como ámbito para la política social pública

En el nuevo contexto político, se constata una dinámica de la política pública que tiende a promover lógicas más inclusivas. En esta línea, el Ministerio de Educación y Culturas, a través del viceministerio de Educación Superior, puso en vigencia el Decreto Supremo N° 23425 (15-III-1993), que establece que el 10% de la población estudiantil de las universidades privadas debe ser beneficiado con becas de estudio, y el Reglamento General de Universidades Privadas (2005), que señala en el inciso *d* del art. 16 el otorgamiento de becas en observancia del DS N° 23425. Las autoridades del Ministerio de Educación y Culturas y de las universidades privadas de Bolivia acordaron en 2007 la elaboración de un reglamento que permitiese el acceso de los bachilleres procedentes del área rural a las becas “Solidaridad por la igualdad” en las 40 casas superiores de estudio privadas a partir de 2008. El reglamento fue elaborado entre el gobierno, las universidades y las organizaciones sociales del país. Este reglamento estableció que deberá mencionarse la forma de acceso a la beca, así como también la realización de cursos de nivelación, en el último trimestre del presente año, a favor de los bachilleres beneficiarios. El otorgamiento de becas de estudio llamadas Solidarias, en favor de bachilleres de pueblos indígenas originarios, fue reforzado en el encuentro entre el MEC y la Asociación Nacional de Universidades Privadas (ANUP), denominado “Compromiso Social de la Educación Superior Privada”, realizado en Santa Cruz en octubre de 2007. Como derivación de ello, en noviembre de 2007, el Viceministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología emitió una convocatoria para que las organizaciones de pueblos indígena-originarios y sociales de todo el país presenten postulantes para acceder a una beca. Se han establecido 10.000 becas para estudiar

en las 40 universidades privadas del país, derivadas de un proceso de sistematización de solicitudes realizado por dicho Ministerio; tal modelo se articula a la exoneración de impuestos. Las carreras son aquellas que seleccionan los jóvenes. Las solicitudes provienen de más de 40 organizaciones de pueblos indígena-origenarios y sociales de todo el país, además de personas particulares de escasos recursos dentro del Proyecto “Becas de solidaridad por la igualdad”, que es derivado de la instrumentación del Decreto Supremo N° 23425 (15-3-1993) que establecía que el 10% de la población estudiantil de las universidades privadas debe ser beneficiada con becas de estudio y que no había sido instrumentado. El proyecto sin embargo no prosperó para todas las universidades, pero articuló con las universidades con fines de lucro una relación política diferenciada de becas asociada a exoneraciones puntuales.

En la medida que el gobierno no ha podido imponer fácilmente sus políticas en las universidades públicas dada su autonomía, por una parte ha promovido la creación de nuevas instituciones de perfil indígena bajo control directo del Ministerio de Educación, pero también ha establecido diversas alianzas con parte del sector privado que tiene menos libertad de gestión, y dentro de este con el sector con fines de lucro que tiene menos intereses políticos, y que se ha constituido en un ámbito expedito para canalizar sus políticas. En este camino, también ha continuado la política de etapas anteriores, de autorizar universidades privadas a sus entornos políticos.

4. La educación superior privada en Colombia

Históricamente Colombia ha tenido una educación superior caracterizada tanto por un sector público como por un sector privado, ya que desde sus inicios en el siglo XIX hubo una presencia de universidades religiosas y también de universidades laicas que convivieron con la universidad pública, con un peso central de la Universidad Nacional creada en 1826 como derivación de su estatización en la República por decreto de Simón Bolívar. Se estructuró un modelo tripartito donde a la par del sector público se presentaban universidades confesionales católicas y universidades no confesionales. La segunda universidad laica, la Universidad Libre, fue creada en 1923, inclusive con un fuerte acento liberal y anticlerical.⁸⁹ Existieron además universidades femeninas y universidades de origen masón, como la Universidad Republicana, que expresaban cómo el perfil liberal y radical se focalizaba en propio sector privado. Así, el modelo fue público y privado desde el comienzo, con una alta diferenciación institucional en ambos sectores. La Universidad Nacional de Colombia, además, desde 1935 tuvo un régimen normativo especial que la diferenció de las diversas universidades estatales existentes, que se fueron creando al calor de la presión de las diversas regiones del país a medida que se expandió la demanda de educación superior.

Como en el resto de América Latina, la autonomía fue una conquista resultado de luchas políticas y de los estudiantes, que atravesó una larga confrontación entre los diversos gobiernos y la universidad pública. El alcance de la autonomía fue también un proceso de avances

⁸⁹ Suescún, Armando (2005). "Datos para un balance de la Universidad Colombiana en el siglo XX", en Vargas, Olmedo (editor). *Movimientos Universitarios. América Latina siglo XX*. RUDECOLOMBIA: Tunja.

y retrocesos: tuvo algunos avances en el siglo XIX, fue obtenida recién en 1936, y derogada en 1952 durante el gobierno militar con la intervención y la expulsión de profesores y estudiantes. Estas luchas políticas de la universidad pública para alcanzar su autonomía, como en muchas partes de la región, derivaron en una política pública que en algunos tiempos se orientó a promover la expansión de la educación privada. A su vez, también los propios conflictos de estas luchas contribuyeron a la creación y expansión de las instituciones privadas por parte de diversos grupos sociales que ante la radicalización de las instituciones públicas producían una fuga de las capas medias hacia las universidades privadas. Sucesivamente, a medida que se expandía la educación privada, a las tradicionales luchas por la autonomía y el presupuesto se fue agregando el objetivo de impulsar un control por el Estado sobre las universidades privadas, cuyo crecimiento en general fue visto por las propias instituciones públicas como un elemento irritante, en tanto implicaba la posibilidad de reducirles su presupuesto en el marco de un modelo basado en el financiamiento público. Este modelo fue reforzado ya que a más radicalización de las instituciones públicas se producía una mayor participación estudiantil en su dinámica política y por ende una propensión a una mayor gratuidad en el acceso.

Este ciclo político universitario se constituyó en la dinámica dominante en casi toda la región: radicalización, expansión de la educación privada, fuga estudiantil, expansión privada y a su vez mayor radicalización, en un proceso incentivado al mismo tiempo por las mayores demandas de acceso, menores recursos fiscales o cambios en las demandas de los aparatos productivos. En los 70 cuando la dinámica política se radicalizó, se avanzó hacia la creación de otras universidades públicas, pero

también el enfoque en la liberalización de los mercados y una expansión acelerada de la demanda derivó con mayor intensidad en un proceso de creación de universidades privadas superior al de las públicas. Tal contexto se aceleró cuando el paradigma económico dejó de basarse en la regulación y la gestión pública para comenzar a incorporar procesos de apertura y de flexibilización administrativa en el funcionamiento de los distintos mercados, incluido el educativo. Ello amplió la oferta privada que a su vez aumentó la flexibilidad y diferenciación de su oferta. Esto ha permitido en Colombia un crecimiento constante de la demanda cubierta de acceso del 7% anual durante 50 años, mientras que la tasa de crecimiento de la población osciló entre 3% y 1,8%, en una dinámica donde dicha demanda se cubrió crecientemente por la educación superior privada. Estas universidades además deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria, y cuyo reconocimiento de su personería jurídica corresponde exclusivamente al Ministerio de Educación Nacional.

Sin embargo, la expansión de la educación privada estuvo acotada por el modelo de casi gratuidad universitaria pública, lo cual como en toda la región determinó que el crecimiento de la educación privada no se basase en una dinámica de efectiva competencia en mercados libres, sino en la falta de cupos en las universidades públicas, derivado de que los recursos destinados a estas universidades no alcancen para cubrir todas las demandas de acceso, lo cual más allá de las determinantes ideológicas o políticas, dio lugar a la enorme diferencia entre el aumento de las demandas de recursos, el costo de la educación y la propia dotación de recursos públicos.

Este ciclo universitario se reafirmó sobre un perfil de relativa calidad y alta selectividad en ambos sectores, que finalmente dieron una decreciente cobertura de la educación superior pública para las demandas de desarrollo, e impulsaron un peso destacado de la educación superior privada que alcanzó su punto más alto con el 68,4% del total de la cobertura en 1996, en ese momento del 18,6 %, y que correspondía al décimo lugar en la región, por debajo de la media regional que para entonces era del 19,3%. Era una situación bloqueada que no permitía una mayor expansión ante la distribución del ingreso familiar nacional.

En 1991 se aprueba un nuevo marco constitucional que determina un escenario más regulador sobre la educación superior privada, y si bien establece la libertad de enseñanza y de cátedra como derechos fundamentales, la garantía de la autonomía universitaria, la posibilidad de que los particulares fundasen establecimientos de educación, al mismo tiempo le otorga facultades de inspección y vigilancia al presidente sobre la educación superior, inclusive por sobre la autonomía.⁹⁰ Ello derivará en la aprobación de la Ley 30 de 1992, que cambió la relación que existía entre el Estado y las instituciones de educación superior, dándole al Estado una mayor fuerza orientadora y reguladora, sentando las bases de una nueva fase de la dinámica de la educación privada con su posterior decrecimiento relativo.

En ese contexto, desde 2000, se comienza a conformar un nuevo escenario en la dinámica de la educación superior en Colombia, expresado en un aumento del rol regulador del Estado sobre el eje de la calidad y que derivó

⁹⁰ Cárdenas S., Jorge Hernán y María Lorena Gutiérrez B. (2003). *La educación superior privada en Colombia*. Caracas: IESALC. Disponible en <https://goo.gl/svgfhN>.

en un continuo aumento de la matrícula superior pública respecto de la matrícula privada, al encarecerse la educación, reducirse la diferenciación y restringirse la oferta. El control ha venido desde los estándares mínimos en un modelo que asigna a los pares esos mínimos, y que por su dinámica tiende a crecer rápidamente y perfilarse hacia un modelo de sustitución de esos mínimos por estándares de alta calidad. Este sector inclusive ha crecido muy poco en términos absolutos a pesar del incremento sostenido de la economía nacional y de los ingresos familiares, aunque sí ha tenido mejores resultados desde el punto de vista de la calidad de sus procesos, medido por la acreditación de sus programas, diversos indicadores de calidad y de los niveles de investigación a través de grupos reconocidos por Colciencia.

El cambio de la cobertura por sectores ha sido de una dimensión enorme, es apenas una expresión de los nuevos ejes de la educación superior: para 2009 la matrícula privada en Colombia cubría apenas el 43,8%, que significaba una reducción del 31% respecto al 63,5% que alcanzó en 2000, como derivación del incremento de la matrícula pública de grado y del estancamiento absoluto de la matrícula privada en el postgrado durante 9 años. En la última década se ha estructurado un modelo de alta exigencia de estándares de calidad en la educación superior sin especiales diferenciaciones entre sectores, más allá de mayores ofertas públicas, tanto presenciales -fundamentalmente a través de la educación técnica y tecnológica, que pasaron del 18,3% de la matrícula superior en 2002 al 32,3% en 2009 y que tienen una dominancia del sector público-, como a distancia, donde tiene un peso destacado la Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD) y los Centros Regionales de Educación Superior (CERES). Es un contexto donde más allá de que los nuevos estudiantes tienden a ser

absorbidos con más fuerza por el sector público a través de programas de becas y nuevos cupos, se ha incentivado una diferenciación para atender demandas no propiamente universitarias. Es así que los datos permiten visualizar el cambio significativo en la matrícula entre el sector público y privado año a año. Inclusive por la creciente articulación bajo lógicas sistémicas, se constata cómo todos los años la matrícula en el segundo semestre cae en el sector privado, al tiempo que en el segundo semestre aumenta en el sector público, mostrando claramente un drenaje y transferencia desde el sector privado hacia el sector en ese período, en parte asociado a aumento de cupos por la deserción del primer semestre y de aumento de costos de la matrícula privadas. Este encarecimiento de los costos de la oferta privada y del aumento de los cupos públicos ha promovido que la tasa de incremento interanual (2000-2009) de la educación pública sea 11,2%, mientras que la tasa de incremento interanual total sea en el período 6%, como derivación de un relativo estancamiento de la educación privada que apenas creció a una tasa de 1,7% anual en ese período. El estancamiento relativo de la educación privada se dio en el contexto de expansión de la educación pública, que aumentó en 2,6 veces en términos absolutos su matrícula en 9 años, con lo cual su porcentaje de cobertura respecto a la educación total terciaria pasó del 36% al 54% en lo que se ha dado en llamar por el gobierno de Colombia “la Revolución Educativa”, y que inversamente redujo el sector privado del 63,5% al 43,8%.

Estos cambios que referimos contribuyeron a la diferenciación pero no redujeron la elitización del sistema, más bien aumentaron su estratificación social en tanto que todo el sector privado aumentó sus costos y redujo su cobertura en los sectores de menos ingresos. La regulación sobre la educación superior en Colombia desde la Ley 30

ha sido creciente y homogeneizadora, lo cual ha permitido la conformación de un sector de alta calidad y por ende de elite tanto en el sector público como en el privado sobre la base de instituciones sin fines de lucro. Este modelo de calidad se ha reforzado en esta década a través del establecimiento de los Exámenes de Estado para el Ingreso a la Educación Superior y las Pruebas del Examen de Estado de Calidad de la Educación Superior (ECAES), que miden el grado de adquisición de las competencias de los estudiantes próximos a culminar los programas académicos de pregrado que ofrecen las instituciones de educación superior, de los programas de registro calificado obligatorios de los programas ofrecidos, de los programas acreditados de alta calidad (donde hay más universidades privadas que públicas) y de los grupos de investigación registrados y reconocidos por Conciencias. Sin embargo, esta política de calidad ha buscado convivir relativamente con una masificación gracias a la diferenciación institucional con expansión de la educación técnica profesional y tecnológica, con relativo menos peso privado y que cubre demandas de sectores de menos recursos económicos, estudios más cortos y de mayor y más rápida empleabilidad en escenarios de remuneración inferiores. Lo significativo de Colombia es que a diferencia de parte de la región, la incidencia del sector privado en la oferta no universitaria es menos que la oferta privada en la educación universitaria.

La regulación de la educación privada alcanza desde 1993 los propios precios de las matrículas, que ven limitados sus incrementos por encima del índice de precios al consumidor. Esto impacta en políticas de incremento de la calidad que siempre se asocian a mayores inversiones y su traslado al precio de las matrículas. Ello, si bien ha pretendido preservar altas rentabilidades, ha facilitado

la expansión de las instituciones privadas eficientes y con mayor porte. Como lo analizó El Observatorio, aunque en 2008 el IPC subió 5,69%, de un

total de 296 valores de matrícula de más de 40 IES en 17 programas de pregrado, se encontró que el 64% aumentaron la matrícula por encima de un 7%, un 21% lo hizo por encima de 15% y solamente un 14% de los pregrados subió por debajo del 14%.⁹¹

El informe muestra la diferenciación de matrículas del propio sector y concluye que

la proyección socioeconómica de la población universitaria muestra que con ligeros aumentos del IPC cada año, un buen número de instituciones de educación superior van descolgando de la posibilidad de acceder a la educación superior privada a más colombianos,

cuyos ingresos solo aumentan asociados a la media de precios. Medido como multiplicador del salario mínimo legal, todas las carreras universitarias aumentaron en 2008 respecto a 2007, resultado de una política de calidad y de la alta fiscalización y control sobre las universidades privadas en los últimos años en forma más intensa, lo cual aumentó la elitización de su cobertura, que incidió en su relativo estancamiento en términos absolutos y de su decrecimiento relativo.

Esta estrategia buscó y alcanzó un aumento significativo del nivel de profesionalización de la gestión universitaria, en el cual las instituciones cada vez dependen menos de las familias y grupos fundadores, y se han ido transformando en verdaderos grupos empresariales profesionales sin fines de lucro y sobre ejes académicos y de mercado, en el marco de un proceso de concentración de la matrícula

⁹¹ *El Observatorio de la Educación Superior*. Nov. 8, 2008.

en algunas pocas instituciones. Ello más allá de un cierto peso religioso de universidades de calidad donde se constata que estas instituciones transfieren recursos a sus órdenes y congregaciones fundadoras.

Cuadro N° 12. Matrícula de la educación superior en Colombia y participación privada

Año	Total matrícula	Índice	Pública	%	Índice	Privada	%	Índice
2000	928.795	100	339.334	36,5	100	590.461	63,5	100
2001	972.715		369.498	37,9		603.217	62	
2002	100.014		416.722	41,7		583.426	58,3	
2003	1.050.032		474.145	45,2		57.587	54,8	
2004	1.113.726		545.185	49		568.541	51	
2005	1.196.690		588.051	49,1		608.839	50,9	
2006	1.281.681		659.228	51,4		622.453	48,6	
2007	1.363.185		737.780	54,1		625.405	45,9	
2008	1.487.186		822.770	55,3		664.416	44,7	
2009	1.570.447	169	883.067	56,23	260	687.380	43,8	116

Nota: datos de 2000 y 2001 de El Observatorio de la Educación Superior. 2002 a 2009. Ministerio de Educación Nacional. Disponible en <https://goo.gl/kSusw>.

La expansión institucional también ha sido muy reducida en los últimos años, y su relativo estancamiento ha contribuido a un mayor proceso de concentración de la matrícula. La Ley 30 de 1992 ya había restringido la expansión institucional al establecer en su artículo 102 que para crear una institución se requería que “la institución tenga recursos diferentes a los que se puedan obtener por concepto de matrículas, al menos por un tiempo no menor a la mitad de la terminación de su primera promoción”.

Ello hace altamente dificultosa la fundación de nuevas instituciones sin la existencia de grupos empresariales que contribuyan a ello. Esta restricción ha contribuido a la regionalización de las instituciones universitarias, a la verdadera conformación de redes nacionales, y a una dinámica mayor de las universidades privadas en Colombia de gestión profesional. De hecho aunque ellas se configuran como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria, donde las corporaciones están fundamentadas en la voluntad de las personas y su interés en desarrollar la institución, en tanto que las fundaciones duran mientras dure el patrimonio administrado y se cumpla la voluntad del fundador, en la práctica Yarce afirma que las diferencias no son notorias.

En general la dinámica de la educación superior ha conformado una educación superior privada altamente mercantil y de gestión profesional en empresas de mercado sin fines de lucro y de rol social, orientadas a la calidad, a partir de instituciones de larga data, sobre la base de una lógica sistémica con pocas diferenciaciones de calidad frente al sector público, que en menor proporción ha ido consolidando un sector de acceso selectivo y pagante apoyado en becas y sistemas de créditos públicos educativos.⁹² Aunque esta dinámica se desarrolló sin presencia de instituciones extranjeras, ya se ha constatado el ingreso de instituciones internacionales con fines de lucro a través de la compra de la infraestructura. Es ésta además una derivación de estrategias de apertura y de firma de Tratados de Libre Comercio que dificulta restringir el mercado interno de educación superior solo a los capitales locales

⁹² En las universidades el promedio de edad era de 42,6 años para el año 2003. Cárdenas S., Jorge Hernán y María Lorena Gutiérrez B. (2003). *La educación superior privada en Colombia*. Caracas: IESALC.

5. La educación superior privada en Chile

Históricamente Chile se ha caracterizado por un modelo dual público-privado sin fines de lucro desde el siglo XIX. La Universidad de Chile fundada en 1842 muy rápidamente perdió su peso monopólico con el nacimiento de la Universidad de Santiago de Chile en 1849, y ambas perdieron el carácter de exclusividad en la educación pública con el nacimiento en 1888 de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Esto marcó el escenario diferenciado y para 1925, la Constitución ya establecía la libertad de enseñanza para todo habitante de la república.⁹³ Tal modelo consolidó concepciones por las cuales lo privado podía realizar fines públicos, lo que derivó en un sistema de financiamiento público a todas las instituciones privadas o públicas. Se asumía que la gestión privada, fuertemente asociada a instituciones religiosas, no implicaba fines de lucro y cumplía un rol público. Tal enfoque terminó consolidando que las instituciones recibieran fondos públicos por su rol de instituciones sociales, y por el otro lado, tuvieran libertad para obtener fondos adicionales de fuentes de mercado, fundamentalmente de la matrícula. Desde la Constitución Política de 1980 ese sistema se consolidó, afirmándose claramente que “los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos”, correspondiéndole al Estado el deber de proteger este derecho.⁹⁴ Libertad de enseñanza más deber de los padres en la educación se complementan, y son la base de la expansión de la educación privada, y un rol del Estado acotado a los intereses particulares.

⁹³ Véase <https://goo.gl/2BReoD>.

⁹⁴ Véase <https://goo.gl/NXqXzC>.

Este marco normativo facilitó un aumento del grado de diferenciación de los sistemas educativos al introducir la libertad de ofrecimiento de servicios educativos, sin fines de lucro formalmente, pero sobre ejes de gestión mercantil que no restringían las lógicas del beneficio y la rentabilidad de las inversiones educativas. Ello consolidó un sector dual diferenciado. Por una parte, un sector público compuesto por un sector estatal y un sector privado dependiente que participan en el Consejo de Rectores y reciben fondos públicos en igual proporción, y un sector privado, nuevo, de tipo más empresarial, más allá de algunas instituciones nuevas confesionales y de elite, el cual a su vez está inmerso en un rápido proceso de apertura al sector externo y a la modernización. El Consejo de Rectores de Universidades Chilenas fue creado en los años 60, cuando había ocho universidades en Chile que se financiaban casi íntegramente con aportes estatales y reducidos ingresos por aranceles. Actualmente el Consejo de Rectores agrupa a 25 universidades (16 universidades estatales y 9 privadas dependientes) y distribuye el Aporte Fiscal Directo a cada una de las universidades miembros -privadas y estatales-, sobre bases competitivas fundadas en un Sistema de Selección y Admisión común.⁹⁵ Este mecanismo dual de financiamiento obliga a estas universidades a emplear una mezcla de financiamiento privado y financiamiento público, para encontrar un óptimo de calidad y de equidad.⁹⁶ De hecho son las instituciones que en todos los indicadores tienen mejor *performance* de calidad gracias a una inversión adicional a los fondos de mercado.

Tal dualidad entre un sector privado con recursos públicos y otro que carece de esos recursos ha sido, y es, un factor de permanente distorsión del mercado educativo,

⁹⁵ *El Mercurio*. Lunes 11 de febrero de 2008.

⁹⁶ Ricardo Paredes, Universidad de Chile. *El Mercurio*. Viernes 5 de enero de 2001.

pero que sin embargo no ha facilitado una tendencia hacia un sector más mercantil y otra hacia uno más académico en forma dominante, ya que el sector público debe financiarse a partir del mercado, donde los fondos públicos son minoritarios. A pesar de esto, por cupos, el sector de las universidades públicas de financiamiento mixto de mercado y estatal ha ido reduciendo su peso en el sector universitario en términos de matrícula. En 2004 las universidades del Consejo de Rectores y las universidades no autónomas (militar) han pasado de un 46% de la matrícula total a un 34% para 2009 frente a las universidades llamadas autónomas, que son las universidades solo privadas que no acceden al aporte fiscal directo.⁹⁷ Si uniéramos estas universidades junto a las 9 privadas miembros del Consejo de Rectores, la matrícula privada sería muy superior a este 66%. Si agregamos la matrícula del ámbito llamado autónomo, que corresponde al sector privado que no recibe fondos públicos a través del aporte fiscal directo, el peso del sector privado en la educación superior en Chile es muy superior y es el mayor de la región; muestra que en condiciones de mayor igualdad competitiva los modelos de gestión privada son más eficientes.

Los indicadores de la educación privada

La matrícula total privada autónoma terciaria de Chile en 1983 era el 30,5% del total de la educación superior que tenía una matrícula de 175.250 compuesta en un 70% por el sector llamado público. Para 2008, este sector representaba el 71,65% de la matrícula terciaria con 576.790 estudiantes frente a los 804.981 del total superior. Ello implicó una tasa anual de 20,6% de crecimiento durante 25 años. Durante

⁹⁷ Véase <https://goo.gl/yEdsRA>.

ese período, o sea el período democrático post Pinochet, el sector llamado público tuvo un crecimiento interanual de la matrícula del 2,5%, o sea ocho veces menos.⁹⁸

El marco constitucional les reserva a las universidades un estatus de plena autonomía en materia académica, económica y administrativa. Inclusive la autonomía permite a las universidades públicas endeudarse libremente.⁹⁹ Sin embargo, dispone una clara separación entre autonomía y cogobierno que caracteriza a toda la región, y reafirma el modelo de gratuidad. La Ley Orgánica de Educación (LOE) excluyó desde 1980 en las nuevas instituciones el cogobierno universitario al establecer que no podrán tener derecho al voto ni los estudiantes ni los funcionarios administrativos.¹⁰⁰ Ello facilitó el financiamiento mercantil y estructuró una lógica de poder focalizada en la academia y en el mercado en tanto factor de regulación, y modificó el rol estudiantil en la dinámica política al excluirlos de la gestión. De hecho Chile es el único país de América Latina donde no hay cogestión estudiantil.

Sobre esta lógica donde hay una mayor competencia en tanto una parte del financiamiento público viene del mercado, el llamado sector privado-privado se expandió significativamente en el país. El conjunto de las instituciones de educación superior atendió para el año 2006 un total de cerca de 656.000 estudiantes, y un 78% se concentró en instituciones privadas, sumando ambos sectores privados.¹⁰¹ Para el año 2009, la matrícula había alcanzado a 809.417 con un sector privado de 639.620 estudiantes que representaban el 79%. La particularidad chilena

⁹⁸ Véase <https://goo.gl/LqUyzn>.

⁹⁹ *El Mercurio*. Martes 21 de diciembre de 2004.

¹⁰⁰ Bernasconi, 2002.

¹⁰¹ Brunner, José Joaquín (2008). "El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada". *Revista Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, V. 13, N° 2, pp. 451-486, jul.

es que las universidades del Consejo de Rectores reciben financiamiento en iguales condiciones, ya sean universidades estatales o universidades no estatales. En los casos en los cuales en la región hay financiamiento público a instituciones privadas no estatales, estos son diferenciados a los de las estatales. Las universidades del Consejo de Rectores representaron en 2009 el 32% de la matrícula total, que corresponden el 58,3% al sector estatal y el restante 41,7% al sector público de gestión y propiedad privada.¹⁰² La matrícula entre 2006 y 2010 creció al 4,7% anual pero mantiene las tasas estabilizadas de crecimiento del sector estatal y privado.

En términos de instituciones, Brunner afirma que el 88% del total que alcanzó a 209 instituciones en el año 2006 pertenece a la categoría de instituciones privadas independientes, o sea no incluyendo las de financiamiento público. La dinámica de las 40 universidades privadas (2001) incentivó un mercado dinámico, diverso y fuertemente competitivo, lo cual facilitó un proceso de concentración donde algunos grupos se han ido configurando como verdaderos *holdings* que agrupan universidades, institutos y colegios, en ese mercado fuertemente competitivo. Los grupos han sido tanto laicos como religiosos y se constituyen en una forma de organización de la gestión educativa privada.¹⁰³ Como referimos, los grupos no son solo laicos, sino también religiosos. Tales son los casos por ejemplo de los jesuitas, quienes crearon la Universidad Alberto Hurtado, y poseen escuelas rurales, siete colegios

¹⁰² Consejo de Educación Superior. Disponible en <https://goo.gl/yEdsRA>.

¹⁰³ *El Mercurio*. Sábado 20 de octubre de 2001. Entre los grupos importantes destacan el instituto Propam, que es una de las redes más grandes de educación superior de Chile, y que posee la Universidad y el Instituto Profesional Santo Tomás, los Centros de Formación Técnica Propam, Cidec y Cepsa, además de tres colegios. También este grupo participó en la fundación de una red internacional que aglutina a 28 universidades tomistas del mundo.

(San Luis de Antofagasta, San Ignacio de Concepción, San Mateo de Osorno, San Javier en Puerto Montt, y San Ignacio Alonso Ovalle y El Bosque, en Santiago) y el Infocap, instituto orientado a dar asistencia y capacitación a los trabajadores. El Opus Dei, por su parte, está estrechamente vinculado a la Universidad de los Andes: tiene los colegios Los Andes, Tabancura y Cordillera. Los Legionarios de Cristo compraron la Universidad Alonso Ovalle, la que pasó a llamarse Francisco de Vittoria. Esta última se fusionó posteriormente con la Finis Terrae. Esta congregación también está vinculada al Colegio Cumbres. Finalmente, la Orden de Shoestat está vinculada a los colegios Nazareth y Monte Tabor, ambos en La Dehesa. Los grupos no son solo locales, sino que son parte de grupos internacionales. Tal es el caso del Grupo Laureate, inicialmente Sylan, que compró diversas instituciones.

La dimensión académica de la educación superior privada

La concentración ha sido también acompañada por una importante diferenciación institucional. Múltiples universidades, como la Gabriela Mistral, Diego Portales, Andrés Bello y Finis Térrea, que solo tienen financiamiento de mercado, se han focalizado en el pregrado, o apenas en algunos postgrados profesionales sin investigación, privilegiando contrataciones de media jornada de profesionales.¹⁰⁴ Tal diferenciación se articula a posicionamientos diferenciados en nichos de mercado. Desde las universidades tradicionales tanto públicas como privadas, se visualiza la existencia de dos mercados notoriamente diferenciados, al afirmar que “no tenemos la competencia de las privadas pues la gran mayoría carecen de un elenco estable de académicos doctorados trabajando a jornada completa.

¹⁰⁴ *El Mercurio*. Domingo 5 de junio de 2005.

Nuestra competencia son las universidades de excelencia que hacen investigación".¹⁰⁵ Las cifras muestran que los mejores alumnos prefieren las universidades tradicionales, entre ellas la Universidad de Chile (pública) y la Universidad Católica (privada), por la formación de sus equipos académicos, sus niveles de investigación y su carácter de elite dado por la selectividad de acceso. Se constituyen como universidades de elite en un mercado reputacional y tienden a educar a las diversas elites sociales.¹⁰⁶ Sin embargo, tal diferenciación no parece haber entrado en contradicción con los niveles de calidad, más allá de las diferencias de recursos financieros. De las 63 instituciones de educación existentes, 47 se han sometido a procesos de acreditación en forma voluntaria, para 2007, en el marco del poder de acceso al impuesto fiscal indirecto que constituye un fondo que se distribuye a todas las instituciones en función de la selección de acceso estudiantil.¹⁰⁷

La concentración se visualiza también en que el sistema chileno ha crecido en los últimos años en el número de matriculados, pero no en el número de instituciones educativas. En 1990 había 300, hoy son 179 instituciones entre universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Dentro de este escenario un grupo pequeño de instituciones se ha masificado, concentrando la matrícula, de modo que 10 instituciones, de las 179 que forman parte del sistema de educación superior, captaban para 2008 el 34% de la matrícula.¹⁰⁸ La concentración de la matrícula también es una derivación de la expansión geográfica con distintas sedes a través del territorio de las instituciones privadas, como es el caso de la Corporación

¹⁰⁵ *El Mercurio*. Domingo 5 de junio de 2005.

¹⁰⁶ *El Mercurio*. Jueves 13 de mayo de 2004.

¹⁰⁷ *El Mercurio*. Lunes 30 de julio de 2007.

¹⁰⁸ *El Mercurio*. Domingo 14 de diciembre de 2008.

Santo Tomás, Universidad de Las Américas, la Universidad del Mar y Arcis. El sector de financiamiento público ha tenido una baja regionalización dada la implantación de sus propias instituciones del Consejo de Rectores.

Se sostiene que la concentración se ha dado en torno a las instituciones más selectivas, a los segmentos menos populosos de los quintiles más ricos y a las carreras universitarias.¹⁰⁹ Ello permitiría referir tal vez la existencia de diversas oleadas en el proceso de concentración, con un primer movimiento focalizado en estos sectores y un segundo movimiento o proceso continuo de expansión de la concentración hacia los sectores de los quintiles más pobres y en las instituciones que ofertan carreras técnicas, que aún, en general, muestran una baja concentración y un mercado altamente fragmentado. Esta dinámica del proceso de concentración mostraría su génesis en los sectores de elite con mayor elasticidad en el precio de sus ofertas y por ende de niveles de renta y, posteriormente, a medida que alcanza niveles de escala, una continuación de la concentración en otros nichos de mercado con menos rentabilidad.

Los números del negocio universitario privado

En Chile los montos de los aranceles son relativamente elevados respecto a los de la región, lo cual, junto a los aportes fiscales, ha permitido una alta rentabilidad de las instituciones y por ende procesos de mejoramiento de la calidad. Ello ha permitido que las universidades privadas suelen estar bien administradas, con plantas centrales altamente profesionales relativamente pequeñas, con un perfil hacia la calidad, derivado de la elevada la composición social

¹⁰⁹ José Miguel Salazar (secretario ejecutivo del Consejo Superior de Educación). *El Mercurio*, Santiago, 14 de diciembre de 2008.

de sus estudiantes, los estándares de calidad sistémicos y las variables de la competencia impuestas por las instituciones públicas. Sin embargo, la diferenciación está dada en los costos de las matrículas, más allá de que el sistema tiende a la masificación apoyado por becas y préstamos, tanto en el sector público como en el privado, a través de un marco normativo de garantía pública de los préstamos que ha contribuido a su expansión.¹¹⁰

El marco legal de apertura, la política orientada a la internacionalización buscando atraer estudiantes extranjeros, los altos aranceles de las matrículas, el ser un sistema en general tanto público como privado basado en lógicas de mercado han favorecido el ingreso de capitales, tanto de grandes fondos externos como inversores locales de otros sectores. Dentro de las inversiones externas, cabe referir el Grupo Laureate con varias universidades e instituciones superiores adquiridas (como AIEP, Instituto Profesional; Escuela Moderna de Música [EMM], Institute for Executive Development [IEDE]; Universidad Andrés Bello [UNAB]; Universidad de Las Américas y Universidad Viña del Mar [UVM]), con inversiones superiores a 80 millones de dólares en adquisiciones, así como el Apollo Group que compró la UNIACC por US\$ 44,5 millones. Todo ello ha consolidado un mercado privado que se calcula que mueve más de US\$ 3.300 millones al año. Estas inversiones en el sector se apoyarían en los siguientes aspectos:

1. El alto crecimiento del mercado. La matrícula ha pasado de 175.250 alumnos totales en 1983, a 804.981 en el año 2008.¹¹¹ El sector privado ha sido el que más ha crecido: entre 1990 y 2008, su matrícula aumentó 1.131%. En 2008, 240.172 alumnos se matricularon en universidades privadas no pertenecientes al Consejo de Rectores y estimando

¹¹⁰ Ley 20027 de 2005.

¹¹¹ Véase <https://goo.gl/LqUyzn>.

un arancel anual de US\$ 3.000, se puede suponer un mercado de US\$ 720 millones.¹¹² Junto al sector público, Brunner calcula que la educación superior mueve en Chile aproximadamente 2,5% del PIB, lo que equivaldría a US\$ 3.394 millones en 2008. En el sector de postgrado el sector privado autónomo recién comenzó a ofrecerlo en 1995, y para ese momento aportó el 3,7% de la matrícula de ese nivel. Para 2008 aportaba el 29% del total de postgrados.

2. Los altos aranceles de las matrículas. Según un informe de la OCDE, Chile tiene uno de los mayores costos de educación superior del mundo, pues el arancel promedio en las universidades públicas es de US\$ 3.140, lo que equivale al 39% del PIB per cápita estimado para 2009 por el FMI. Ello ha permitido altos retornos económicos para las universidades: en 2007, los ingresos por sus operaciones en Chile del grupo Laureate, con tres universidades, para entonces superaron los US\$ 19,5 millones. Como derivación de estos procesos, ha habido un largo y continuo proceso de pérdida de supremacía de las universidades tradicionales (públicas y privadas con financiamiento público) sobre las llamadas privadas que se financian predominantemente del mercado. La principal causa a la que se le atribuye este fenómeno es la fuerte competencia y eficiencia competitiva de las universidades privadas gracias a una mayor capacidad de gestión a partir de los instrumentos de mercados abiertos y el ingreso de capitales privados externos al sector que han permitido niveles de infraestructura muy importantes y por ende niveles de calidad competitivos.

En el círculo universitario se reconoce también que la fuerte campaña publicitaria de las privadas ha afectado el poder de captación de las tradicionales, que no compiten

¹¹² Velez, Marcela. *El Mercurio*, Santiago, 17 de mayo de 2009.

con base en una oferta gratuita y que no logran moverse tan libremente dentro de las lógicas de mercados competitivos.¹¹³ También el sector privado de mercado se ha ido posicionando en el sector de menores ingresos a través del establecimiento de puntos de corte menores en la prueba del PSU.¹¹⁴ Cada año aumenta en forma sostenida el número de postulantes a ingresar en las universidades privadas tanto en términos de cantidad como de diversidad social y origen de procedencia escolar. Los sectores de acceso reciente, que tienen menores niveles de stock de capital cultural, tienden a localizarse en algunas de las instituciones con mejor relación calidad-precio, como por ejemplo la Universidad Andrés Bello y la Universidad de las Américas, ambas del Grupo Laureate, lo cual ha reforzado la concentración de la matrícula en algunas privadas. El ingreso de estos grupos a través de la adquisición de los activos de las universidades muestra además claramente cómo la existencia de un marco normativo que establece que la educación superior privada debe ser sin fines de lucro, no ha sido un factor inhibitorio a la adquisición de universidades y a la obtención de rentabilidad por la inversión realizada. Como siempre, la propiedad no siempre es sinónimo de apropiación. El grupo Laureate concentra la mayor matrícula del país a través de seis instituciones, tres de ellas universidades: la Andrés Bello, la de las Américas y la de Viña del Mar, y tres institutos: Moderna de Música, Profesional y Desarrollo Ejecutivo.

¹¹³ *El Mercurio*. Viernes 4 de enero de 2008.

¹¹⁴ La Prueba de Selección Universitaria es realizada por las 25 universidades del Consejo de Rectores, siendo obligatoria para estas instituciones y referencial para las privadas. Es realizada por el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional (Demre) de la Universidad de Chile.

En el escenario de mercado competitivo, se ha producido además un importante proceso de flexibilización, como son inclusive los procesos de preinscripción previos a la terminación de la enseñanza media o a rendir las pruebas de admisión (PSU). La flexibilidad del sector privado y la ausencia de un marco respecto a la PSU facilitan que solo unas pocas universidades privadas utilicen los resultados de la PSU para establecer los parámetros de ingreso. En general la mayoría no exige puntaje mínimo. La PSU no se usa, en tal caso, sino para obtener el aporte fiscal indirecto (AFI) que se distribuye en función de la selección final de los 27.500 primeros estudiantes de las pruebas PSU. La distribución de los fondos del AFI muestra el crecimiento del sector privado. En 2008 se distribuyeron \$ 19.656 millones en 84 instituciones del sistema, y aumentó el peso del sector privado.¹¹⁵ Entre las 25 primeras instituciones que recibieron fondos, donde tradicionalmente casi no había privadas, hoy se cuenta con 7 universidades.

Tal aumento de la lógica competitiva general, que ha derivado en aumentos de cobertura y de calidad, se expresa también en el país en un fuerte gasto publicitario. Entre enero y marzo de 2003 -período en el que los alumnos se matriculan-, las universidades gastaron más en publicidad

¹¹⁵ Mientras que gran parte de las universidades estatales captaron menos recursos que en 2007, otros planteles experimentaron alzas en los montos recibidos. Ese es el caso de la Universidad del Desarrollo, que pasó del número 16 en el *ranking* del AFI, al número 11, aumentando en un 42% la suma obtenida el año anterior. “Las universidades privadas de excelencia están captando cada vez mejores alumnos en desmedro de varias universidades tradicionales y de otras privadas, concentrando la calidad”, advirtió Ernesto Silva, rector de la institución. Donde también se alegraron fue en la Universidad de los Andes, ya que entraron al *top ten* del *ranking* AFI. Lograron el noveno lugar con un 24% más de montos que en 2007, lo que se traduce en \$ 544 millones. “El AFI es una forma de financiamiento muy positiva que crea un círculo virtuoso, por el que se promueve la calidad de la educación beneficiando a las instituciones que por su reconocida capacidad, logran atraer a los mejores alumnos”, dijo el rector Orlando Poblete. Disponible en <https://goo.gl/puyNDy>.

que los bancos, las bebidas, los automóviles o los supermercados; según la firma de publicidad y mercadotecnia Penta/Mac Gready, son, como rubro, el tercero en tamaño, con un gasto en dicho trimestre de casi 15 millones de dólares.¹¹⁶ Se ha estimado que las universidades privadas tienen un gasto más de 25 millones de dólares anuales en publicidad.¹¹⁷ El aumento del gasto publicitario es una derivación de dinámicas competitivas de mercado y aumenta con la diferenciación institucional. En la región muestra un crecimiento sostenido alcanzando dimensiones cada vez más significativas.¹¹⁸ Muchas universidades han creado radios y canales para apoyar sus ofertas académicas.

La internacionalización de la educación superior privada

El aumento del mercado ha permitido aumentos de las matrículas y también de la calidad de los procesos, lo cual ha contribuido a la creciente atracción y la movilidad de estudiantes extranjeros. La lógica mercantil en Chile ha sido, sin embargo, tanto un factor de atracción como de expulsión. Sin duda la mejor relación precios-calidad para muchos está fuera del país, mientras que en la región hay fuerte gratuidad en las universidades públicas. Así, más de 800 chilenos se matricularon en universidades de Latinoamérica en 2008. La mayoría lo hace en Argentina, atraída por los aranceles gratuitos. El número de estudiantes extranjeros en Argentina ha crecido 6 veces en los últimos 4 años. Argentina por la gratuidad concentra las preferencias de los chilenos: siete de cada diez que emigran al resto

¹¹⁶ *El Mercurio*. Sábado 6 de noviembre de 2004.

¹¹⁷ *El Mercurio*. Jueves 13 de mayo de 2004.

¹¹⁸ En Colombia al inicio del periodo académico los avisos de las universidades representan el 20% de la publicidad de los medios de comunicación. Jorge, Jorge (2004). *La educación superior en Colombia*. IESALC-UNESCO.

del continente lo hace a Argentina, que ha vivido desde la devaluación de 2002 un *boom* en capturar el interés de estudiantes de Chile. En 2004 110 jóvenes chilenos se inscribieron en las universidades y en 2007 el número de chilenos que ingresaron a las universidades argentinas se elevó a 650. Las instituciones con más demanda son la Universidad de Buenos Aires y el Instituto Universitario Nacional de Artes. De acuerdo con datos de la UBA, los chilenos se inclinan principalmente por Medicina. Según sus registros, 350 jóvenes intentaron obtener uno de los cinco cupos que entregó la universidad para 2008. La motivación de estos estudiantes es el alto costo arancelario en Chile, más que las vallas que impone la PSU, ya que la propia UBA, aunque no tiene prueba de ingreso, impone un examen del Ciclo Común, que se rinde al final del primer año, y así permite definir quiénes entrarán a la carrera definitiva, con lo que la prueba se constituye en un verdadero colador. Más allá de los niveles selectivos, con el costo del arancel en Chile, una persona puede vivir en Buenos Aires como estudiante de dedicación exclusiva.

6. La educación superior privada en Costa Rica

La dinámica de la educación superior en Costa Rica está caracterizada por un modelo de tipo dual de diferenciación reducida. Por un lado, un sector público de calidad y fuertemente homogéneo sobre la base de un modelo de acceso doblemente restringido, en tanto existen exámenes selectivos de acceso y pago aunque reducido de sus matrículas. El sector público ha estado constituido por tres universidades presenciales de acceso doblemente selectivo, cupos y matrículas, y una universidad a distancia con selectividad inclusive de cupos y pago también pero

menor, con voluntad de especialización diferenciada, ciclo básico común, estándares compartidos y una orientación hacia la calidad.¹¹⁹ En mayo de 2008 por mandato de la Ley Orgánica N° 8638 se ha creado la Universidad Técnica Nacional, que unifica a diversos institutos terciarios públicos orientados a la oferta técnica y los conforma como nivel universitario. La diferenciación del sector público es con base en cierta especialización y costos donde la Universidad de Costa Rica (UCR), la primera universidad del país pública creada en 1940, mediante la Ley N° 362, tiene los costos más elevados.¹²⁰

Este doble sistema, cupos y matrícula en función de las demandas crecientes de acceso, ha sido el motor de la expansión privada que inicialmente se ha desarrollado sobre la base de una relativa flexibilidad de los estándares de calidad. La expansión de la educación superior se ha fundado en una competencia desigual. Mientras que las instituciones públicas matriculan el 31,11% del total de la población universitaria, ellas reciben el 100% de los fondos públicos disponibles para educación superior. Estos fondos subsidian la educación de cada uno de los estudiantes que se matriculan en las instituciones públicas por medio del cobro de bajas tarifas de colegiatura, equivalentes a un 8% del costo real de su educación. Sin embargo, el 51,44% de estos estudiantes tenían suficientes recursos para poder

¹¹⁹ En 2008 se creó por ley una nueva Universidad Técnica, sobre la base de la unificación de los institutos tecnológicos terciarios a los cuales se les dio rango superior. Dicha nueva universidad no está integrada aún al Consejo Nacional de Rectores, nació como decisión política enfrentada a las universidades públicas y fue derivada de una demanda de las instituciones terciarias de alcanzar nivel universitario.

¹²⁰ "En cuanto a costos, lo máximo que la UCR cobra por semestre es €102.960 para el estudiante que matricula al menos 12 créditos, mientras que el costo mínimo de estudiar dos materias en una privada por cuatrimestre es €75.000". Disponible en <https://goo.gl/yLXjmD>.

pagar la colegiatura de colegios privados.¹²¹ El sector privado, inicialmente desregulado y hoy con creciente regulación, incluye instituciones con y sin fines de lucro, sobre la base del marco constitucional de 1949 en cuyo artículo 79 se dispone que “se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante todo centro privado estará bajo la inspección del Estado”.¹²² El artículo 80 por su parte dispuso que “la iniciativa privada en materia educacional merecerá estímulo del Estado, en la forma que indique la ley”.¹²³ Las instituciones privadas alcanzaron a 50 universidades en un país de apenas 3,5 millones de habitantes, inicialmente como referimos con amplia libertad de gestión y aún en un escenario en el cual se carece de datos fidedignos de la matrícula privada en tanto no están obligadas estas instituciones a entregar información.¹²⁴

La dimensión institucional de la educación superior

El modelo dual funciona sobre la base de mecanismos diferenciados de regulación. Desde el lado del sector público, las universidades están integradas en el CONARE (Consejo Nacional de Rectores), en tanto que en el sector privado se regulan y supervisan a través del CONESUP (Consejo Nacional de Educación Superior), en el cual, si bien tienen representación las universidades privadas, los colegios profesionales y el CONARE, el órgano fun-

¹²¹ Castro Montero, Silvia. *Políticas públicas en educación superior*. Disponible en <https://goo.gl/4n9NLz>.

¹²² CONARE (2003). *Informe Nacional sobre la Educación Superior*. IESALC. Disponible en <https://goo.gl/wxAAqm>.

¹²³ Véase <https://goo.gl/QHgpTE>.

¹²⁴ La información de la matrícula procedía de la Encuesta de Hogares por Muestreo. En 2002, en el marco de un Convenio con IESALC, el CONARE solicitó a las privadas el suministro de datos. Desde 2009 hay una cooperación entre las universidades públicas y privadas, siendo uno de los ejes la cooperación y la conformación de un sistema estadístico nacional integrado.

ciona como un instrumento del Ministerio de Educación. Este Consejo Nacional de la Educación Superior Privada -CONESUP-, creado mediante la Ley N° 6693, en diciembre de 1981, funciona adscrito al Ministerio de Educación Pública -MEP-, con el propósito de autorizar la creación de las universidades privadas y regular su funcionamiento, según los requisitos establecidos por ley y el respectivo reglamento. Es el organismo encargado de la autorización para el funcionamiento de las instituciones, de las escuelas y carreras (previo estudio de OPES), la nomenclatura de grados y títulos así como sus modificaciones. Inclusive actúa sobre la fijación de las tarifas de matrícula y costos de los cursos. Es el ente encargado de dar seguimiento a lo autorizado y de estimular la autoevaluación, el mejoramiento y la acreditación de las carreras ante los sistemas nacionales de acreditación. Sin embargo, su estructuración ha determinado una fuerte laxitud a sus políticas en términos de una tendencia a la libertad de oferta en términos de programas e instituciones.¹²⁵ En los últimos años por la vía de una nueva reglamentación y de la propia gestión, se ha vuelto un ámbito de alta y creciente regulación y de restricción a los espacios autónomos de la iniciativa privada. Actualmente el CONESUP autoriza el funcionamiento de las universidades privadas, avala las sedes regionales que esos centros de educación quieran abrir, al igual que autoriza las carreras que se imparten. El sistema se basa en el establecimiento de parámetros específicos mínimos de estándares de funcionamiento para las ofertas del sector

¹²⁵ El Consejo Nacional de la Enseñanza Superior Universitaria Privada (CONESUP), adscrito al Ministerio de Educación Pública por Ley N° 6693 de 27 de noviembre de 1981, tiene como funciones coordinar y regular todo el funcionamiento de las instituciones universitarias privadas. El CONESUP se rige por el Reglamento General del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Privada, del 24 de abril de 1996.

privado.¹²⁶ Su baja capacidad institucional, su rigidez y dificultades de un funcionamiento eficiente y la necesidad de un control externo más laxo, así como su rol variable asociado a los diversos gobiernos, han llevado a que desde 2008 se haya planteado un cambio en el rol de evaluación y autorización de la oferta de programas al CONARE.

Actualmente el sector privado se compone de 50 universidades autorizadas por CONESUP, que imparten un total de 1794 carreras con grados académicos de bachillerato, licenciatura y maestrías, así como de otras 34 instituciones privadas llamadas parauniversitarias y seis instituciones universitarias internacionales.¹²⁷ Está organizado mayoritariamente en la Unión de Rectores de Universidades Privadas (UNIRE), que nuclea a 38 de esas instituciones.¹²⁸ El sistema de educación superior en Costa Rica se tiende a fragmentar entre calidad en el sector público asociado a cupos y precios de matrícula junto a un alto financiamiento público; un sector de privado cada vez más concentrado de estándares crecientes de calidad y con una matrícula en aumento, y finalmente un tercer sector privado de muchas y pequeñas instituciones de relativos bajos estándares y en relativo proceso de decrecimiento. Este sector está siendo sujeto de mayores controles y presiones públicas y puede ser visualizado en una situación de obligatoria venta o fusión, y continuación de decrecimiento y cierre.

¹²⁶ Del total del personal académico de cada universidad, no más del 20% puede ostentar solo el grado de bachiller universitario; al menos un 80% debe tener como mínimo una licenciatura; el 20% de los profesores deberán contar con una experiencia universitaria mínima de cinco años en docencia, investigación o acción social; y la experiencia mínima del 10% de los educadores de cada universidad privada debe ser mayor a 10 años. Disponible en <https://goo.gl/Uyxx-jl>.

¹²⁷ Evelyn Chen, directora ejecutiva de la entidad, véase <http://www.vueltaenu.co.cr/>.

¹²⁸ Véase <https://goo.gl/29NweP>.

El control de calidad se daba desde los estándares mínimos, pero está avanzando un sistema de regulación también en la acreditación de calidad. Siguiendo la lógica de la mayor parte de la región y de que se ha definido como la primera fase de la evaluación, la acreditación es voluntaria.¹²⁹ solo el 4% de las carreras universitarias estaban acreditadas para inicios de 2008: de las 1.200 carreras en funcionamiento en el país, solo 46 tenían acreditación, en tanto apenas otras 14 estaban en proceso de obtener ese reconocimiento.¹³⁰ Para 2010 los programas acreditados habían alcanzado a 68, de los cuales 18 habían sido reacreditados, siendo su alta mayoría en el sector público. Ello asociado, en parte, también al alto costo de los procesos de evaluación y acreditación y a enfoques académicos de los criterios de calidad. Los entes que certifican la calidad de las carreras en Costa Rica son el Sistema Nacional de Acreditación Superior (SINAES) y el Sistema de Acreditación de Carreras de la Educación Superior Universitaria Privada Costarricense (SUPRICORI), siguiendo el modelo dual referido. Sin embargo en los últimos años, en el marco de la construcción de una lógica sistémica, el sector privado abandonó la agencia de acreditación y ha comenzado a plegarse al proceso de acreditación en el SINAES, derivado de la Ley de Fortalecimiento del SINAES de 2009, que dispuso que el Estado y sus instituciones deben dar prioridad a los profesionales graduados de carreras acreditadas en sus procesos de selección y contratación.¹³¹ Este marco legal impulsó procesos de acreditación pero también fue visualizado como un cambio en la dinámica a favor de una

¹²⁹ Rama, Claudio (2010). *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias*. México: Instituto Latinoamericano de Comunicación Educativa (ILCE).

¹³⁰ Véase <https://goo.gl/PK716j>.

¹³¹ Ley N° 88798 de 2010. "Ley de Fortalecimiento del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior".

mayor diferenciación institucional e inclusive contribuyó a la propia extranjerización de las universidades privadas, ya que una de ellas se vendió casi asociada a este proceso.¹³²

El modelo dual de supervisión diferenciado parece estar derivando hacia un modelo unificado de regulación bajo supervisión sistémica indirecta de las universidades públicas autónomas en el marco de una creciente concentración de la matrícula privada en pocas instituciones. Inicialmente se planteó un acuerdo en el año 2008 entre el Ministerio de Educación y el CONARE, que establecía que este órgano de las universidades públicas tuviera a su cargo el análisis de las propuestas curriculares que presenten las universidades privadas para la apertura o modificación de carreras. Según el acuerdo, el CONARE tendría a su cargo revisar la estructura del plan de estudios para determinar la congruencia del enfoque curricular con respecto al plan, vería el grado de coherencia del contenido de los programas, analizaría los objetivos y revisaría si la carga académica (número de créditos) era la correcta. Igualmente el CONARE debería analizar los criterios sobre los requisitos de graduación y que el título de la carrera sea coherente con todo el plan de estudios propuesto y la fundamentación técnica de la oferta académica. Además, valoraría el análisis comparativo que haga una universidad con respecto a otra, cuando abra una carrera.¹³³ Aunque al momento ello no se ha instrumentado, este es un objetivo de las universidades privadas reunidas en UNIRE, lo cual ha abierto un camino hacia la regulación sistémica derivada de la incapacidad técnica, la lentitud y hasta la

¹³² Información personal de un rector de una universidad privada del país. La venta (1,2 millones sobre una matrícula de 300 estudiantes) se realizó a empresarios del sector de educación venezolano, acompasado al tiempo al proceso de emigración masiva desde Venezuela de sectores medios y profesionales.

¹³³ Véase <https://goo.gl/wPLT7t>.

arbitrariedad de los procedimientos en el ámbito ministerial.¹³⁴ La estrategia de regulación busca superar el modelo dual y propende a que el nivel de las carreras de las universidades privadas sea al menos similar al de las públicas, al tiempo que jerarquiza claramente el sistema universitario en forma cogestionada entre las universidades públicas y privadas como articuladoras de la supervisión y control, con un peso destacado del sistema público. Este relacionamiento inició un camino, inexistente previamente, de articulación sobre estándares mínimos de calidad e información transparente entre las universidades públicas y las privadas, en el marco de la construcción de sistemas universitarios más articulados y con estándares sistémicos, y sobre lógicas fuera de la dinámica estatal de regulación.

La expansión del sector privado

La expansión del sector privado tanto en términos institucionales como de la matrícula ha sido muy marcada y reciente. Las universidades privadas apenas se iniciaron en 1975, posteriormente a un proceso de diferenciación del sector universitario público con la creación de varias universidades que superaron el modelo monopólico de

¹³⁴ Entre los acuerdos se estableció: “Estudiar la posibilidad de aprovechar por parte de las universidades privadas la experiencia y conocimiento generado por OPEs en el establecimiento de instrumentos y procedimientos para la aprobación y modificación de carreras, a fin de encaminarnos a la aplicación de un sistema de revisión y aprobación de carreras coordinado”, y “establecer una política que favorezca una cultura por la calidad en las universidades costarricenses, que respalden los procesos de autoevaluación y autorregulación, tendientes preferentemente a culminar procesos de acreditación (carreras, instituciones y profesores)”. Declaración de “Compromiso del II Encuentro de Rectores de las Universidades Costarricenses” (San José, Costa Rica, 9 de junio de 2009), reafirmado en las líneas de trabajo y en las conclusiones también del III Encuentro de Rectores de las Universidades Costarricenses (San José - Costa Rica, 28 de setiembre de 2010). Consejo Nacional de Rectores (CONARE) - Unidad de Rectores de las Universidades Privadas de Costa Rica (UNIRE), San José - Costa Rica, 28 de setiembre 2010.

la Universidad de Costa Rica. La primera fue la Universidad Autónoma de Centro América (UACA) por Decreto N° 5622-E del 23 de diciembre de 1975. Dicha universidad inició sus funciones descentralizadas en 1976 a través de colegios afiliados que la conformaron y hasta 1988 estuvo integrada por 18 colegios afiliados, de los cuales posteriormente varios se transformaron en universidades independientes.¹³⁵ La UACA mantuvo su hegemonía como universidad privada hasta 1986 siendo la única que graduaba profesionales. A partir de 1988, se empezaron a graduar los primeros profesionales egresados de otras universidades privadas.

El eje del crecimiento del sector privado ha estado asociado al desequilibrio entre los cupos del sector público y las demandas de acceso, a una dinámica competitiva dado el modelo no gratuito y su orientación a la selección de acceso, a la calidad y mayor disposición a la investigación y enfoques académicos en el sector público. Debe agregarse igualmente la existencia de un sistema de facilidades para el pago de los estudios en el sector privado a través de préstamos blandos otorgados por el Consejo Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE). En 2007, las cuatro universidades públicas rechazaron 48.000 solicitudes de ingreso por falta de espacio. La demanda por la educación superior y la imposibilidad de las instituciones públicas por atender esta solicitud, unido a algunas de las características de las universidades privadas (ausencia de requisitos de admisión, periodos académicos y ciclos cortos, mayor diferenciación de niveles de calidad, costos menores), fue lo que expandió la educación superior

¹³⁵ Véase <https://goo.gl/VmrE7j>.

privada. Durante un tiempo, también contribuyeron a esa explosión las limitaciones de CONESUP para dar seguimiento al funcionamiento de las universidades privadas.

Además los niveles de flexibilidad del sector privado son muy superiores y sus cursos son por cuatrimestres y no por semestre, como en las públicas, así como también tienen horarios flexibles que facilitan compatibilizar el trabajo y el estudio.¹³⁶ Desde 2007 el CONESUP ha realizado un acuerdo de incorporación de la educación virtual en las universidades privadas como una forma de autorizar las propuestas en esta modalidad y permitir mayor flexibilidad a estas iniciativas de las instituciones.¹³⁷

Todas las instituciones universitarias privadas, salvo una, fueron creadas entre 1985 y 2000: 47 en apenas 15 años.¹³⁸ A partir de esta década se concentra el otorgamiento de los títulos universitarios por parte de la educación privada.¹³⁹ A modo de ejemplo solo en el año 2006 se emiten el 62,3% de los títulos por parte de las universidades privadas y el 37,7% por parte de las estatales. Para 2010 el otorgamiento de títulos del sector público se había reducido al 31,1 %. En el informe del Estado de la Educación, del proyecto Estado de la Nación, se indica que en 2008, 83.200 personas estudian en una universidad privada, lo que representa el 53% del total de los estudiantes

¹³⁶ Véase <https://goo.gl/KGjmjG>.

¹³⁷ En la sesión del mes de noviembre del año 2007, dado que en la ley de creación no se contempla aspecto alguno relacionado con esta modalidad.

¹³⁸ Ruiz, Ángel (2000). *La educación superior en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica. Disponible en <https://goo.gl/GxweUC>.

¹³⁹ Información ubicada en el capítulo 2 del Informe del Estado de la Educación Costarricense, del año 2008, preparado por El Estado de la Nación, Defensoría de los Habitantes y CONARE, con el aporte del Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes, citado por José Luís Torres R. y Thais Castillo Alfaro. "La educación a distancia en Costa Rica", en Rama, Claudio y Torres, Patricia (2009). *La educación a distancia en América Latina*, Florianópolis: UNISUL.

universitarios.¹⁴⁰ El proceso ha continuado. De acuerdo con un análisis realizado por UNIRE y según datos de 2009, la población activa que está en la universidad en el país es de alrededor de 188.500 estudiantes, de los cuales el 44% está en universidades públicas y el 56% en universidades privadas.¹⁴¹

Adicional a la existencia de 50 universidades, es necesario resaltar la característica de la existencia de una alta cantidad de sedes. Las subsedes y recintos de las cuatro universidades públicas pasaron de 15 en 1976 a 61 en 2006, en tanto que los centros educativos terciarios privados contabilizan 146 sedes en diferentes partes del territorio nacional.¹⁴² Esta fuerte expansión regional ha contribuido a mayores aumentos de cobertura.

Cuadro N° 13. Evolución de la matrícula del sector privado

	1985	1990	2000	2003	2005	2009
Total matrícula de educación superior	63.771	74.726	141.629	168.989	186.208	188.500
Privada	18,5%	23,6%	53 %	53,55%	53%	56%

Fuente: “La educación superior universitaria en Costa Rica: CONARE, 2004”. Disponible en <https://goo.gl/qp1jfK>. Informe del Estado de la Educación para el 2009. UNIRE.

Dada la ausencia de información confiable de la matrícula privada, el indicador que se suele utilizar es el de los diplomas otorgados. Desde 1998 los diplomas

¹⁴⁰ CONARE (2008). *Informe del Estado de la Educación Costarricense*.

¹⁴¹ Véase <https://goo.gl/65KVLK>.

¹⁴² Véase <https://goo.gl/MjBz6B>.

otorgados por las instituciones de educación superior privadas han superado a los certificados entregados por las públicas.

Cuadro N° 14. Participación del sector privado en el egreso

Universidades	1997	1998	2007
Estatales	8930	9313	11.370
Privadas	8584	12111	19.876
Total	17.514	21.424	31.249
% privado	49%	56,5%	63,6%

La expansión de la educación superior privada ha estado asociada también a un marco económico que facilitó tal proceso a partir de su diferenciación entre con o sin fines de lucro, al permitirse que las instituciones puedan ser sociedades anónimas. Para esas instituciones en el año 2001 se aprobó la Ley No 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, que gravó a las entidades de educación superior privada con el impuesto de renta. Hubo iniciativas de exoneración pero no prosperaron y se consolidó un esquema de instituciones privadas con fines de lucro y pago de impuestos a la renta.¹⁴³ Al disponerse que las fundaciones pasaran a pagar impuestos se habilitó que ellas se consideraran igual que las sociedades anónimas. Este camino habilitó que la mayor parte de las instituciones de educación superior privadas pasaran de estar en funcionamiento bajo asociaciones civiles para transformarse en sociedades anónimas. Esta estructuración facilitó la expansión de las instituciones con fines de lucro y la libertad de ofrecimiento del servicio, más allá de la fuerte

¹⁴³ Véase <https://goo.gl/m6mw6B>.

regulación. La libertad económica sin embargo no es total y el propio lucro es también controlado ya que se regulan las tarifas de las matrículas, las cuales deben ser aprobadas por el Consejo Nacional de Educación Superior (CONE-SUP) y se calculan por el índice de precios al consumidor (IPC). Las universidades pueden solicitar aumentos en sus tarifas dos veces al año y deben demostrar que el incremento es necesario para su adecuado funcionamiento.¹⁴⁴ En este proceso la regulación comienza a ser también de su capacidad de autofinanciamiento. En este contexto, en febrero de 2011, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de ley llamado de “Solidaridad tributaria” que plantea gravar los servicios de educación en general con un impuesto al valor agregado (IVA) del 10%, en contraste con el 14% de la tarifa general del impuesto propuesto. La reforma propone incrementar el impuesto a la educación privada en 10%, porcentaje que, de acuerdo con el proyecto, solamente se aplicará a carreras acreditadas por el Sistema Nacional de Educación Superior (SINAES). En el caso de las carreras no acreditadas, el impuesto sería de 14%. Actualmente la educación estaba exonerada del impuesto al valor agregado, tal política en caso de prosperar contribuirá a aumentar el proceso de concentración, más allá de que reducirá el nivel de cobertura de la educación privada al aumentar sus costos.

Concentración e internacionalización de la educación superior privada

El marco de instituciones con fines de lucro ha favorecido el proceso de internacionalización de la educación privada con la presencia de cinco universidades extranjeras que representan el 10% del total de las instituciones y cuya expansión ha sido a su vez acompañada con una

¹⁴⁴ Véase <https://goo.gl/CkbFxE>.

creciente regulación de la educación privada. Hay en este sentido una correlación estrecha entre regulación y expansión privada transnacional y concentración de la matrícula. El ingreso de instituciones internacionales se ha realizado exclusivamente a través de la compra de instituciones existentes. El grupo Laureate Education Inc. de Estados Unidos adquirió dos populares centros privados de educación superior en el país y un instituto de formación.¹⁴⁵ Ellos son la Universidad Latina y la Universidad Americana (UAM), así como el Instituto Latino de Formación Integral (Ilafori), pertenecientes al Consorcio Pro-Educación, de capital mexicano.¹⁴⁶ Con esta transacción, adquirieron la facturación de más de 20.000 estudiantes. Tal adquisición por su parte fue una derivación de la que llevó a cabo el Grupo Laureate de la Universidad Tecnológica de México (Unitec), ya que Pro-Educación era propietario de esas tres instituciones.

La concentración de la educación superior privada se constituye en una tendencia muy marcada, que ha acompañado el aumento de la cobertura privada y se verifica en el grado de descentralización de sus sedes además de en el aumento del porcentaje de egresados por parte de algunas instituciones. Este proceso de concentración tiene varios factores impulsores. Entre ellos la propia articulación histórica entre el sector universitario y parauniversitario privado, que ha construido múltiples alianzas estratégicas en el sector privado, derivado de que muchas universidades privadas se originaron en instituciones parauniversitarias, o de que algunas universidades son tuteladas por

¹⁴⁵ Véase <https://goo.gl/pVGBwR>.

¹⁴⁶ La Universidad Latina está presente en el país desde 1989. Su sede central está en San Pedro de Montes de Oca y tiene sedes en Santa Cruz, Cañas, Puntarenas, Palmares, Grecia, Guápiles, Limón, Pérez Zeledón y Paso Canoas. Por su parte, la UAM fue fundada hace 11 años (1997). Su campus principal está en Los Yoses y cuenta con subsedes en Cartago y Heredia.

organizaciones o fundaciones que también administran una o más instituciones parauniversitarias. También en este sector, más allá de ser reducido, la matrícula privada es muy superior a la del sector público paraestatal.

La concentración ha sido impulsada por la lógica de mercado en el marco de la proliferación de instituciones, el ingreso de instituciones internacionales, y una creciente demanda –y exigencia– de calidad por el mercado, que requiere la existencia de mayores escalas de tamaño de las instituciones para poder acometer las inversiones en infraestructura y en el propio funcionamiento académico de acuerdo con los estándares públicos requeridos. En este sentido, el aumento de la escala de algunas instituciones privadas y su alto nivel de concentración parecen ser también una derivación del aumento regulador del sector público, más allá de la lógica competitiva del mercado.

La velocidad de expansión de la educación privada de los 90, en términos de matrícula, instituciones y egreso, se ha reducido en la década del 2000, caracterizado por el estancamiento en la creación de nuevas instituciones privadas, el ingreso de grupos extranjeros más sólidos de gestión, una acentuación del carácter mercantil y profesional en la gestión de las instituciones privadas, un aumento de la diferenciación entre ellas, lo cual ha contribuido a un proceso de concentración, fusión y achicamiento de algunas instituciones. Mientras que en el año 1998, siete instituciones que representaban el 14% de las existentes tenían un egreso de más de 300 profesionales por año que representaban el 52% del total de graduados del sector privado; en 2007, una sola institución privada, la Universidad Latina, representó el 18% de los egresados del sector privado.

7. La educación superior privada en Ecuador

Las primeras universidades de Ecuador fueron establecidas por las comunidades religiosas de los dominicos, los jesuitas y los agustinos en la época colonial. Posteriormente con la expulsión de la Compañía de Jesús en 1776, tales instituciones se unieron para crear la Universidad Santo Tomás de Aquino como universidad de la Corona española en 1787. Tal modelo privado se mantuvo monopólico hasta el Decreto de Simón Bolívar del 18 de marzo de 1826, que crea la Universidad Central de Quito a partir de la estatización de la Universidad Santo Tomás. Posteriormente, en 1867 por decreto legislativo se crean las universidades de Guayaquil y la de Cuenca, con lo cual se conforma un modelo universitario descentralizado regionalmente de carácter público y no monopólico.

Las reformas liberales del siglo XIX, con la toma del poder por Eloy Alfaro, marcan un amplio esfuerzo de renovación y modernización de la sociedad ecuatoriana y del sistema educativo. El programa de la reforma liberal de 1895 declara que se trata de una revolución de carácter laico y con fuerte acento anticlerical, que separa al Estado de la Iglesia, frena toda intromisión clerical en la política, nacionaliza y seculariza al clero, nacionaliza los bienes de manos de las órdenes religiosas y se institucionaliza la “educación pública laica y obligatoria” como mecanismo para limitar la influencia ideológica de la Iglesia y los sectores conservadores.¹⁴⁷

En ese espíritu en octubre de 1922 las luchas estudiantiles conquistan la cogestión estudiantil, cuya representación alcanza a un tercio de los votos de los profesores en

¹⁴⁷ Universidad Central de Ecuador (2007). *La educación superior en el Ecuador* (inédito).

las Juntas Administrativas y en las Juntas de las Facultades de las Universidades y en 1925, la Junta de Gobierno Provisional promulga la Ley de Educación Superior, que reconoce la autonomía universitaria, en lo que se refiere a su funcionamiento académico y administrativo. El número de estudiantes con derecho a voto oscila entre el 10% y el 50% del total del personal académico, con la condición de que cumplan con asistencia regular y hayan aprobado el primer año o ciclos equivalentes. Los empleados y trabajadores titulares con derecho a voto son aquellos que tienen esta calidad por más de un año en la institución y su representación equivale al 10% del total del personal académico.

Ya para 1943 cuando se realiza la primera reforma universitaria las universidades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Loja, conformaban un sistema universitario autónomo, independiente y cogestionado, que recibía recursos públicos pero que también se basaba en los ingresos de las matrículas, por la Constitución de 1945 que declaraba que las universidades eran autónomas. En este escenario, en 1946 Velasco Ibarra, en el marco de la reconstrucción de la relación con la Iglesia, mediante Decreto 1228 de ese año, autoriza la creación de universidades particulares, con el propósito de permitir ese mismo año la fundación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).¹⁴⁸ En

¹⁴⁸ “La primera universidad particular en ser creada fue la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, en julio de 1946, con el carácter de cofinanciada por el Estado. Su fundación implicó un cambio profundo en el ambiente político académico de la época y significó un remezón al sistema imperante. El Ecuador había sufrido el 41 un conflicto internacional con el Vecino del Sur y no salió bien parado del tratado de límites de ese año, hecho que, entre otros como la intranquilidad política y económica, hizo posible el apareamiento de la educación particular de nivel universitario auspiciada por la Iglesia Católica y la revitalizada derecha ecuatoriana”. Universidad Internacional Del Ecuador (2005). *Información general ampliada de la educación superior universitaria en el Ecuador* (UNESCO/IESALC), Quito. Disponible en <https://goo.gl/MaV6R4> (revisión 8/4/2010).

el año 1952 la esta universidad recibió el primer aporte público decretado por el Congreso con lo cual se instituyó la financiación pública a la educación privada sobre el eje de la cofinanciación.¹⁴⁹ El financiamiento público a la educación privada será complementado años después a partir de la creación de un sistema de donaciones a partir de la exoneración del 25% del Impuesto a la Renta.

La temprana diferenciación institucional lleva en 1964 a la promulgación de la Ley de Educación Superior, sobre la cual se inicia un camino sistémico de regulación de la educación superior. Inicialmente, en 1966 se funda el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), con el propósito de coordinar el funcionamiento de las universidades y escuelas politécnicas del país que se habían ido creando. Con el retorno a la vida democrática, el 10 de agosto de 1979 se expide una nueva Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas, que permite la creación del Consejo Nacional de Universidades y Escuelas Politécnicas (CONUEP) conformado por los rectores de la universidades y escuelas politécnicas oficiales y particulares, uno de los cuales lo preside, por un representante del Ministerio de Educación y Cultura, quien debe ser profesor universitario o politécnico, por un miembro del Consejo Nacional de Desarrollo, por los representantes de los profesores universitarios y escuelas politécnicas oficiales y particulares, por los presidentes de las federaciones de estudiantes, y por un representante de los trabajadores de la universidades y escuelas politécnicas.

Para finales de los 90, se produjo la explosión de la matrícula estudiantil que creó un desajuste estructural y funcional puesto que no se contaba con la infraestructura ni los recursos económicos para cubrir las crecientes

¹⁴⁹ Pontificia Universidad Católica del Ecuador (2007). *PUCE, 61 años de servicio al país*. Quito: PUCE.

demandas. Fue el detonante para la gestación de una serie de universidades e institutos particulares sin el aval técnico y académico requerido, y al tiempo para una nueva organización sistémica de regulación a partir de las disposiciones de la nueva Constitución, expresadas en la Ley de Educación Superior de mayo de 2000, que crea un Sistema Nacional de Educación Superior y una regulación y arquitectura regulacionista a través del Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación (CONEA) y el Consejo Nacional de Educación Superior (CONESUP), ambos a su vez con amplia participación de todos los sectores universitarios, incluyendo las universidades particulares, los colegios profesionales y el Congreso Nacional. Sin embargo, el marco normativo que dispone que todas las universidades ecuatorianas deban ser sin fines de lucro se mantiene, a pesar de que desaparece el marco de financiamiento público en las nuevas universidades que se crean. Las universidades particulares cofinanciadas que se inician con la Universidad Católica en 1946 se mantienen hasta 1993 cuando se alcanza a las siete. Desde ese momento, cuando se crea la primera universidad autofinanciada, todas las 31 siguientes serán fundaciones sin fines de lucro pero de financiación de mercado.

La dimensión institucional de la educación superior privada

La expansión y diferenciación institucional, en el marco del enfoque sistémico, se dio tanto a través de la expansión de instituciones públicas como de universidades privadas cofinanciadas desde la década de los 60 hasta mediados de la década del 90 cuando se alcanzó a un total de 9 instituciones, con excepción de la Universidad Católica que fue creada anteriormente. A partir de entonces, el enfoque se

centra en la apertura de instituciones de educación superior autofinanciadas, que superan por tres veces el número de las cofinanciadas.

La Constitución de la República del Ecuador estableció que las universidades y escuelas politécnicas fuesen personas jurídicas sin fines de lucro, y el Estado reconoce y garantiza su autonomía académica y de gestión y autogestión económica y administrativa. En el caso de las instituciones públicas el marco normativo reconocía, y promovía, que estas instituciones creasen fuentes complementarias de ingreso y contribuciones: de hecho no existía ninguna universidad o escuela politécnica pública o privada que se administrase únicamente con fondos públicos.

La estructura del sistema de educación del sector superior comprende instituciones *públicas* (estatales) e instituciones *privadas* dependientes e independientes, según la clasificación internacional de las instituciones educacionales de la OECD. Las instituciones privadas dependientes se definen como universidades particulares cofinanciadas.

A las Universidades y Escuelas Politécnicas se las clasifica en *públicas* y *particulares*; las primeras son aquellas que financia en su totalidad el Estado, en tanto que las particulares se clasifican a su vez en “*cofinanciadas por el Estado*” y “*autofinanciadas*”. Las cofinanciadas, sin perder su calidad de privadas, reciben fondos del Estado y por tales fondos deben responder ante los organismos de control del Estado ecuatoriano. Las autofinanciadas funcionan por sus propios esfuerzos, sin recibir ayuda directa alguna del Estado.¹⁵⁰

¹⁵⁰ CINDA (2006). *Informe: Educación Superior en Iberoamérica*. Capítulo Ecuador. Guayaquil: Cinda. Gaudencio Zurita Herrera.

El financiamiento de las universidades cofinanciadas es el 10% del financiamiento total del Estado a las universidades públicas en función de un reglamento muy específico de distribución.¹⁵¹ Las instituciones públicas y las cofinanciadas reciben las asignaciones del Estado mediante un fondo denominado FOPEDEUPO, que se distribuye en un 34% en partes iguales y el restante 66% a través de una distribución mediante criterios relacionados con diversos indicadores, entre ellos el número de alumnos, de facultades, de docentes, etc.

La expansión de las universidades privadas se asocia a una demanda creciente de acceso, y a ciertas características estructurales del modelo autonómico, que introducía cierta incapacidad de introducir mecanismos de selectividad así como de aumento generalizado del precio de las matrículas. El sistema carecía de sistemas selectivos de acceso al sector público, cuyos requisitos de admisión se establecían en cada centro de educación superior, pero

¹⁵¹ "De las asignaciones o recursos que se entreguen a las universidades y escuelas politécnicas, el 90% se distribuirán a favor de las instituciones públicas o estatales y el 10% para las particulares de acuerdo a los criterios, componentes y parámetros dispuestos por el CONESUP". Finanzas Universitarias (2006). Resolución N° RCP-S05-135-03 CONESUP, 2003. Los criterios de distribución entre las nueve instituciones privadas cofinanciadas son: 1. por el número de estudiantes (35%). Este porcentaje se asocia a las áreas de estudio, y corresponde a las carreras terminales de tercer nivel y de nivel técnico, al grado de permanencia y promoción de los alumnos de pregrado y a la modalidad: presencial, semipresencial y a distancia. 2 Por Necesidades. Este es un criterio que reparte el 30% en partes iguales. 3. Por carreras o niveles de estudio (31%). Está determinado por cuatro componentes: nivel de pregrado: las carreras terminales de tercer nivel y nivel técnico tienen un coeficiente de ponderación de acuerdo con la especialización. Nivel de postgrado: está distribuido de acuerdo con subniveles títulos y grados. Dedicación docente: el coeficiente de ponderación es de acuerdo con el número de horas de dedicación de los docentes. Titulación docente: está determinado su coeficiente de ponderación por los títulos de pregrado, los títulos intermedios y los grados. 4. Por eficiencia administrativa (2%). Este criterio está dado por siete parámetros: plan estratégico, planes operativos. Capacitación docente. Producción de autogestión. Equipamiento. Prácticas. Discrepancia con los niveles óptimos. 5. Por patrimonio institucional (2%). Corresponde a la diferencia de los activos menos los pasivos.

que eran muy débiles dada la presencia estudiantil en los Consejos Universitarios. De hecho funcionaba un sistema mixto donde convivían programas casi gratuitos junto con programas que se autofinanciaban, donde los primeros eran de acceso selectivos y los segundos de acceso abierto, en una dinámica que crea fuertes tensiones políticas al interior de las instituciones públicas.

La expansión de la educación privada estaba acotada a esta compleja realidad del sector público, y su crecimiento estuvo acotado tanto a la capacidad del sector público de incrementar su presupuesto público como por la vía del cobro de matrículas. Una forma de su crecimiento estuvo dada por una relativa regionalización de las instituciones privadas.¹⁵² En el período 1998-2002 el Congreso Nacional creó 12 universidades, buscando aumentar el nivel de cobertura. Según el censo de 2001, solo el 9,9% de la población tenía educación superior, siendo en el área urbana el 14,1% y en la rural el 3,1%, en tanto que en la población económicamente activa (PEA) solo el 1,6% tenía educación superior. Sin embargo con el nuevo marco normativo, se restringió la expansión de nuevas instituciones. A partir de la Ley de Universidades del año 2000 se establecieron modificaciones en el proceso de creación de las universidades.

Para el caso de universidades privadas, se debe presentar escritura pública de transferencia de dominio de bienes y recursos sustentatorios a favor del centro a crearse. En el caso de universidades públicas o privadas cofinanciadas por el Estado, debe el Ministerio de Finanzas y Crédito Público certificar que

¹⁵² La Pontificia Universidad Católica del Ecuador por ejemplo tiene cinco sedes fuera del Distrito Metropolitano con lo cual ha constituido un sistema nacional universitario propio (SINAPUCE). Las sedes fueron creadas en 1976, 1981, 1982, 1993 y 1993 con diversos acuerdos con instituciones o diócesis. Inclusive anteriormente la PUCE tuvo la sede de Cuenca, que luego se transformó en la Universidad del Azuay (PUCE: 2007).

existe la partida presupuestaria correspondiente, y que la misma no menoscaba los ingresos de universidades o politécnicas ya creadas.

Una vez creada la nueva entidad, en no más de sesenta días los patrocinadores transferirán de manera efectiva el dominio de los bienes comprometidos, los mismos que pasarán a ser parte del patrimonio de la institución creada.¹⁵³ La restricción también alcanzó a la presencia de instituciones extranjeras, en tanto la Ley Orgánica de Educación Superior regulaba la situación de las entidades extranjeras, las cuales solo podían desarrollar programas académicos en el Ecuador a través de convenios con una universidad o escuela politécnica legalmente establecida del país, y cuyo convenio debía ser autorizado por el CONE-SUP, con lo cual la incidencia de entidades extranjeras ha sido poco relevante, tanto en el sector público como en el privado sobre todo.

Para el año 2003, el 73,94% de la matrícula superior en el país correspondía a las universidades estatales; y el 26,06%, a las particulares, incluidas en ellas las cofinanciadas. Para el año 2006 existían 70 universidades y escuelas politécnicas, y 352 institutos superiores tecnológicos. Del total de universidades y escuelas politécnicas, 26 eran universidades públicas, 41 particulares, de las cuales 32 son particulares autofinanciadas, 9 son universidades particulares cofinanciadas, y 3 son instituciones universitarias públicas de postgrado, de las cuales 2 tienen carácter internacional. Desde la perspectiva del régimen de las universidades y escuelas politécnicas, mencionando el total de programas ofertados, el 24,72% corresponde a las instituciones autofinanciadas; el 26,86% a las cofinanciadas; y el 48,42% a las instituciones fiscales. A su vez de acuerdo con

¹⁵³ CINDA (2006).

la modalidad, el sistema presencial mantiene una preferencia mayoritaria con el 80,66%; seguido por la modalidad semipresencial con el 13,52%; y la modalidad a distancia con el 5,82%. Las universidades públicas ofrecen el 68,84% de los postgrados; las particulares cofinanciadas el 18,14% y las particulares autofinanciadas el 13,02%. Como en el caso del pregrado, la mayor oferta está en la universidad pública.¹⁵⁴

Durante los últimos años, la universidad pública se expandió significativamente a partir de un ingreso bastante abierto, acompañado por una mercantilización creciente por la vía del aumento de ofertas académicas pagantes. Para el año 2006 el presupuesto público de educación superior era 334 millones de dólares (299 a las públicas y 32 a las cofinanciadas), al tiempo que las universidades públicas percibían en forma directa a través del cobro de los cursos la cantidad de 180 millones de dólares.¹⁵⁵ Tal distribución de fondos de un 44% procedente de la matrícula frente a un 66% de aporte público directo era el más elevado de toda la región.

La matrícula total se calculaba en 455.840 para el año 2006 consistente en unos 60.316 alumnos aproximadamente del sector privado independiente (particular); 312.208 del sector público estatal y 82.715 de instituciones privadas dependientes (cofinanciadas).¹⁵⁶ Ello significaría que el sector privado tuvo una matrícula total de 143.031, lo cual indicaría que la matrícula de gestión privada representaba el 31,4%. En 2007, el sector privado habría alcanzado al 36,9 %. Para ese año había 41 universidades

¹⁵⁴ Universidad Central de Ecuador (2007). *La educación superior en el Ecuador* (inédito).

¹⁵⁵ Vega, Gustavo (presidente CONESUP) (2008). En *Universitas*, Revista de la asociación de empleados del CONESUP, agosto, Quito.

¹⁵⁶ Albuja, Marcelo y Cuenca, Iván (2008). "Estadísticas universitarias". En *Universitas*, Revista de la asociación de empleados del CONESUP, agosto, Quito.

privadas, de las cuales 9 eran cofinanciadas por el Estado y 32 autofinanciadas, siendo las universidades públicas 29 para un total de 70. Entre 2006 y 2008 se crearon dos nuevas universidades de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, con lo cual se alcanzó a 72 universidades y 363 institutos superiores y tecnológicos. Sin embargo, la diferenciación tiene una variable de restricción dado por la existencia de un sistema diferenciado de los precios de las matrículas de las universidades privadas, a través de cinco franjas de precios establecidas por los ingresos de las familias que permiten a las instituciones cubrir demandas diferenciadas, constituyéndose en una modalidad que limita la diferenciación institucional en función de grupos sociales cubiertos.

La pelea entre selección y matrícula en las universidades públicas

La dinámica de la expansión de la educación privada ha estado asociada a la expansión de las demandas sociales, como en toda la región, y a los cupos y niveles del sector público. Este sector tradicionalmente ha mantenido en Ecuador exámenes de ingreso, hasta que se produjo la expansión de la demanda, y desde 1969, derivado de enfrentamientos entre bachilleres aspirantes a ingresar a las universidades y la fuerza pública, se suprimieron dichas pruebas y las universidades públicas de hecho decretaron el “libre ingreso” a sus aulas. A partir de allí se amplió la matrícula de las universidades públicas, y al tiempo que se plantearon problemas de calidad, permanentemente ha estado en discusión el restablecimiento de restricciones de acceso. Aunque las universidades fueron estableciendo individualmente algunos mecanismos selectivos de exámenes, el permanente conflicto con los estudiantes los fue derogando en términos prácticos. La modalidad de regulación del ingreso comenzó a ser el establecimiento

de matrículas estudiantiles, con tendencia a su diferenciación de precios por estratos sociales, que al tiempo que establecían algunas limitaciones, contribuían a permitir el aumento de los cupos y de los ingresos adicionales a los docentes. En esa dinámica un poco pendular de la educación en Ecuador, la Ley de Educación emitida en 1999 dispuso la creación de un sistema de “nivelación” de los bachilleres que por diferentes circunstancias no estuvieran debidamente preparados para iniciar una carrera universitaria.

Sin embargo, dicho sistema no se instrumentó por parte del CONESUP, aunque algunas instituciones, como la Universidad de Guayaquil, comenzaron a tratar de implantar “cursos preuniversitarios”, como requisitos para la matriculación. Tal criterio selectivo en 2006 se estableció para las universidades públicas, de modo que solo los estudiantes que aprobasen pudieran ingresar. La reforma constitucional de 2008 alteró este debate y este marco de articulación diferenciado de los accesos, al establecer un nuevo modelo que sanciona la gratuidad de la educación superior y al tiempo dispone la creación de un sistema de ingreso nacional. Mediante esta disposición constitucional, el sistema de educación superior reafirmó el modelo tradicional latinoamericano de gratuidad del acceso y una selectividad a través de evaluaciones como eje del funcionamiento del sector público, y por ende de las lógicas de la expansión futura del sector privado, que se articulará como servicio para cubrir las demandas excedentes del acceso a la educación superior pública en términos de alta calidad y de sectores de bajos *stocks* de capital cultural.

La nueva dinámica de la educación superior privada

La Constitución de 2007 es el punto de inflexión de la dinámica tradicional de la educación en Ecuador, al establecer la gratuidad pública hasta el tercer nivel de educación superior inclusive, en el marco de un sistema debidamente acreditado y evaluado, y sin fines de lucro:

Art. 28. La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive.

Art. 47. Los establecimientos educativos cumplirán normas de accesibilidad para personas con discapacidad e implementarán un sistema de becas que responda a las condiciones económicas de este grupo.

Art. 345. La educación como servicio público se prestará a través de instituciones públicas, fiscomisionales y particulares.

Art. 346. Existirá una institución pública, con autonomía, de evaluación integral interna y externa, que promueva la calidad de la educación.

Art. 351. El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva. Este sistema se regirá por los principios de autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integralidad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento, en el marco del diálogo de saberes, pensamiento universal y producción científica tecnológica global.

Art. 352. El sistema de educación superior estará integrado por universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados. Estas instituciones, sean públicas o particulares, no tendrán fines de lucro.

Art. 353. El sistema de educación superior se regirá por: 1. Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva. 2. Un organismo público técnico

de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación.

Art. 354. El organismo encargado de la planificación, regulación y coordinación del sistema y el organismo encargado para la acreditación y aseguramiento de la calidad podrán suspender, de acuerdo con la ley, a las universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores, tecnológicos y pedagógicos, y conservatorios, así como solicitar la derogatoria de aquellas que se creen por ley.

Art. 355. Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte. Sus recintos son inviolables, no podrán ser allanados sino en los casos y términos en que pueda serlo el domicilio de una persona. La garantía del orden interno será competencia y responsabilidad de sus autoridades. Cuando se necesite el resguardo de la fuerza pública, la máxima autoridad de la entidad solicitará la asistencia pertinente. La autonomía no exime a las instituciones del sistema de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas y participación en la planificación nacional.

Art. 356. La educación superior pública será gratuita hasta el tercer nivel.

El ingreso a las instituciones públicas de educación superior se regulará a través de un sistema de nivelación y admisión, definido en la ley. La gratuidad se vinculará a la responsabilidad académica de las estudiantes y los estudiantes.

Con independencia de su carácter público o particular, se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso, en la permanencia, y en la movilidad y en el egreso, con excepción del cobro de aranceles en la educación particular. El cobro de aranceles en la educación superior particular contará con mecanismos tales como becas, créditos, cuotas de ingreso u otros que permitan la integración y equidad social en sus múltiples dimensiones.

Art. 357. (...) Las universidades y escuelas politécnicas públicas podrán crear fuentes complementarias de ingresos para mejorar su capacidad académica, invertir en la investigación y en el otorgamiento de becas y créditos, que no implicarán costo o gravamen alguno para quienes estudian en el tercer nivel.

Este cambio constitucional implicará un cambio fundamental en el modelo universitario y abrirá una nueva fase en la educación superior pública y por ende en la educación superior privada también. El aporte presupuestal a las universidades públicas fue de unos 380 millones en 2008, de los cuales unos 30 millones fueron para las 9 universidades cofinanciadas (Católica, FLACSO, Técnica de Loja, etc.). Además las universidades públicas facturaron directamente por concepto de matrícula unos 140 millones de extra presupuestales en ese año. El gobierno ha incrementado sus montos de transferencia con restricciones por las cuentas fiscales intentando cubrir parte de los recursos que antes generaban las universidades, ante la incapacidad normativa de estas de cobrar por sus servicios educativos. Más allá de la regulación que se hará por una futura Ley de Universidades de cuáles son las actividades que serán gratuitas, hay decenas de cursos y carreras que anteriormente se autofinanciaban con decenas de profesores externos, que han tenido dificultades de continuar. En este contexto es también posible que a mediano plazo se restrinjan los recursos a las universidades cofinanciadas, que aumenten su grado de dependencia a través de la contraprestación en becas de los aportes financieros, o que dependan más de lógicas de mercado.

El nuevo escenario financiero estará asociado a un sistema de selección y de acceso, llamado sistema de nivelación y admisión, el cual contribuirá a acotar los cupos públicos a los recursos financieros públicos al haber incapacidad de cobrar por concepto de matrícula, y que más

allá de sus criterios de amplitud o restricción, generará una demanda excedente que tenderá a ser cubierta por el sector privado. Este tendrá una mayor ventana de oportunidades y será sometido a un mayor control sobre sus ingresos garantizando que las universidades particulares no tengan fines de lucro, así como en general una mayor regulación y supervisión pública sobre la calidad de las instituciones privadas. En este sentido, la gratuidad en el largo plazo en el sector público podría derivar en una mayor selectividad de acceso y por ende en una expansión mayor de la educación superior privada. El cambio constitucional y de la Ley de Educación Superior (LES) al colocar la gratuidad en el sector público y su acceso electivo es a la vez la puerta de la expansión de la educación superior privada en Ecuador, que ya es el 36% de la matrícula. Con ello, Ecuador se sincroniza con el modelo dominante universitario en América Latina de tipo binario basado en una relativa gratuidad pública con acceso restringido, y un acceso arancelado en el sector privado con un acceso libre. Ello al tiempo se asocia a una fuerte regulación pública sobre las instituciones privadas, que inclusive restringe la presencia de instituciones extranjeras y los beneficios económicos.¹⁵⁷

En el marco de las nuevas dinámicas políticas se han evaluado 68 universidades y escuelas politécnicas (39 privados) y más de 249 institutos superiores, en un sistema que ha categorizado a las instituciones en 5 escalas de niveles, donde las universidades que han sido colocadas

¹⁵⁷ Existen diversas universidades extranjeras en convenio con la locales, varias de ellas procedentes de Chile, como la Universidad del Mar y la Universidad Federico Santa María. Existe también una Universidad del Grupo Laureate, la Universidad de las Américas, que se creó en 1993 por un grupo de empresarios chilenos y ecuatorianos que desarrollaron este proyecto binacional ecuatoriano-chileno de Educación Superior. Cuando el Grupo Laureate adquirió la Universidad de las Américas de Chile, en 30 millones de dólares, pasó a ser propietario de esta Universidad.

en los estándares más inferiores, D y E, tienen determinado plazo para ajustarse a los criterios mínimos para continuar brindando el servicio educativo, dado por la disposición transitoria constitucional vigésima, que establece que en el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, todas las instituciones de educación superior, así como sus carreras, programas y postgrados deberán ser evaluados y acreditados conforme a la ley, y que en caso de no superar la evaluación y acreditación, quedarán fuera del sistema de educación superior. La evaluación realizada por el CONEA

permitió identificar un grupo de 26 instituciones (categoría E) cuyo nivel de desempeño se ubica muy por debajo de la media nacional y separadas por una considerable brecha del desempeño de un conjunto de universidades, cuyos niveles, sin que signifique que han alcanzado estándares internacionales de excelencia, han servido como referentes para la evaluación. De estas universidades 24 son particulares, una es particular cofinanciada, la Escuela Politécnica Ecológica Amazónica, y una es una universidad pública, la Universidad Politécnica Estatal del Carchi. Las universidades particulares que constan en esta lista, incluida la universidad particular cofinanciada mencionada, representan al sector de mayor expansión de la educación universitaria del Ecuador en los últimos años con una marcada orientación a explotar comercialmente los nichos y oportunidades que ofrecía un “mercado educativo”, en plena expansión sin ningún miramiento por la calidad.¹⁵⁸

Inversamente en el nivel de mayor calidad y donde están 11 universidades, 3 son privadas cofinanciadas.

En el marco del proceso de reformas que está implicando un cambio en la arquitectura y políticas en la educación superior del país, se avanza hacia un mayor nivel

¹⁵⁸ CONEA (2009). *Evaluación de desempeño institucional de las Universidades y Escuelas Politécnicas del Ecuador*. Quito, 4 de noviembre.

de injerencia y regulación ejecutiva con un mayor peso en los organismos de regulación, la desaparición de las universidades cofinanciadas al terminarse el financiamiento público, un mayor control sobre las universidades privadas, el control de los recursos propios de las universidades, el establecimiento de un sistema que incorpora la evaluación estudiantil del aprendizaje, el establecimiento de una habilitación que funciona como estándar mínimo de ofrecimiento de programas e instituciones, y el aumento de la representación de los estudiantes en los Consejos Universitarios.

El escenario refuerza las transformaciones ya establecidas en la nueva Constitución, reafirmando la tendencia al modelo binario público-privado tradicional latinoamericano de financiamiento público, de acceso selectivo y gratuito, con un mayor peso estudiantil y menos autonomía en el manejo de los fondos y en la aprobación de programas, y un sector privado fuertemente regulado, sin financiamiento público, sin fines de lucro y con fuertes regulaciones a calidad.

8. La educación superior privada en El Salvador

Desde los comienzos de la Universidad de El Salvador (UES) se produjeron procesos de confrontación entre el gobierno y el mundo universitario que generaron una alternancia de 68 años de goce de autonomía y 93 años en los que se ha carecido de ella, en varios casos abruptamente suprimida, y acompañada a veces de procesos violentos y cruentas intervenciones militares. Tal dinámica de confrontación entre la única universidad pública y los gobiernos fue una de las bases que dio lugar a la creación de la primera universidad privada en 1965, tres más en

1970 y más de 40 universidades entre 1980 y 1990.¹⁵⁹ La intervención militar entre 1973 y 1991, con varios años de cierre de la universidad, y la década del 80 marcada por la Guerra Civil, radicalizaron la vida nacional y tornaron a la universidad pública en un actor del debate político nacional que dio el sustrato local a dicha creación de universidades privadas.¹⁶⁰ Tal proceso se dio hasta prácticamente los Acuerdos de Paz de Tlatelolco en 1993, que marcaron el reinicio de una senda democrática.

La educación privada nace en 1965 en el marco de la Ley de Educación Privada que se aprobó entonces para habilitar el marco normativo de la creación de la primera universidad privada, la Universidad Centro Americana (UCA) promovida por la Compañía de Jesús. Años después, diversos grupos académicos y sociales, en el marco de la radicalización hacia la izquierda y hacia la derecha de la Universidad de El Salvador, comenzaron a promover la creación de universidades privadas. Sin embargo no fue sino hasta la guerra de la década de los 80 que efectivamente se consolidó un nuevo modelo de educación superior con un peso destacado de la iniciativa privada. El 26 de junio de 1980, la universidad fue ocupada nuevamente por la Fuerza Armada, parte de su cuerpo académico sufrió el exilio, y la institución entró en una fuerte decadencia académica junto a una restricción en su acceso. El intempestivo cierre dio paso automático a la creación de universidades privadas, muchas de las cuales se llamaron “universidades garaje”, ya que como resultado del cierre de la universidad pública, los propios docentes continuaron sus

¹⁵⁹ Rodríguez, María Isabel (2002). “Universidad de El Salvador”, pp. 91-95, en *Academia Universitaria*, Universidad Central de Venezuela, Volumen 9, N° 1 y 2, Caracas.

¹⁶⁰ Ministerio de Educación (2003). *Historia y reforma de la educación superior en El Salvador*. Disponible en <https://goo.gl/SanC1U>.

clases, que se trasladaron a sus garajes particulares. Fue una forma de resistencia política y una continuación del servicio educativo, que fue derivando en la rápida construcción por esos años de un sector privado que se gestó sin estándares ni regulaciones y que fue resultado de esa dinámica política referida. Así, en 1980 se crea una universidad; en 1981 serán 7 universidades, otras 12 en el año 1982, y así sucesivamente para terminar con la creación de 27 universidades en la década del 80.

En la década del 90, hasta la aprobación de la Ley de Educación Superior de 1995 se habían creado en total 50, y varias inclusive quedaron en trámites inconclusos a la fecha de la aprobación de dicha ley, que endureció las condiciones de creación y funcionamiento. Entre universidades y otros centros de educación superior, para ese entonces el país tenía 112 instituciones legales, que iniciaron un rápido proceso de reducción y de reestructuración a partir de la instrumentación de la ley. Su basamento normativo estuvo dado por la Constitución de la República aprobada en 1983, en cuyo articulado establece que se garantizará a las personas naturales y jurídicas la libertad de establecer centros privados de enseñanza, al tiempo que también se dispuso que estos centros están sujetos a reglamentación e inspección del Estado, y en el caso de los centros de educación superior, el artículo 61 dispuso que “la ley especial regulará también la creación y funcionamiento de universidades privadas, respetando la libertad de cátedra. Estas universidades prestarán un servicio social y no perseguirán fines de lucro.”¹⁶¹

Sobre estas determinantes en 1995 finalmente se aprobó la Ley de Educación Superior dispuesta en la Constitución de 1983, como derivación a su vez del cambio

¹⁶¹ Véase <https://goo.gl/6HLzDp>.

político y la reinstauración de la democracia.¹⁶² La nueva ley detuvo radicalmente la creación de universidades y la propia expansión caótica y sin regulación de la educación superior, y marca el inicio de una nueva fase de la dinámica de la educación superior privada en el país. La instrumentación de la ley impuso el cierre de 21 instituciones que no cumplían los nuevos requisitos establecidos por esta, y mayoritariamente las condujo a fusiones y compras.¹⁶³

La regulación de la educación superior privada

La ley establece más claramente los principios determinados en la Constitución y sienta las bases de restricciones y regulación a la educación superior privada que contribuyeron a mejorar sus niveles de calidad, a racionalizar su oferta y a iniciar una etapa de concentración de las instituciones y de la matrícula terciaria. En su artículo 28 reafirmó que las instituciones privadas de educación superior son corporaciones de utilidad pública, de carácter y sin fines de lucro, y que deben disponer del patrimonio necesario para la realización de los objetivos para los cuales han sido creadas. Dispuso acorde con ello que los excedentes que obtengan deberán invertirlos en la investigación, calidad de la docencia, infraestructura y la proyección social. Los mecanismos utilizados para detener la expansión institucional fueron varios. Entre esos requisitos destaca el requerimiento de que

¹⁶² Decreto Legislativo N° 522, de fecha 30 de noviembre de 1995, publicado en el *Diario Oficial* N° 236, Tomo N° 329, del 20 de diciembre de 1995. En 2004 por Decreto N° 468 el Congreso Nacional modificó dicha norma y aprobó una nueva que es la vigente. Disponible en <https://goo.gl/LnP3Xr>.

¹⁶³ Rodríguez, Ana Ligia (2004). *El sistema de educación superior en El Salvador*. San Salvador: Ministerio de Educación. Disponible en <https://goo.gl/itdjHh>.

el capital inicial para autorizar una institución de educación superior o un centro regional, no podrá ser inferior al cien por ciento del capital de trabajo que según los estudios de factibilidad sea necesario para operar anualmente y garantizar su sostenimiento durante los primeros cinco años (art. 30),

marcando con ello lógicas más empresariales de gestión e inversiones. La norma promovía un proceso de racionalización y depuración institucional sobre la base de la calidad, otorgando relativa libertad de gestión asociada a la calidad que impuso la ley a través de un sistema de evaluación obligatorio y periódico a cargo del Ministerio de Educación y una posterior posible acreditación a cargo de un consejo relativamente autónomo. El artículo 48 estableció que las instituciones de educación superior, mientras mantengan la condición de acreditadas, gozarán de los incentivos de crear nuevas carreras o programas de estudio, sin la autorización previa del Ministerio de Educación, con excepción de maestrías, doctorados, especialidades, y solo deberán remitir los planes de estudio al Ministerio de Educación para efecto de registro previo a su implementación; así como podrán recibir prioritariamente subsidio o apoyos de programas estatales, especialmente dirigidos a la investigación científica, o ser eximidas de los procesos de evaluación obligatorios.

Este marco de política facilitó un proceso de racionalización, simplificación y concentración institucional y de la matrícula privada de la educación superior, más allá de que uno de sus mayores desafíos y tensiones ha estado dado por la imposición de instituciones privadas pero sin fines de lucro, lo cual implicó un cambio de algunas instituciones de su régimen legal. Este marco normativo y político impulsado con la democratización del país configuró un sector privado con alta fiscalización y control gubernamental, articulado a un sistema de aseguramiento de la

calidad. Ello impulsó una significativa reducción de la cantidad de universidades privadas que de 56 en su punto más alto, a la fecha se han reducido a 21, todas nacionales, dentro de las cuales 8 están acreditadas internamente y varias otras en los sistemas de acreditación internacionales.

La educación superior se conforma como un modelo dual, con un sector público de tipo monopólico con la Universidad de El Salvador, totalmente autónomo, cuya única regulación está dada por el financiamiento público, y cuya matrícula y presupuesto han ido aumentando hasta alcanzar a 170 millones de dólares con significativos aumentos de salarios y de alumnos. Con la democratización la Universidad de El Salvador (UES), basada en la gratuidad relativa, pasó de un sistema selectivo de acceso, a nuevamente una política de puertas abiertas asociada al tradicional mecanismo político de presión estudiantil por presupuesto. La UES desarrolló una nueva dinámica política focalizada en reconstruir su peso nacional a través de un aumento de la matrícula, en parte asociado a la acción partidaria nacional. Ello tensionó entre un modelo de calidad y uno de cobertura que fue posible ya que, aunque la ley la obliga, por su propia autonomía no se sometió a los procesos de evaluación y acreditación.

En 2002, la matrícula pública superior era de 40.108 alumnos de los cuales en el sector universitario en la UES había 30.597 alumnos. A partir de entonces, pasó a una tasa de incremento en la misma proporción que el sector privado de 2,4% anual, con lo cual entre 2004 y 2008 mantuvo su proporción de participación respecto al sector privado en la educación terciaria en 66,5%.¹⁶⁴ En 2004 era

¹⁶⁴ Ministerio de Educación - Dirección Nacional de Educación Superior (2009). *Resultados de la información estadística de las instituciones de educación superior*. El Salvador: ME. Disponible en <https://goo.gl/BT2Ytx>.

el 33,3% y en 2008 el 33,43%, más allá de un incremento del presupuesto por alumno que pasó de US\$1046 en 2004 a US\$ 1399 en 2008.

Así, se ha constatado un estancamiento de la educación superior privada como resultado del aumento de la matrícula de la educación pública, un decrecimiento de la tasa de incremento de la población de 20-24 años como derivación del aumento de la emigración y mayores controles de calidad. En el año 2008 la matrícula terciaria alcanzó a 138.615 con un sector privado de 99.270 que representaba el 66,6%, con una mayor presencia privada en la educación no universitaria, constituido por 25 universidades, 4 institutos especializados y tres institutos tecnológicos. El postgrado era el 1,68% del total con más peso del sector privado que ofrecía una mayor variedad de postgrados profesionales. Los estudiantes extranjeros en 2008, fundamentalmente procedentes de Guatemala y Nicaragua, alcanzaron a 870 y el 93% estudiaba en instituciones privadas.

En los últimos años el lento crecimiento privado ha contribuido a un aumento de la oferta de cursos tanto de pregrado como de postgrado por parte del sector privado así como a un aumento de la concentración como modalidad competitiva. En el país las universidades tienen 461 carreras activas, y de ellas, el 87,2% son dictadas en las universidades privadas, mostrando una mayor diferenciación de ofertas en la búsqueda de mayor captación de estudiantes. Esta se constituye como una fuerte referencia a nivel regional del sector privado: la capacidad de aumentar la oferta, más allá de las restricciones gubernamentales, en el marco de una dinámica más competitiva y eficiente. La eficiencia del sector en este sentido está dada por su capacidad de diversificarse más rápido y ampliamente que el sector público en áreas de carreras de menos costos de

infraestructura, más allá de las múltiples restricciones de la regulación pública. Estos controles públicos, sin embargo, y el propio estancamiento de la histórica tasa de expansión del mercado de la educación superior privada han incrementado el nivel de concentración del sector. En 2007 se han cerrado dos universidades y en 2009 solo había 21 universidades privadas. Para 2008, de las 25 universidades privadas, 4 de ellas, o sea el 16%, la Universidad Andrés Bello, la Universidad Matías Delgado, la Universidad Francisco Gavidia y la Universidad Tecnológica, concentraban el 45% de la matrícula del sector privado con una media de 9.932 estudiantes. La media del sector privado de las 21 instituciones privadas era de 3.838 estudiantes. El proceso de concentración ha sido continuo, en un contexto de baja expansión de la cobertura: en tanto en 2000 la cobertura fue del 21,66%, para 2005 apenas había aumentado a 22,87% y alcanzaba al 24,48% en 2008, con un incremento interanual de 1,63% de la tasa de cobertura. Para 2009, 3 universidades de 23 concentraban el 41,43% de la matrícula del sector privado.¹⁶⁵

A nivel de la calidad, el nuevo escenario está marcado por mayores indicadores de calidad del sector privado en relación con el pasado. De las 25 universidades del país, 8 están acreditadas ante el Consejo Nacional de Acreditación. Faltan acreditarse 18 universidades, y entre ellas la Universidad de El Salvador. Inclusive una de las privadas ya ha sido reacreditada. Prácticamente todos los años dos universidades son acreditadas, en un proceso que está lentamente contribuyendo a un mejoramiento de la calidad. Además, varias universidades locales son miembros de AUPRICA, la Asociación de Universidades Privadas

¹⁶⁵ López Nuila, Carlos Reyna (2011). "Situación de la educación superior en El Salvador", a partir del Informe MINED 2008. *Revista Innovación Educativa* (RIE), Instituto Politécnico Nacional, México (en prensa).

de Centroamérica, que desde 1993 viene promoviendo la acreditación y que en el proceso abierto de 2003-2004 acreditó a 12 universidades a partir de modelos y procedimientos de alta rigurosidad.

9. La educación superior privada en Haití

La Universidad de Haití, creada como aparato de gobierno en 1901 y transformada como Universidad Estatal de Haití (UEH) en 1960 por el dictador Duvalier, recién accedió a su autonomía en 1987, posterior a la Constitución de Haití de 1983, siguiendo el tipo latinoamericano de gestión, gratuidad y autonomía, en el marco de un modelo de elite asociado a muy bajos recursos públicos a la educación. La única universidad pública del país, con 20.000 alumnos, es además una institución totalmente fragmentada en sus 11 entidades (facultades, escuelas e institutos), que funcionan totalmente autónomas, en términos de creación de programas, sedes, acceso, calidad, inclusive reglamentos de elección, etc., lo que implica además un uso poco eficiente de los muy escasos recursos. Es parte de una estructura de poder basada en una federación de facultades casi sin un poder central real y reducido a meros intentos de coordinación, que ha facilitado los bajos niveles de calidad, y la carencia de políticas comunes y coherentes que requiere toda institución. Se basa además en un modelo gratuito y de altas restricciones al ingreso a través de sus entidades, y un presupuesto público que cubre la casi totalidad de los gastos. Postulan cerca de 30.000 candidatos anualmente, ingresan 3000 y egresan cerca de 2200 por año en su mayoría sin tesis. La matrícula se calcula en 30.000 estudiantes.

La alta fragmentación de la Universidad del Estado de Haití está dada por el modelo de típico corte napoleónico, según el cual el foco son las facultades y se carece de un centro de poder significativo. Francia ha servido de inspiración y de modelo para la formación profesional durante muchas décadas a través de unidades descentralizadas de facultades y escuela, que muy tardíamente se han comenzado a articular integradamente. De hecho, es una institución fragmentada y mera sumatoria de sus 13 facultades y escuelas que funcionan totalmente autónomas. El Consejo Universitario está compuesto por tres representantes de cada facultad más las autoridades centrales y es de hecho una federación de facultades casi sin poder central. Las facultades fijan los exámenes de ingreso y cupos por cada una, y sus ingresos, muy bajos de matrícula y de los exámenes, son establecidos por ellas, como parte de un modelo con fuerte manejo por parte de las facultades y bajo nivel de regulación central. Este modelo políticamente fue un sistema incapaz de establecer fuertes estándares de calidad o lógicas sistémicas de la institución, como resultado de una estructura histórica que pervive donde las facultades fueron previas a la existencia de la propia universidad y del mantenimiento del modelo fragmentado napoleónico. La universidad carece de postgrados, de un sistema de carrera académico al interior de la universidad y casi de profesores de tiempo completo. Es un modelo con ausencia de estándares de calidad, bajo nivel de formación docente, carente de postgrados, de un sistema de carrera académica al interior de la universidad y donde los profesores de tiempo completo son apenas el 10% de la plantilla docente. Su presupuesto es el más bajo de la región y su gasto por alumno es menos de 400 dólares anuales. La balcanización del funcionamiento de la Universidad del Estado de Haití (UEH) la incapacitó para el establecimiento

de estándares de calidad nacionales, que se carecían en la propia institución. Ello contribuyó a que la proporción de las personas que tienen una formación universitaria en la población sea solo de 1,1% (1,4% de hombres contra 0,7% de mujeres), la más baja de la región.

En este contexto, la educación superior privada se ha expandido asociada a bajos recursos públicos, baja calidad y alta selectividad. Tal expansión se dio además de modo acelerado ya que no existen regulaciones ni estándares mínimos, más allá de las limitaciones de expansión derivadas de los bajos niveles de ingresos per cápita. En el país existen 155 universidades oficializadas y 175 universidades no oficializadas, que cubren una matrícula de alrededor de 60.000 estudiantes. La matrícula pública localizada en la Universidad del Estado de Haití es del 50% aproximadamente. El sector privado, más allá de una presencia dominante de la Universidad Quiskeya, que con 8000 estudiantes se constituye en la institución privada de elite más importante, y la Universidad de Notre Dame como universidad de elite, la mayoría de las instituciones se consideran negocios y se las denomina *borlettes*.¹⁶⁶ Más allá de los estudiantes locales, se calcula en 6000 los estudiantes haitianos en República Dominicana para el año 2009, la mayor parte, unos 3500, en la universidad UTESA.

La Constitución Nacional de 1983 dispuso que “la enseñanza superior es libre, y que es dispensada por la Universidad del Estado de Haití, que es autónoma, y por las Escuelas Superiores Públicas y las Escuelas Superiores Privadas autorizadas por el Estado” (artículo 208). La Constitución establece que la autorización de funcionamiento de las universidades y escuelas superiores privadas está subordinada a la aprobación técnica del Consejo de

¹⁶⁶ Manigat, Leslie. *Breve Esbozo Histórico de la evolución de las instituciones universitarias en Haití*. Disponible en <https://goo.gl/8kNCig>.

la Universidad del Estado, a una participación mayoritaria haitiana a nivel del capital y del cuerpo docente, así como a la obligación de enseñar sobre todo en la lengua especial del país (artículo 210). Tal marco hace un sistema educativo exclusivamente nacional, dada la restricción constitucional a la existencia de instituciones extranjeras así como de profesores, a pesar de la enorme carencia de una mayor oferta.

La Constitución dispuso que una ley orgánica debía reglamentar la creación, la localización y el funcionamiento de las universidades y las escuelas superiores públicas y privadas del país (artículo 212). La ley nunca fue promulgada y las universidades privadas y la universidad pública funcionan sobre sus propias reglas de funcionamiento.

En el marco de este modelo universitario nacional público de baja calidad, alta selectividad y carencia de estadísticas e información, se expandió recientemente una educación privada, diferenciada, entre un sector de elites y uno de “garaje”, aun con menores estándares de calidad sobre la base de la carencia de regulaciones.

Los intentos de avanzar en marcos normativos de regulación han sido bloqueados, dado el propio sistema político que se construyó para superar a la dictadura, que es aún muy débil, sin recursos, ni claros conocimientos de alternativas, y con fuertes contrapesos y tensiones políticas que dificultan consensos y la creación de ámbitos de regulación nacionales. La propia balcanización de la UEH también le ha restringido su capacidad de incidir en la regulación nacional y el establecimiento de estándares de calidad para ella misma, y con ello también incidir en el país, dado que casi la totalidad de sus profesores son de tiempo parcial, casi todos trabajan de taxi en varias universidades. Los niveles de formación son casi en totalidad de licenciados, con muy poca presencia de profesores con postgrados.

Existen algunas universidades privadas de elite como la Universidad Notre Dame (católica) o la Universidad Quisqueya, pero en general la mayoría son universidades de bajos costos y calidad. El bajo nivel de gasto público en educación ha compelido a las familias a invertir privadamente en educación. Globalmente las familias gastaban 12,5% del producto bruto nacional para la educación mientras que la contribución del gobierno representaba solo 2,5%.¹⁶⁷ El 92% de las escuelas pertenecen al sector privado, que recibe al 85% de la población escolarizada. Ello incide en una compleja dinámica de fuerte selectividad y carácter de elites en el acceso a la educación superior tanto pública como privada.

En tanto los docentes de la UEH son a tiempo parcial, ellos dictan clases también por horas en las universidades privadas. Los bajos niveles de formación de los docentes de la UEH que carecen de estudios de postgrado y carrera académica inciden sobre el sistema.

La carencia de calidad no es sentida por el sistema laboral completamente ya que una porción significativa de los egresados emigra. Según datos de un relevamiento, el 80% de los egresados de medicina durante un periodo de 10 años se fue al extranjero. Inclusive los médicos que estudiaron en Cuba y que tienen un modelo de educación práctica, en un 48% se fueron de Haití al regresar al país.

El sistema selectivo de acceso es generalizado y existen exámenes de ingreso selectivos anuales para los candidatos a la Escuela Normal de los profesores (Eni) y para los candidatos del bachillerato tanto en la primera como en la segunda parte, que son organizados por el Buró Nacional

¹⁶⁷ Ilionor Louis (2010). "La mercantilización de la enseñanza primaria en Haití como forma de reproducción de las desigualdades", en Ingrid Sverdllick y Croso Camilla. *El derecho a la educación vulnerado. La privatización de la educación en Centroamérica*. Buenos Aires: Fundación Laboratorio de Políticas Públicas.

de Exámenes de Estado (Bunexe) del Ministerio de Educación. La selectividad del acceso y los bajos recursos son ejes de permanentes conflictos estudiantiles. Son parte de la incapacidad de mantener el modelo de elites. Entre ellos se agregan otras especificidades de la crisis del modelo de financiamiento y de elites. Por ejemplo, los estudiantes de la Escuela Normal Superior de profesores exigieron la aplicación del Decreto de 1947 que obliga a los responsables del Ministerio a integrar a los estudiantes que terminan en el cuerpo de profesores de los colegios, lo cual no se está realizando. La crisis también se ha expresado en la Facultad de Medicina, que ha debido restringir determinados cursos para ajustar la demanda a los recursos. Todo este contexto está promoviendo la realización de una reforma de la universidad de Haití. El modelo del país nos muestra cómo los bajos estándares y gobernabilidad de la universidad pública inciden en la carencia de regulaciones nacionales y por ende en mayores niveles de expansión y diferenciación de la educación privada, que es minoritaria, dividida entre un sector de elites sin fines de lucro, en general religioso, y un sector mercantil.

Las diversas restricciones de calidad y precios universitarios han facilitado la emigración estudiantil, fundamentalmente a República Dominicana, donde en el año 2005 había 1.915 estudiantes haitianos que representaban el 40,78% del total de estudiantes extranjeros en el país, la mayor parte localizada en universidades privadas.

La destrucción del sistema universitario

Con el terremoto, la ya débil y frágil dinámica universitaria fue arrasada. Seis universidades privadas fueron totalmente destruidas, entre ellas la Universidad Adventista, que había inaugurado un campus universitario apenas un mes antes del terremoto. Casi todas las universidades privadas

fueron damnificadas, los registros de muchas universidades desaparecieron, así como también fallecieron profesores y alumnos. Ello ha posicionado un nuevo escenario de colaboración internacional, de reconstrucción y de incentivo al establecimiento de un nuevo marco normativo, en el contexto a su vez de una fuerte tensión entre la universidad pública y las privadas, básicamente con la Universidad Quisqueya, por las estrategias de conformación de una ley de educación superior.

10. La educación superior privada en Honduras

Tradicionalmente la educación superior en Honduras había sido atendida desde el siglo XIX por el Estado a través de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), pero a partir de la década del 70 se inicia un proceso de diferenciación institucional con la terminación del monopolio público y el inicio de la existencia de instituciones privadas. En 1978 con la aprobación de la Ley de Universidades Privadas, la matrícula comenzó a ser cubierta parcialmente por nuevas instituciones privadas. Entre ese año y 1989 el proceso de diversificación se inicia con la creación de cuatro universidades privadas. La ley y la primera universidad creada se considera que fueron una presión e iniciativa de sectores empresariales, en el marco de la radicalización política en que para entonces estaba inmersa la UNAH.¹⁶⁸ Previamente, se había creado en 1942 por ley específica del Congreso Nacional, la fundación de la Escuela Agrícola Panamericana, de carácter privado y con apoyo internacional, focalizada en la formación

¹⁶⁸ La institución pionera de la educación superior privada en Honduras fue la Universidad José Cecilio del Valle (UJCV), fundada en 1978 por la iniciativa de la Asociación Hondureña para el Fomento de la Educación Superior (AHFES).

de profesionales de ese campo, y que hasta 1988 funcionó como centro universitario hasta la aprobación de la ley referida.¹⁶⁹ Esta situación no se volvió a repetir hasta la aprobación del marco genérico de regulación de las universidades privadas.

En este contexto de la diferenciación institucional, y en el marco de un nuevo momento político, posteriormente se le asigna en la Constitución de la República aprobada en 1982, un rol de actor regulador y supervisor del incipiente sistema de educación superior a la UNAH. Los artículos 160 y 161 de la Constitución sientan las bases de la organización y regulación del sistema universitario:

Artículo 160. La Universidad Nacional Autónoma de Honduras es una Institución Autónoma del Estado, con personalidad jurídica, goza de la exclusividad de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y profesional. (...) Para la creación y funcionamiento de Universidades Privadas, se emitirá una ley especial de conformidad con los principios que esta Constitución establece. (...) solo tendrán validez oficialmente los títulos de carácter académico otorgados por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras así como los otorgados por las Universidades Privadas y extranjeras, reconocidos todos ellos por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

La Universidad Nacional Autónoma de Honduras es la única facultada para resolver sobre las incorporaciones de profesionales egresados de universidades extranjeras.

Artículo 161. El Estado contribuirá al sostenimiento, desarrollo y engrandecimiento de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, con una asignación privativa anual no menor del seis por ciento del Presupuesto de Ingresos netos de la República,

¹⁶⁹ Salgado, Ramón y Fonseca, Ester (2010). *Educación superior en Honduras*. Tegucigalpa (inédito), p. 30.

excluidos los préstamos y donaciones. La Universidad Nacional Autónoma está exonerada de toda clase de impuestos y contribuciones.

A partir de 1989, en el marco de la voluntad del Congreso Nacional de diversificar el sistema superior público, se transforma la Escuela Superior del Profesorado en Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, al tiempo que se aprueba una Ley de Educación Superior, por medio de la cual se estructuran diversos órganos del Sistema de Educación Superior bajo la responsabilidad de la UNAH, pero en participación con los nuevos actores públicos y privados.

Con base en lo dispuesto en la Constitución, el 17 de septiembre de 1989 el Congreso Nacional aprobó la Ley de Educación Superior mediante el Decreto N° 142-89, que regula la organización y funcionamiento del subsistema de educación superior, reafirmando los alcances constitucionales otorgados a la UNAH y dando lugar así al marco institucional ante la eventual creación de otras universidades estatales y privadas. Este contexto normativo global y la Ley Orgánica de la UNAH aprobada en 2004 por el Congreso Nacional disponen que la entidad rectora constitucional del sistema cumpla su misión de “organizar, dirigir y desarrollar la educación superior” a través de una estructura conformada por su propio Consejo Universitario, el Consejo de Educación Superior, el Consejo Técnico Consultivo y la Dirección de Educación Superior.

El nivel de regulación de la UNAH sobre el sector privado y sobre el resto del sector público, más allá de estos ámbitos, es muy fuerte dado al mandato constitucional, a partir del cual regula el sistema de educación terciario a través del Consejo de Educación Superior (CES), en el cual la UNAH es mayoría. Este Consejo aprueba los programas, la creación y supresión de instituciones y establece

los estándares de calidad. Bajo este esquema, las universidades privadas están permanentemente acotadas a disposiciones de la UNAH y su propio desarrollo está sujeto a los criterios de la universidad, ya que en general la aprobación de sus programas se realiza con base en los dictámenes e informes de la propia UNAH. Ello en muchos casos ha derivado en diversas tensiones o en retrasos de varios años en la aprobación de los programas hasta que la propia UNAH no desarrolla esas ofertas o impone los cambios que considera.¹⁷⁰

Esta dinámica de juez y parte ha tendido a conformar una compleja dinámica regulatoria de una universidad sobre el resto del sistema, reduciendo la diversidad y propendiendo a estándares similares sobre el enfoque de la UNAH, más allá de las tensiones entre las instituciones y sus académicos.

El sistema de educación superior en Honduras y el sector privado

Para 2009, el nivel de educación superior en Honduras está conformado por 20 centros de educación superior, seis públicos y 14 privados, como derivación de una limitada creación de universidades privadas y al tiempo de una diferenciación pública producida en todos los casos por el Congreso Nacional, que desde el año 2000, ha promovido la creación de universidades en el interior del país, derivadas de la transformación de instituciones que funcionaban anteriormente como institutos terciarios. Ello ha implicado la creación de la Universidad de Agricultura, la Universidad del Ejército, la Universidad de la Policía y la Universidad de Ciencias Forestales, que se agregaron a la UNFM, nacida como conversión de la Escuela

¹⁷⁰ Un caso aconteció con una propuesta de una universidad privada de creación de una carrera de Psicología Industrial, que no fue apoyada por cuanto el paradigma de la escuela respectiva en la universidad a quien le correspondía el informe no era de ese enfoque conductista sino psicoanalítico.

Superior del Profesorado Francisco Morazán. Adicionalmente existen un seminario, dos escuelas superiores, un instituto y un centro, todos ellos con reconocimiento como instituciones de educación superior, por parte del Consejo de Educación Superior.

El Reglamento de Educación Superior (1989) diferencia entre centros de educación universitaria y centros de educación superior no universitaria, refiriéndose con ello a diferentes clases de centros (universidades, escuelas, institutos, academias y centros especializados) con la potestad de ofrecer carreras y conferir grados en los diferentes estadios académicos (grado asociado, licenciatura, maestría y doctorado), siempre y cuando cuenten con la autorización del Consejo de Educación Superior.¹⁷¹

El marco normativo permite que las instituciones oferentes de educación superior puedan ser tanto fundaciones sin fines de lucro como sociedades anónimas. La mayoría de las universidades privadas son sociedades anónimas sujetas al impuesto sobre la renta con dinámicas de gestión más gerenciales y con recursos financieros externos. En este contexto, el Grupo Laureate ha ingresado en el país adquiriendo a UNITEC, al tiempo que la Universidad Tecnológica de Honduras es propiedad de un grupo financiero y que la asociación de empresarios del país ha adquirido otra universidad.

En la última década el proceso se ha caracterizado tanto por una diferenciación del sector público como por una reforma de la UNAH que ha pasado de una lógica de cobertura a una lógica de calidad a partir del establecimiento de un sistema selectivo de acceso que ha ido reduciendo su peso en la matrícula y aumentando la calificación de sus docentes y la infraestructura de servicio. En este contexto también de continuación de las demandas asociadas a una economía en proceso

¹⁷¹ Hernández, Mercedes Sofía y Daysi Kocchiu Yi, Esperanza (2005). *Educación superior en Honduras: Estudio de los grados universitarios*. Honduras: IESAL.

de apertura acelerada, se ha producido una transformación enorme de la dinámica de la educación superior en Honduras, expresada en la expansión de la educación privada a una tasa promedio del 17% interanual, al tiempo que la expansión de la matrícula pública ha crecido a una tasa del 2,86% más cerca de la tasa de incremento de la economía nacional. Esta dinámica ha quintuplicado la matrícula privada y multiplicado por tres su incidencia en la cobertura hasta alcanzar el 36% del total.

Cuadro N° 15. Matrícula de la educación superior y del sector privado

Año	Matrícula total	Matrícula privada	Porcentaje privado	Matrícula pública
1999	85.722	11.209	13,08 %	74.513
2000	87.886	16.324	18,57 %	
2001	98.711	21.415	21,69 %	
2002	111.766	21.608	19,33 %	
2003	120.012	23.875	19,89 %	
2004	127.918			
2005	135.832	29.598	21,79 %	104.285
2006	145.476	37.441	25,74 %	108.035
2007	145.592	42.370	29,13 %	103.222
2008	150.147	52.929	35,25 %	97.218
2009	154.365	55.557	35,99 %	98.808
Incremento interanual	6,06 %	17,36 %	10,65 %	2,86 %

Fuente: Universidad Nacional Autónoma de Honduras (2009). "Indicadores estadísticos del nivel de educación superior". Dirección de Educación Superior: Tegucigalpa.

La expansión continua del sector privado con un incremento interanual seis veces superior al del sector público (17,36% frente a 2,86%) ha estado asociada a actores dinámicos dentro del ámbito privado más relacionados con instituciones con fines de lucro y lógicas empresariales que al tiempo se han expresado en un mayor nivel de concentración de la matrícula. Tal expansión se ha configurado además en conexión con un proceso de regionalización a través de subsedes: para 2010, existían 72 centros regionales en funcionamiento de los cuales cuatro instituciones: la UMH con 26, UCENM con 24, UNICAH con 8 y UTH con 8, y con un total de 66 sedes, representaban el 92% de los centros regionales.¹⁷²

Mientras que en el año 2005 cuatro instituciones privadas dentro de las 14 privadas existentes representaban el 85% de la matrícula superior privada y el 18,6% de la matrícula total del nivel, para 2009 esas mismas instituciones habían aumentado al pasar a representar el 87% de la matrícula privada y el 31,3% de la matrícula nacional. Dentro de estas, la segunda en tamaño es UNITEC del Grupo Laureate, que además es la segunda después de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras en términos de diversidad de ofertas educativas con el 12% de las opciones de estudio en el país. Para 2009, de los alumnos que estudian en instituciones privadas, que eran el 36% del total, la UTH y UNICAH aglutinan a los mayores porcentajes (10%) seguidas por la UNITEC (8%), con un total de 28,3% de la matrícula nacional y un 78,6% de la matrícula privada, en tanto que las restantes 11 universidades privadas no atienden más del 3% cada una, de las cuales 2 tienen entre el 2 y el 3% de la matrícula y 9 instituciones con matrículas menores al 1% (entre todas apenas alcanzan al 2,62% de la

¹⁷² UNAH (2010). *El crecimiento y desarrollo de la educación y sus instituciones en Honduras. Aportes de la UNAH*, mimeo, 10 pp.

matrícula total universitaria).¹⁷³ Una variable de este proceso está dada por la diversidad de oferta de estas instituciones, ya que UNITEC brinda el 15% de la oferta nacional de programas, en tanto que UNICAH oferta el 11% de los programas nacionales.¹⁷⁴ Es parte de un contexto donde el crecimiento privado estuvo asociado al incremento en la cantidad de ofertas privadas, con relativos controles y problemas de autorización en tiempo, pero que sin embargo muestran una situación de un mayor nivel de expansión de la oferta privada. Entre 2005 y 2009, la oferta de carreras del sector privado aumentó a una tasa anual de 9,6% en tanto que en el sector público ello fue de 3,6%. Como derivación de esas diferencias, desde 2008 la oferta total de carreras del sector privado, con 179, superó al sector público, que tenía 170. La diferenciación se ha mantenido y seguramente tenderá a ampliarse.¹⁷⁵

El cambio en la educación superior pública como determinante de la expansión privada

El cambio más significativo en la dinámica de la educación superior privada ha sido también una derivación de un fuerte proceso de reforma de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, propendiendo a pasar de una institución abierta focalizada en la absorción de la demanda, hacia sentar las bases de la constitución de una institución centrada en la calidad, y donde claramente la implementación de exámenes de admisión en la UNAH como requisito de ingreso ha modificado la estructura del sistema, más

¹⁷³ Anuario Estadístico del Nivel de Educación Superior (2009), Dirección de Educación Superior, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

¹⁷⁴ Salgado, Ramón y Fonseca, Ester (2010). *Educación superior en Honduras*. Tegucigalpa (inédito), p. 30.

¹⁷⁵ Anuario Estadístico del Nivel de Educación Superior (2009), Dirección de Educación Superior, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

allá de la propia diferenciación pública. Esta transición ha sido un componente que ha ayudado a cambiar los flujos de la demanda estudiantil, al tiempo que también los conflictos derivados de los intentos de consolidar este nuevo modelo orientado hacia la calidad, lo cual ha incidido en la fuga de estudiantes de medianos y altos ingresos hacia la educación privada.

La Reforma de la UNAH era una vieja aspiración de los cuadros académicos de la institución que veían sus grandes debilidades derivadas de un peso determinante de los estudiantes en el cogobierno del 50%, una elevada sindicalización y partidización en la gestión que afectaba la calidad, en el marco de un modelo de acceso abierto sin controles de la calidad y con costos de la matrícula, que se pagan desde su fundación, muy bajos.

Además, su estructura de recursos tenía seriamente comprometida la propia viabilidad de la institución. En la UNAH, el incremento de la matrícula estaba derivando además en un incremento de los gastos que comprometía el funcionamiento futuro de la institución. La participación de los salarios en la universidad dentro del gasto total estaba mostrando una tendencia a su incremento que estaba afectando el funcionamiento y paralizando la realización de inversiones imprescindibles para el normal funcionamiento. Los gastos del rubro de salarios y otros pagos personales, que en 2001 ya eran el 83,66% del gasto total de la universidad, se habían incrementado al 87,24 en 2002; al 88,91% en 2003; al 87,65% en 2004, y habían quedado compromisos que llevaron el gasto al 89,14% del total para 2005. Aunque la universidad estaba aumentando los ingresos propios que pasaron del 5,81% del total de los ingresos en 2001 al 7,56% en 2002, 10,41 % en 2002, 9,36% en 2004 y 8,81% en 2005, ello no lograba superar la crónica escasez de recursos financieros ante el masivo incremento de una

matrícula y una ausencia de controles efectivos sobre los procesos administrativos y financieros, que había derivado en un recurrente proceso de endeudamiento ante la banca comercial a fin de año para poder cubrir los compromisos laborales.

El crecimiento, sin embargo, de la matrícula no se expresaba en un incremento de los profesionales graduados, sino que se constataba una baja tasa de egreso de profesionales y técnicos, indicando los datos una eficiencia interna terminal muy baja y una alta deserción y abandono, lo cual generaba un alto derroche y elevados costos de atención a los estudiantes.

La masificación derivada del ingreso irrestricto de estudiantes estaba siendo acompañada de altas tasas de deserción, abandono y bajos índices académicos, y formaba un cuadro de saturación de las aulas, baja calidad de la dinámica de enseñanza-aprendizaje y una fuerte incapacidad de poder planificar los procesos académicos. El sistema se reproducía sobre la base de la ausencia de un sistema de aseguramiento de la calidad. Los datos indicaban que por lo menos para el período 2000-2004, el 69,15% de los estudiantes habían sido repitientes al menos una vez. Los mayores porcentajes de repitencia y abandono de todas las carreras se presentan en las asignaturas de estudios generales, observándose que a medida que los estudiantes avanzan en su carrera hay una tendencia a la disminución de los indicadores de repitencia y abandono.

Un estudio realizado por la Oficina de Registro revela que -según datos correspondientes al primer período académico de 2004- de un total de 79.420 estudiantes matriculados, 48.645, que representaban el 61,2%, tenían un índice académico inferior al 59%; un total de 30.775 con un índice

superior al 60% y, de ellos, solo 4.993 estaban entre 80 y 89% y solo 821 entre 90 y 100%. Solo uno de cada diez alumnos tiene altas calificaciones, y las de seis son bajas.

Más allá de los números, la dinámica de la UNAH era la de una institución totalmente politizada y partidizada, distante del cumplimiento de sus metas académicas y donde los ejes administrativos eran de tipo político clientelístico. Adicionalmente la ausencia de claras líneas de mando establecía que las responsabilidades se diluyeran y el cumplimiento de las tareas se volviera un proceso burocrático ritual, lento y formalista que muchas veces no llegaba al efectivo cumplimiento de los objetivos y decisiones de los órganos de dirección. En términos organizativos la institución mostraba una multiplicidad de desórdenes en las líneas de funcionamiento como resultado de decisiones casuísticas en la adscripción de las carreras, muchas de las cuales no estaban insertas en las facultades asociadas con sus afinidades de conocimientos sino en el Rectorado. La universidad era un institución discursiva, de permanente negociación de intereses políticos, casi sin investigación y con actividades académicas reducidas a “dar clases”, en el marco de una alta centralización y un desinterés del funcionamiento de los Centros Universitarios Regionales y de los centros de educación a distancia, que graduaban profesionales en dimensiones muy significativas y sin garantías suficientes de calidad.¹⁷⁶ Una carencia general de incentivos al mejoramiento de la calidad, un bajo nivel de incorporación de tecnologías de comunicación, una baja

¹⁷⁶ Para el año 2005, la matrícula combinada en los Centros Universitarios Regionales CUR alcanzó a 24.927 alumnos. Si a ello se le agregan los 6.043 alumnos matriculados en la educación a distancia en el interior, se aprecia que la matrícula de la UNAH en el interior del país alcanzó a 30.970 alumnos que representan el 38,18% de la matrícula total. El control de la calidad sobre estos sectores era inexistente. La graduación elevada de los estudiantes del modelo semipresencial mostraba los bajísimos niveles de control de calidad de los egresos.

permanencia laboral, muy pocos docentes con estudios de postgrados, currículos sin actualización y carencia de procesos de evaluación y de aseguramiento de la calidad, completaban el cuadro de la UNAH. Finalmente la propia Universidad no cumplía las Normas Académicas del Sistema de Educación Superior aprobadas por el Consejo de Educación Superior, a pesar de que promovía su cumplimiento obligatorio por parte de las otras instituciones y que en sucesivas veces se había comprometido con las restantes universidades a ajustarse a dichas políticas de estándares mínimos de calidad. La universidad tendía a distanciarse hacia abajo del sistema de educación superior, el cual comenzaba a mostrar mejores indicadores, como por ejemplo que con los mismos niveles relativos de docentes por alumnos graduaba menos profesionales y tenía menos ofertas que el resto del nivel superior.

En este contexto se inició una amplia reforma de la UNAH con la finalidad de aumentar su nivel de calidad. La Ley Orgánica de la UNAH aprobada por el Congreso Nacional introdujo fuertes cambios en el marco normativo de la universidad. Entre otros elementos, reduce la representación estudiantil en el cogobierno del 50% al 33%, disponiendo especiales requisitos académicos para la representación estudiantil y docente, crea la Junta de Dirección Universitaria elegida por el Consejo Universitario y compuesta por 9 miembros, como órgano responsable de la planificación, organización, control administrativo y seguimiento de los resultados operativos de la institución, y que tiene además por objeto nombrar y remover a través de determinados procedimientos establecidos a las autoridades universitarias (rector, vicerrectorías, decanos de facultades, directores de centros universitarios y centros regionales, director de la Dirección de Educación Superior y representantes de la UNAH ante el Consejo de Educación

Superior). La Ley fija el ingreso a la carrera docente por oposición o concurso público, impone la realización de una evaluación de personal de la institución, establece la obligatoriedad de tener los mismos niveles de calidad en la sede central que en las sedes regionales, crea la Comisión de Control de Gestión como órgano responsable de la planificación, evaluación financiera y patrimonial, crea las Vicerrectorías Académicas, de Relaciones Internacionales y Cooperación, y de Orientación y Asuntos Estudiantiles, así como también el Comisionado Universitario como responsable de garantizar y proteger los derechos de las miembros de la comunidad universitaria, además de la figura del auditor, del abogado y del tesorero de la universidad. Finalmente, la ley crea la Comisión de Transición durante un plazo de dos años, prorrogado luego a tres años, como máxima autoridad hasta que se instale el nuevo Consejo Universitario y la Junta de Dirección Universitaria, y asume las tareas que correspondan

para asegurar la reforma institucional integral de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH); la organización de una nueva estructura universitaria; la instalación del nuevo gobierno universitario; la reforma académica y, en general, la pronta y correcta aplicación de esta Ley.

Una de las orientaciones derivadas del eje estratégico de la reforma académica ha estado centrada por el establecimiento de altos estándares en todos los sistemas de ingreso, reingreso y permanencia en la institución por parte de toda la comunidad académica, tanto de docentes como de estudiantes. En tal sentido se han diseñado un conjunto de políticas, de carácter general, y para todos los actores de la comunidad universitaria, sobre la base de estándares que funcionan como condiciones mínimas de calidad y esfuerzo, y que se conciben sobre la base de

formas competitivas y de incentivos a la excelencia. En tal sentido se han establecido nuevos criterios para el sistema de primer ingreso a la institución por parte de los estudiantes, así como de sus requisitos de permanente, e igualmente, en lo académico se establecieron criterios más estrictos de ingreso basados en calidad y competencia y sistemas más exigentes de cumplimiento para la permanencia en la institución. En tal sentido se formuló la propuesta de un nuevo Sistema de Admisión en coordinación con un grupo técnico de trabajo con personal del Departamento de Sociología, de la Dirección de Educación Superior y de la Dirección de Desarrollo Estudiantil, quienes trabajaron teniendo entre otros referentes las Normas Académicas de Nivel de Educación Superior que en sus artículos 89, 90 y 91 expresan que “el ingreso de un alumno a un centro de educación superior incluye las etapas de admisión, matrícula y registro de asignaturas”. En relación con la admisión la norma plantea que “es el proceso mediante el cual un centro de educación superior comprueba si el aspirante al ingreso reúne los requisitos establecidos” a partir de lo cual el centro resuelva aceptarle o negarle el ingreso.

El proceso de evaluación busca establecer cuáles son las habilidades de cada estudiante, con el propósito de permitir ubicar a cada persona en la carrera que le corresponde en la búsqueda del mejoramiento en los niveles académicos y la disminución en los niveles de repitencia. La creación de un sistema de admisión para los alumnos de primer ingreso tuvo por objetivo contribuir a lograr el acceso igualitario y democrático a los estudios superiores sobre la base de la calidad y la pertinencia de la preparación profesional en el marco de la búsqueda de la mayor eficiencia ante los recursos limitados. Los sistemas de selección con base en pruebas constituyen mecanismos idóneos y altamente comprobados que permiten identificar la eficacia

de los recorridos futuros de los estudiantes y facilitan la identificación de los postulantes con mayores probabilidades de éxito y menos probabilidades de deserción por motivos académicos. Con la Prueba de Aptitud Académica se ha establecido que el 100% de los estudiantes de primer ingreso sin ninguna excepción sean seleccionados y orientados según sus habilidades, y se espera una significativa disminución de la repitencia y el abandono estudiantil. Con el examen de admisión, la matrícula de la UNAH decreció en un 12% entre 2006 y 2007. Tal proceso ha continuado.

La Prueba de Aptitud Académica es para todas las personas que quieran ingresar a la UNAH. Aplica también para graduados de otras universidades que deseen optar a un pregrado en la UNAH, y el puntaje obtenido en la Prueba de Aptitud Académica tiene vigencia por un año o dos procesos de admisión. La primera aplicación de la Prueba de Aptitud Académica se realizó el 10 de diciembre de 2006 y concluyó con la evaluación de 10.758 aspirantes de primer ingreso a la UNAH a nivel nacional. Se realizaron procedimientos específicos y materiales especiales de pruebas para también permitir la realización de las pruebas para personas con discapacidad. Para el logro de este objetivo se tuvo el apoyo técnico del College Board de Puerto Rico. La Comisión de Transición estableció que para el ingreso a la UNAH el índice de admisión estaría compuesto por el 50%, que representa el índice académico del nivel medio, y el otro 50% por el puntaje obtenido en la Prueba de Aptitud.

En esta línea la Comisión de Transición estableció que el ingreso del personal docente debe contar con un título de Especialidad o Maestría, debidamente reconocido e incorporado en la UNAH, y tener además cinco años de trabajo en el área en la cual se aspira a ingresar.

Nuevo escenario de debate sobre la educación superior privada

El nuevo contexto político del país desde 2010 ha planteado un nuevo escenario y debate sobre la educación superior privada y la dinámica de regulación. Ello a su vez es derivado del nuevo nivel de dimensiones que está adquiriendo la educación superior privada. Es también una derivación de la propia Constitución de la República que había dispuesto que “para la creación y funcionamiento de universidades privadas se emitirá una ley especial de conformidad con los principios que esta Constitución establece”. El propio Congreso Nacional posteriormente en noviembre de 1982 dispuso que los títulos de carácter académico otorgados por las universidades privadas y extranjeras deberán ser reconocidos por la UNAH hasta tanto no se emita la Ley Especial. En este sentido, constitucionalmente, hay un mandato obligatorio de emitir una ley especial para las universidades privadas. En esta línea en noviembre de 2010 la ANUPRIH introdujo a través de la Comisión de Educación del Congreso el Anteproyecto de Ley de Universidades Privadas, y posteriormente en enero de 2011 un diputado del Partido Nacional introdujo el Anteproyecto de Reformas a los artículos constitucionales que dan basamento al actual sistema de supervisión a las privadas por parte de la UNAH. En la misma línea que el anterior, el anteproyecto de ley en 2011 propone la creación de la Comisión Nacional de Educación Superior, que sería la responsable de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior en Honduras, modificando lo establecido en el artículo 160 de la Constitución que asignaba a la UNAH el rol de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y profesional en el país.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Véase <https://goo.gl/sqfqdK>.

La propuesta plantea la reforma de los artículos 156, 159, 160, 161 y 163 de la Constitución de 1982, quitando a la UNAH el rol de regulación de la educación superior en el país, que es el centro de la discusión.¹⁷⁸ La propuesta de la nueva comisión sustituiría al actual Consejo de Educación Superior, gobernado por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), y estaría integrada por doce miembros, de los cuales seis serían representantes de las universidades públicas y seis de universidades privadas. Con esto se pretende que las actuaciones sean en igualdad de condiciones y las decisiones sean tomadas por mayoría simple entre diversos actores. Actualmente, el Consejo de Educación Superior funciona con doce miembros: seis son representantes de la UNAH (decanos de las diferentes facultades), más el voto calificado de la rectoría de esta universidad, tres representantes de universidades privadas (en total son 14 a nivel nacional) y otros tres de las universidades estatales. De acuerdo con lo que se presentó, el decreto le da potestad a cada universidad privada a fijar su propia organización, funcionamiento y atribuciones. Dispone además que “tanto las universidades Estatales como las Privadas organizadas sin fines de lucro, están exoneradas de toda clase de impuestos y contribuciones”, diferenciando claramente los dos modelos de instituciones privadas con fines de lucro que pagan impuestos como sociedades anónimas y sin fines de lucro sin pago de impuestos.

Mientras que la supervisión de la calidad de la educación superior estaría a cargo del sistema de acreditación que será aprobado por la nueva Comisión Nacional de Educación Superior, la que tendrá la facultad de resolver las incorporaciones de profesionales egresados de las

¹⁷⁸ La propuesta normativa se puede ver en <https://goo.gl/b6dNef>.

universidades extranjeras. El documento establece, además, que la formación de docentes se ejercerá a través de las universidades estatales y privadas, función que en la actualidad la tiene exclusivamente el Estado a través de la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, con lo cual también se amplían las áreas de oferta privada.¹⁷⁹

Según la propuesta, en el artículo 159 la nueva comisión será

la responsable de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y profesional que estará integrada por doce miembros, de los cuales seis serán los rectores de universidades estatales y seis serán rectores elegidos por la Asociación de Universidades Privadas de Honduras (ANUPRIH).

La propuesta de cambio del sistema de regulación abrió un debate ante la resistencia de la UNAH y de la Universidad Pedagógica Nacional. La UNAH sostuvo en un pronunciamiento que la reforma propuesta afecta a la UNAH porque la excluye del papel que le otorga el Estado de determinar lo relativo al nivel de educación superior y se lo traslada a una Comisión Nacional de Educación Superior (CNES); la priva de la coordinación del nivel superior con la Secretaría de Educación y se lo otorga a una CNES; le suprime a la UNAH la exclusividad de organizar, dirigir y desarrollar la educación superior y tal potestad se la otorga a una CNES; le arrebató a la UNAH la atribución de resolver sobre las incorporaciones de profesionales egresados de universidades extranjeras y se la traslada a una CNES; abre la puerta para que las universidades privadas asuman la función de la formación de docentes; dispone que la supervisión de la educación superior estaría en

¹⁷⁹ Actualmente la formación de docentes es función y responsabilidad exclusiva del Estado y esa potestad solo la tiene la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM).

manos del Sistema de Acreditación de la Educación Superior, ya creado por la UNAH; y elimina el control del Estado de las actividades de las universidades privadas en la idea de un mercado educativo con libertad absoluta y autorregulándose, pues establece que los estatutos de cada institución del nivel fijarán su organización, funcionamiento y atribuciones.¹⁸⁰

Desde la Asociación Nacional de Universidades Privadas de Honduras (ANUPRIH), la norma pretende hacer más dinámico el proceso de creación de nuevas carreras.¹⁸¹ Ello en tanto califica de arbitrarios los procedimientos para la aprobación de carreras y reestructuración de las mismas, de modo que fijaría una lógica sistémica de control de la calidad, teniendo en cuenta además que las universidades privadas están en desventaja en los órganos actuales de regulación.¹⁸² Se considera que el problema se acrecienta porque hay un consejo consultivo conformado por todos los rectores, pero las decisiones que se toman dicen que no son vinculantes, y el tercero, que es la Dirección de Educación Superior, debería ser un organismo técnico pero se lo ha convertido en un sistema de fiscalización de las universidades privadas, lo cual se expresa en los tiempos de creación de una carrera (tres años) así como en los de modificación (tres). La Asociación declaró que la norma propuesta es derivada de más de nueve meses de trabajo en conjunto con la Comisión de Educación del Congreso Nacional

¹⁸⁰ Pronunciamiento de la Junta de Dirección Universitaria de la UNAH. "La educación superior es un bien público y el Estado tiene el deber de organizarla, dirigirla y desarrollarla". Tegucigalpa. 23 de enero, 2011.

¹⁸¹ Véase <https://goo.gl/VsZEzX>.

¹⁸² En el Consejo de Educación Superior de Honduras hay nueve representantes de las universidades públicas y tres de las privadas, más el voto de calidad del rector de la UNAH, lo cual daría 10 por un lado y tres por el otro.

La discusión para julio de 2011 sigue en curso y no se ha modificado la arquitectura reguladora. Ella expresa, sin embargo, un deseo de modificar ese marco con más de 22 años de funcionamiento acorde a una nueva dinámica de diferenciación pública donde actualmente existen 6 universidades públicas, de expansión de la universidad privada que cubre casi el 36% y un nuevo contexto político. El marco legal de regulación resulta desajustado a las transformaciones de la educación superior en el país y a un tipo de fiscalización universitaria.

11. La educación superior privada en México

La educación superior privada en México nació como expresión de las demandas de libertad y autonomía frente a las tentaciones desde el Estado de poner a la universidad como instrumento para el cumplimiento de sus metas sociales y políticas hace tres cuartos de siglo, y tiene una dimensión relativamente importante en la actualidad, con cerca del 33% de la matrícula. Es sin embargo, como en toda la región, un sector con muy pocos estudios a pesar del enorme nivel de investigación que existe en el país sobre la educación superior.¹⁸³

La primera universidad privada fue la Universidad Autónoma de Guadalajara, creada en 1935 producto de una escisión ocurrida en el seno de la universidad pública de Guadalajara, en la que un importante sector de esa universidad, al no estar de acuerdo con la orientación política asociada al sesgo revolucionario del gobierno al interior de esta, decide fundar una universidad autónoma de

¹⁸³ Buendía, Angélica. *El estudio sobre la educación superior privada en México. Un tema pendiente*. Disponible en <https://goo.gl/F7KAei>.

carácter privado “aunque de orientación religiosa, no liberal”.¹⁸⁴ Los conflictos entre la Iglesia y el Estado expresados en la Constitución mexicana de 1917, que estableció una política que, más allá de separar al Estado de la Iglesia, negaba la personalidad jurídica a las iglesias, subordinaba a estas a fuertes controles por parte del Estado, prohibía la participación del clero en política, privaba a las iglesias de su derecho a poseer bienes raíces, desconocía derechos básicos de los así llamados “ministros del culto” e impedía el culto público fuera de los templos, también implicaron un rechazo a su educación religiosa. Tras un período inicial de resistencia pacífica desde la aprobación de la Constitución, luego entre 1926 y 1929 se desarrolló un conflicto armado llamado Guerra Cristera, entre el gobierno y milicias de laicos, y presbíteros católicos que resistieron la aplicación de legislación y políticas públicas orientadas a restringir su autonomía y la injerencia de la Iglesia católica en el país. Estos rebeldes fueron conocidos como cristeros ya que peleaban bajo el lema “Viva Cristo Rey”, y aunque el conflicto armado concluyó con acuerdos, posteriormente el llamado Grito de Guadalajara del presidente Calles en 1929 marcó el inicio de una serie de reformas al sistema educativo mexicano que culminaron con el proyecto de la así llamada “educación socialista”, y un proyecto educativo público y laico. Así, las tensiones entre Iglesia y Estado en lo educativo restringieron el espacio de las universidades religiosas en el siglo XX en México y marcaron un modelo de educación privada distinta al dominante en la región. La autonomía sin embargo fue conquistada por la Universidad Nacional en 1929 a instancias de Vasconcelos, y marcó el inicio de un sector independiente al gobierno nacional de orientación priista monopólica durante todo el siglo XX

¹⁸⁴ Silva, Adrián (2005). *La educación superior privada en México*, Caracas: IESALC. Disponible en www.iesalc.unesco.org.ve. P. 6.

hasta el año 2000, cuando por primera vez hay una rotación de partidos y accede a la presidencia el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox.

El cardenismo (1934-1940) reafirmó en el país esa concepción educativa socializante y articulada al partido único, por el cual la universidad debía estar al servicio del proyecto del Estado y de la Revolución Mexicana de 1910 a 1917. Tales concepciones nacieron en la propia Revolución Mexicana y se plasmaron en la Constitución Política de los Estados Mexicanos de 1917, que aunque estableció una particular dependencia de las universidades públicas del Estado, sin embargo, no prohibió la educación privada, sino que condicionó su existencia a la “libertad (...) del Estado de otorgar y retirar el reconocimiento de validez de dichas instituciones, bajo los términos que establezca la ley”. Esta tradición reguladora y los conflictos con la Iglesia han estado en la base del desarrollo de la educación superior privada en México. La primera universidad católica, la actual Universidad Iberoamericana, administrada por la Compañía de Jesús, tiene su génesis en 1943 como centro cultural universitario, y su proceso de autorización se hizo a través de la figura de “incorporación” bajo supervisión y autorización de la liberal Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); recién en 1952 adoptó el nombre de Universidad Iberoamericana.

En este contexto histórico las demandas de autonomía por parte de sociedad, o de libertad religiosa, se expresaron en la creación de universidades privadas sobre la base de una fuerte vocación hacia la libertad frente al Estado, más allá del mandato constitucional de regulación. El eje regulador sobre la educación superior no autónoma descansa en el mandato constitucional y en la Ley Federal de Educación de 1973, que estableció que la educación es

“un servicio público”, lo cual ha sustentado el criterio de la regulación sobre la educación que “impartan los particulares”.

La diferenciada regulación de la educación superior privada

La educación superior pública en México se ha desarrollado sobre la base de la autonomía universitaria, inclusive antes de la reforma de Córdoba ya que ella ha estado en su génesis asociada a la Revolución Mexicana. La autonomía ha sido el fundamento de la conformación y desarrollo histórico, aunque en los últimos años el Estado, a nivel federal y estadual, han pasado a tener mecanismos de regulación a través de políticas de estímulos financieros, los cuales han facilitado modelar la universidad, sin formalmente alterar su autonomía financiera, técnica y política. Históricamente en el país se ha conformado un modelo dual y fragmentado sobre la base de un sector público con relativa autonomía y un sector privado con diversidad de regulaciones, ya que la normativa permite que la regulación, sobre las distintas instituciones de educación superior privadas (IESP), pueda ser realizada por los ámbitos federales, estatales o por parte de las propias universidades autónomas. Tal situación produce una débil y diversa regulación. Sobre el sector privado ha sido tanto una regulación previa como una regulación posterior: previamente, las instituciones privadas tienen que ser autorizadas a impartir educación, a través de la Autorización o Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (REVOE), la cual puede ser emitida por los tres ámbitos públicos que referimos. Y a su vez posteriormente esos mismos ámbitos realizan el control ex post dado que la norma establece que

los certificados, diploma, títulos y grados académicos que expidan los particulares respecto de estudios autorizados o reconocidos requerirán de autenticación por parte de la autoridad que haya concedido la autorización o reconocimiento o, en su caso, del organismo público descentralizado que haya otorgado el reconocimiento.¹⁸⁵

Los organismos son diversos pero el proceso de control y fiscalización solo es realizado por uno solo, pudiendo la institución seleccionarlo. Aunque la evaluación y acreditación es voluntaria, su obtención genera múltiples beneficios indirectos a las instituciones y a los profesores, por lo que todas las instituciones tienden a someterse a un sistema de agencias de evaluación y acreditación privadas, sin fines de lucro y monopólicas por campo profesional.

Esta dinámica reguladora altamente diversa, relativamente competitiva y diferenciada, al poder ser realizada tanto por la autoridad federal, los Estados o inclusive por las propias universidades públicas a través de la figura de la "incorporación" como ámbitos oficiales de autorización y reconocimiento, se constituye en una característica distintiva de México. En los intersticios de esas unidades reguladoras, las instituciones han ido desarrollando sus diferenciaciones institucionales y académicas. Este sistema de distintos REVOE ha intentado ser coordinado o unificado en múltiples ocasiones sin posibilidad de alcanzar la homogeneidad reguladora. Así, la regulación y la propia dinámica de la fiscalización y control sobre la educación superior privada está altamente descentralizada, tiene un importante componente político e incorpora a las universidades autónomas en el proceso.

¹⁸⁵ Ley para la Coordinación de la Educación Superior, 1978.

De hecho, de las 1.413 universidades privadas, solo 638 cuentan con este registro a nivel federal y menos de 495 con el registro de los gobiernos estatales. Aun más, solo 16 tienen el requisito de Autenticación de Estudios de la SEP.¹⁸⁶ Ante el auge de la participación privada en la educación, en 2007 la Organización para la Cooperación Económica (OCDE) solicitó al gobierno mexicano establecer mecanismos más estrictos para la obtención del REVOE. Ya anteriormente se había aprobado en el año 2000 del Acuerdo 279 de la SEP para establecer requisitos más estrictos en la entrega del REVOE por parte de autoridades federales, pero este no es vinculante por el marco legal para los organismos no federales, es decir, gobiernos estatales y universidades autónomas, que mantienen criterios diferenciados de estándares mínimos de calidad de la oferta terciaria. En relación con las universidades autónomas que realizan procesos de fiscalización y control sobre las instituciones “incorporadas” a través de un sistema de autorización y seguimiento de sus programas, en tanto ellas fungen de hecho como juez y parte y que reciben recursos por esos controles de aprobación y reformas de los programas, por el egreso de estudiantes, emisión de constancias y diversas certificaciones, el sistema de REVOE que realizan es extremadamente diferenciado, cambiante e ineficaz en algunos casos. Además, una amplia cantidad de esas universidades e instituciones terciarias “incorporadas” por las diversas universidades autónomas son propiedad de algunas de las autoridades actuales o anteriores de las propias universidades autónomas.

La regulación además de proceder de los ámbitos gubernamentales tiene su sustrato en la acción legislativa que en los últimos años, asociado a la complejización y

¹⁸⁶ Véase <https://goo.gl/RmdqjV>.

fragmentación del sistema político, ha ido adquiriendo un mayor protagonismo en el establecimiento de orientaciones generales de política pública, y fundamentalmente en la distribución del presupuesto de las universidades, que desde 2004 ha pasado a realizarse en una dinámica de lógicas partidistas de negociaciones para las universidades con relativo control de los diversos partidos, en general a través de la dependencia de los gobiernos estatales. La mayor parte de las universidades autónomas estatales, institutos politécnicos y tecnológicos tienen un presupuesto del 50% o más del gobierno del Estado, lo cual ha derivado en muchos casos en una altísima dependencia política y una fuerte injerencia en el nombramiento de las autoridades por los partidos dominantes en los Estados.

El marco regulatorio estructural sobre la educación superior privada ha ido aumentando sistemáticamente a través de las leyes de educación que han ido incorporando nuevos ejes de regulación, y de los cambios de política de los Estados o de las universidades autónomas. Por ejemplo, la Ley General de Educación (LGE) de 1993 incorporó la función de “cumplir con los planes y programas de estudio que las autoridades competentes hayan determinado o considerado procedentes”, o “el proporcionar un mínimo de becas en los términos de los lineamientos generales que la autoridad que otorgue las autorizaciones o reconocimientos haya determinado”, o “facilitar y colaborar en las actividades de evaluación, inspección y vigilancia que las autoridades competentes realicen u ordenen”, lo cual ha ido imponiendo una dinámica por la cual las universidades privadas se han ido ajustando a las políticas públicas. También a través de una enorme variedad de fondos de estímulos sobre los cuales se distribuyen recursos públicos en forma competitiva o puntual, en un proceso donde también las propias universidades públicas se han ido

alineando, en los aspectos académicos y de funcionamiento, a las políticas de regulación. La regulación, sin embargo, no ha limitado el crecimiento de la ESP sino que al contrario, parece haber facilitado aprovecharse de los cambios en las demandas y acceder a fondos asociados a proyectos de investigación.

Igualmente a través de la creación de ámbitos públicos de regulación, como la Subsecretaría de Educación Superior Ciencia y Tecnología, que en tanto ámbito público tiene a su cargo la instrumentación y cumplimiento de la fiscalización y control.

Expansión, estancamiento y concentración de la educación privada

En el país, entre 1980 y 2003, la matrícula total de licenciatura de la educación superior privada en México creció en un 528%, superando el crecimiento que en el mismo período tuvo la educación superior pública (que alcanzó un crecimiento de solo el 40%).¹⁸⁷ Así mientras que en 1980 estaban inscritos un total de 98.816 estudiantes en alguna modalidad de la educación superior privada, en 2003 la cifra ascendió a un total de 620.533 estudiantes y alcanzó a 924.165 en 2007. La tasa anual de crecimiento promedio de este sector en esos 28 años fue del 9%. Esta masificación estuvo correlacionada con el crecimiento de los establecimientos privados que pasaron de 108 en 1980 a 785 en 2003. Si en 1980 existía una relación de 1 a 1 entre instituciones públicas y privadas de educación superior, en 2003 la relación alcanzó a 2 instituciones de educación superior privada por 1 pública. Hace 25 años el 13% de los estudiantes de educación superior en México asistían a una institución privada. Para 2008 este monto supera el 37%

¹⁸⁷ Adrián Silva (2005). *La educación superior privada en México*, Caracas: IESALC. Disponible en www.iesalc.unesco.org.ve.

si se incorporan las instituciones terciarias. Si tomamos en consideración solo el nivel del postgrado, el peso de la educación privada es muy superior ya que para el periodo 2007-2008 alcanzó al 49,3% del total de 174.282 estudiantes de postgrado al alcanzar la cantidad de 85.892.¹⁸⁸ Tal guarismo relativo es casi 50% superior al porcentaje de cobertura privado total, resultado de lógicas de distinta competencia entre el sector privado y el público.

Las causas de la expansión de la ESP a tasas superiores a la educación pública tradicionalmente se han basado en las limitaciones financieras existentes en las instituciones públicas y en un perfil más académico del sistema de educación superior público asociado a sistemas de incentivos atados a la evaluación, que a su vez han reforzado un sistema selectivo de cupos y restricciones de acceso a través de pruebas. El sector privado se caracteriza por un sector de calidad con los mismos parámetros que el sector público y otro de estándares de calidad inferiores a la educación pública, así como por niveles de flexibilidad y de eficiencia propios de la gestión privada, en un contexto también de tendencia a la regulación. En este sentido se plantea como una de las fuerzas que ha promovido la expansión privada la “heterogeneidad de los establecimientos de la ESP (tamaño, orientación social, antigüedad, capacidad de atención a la demanda, diversidad de sus funciones y programas”.¹⁸⁹ Para Acosta la heterogeneidad de los establecimientos privados ha propiciado una gran segmentación del mercado educativo privado y ha permitido cubrir múltiples nichos de mercado. Sin embargo, considera que

¹⁸⁸ Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior. Disponible en <https://goo.gl/o9ohN6>.

¹⁸⁹ Acosta, ídem, p. 28.

tal heterogeneidad no constituye un proceso de diferenciación, sino de isomorfismo organizacional, donde los nuevos establecimientos privados aspiran a reproducir las formas organizacionales y características institucionales de las grandes universidades privadas de elite.

La heterogeneidad es vista como un componente constitutivo del sector privado y una fortaleza que, en el caso de México, es reafirmada por un sistema de fiscalización diferenciado y por ende incapaz de producir un isomorfismo homogeneizador.¹⁹⁰ La diferenciación es el mecanismo que ha facilitado la propia expansión del sector privado, lo cual en el caso de México ha estado facilitado por la existencia de múltiples ámbitos diferenciados de regulaciones que han restringido el establecimiento de un isomorfismo institucional excesivo que hubiera limitado la propia innovación y segmentación.¹⁹¹ Al mismo tiempo también esta diversidad privada incentivada por las lógicas de mercado en contextos competitivos ha sido el instrumento que ha promovido el deterioro de la imagen y por ende la debilidad de la expansión de la educación superior privada y las demandas de sistemas de aseguramiento de la calidad.

Con los años, la lógica competitiva tiende a aumentar la diferenciación y una mayor articulación a las diversas demandas de los distintos mercados laborales y propender a una mayor concentración, e inversamente los modelos menos diferenciados son apoyados en orientaciones homogeneizadoras por la política pública como mecanismo para reducir sus menores niveles competitivos.

¹⁹⁰ Muñoz Izquierdo, Carlos (2004). *Desarrollo y heterogeneidad de las IES particulares*, México: ANUIES.

¹⁹¹ Levy, Daniel (1995). *El estado y la educación superior en América latina: Desafíos privados al predominio público*. México: UNAM/FLACSO/Porrúa.

Cuadro N° 16. Matrícula de las universidades privadas

	2004	2005	2006	2007	Aumento
Total matrícula privada	780.564	799.615	833.818	924.615	18,5%
% matrícula privada	32,73%	32,68%	32,97%	32,84%	0,3%
Total nacional	2.384.858	2.446.726	2.528.664	2.814.871	18%

Fuente: ANUIES.

En el marco del contexto de expansión económica de México de los últimos años y una fragmentación del sistema político, la dimensión relativa del sector privado prácticamente se ha mantenido inalterada, ya que se ha producido un crecimiento significativo y de casi igual proporción entre el sector público y el privado. Sin embargo, al mismo tiempo ha aumentado el nivel de concentración y el peso de las grandes redes universitarias. La educación superior privada en México puede ser con o sin fines de lucro, y en este contexto se ha consolidado un sector dual sin fines de lucro de orientación religiosa y de elites, así como otro con lógicas mercantiles sobre una base de creciente presencia de grupos empresariales locales e internacionales que han ido adquiriendo e incorporando a las pequeñas instituciones familiares.

El crecimiento de la educación superior pública en México ha estado asociado a mayor calidad como factor de atracción, más diferenciación al desarrollarse la educación tecnológica, mayor regionalización y un aumento del financiamiento. Al tiempo la expansión del sector privado ha estado facilitada por una mayor regionalización bajo lógicas institucionales nacionales asociadas que ha contribuido al propio aumento de la concentración institucional.

Las universidades públicas son en general modelos universitarios estatales y por ende con limitaciones de crecimiento fuera de su Estado. Solo la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), que es nacional, se ha expandido a todo el país y tiene 32 sedes. Aun así, en muchos casos propende a no competir y establece alianzas. En cambio, en el sector privado, aunque existen fuertes instituciones regionales, se han ido consolidando dinámicas de ofertas a escala nacional de unas pocas instituciones a través de grandes redes regionales e inclusive de acuerdos o franquicias en los Estados. Las dos universidades más grandes y con mayor crecimiento, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad de El Valle de México (junto a UNITEC, que son propiedad del grupo Laureate), y el grupo Anahuac, han ido consolidando una regionalización a través de múltiples sedes y subsedes presenciales y a distancia. Las dos primeras alcanzan a una matrícula aproximada de 130.000 y 120.000 alumnos respectivamente, con lo que representan cerca del 30% de la matrícula universitaria privada del país.

Esta concentración reciente se ha producido en el contexto del estancamiento en la tasa de cobertura relativa de la ESP derivada del aumento de la oferta de cupos en el sector público, fundamentalmente por la diferenciación a través de tecnológicos y politécnicos, así como de las propias universidades autónomas. Ello está dando lugar a un aumento de la concentración y de la tasa de eficiencia de las instituciones privadas, vistas en relación con sus egresos y probablemente sus costos, y por ende con su capacidad de invertir en mejoramiento de sus estándares. El estancamiento relativo de la cobertura del sector privado parece derivar en un aumento de la selectividad a partir del incremento del precio de las matrículas, y por ende en una rearticulación de la cobertura de los diversos

sectores sociales.¹⁹² En tanto unas instituciones incrementan la matrícula para mantener los niveles de ingreso, otras deben, ante la competencia, reducir los precios de las colegiaturas para aumentar la cobertura. El estancamiento se aceleró en 2009 con la caída del PBI y está contribuyendo a una reorganización de la relación pública-privada, a partir de un

desplazamiento de los estudiantes de las universidades particulares de elite a las de costo intermedio o bajo, así como la transferencia de alumnos de las escuelas de paga a las públicas, o bien, una deserción estudiantil de los centros privados sin buscar ingreso en las públicas.¹⁹³

La heterogeneidad y la creciente diferenciación por condiciones de mercado, crisis económica y expansión pública se están expresando en un aumento de la ya amplia diversidad de mecanismos de acceso. Mientras que tradicionalmente las IESP de elite mantienen mecanismos selectivos de acceso a través de exámenes y/o ingresos económicos familiares, las instituciones más recientes y focalizadas hacia la absorción de la demanda no requieren condiciones de solvencia económica especiales ni establecen restricciones, sino que se ajustan a la obtención del título del ciclo precedente, bachillerato para los estudios terciarios y licenciatura para los estudios de postgrado. El examen, resultados de los exámenes, pruebas de CENEVAL, requisitos especiales como estudios de inglés, exámenes de nivelación, recomendaciones de los colegios de educación media, se constituyen como los instrumentos

¹⁹² Véase <https://goo.gl/PdR6tj>. En el año 2008 la oferta pública superior registró el mayor crecimiento tenido en los últimos 19 años, con excepción del alcanzado en 1997, cuando se incrementó en 150.000 alumnos la matrícula de las universidades públicas.

¹⁹³ Subsecretario de Educación Superior, Rodolfo Tuirán, en *La Jornada* (10 julio, 2009). Disponible en <https://goo.gl/ThSdeg>.

que articular la diferenciación institucional y social hacia arriba. El propio sector privado muestra mayor flexibilidad de las condiciones de ingreso y egreso, y ello está facilitando que las pruebas de CENEVAL de graduación se comiencen a aceptar como el requisito mínimo de ingreso al mercado laboral. Entre los mecanismos novedosos de egreso en México está la realización de la maestría, con lo cual los estudiantes reciben el título profesional de la licenciatura al concluir el primer año del postgrado. La flexibilidad diferenciada de acceso es el eje de una dinámica más asociada a la equidad y que finalmente deriva en precios y costos distintos de las matrículas, y que a su vez se contrabalancea, paradójicamente, con el propio precio de la matrícula y los niveles de calidad. Sale barato, porque finalmente el mercado salarial remunera menos por esas certificaciones.

México ha estado marcado por la educación superior internacional históricamente, gracias a la alta movilidad académica hacia los Estados Unidos, el acceso al conocimiento del sistema educativo superior de su vecino noroeste y, desde inicios de los 90, por el Tratado de Libre Comercio que ha facilitado la movilidad profesional. Sin embargo históricamente no había tenido presencia significativa de universidades extranjeras. Ha sido solo recientemente y dentro del marco del Tratado de Libre Comercio con USA y Canadá que grupos transnacionales han adquirido instituciones universitarias, como es el caso de Laureate, que adquirió la Universidad del Valle de México y el INTEC (2007), y que se posicionan en el segmento medio, que es el que más crece. La educación de elites histórica se posicionaba en el segmento superior, en tanto que las universidades nacionales se han posicionado muchas de ellas en la absorción de la demanda de los sectores de ingresos

medios y medio bajos. La nueva oleada de instituciones internacionales se focaliza en una mejor relación calidad-precio que cubre una demanda de un sector medio.

12. La educación superior privada en Panamá

Panamá dada su constitución como país independiente recién en 1903, tuvo un desarrollo tardío de la universidad superior. La primera universidad, la Universidad de Panamá, se crea en 1936, siguiendo en general las pautas tradicionales de la educación universitaria del resto del continente: una administración autonómica, su casi gratuidad, su carácter monopólico, su estructuración en facultades y su modelo presencial, de grado y profesionalizante. Un funcionamiento basado en el presupuesto público para el grado y un sistema pagante en el postgrado.¹⁹⁴ Esta dinámica universitaria pública monopólica se diferenció hacia un modelo tripartito simple (una universidad pública, una privada nacional y una internacional, dada la presencia de personal americano en la época del control del Canal de Panamá). Posteriormente este modelo tripartito se ha desarrollado como en toda la región desde los 2000, pero en el caso de Panamá se ha desarrollado con más fuerza a partir del ingreso de universidades extranjeras, por su génesis muy anterior, y de enfoques más abiertos a la internacionalización de la educación superior.

¹⁹⁴ El artículo 95 de la Constitución estableció que “la educación oficial es gratuita en todos los niveles pre-universitarios. Es obligatorio el primer nivel de enseñanza o educación básica general. La gratuidad implica para el Estado proporcionar al educando todos los útiles necesarios para su aprendizaje mientras completa su educación básica general. *La gratuidad de la educación no impide el establecimiento de un derecho de matrícula pagada en los niveles no obligatorios*”.

La Constitución política de 1946 no solo le dio a la Universidad de Panamá una amplia autonomía en los ámbitos administrativo, docente y económico, asignándole patrimonio propio y derecho de administrarlo, sino que adicionalmente le otorgó el rol de regulación y supervisión de la educación privada. Dispuso a través del artículo 99 que

solo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por este de acuerdo con la Ley. La Universidad Oficial del Estado fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan y revalidará los de universidades extranjeras en los casos que la Ley establezca.¹⁹⁵

Este modelo de regulación público a cargo de la universidad confirió una característica especial a la construcción del sistema de educación superior, ya que en tanto juez y parte, la Universidad de Panamá ha propendido históricamente al control de la educación superior privada a partir de la autorización del funcionamiento de sus cursos y la supervisión periódica del cumplimiento de estos estándares mínimos de calidad. Esta fiscalización de las universidades particulares, establecida como una función de la Universidad de Panamá por la Constitución, fue reglamentada por la Ley 11 de 1981 (numeral 3 del art. 13) e implicó el análisis, aprobación o desaprobación de estatutos, planes, programas de estudio, instalaciones físicas y cuerpo docente que presenten a su consideración las universidades y los centros de educación superior particulares. Tal fiscalización se realiza en dos momentos: previa a la aprobación de la solicitud, y continúa durante el funcionamiento de las dependencias y las carreras.

¹⁹⁵ Véase <https://goo.gl/bf3j1d>.

Diferenciación y regulación universitaria

Desde los 80 se inició la diferenciación de la educación superior pública con la creación de nuevas universidades especializadas, como la Universidad de las Américas (especializada en temas de acción social) y la Universidad Marítima (especializada en temas portuarios y marítimos), o con la fragmentación de partes de la Universidad de Panamá para transformarse en nuevas universidades, como la Universidad Tecnológica de Panamá (derivada de la Facultad de Ingeniería) o la Universidad de Chiriquí (derivada de la sede de la Universidad de Panamá en esa ciudad). El marco constitucional había incentivado esa regionalización al disponer en su artículo 103 que “se dará igual importancia a la educación impartida en los Centros Regionales que a la otorgada en *la capital*”, lo cual fue a su vez la base de la diferenciación.

La diferenciación en su inicio fue articulada con un enfoque de especialización de las instituciones públicas donde cada una fiscalizaba determinadas áreas, pero en los últimos años ha cambiado hacia un relativo funcionamiento competitivo, al habilitarse en las diversas universidades públicas ofertas repetidas. La diferenciación de la educación superior pública determinó que la fiscalización y supervisión del sistema que ostentaba la Universidad de Panamá cuando era monopólica se trasladara a una Comisión de Fiscalización que reúne a todas las universidades públicas, aunque la Universidad de Panamá ostenta la secretaría de dicha Comisión y un mayor rol en tal proceso. La fiscalización pasó de un modelo monopólico a uno sistémico de control. Ello fue incluido en la Ley N° 30 del 20 de julio de 2006, que creó el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria. En este sentido, la diferenciación institucional no derivó en la creación de

un ámbito externo de regulación sobre las universidades privadas o públicas, como en la región, sino que –dada la dificultad de cambiar la Constitución y el carácter autónomo constitucional– ello implicó disponer que la tarea de fiscalización sobre la educación superior privada se transfiera a todas las universidades públicas. Así se conformó un complejo sistema por el cual las universidades autónomas públicas todas son juez y parte de la educación superior en un modelo dual *sui generis*, ya que al tiempo que regulan a las privadas se autorregulan por su autonomía constitucional.

Inicialmente la regulación era de la Universidad de Panamá, luego se estructuró un funcionamiento en el cual cada universidad pública regulaba los programas de las privadas donde ella estuviera especializada con sus propios procedimientos y tarifas diferenciadas, ya que cada universidad tenía sus propios reglamentos. Desde 2006, cuando se creó la Comisión de Fiscalización, la fiscalización integra a todas las universidades, homogeneizándose procedimientos y tarifas, un límite de tiempo a los procesos de evaluación de las ofertas, fuera del cual se consideran aprobados, pero donde se mantiene la especialidad inspectiva de cada universidad. En este sentido, la dinámica que anteriormente acotaba fuertemente los márgenes de acción de la educación privada, y hacía altamente fragmentada y diferenciada tal regulación, se flexibilizó y agilizó, más allá de la complejidad permanente de una dinámica donde las diversas instituciones públicas son jueces y partes de la fiscalización y control de la educación superior en el país.

Las universidades públicas se regulan a ellas mismas en tanto que instituciones autónomas constitucionalmente, y al mismo tiempo regulan a la educación superior privada universitaria, como referimos, pero las instituciones

de educación superior no universitarias, tanto oficiales como particulares, como en general en casi toda la región, son supervisadas por el Ministerio de Educación de Panamá, según la reglamentación establecida en la Ley 34 de 1995 y el Decreto N° 50 de 1999, que regula esa dimensión educativa. Ello hace una regulación confusa, contradictoria, burocrática y costosa, ya que además las instituciones universitarias tienen la capacidad de ofertar estudios técnicos de los llamados no universitarios.

La autorregulación por parte de las propias universidades públicas, una significativa diferenciación temática entre ellas, una importante regionalización de su matrícula a través de múltiples centros regionales, unido a su oferta relativamente gratuita, ha fijado el marco del bajo peso relativo de la educación superior privada y su carácter asociado y del alto nivel de cobertura del país. La regulación compleja sobre ella también ha incidido en su bajo crecimiento relativo. La regionalización tiene un peso elevado en la matrícula nacional, más allá de la concentración de la población en la capital y las cercanías geográficas, por el mandato constitucional de obligatoriedad de atención a las regiones. La regionalización más alta de las universidades públicas la tiene la Universidad Tecnológica de Panamá, de cuyos 16.459 alumnos en 2010, el 40% estudia en las 7 sedes regionales, en el marco de un modelo educativo en red donde los primeros años de las carreras se hacen en dichas sedes. La propia regionalización ha sido la base de la diferenciación institucional, al ser la Universidad de Chiriquí una derivación de la sede en dicha zona de la Universidad de Panamá.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Con la Ley 26 de 1994, la Universidad Autónoma de Chiriquí inició su conformación a través del proceso de transición y separación de la Universidad de Panamá. De hecho la Universidad Autónoma de Chiriquí, como centro de educación superior, es una derivación de un proceso desde los cursos de verano en la Ciu-

En materia de universidades privadas, Panamá muestra una característica sui géneris, dada por la presencia de universidades privadas extranjeras. Esta figura fue inclusive previa a la propia autorización de la primera universidad privada nacional. Ello estuvo dado por la existencia del Canal de Panamá bajo control de los Estados Unidos y de bases militares con alta presencia de personal extranjero, lo cual promovió la creación muy temprana de universidades privadas extranjeras. La primera universidad extranjera en América Latina, la Florida University, se instaló en 1957 en la Zona del Canal como extensión de la sede en Tallahassee, Florida, de Estados Unidos, para atender a esa población americana residente en el país.¹⁹⁷

Las universidades particulares existentes en el país así como los centros de educación superior no universitarios han sido creados mediante decretos ejecutivos, en un acto conjunto entre el Ministerio de Educación y la Presidencia de la República en atención a las disposiciones vigentes para el funcionamiento de estos establecimientos, contenidas en el Decreto Ley N° 16 del 11 de julio de 1963. Bosco Bernal, Juan (2001). “La educación superior en Panamá. Situación, Problemas y Desafíos”. *Theorethikos*, año V, número 2, julio-diciembre. Universidad Francisco Gavidia. San Salvador, El Salvador. Disponible en <https://goo.gl/JSTjRt>. [footnote] La Universidad Santa María la Antigua, institución universitaria católica, fue la primera universidad privada, creada en 1965 de conformidad con esas normas por el gobierno nacional. Administrada por el Arzobispado de Panamá, respondió al interés de contar con una

dad de David en el año 1951, que más tarde en 1958 se convertiría en Extensión Universitaria, y posteriormente en 1969 se transformaría en Centro Regional Universitario de Chiriquí, para estructurarse como universidad en 1995.

¹⁹⁷ Franco, Haydée (2005). *Estudio sobre la educación superior universitaria en Panamá*. IESALC-CRP. Disponible en <https://goo.gl/uRcW1y>.

oferta académica universitaria para asegurar la continuidad en los estudios a los alumnos provenientes de centros educativos católicos pertenecientes fundamentalmente a la clase media y alta de la sociedad panameña. Ha sido también parte de una estrategia regional de la Iglesia católica iniciada en los 50 y que tuvo un mayor impulso institucional en los 60 en la región.

En los 80 la dinámica de la educación superior privada cambió con la ampliación de las demandas de acceso que impulsaron el establecimiento de sistemas selectivos de acceso y el inicio de la diferenciación de la educación superior, a través de la creación de nuevas instituciones públicas y sobre todo privadas, que se sumaron a las existentes Universidad de Panamá y Universidad Católica. De un modelo dual público y extranjero monopólicos, se pasó a un modelo tripartito también monopólico para finalmente derivar al modelo actual tripartito diferenciado (nacional, privado local e internacional).

Así, se crearon la Nova Southeastern University de origen norteamericano (1982); la Universidad Interamericana de Educación a Distancia de Panamá de origen venezolano (1986); la Universidad del Istmo (1987), la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (1991); la Universidad Latina de Panamá (1991); la Universidad de la Paz (1994); la Universidad Interamericana de Panamá (1992); la Universidad Abierta y a Distancia de Panamá (1994); y Columbus University (1994), hasta que se establecieron nuevas bases legales para la creación y el funcionamiento de las instituciones de educación superior mediante la Ley 34 de julio de 1995.¹⁹⁸ La Universidad del Istmo, vinculada al mundo académico colombiano y con fuerte acento en la formación para el sector empresarial

¹⁹⁸ Castillo Noemí (2003). *Informe nacional de educación superior en de Panamá*. Consejo de Rectores - IESALC. Disponible en <https://goo.gl/EkYdj9>.

y financiero, constituye otro componente del proceso de internacionalización de la educación superior en Panamá, que finalmente derivó en el ingreso de grupos universitarios internacionales como Laureate que adquirió la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULA-CIT) y la Universidad Interamericana, y que se constituyen como el sector privado más grande del país y focalizado en el sector de calidad. Hay también dos universidades venezolanas y universidades locales, pero su eje es representar a varias universidades americanas.

Esta ley de 1995 creó el tercer nivel de enseñanza o educación superior con el objetivo de regular la educación no universitaria. La ley estableció que la educación superior se impartirá en universidades, en centros de enseñanza superior y en los centros de educación postmedia, propendiendo a facilitar un sector de instituciones no universitarias que en general tenían menos regulación, pero eran dependientes del Ministerio de Educación.

La fundación y regulación de estos centros estuvieron reglamentadas mediante el Decreto Ejecutivo N° 50 de 1999, que establecía los fines de los centros de educación superior, los requisitos para autorizar la creación de estos centros, los requisitos del personal docente, y la supervisión por parte de la Dirección Nacional de Coordinación del Tercer Nivel de Enseñanza, que se focaliza en la autorización de sus estructuras académicas y en su funcionamiento.

Para 2010 del total de universidades que operan en el país, 5 son oficiales y 38 son particulares. Hay 14 universidades privadas a la espera de la autorización para su puesta en funcionamiento que han quedado frenadas por los nuevos requerimientos. Entre 2000 y 2005 se crearon 55 instituciones de educación superior,

de las cuales 16 son universidades (15 privadas y una pública), y 39 son instituciones no universitarias, en el marco de la flexibilidad de la expansión institucional privada en el nivel.¹⁹⁹ Parte de la conformación del sector terciario en curso se asocia al componente internacional ya que algunas de estas instituciones locales son representantes de las ofertas extranjeras, fundamentalmente de universidades americanas, que ofrecen presencialmente carreras de grado y de postgrado, inclusive en inglés y con certificaciones de los propios Estados Unidos. Algunas de estas universidades, como Isthmus, Universidad de San Martín, Southern Methodist University, Florida Atlantic University y McGill University, se crearon para funcionar en la Ciudad del Saber, con la finalidad de ofrecer servicios internacionales, y no están sujetas a las mismas regulaciones que las instituciones que ofertan localmente. Algunos de estos proyectos sin embargo no han funcionado y las instituciones se relocalizaron como oferentes locales. El modelo de la Ciudad del Saber se constituyó como el primer intento de zonas francas de exportaciones de servicios universitarios en la región, aún con resultados negativos.

Como referimos, el peso de la educación superior universitaria pública en Panamá es elevado por la tardía apertura de la educación privada, la casi gratuidad de la matrícula pública que además ha mantenido sus tarifas congeladas desde los años 70 (la matrícula de grado por semestre es del orden de 30 dólares), un presupuesto relativo para la región importante por alumnos (3500 dólares por año), un sistema de acceso que se ha flexibilizado en algunas instituciones públicas, una

¹⁹⁹ De Escobar, Vielka (2006). *Informe de la educación superior en Panamá*. CINDA. Disponible en <https://goo.gl/aF8CqW> (revision: 4/4/2010).

relativa diferenciación de las instituciones en perfiles de oferta distintos, una alta regionalización a través de sedes regionales, una alta flexibilización a través de la temprana incorporación de cursos nocturnos, y una fuerte regulación a la apertura de cursos en las privadas. La selección pública ha contribuido también a la diferenciación y mejores estándares de calidad. Así, por ejemplo la Universidad Tecnológica de Panamá (UTP) mantiene un sistema selectivo de alta calidad y objetividad dado por los exámenes del Collage Borrado de Estados Unidos, en tanto que las restantes universidades tienen sistemas más flexibles para establecer los accesos. Sin embargo, la creciente demanda de acceso, la complejización de los mercados laborales y la expansión institucional han ido permitiendo aumentar la cobertura privada en un proceso lento pero continuo de expansión por la vía de su consolidación y del aumento relativo del tamaño de las instituciones, que se ha dado con una concentración en las instituciones de educación superior con mayor capacidad de invertir.

Cuadro N° 17. Matrícula universitaria total y privada

Año	Matrícula total	Matrícula privada	Incremento anual	Porcentaje privado
1990	53.072	5891		11,1 %
1991	58.626	7035	19,4 %	12 %
1992	63.848	7023	-0,2 %	11 %
1993	70.526	7546	7,4 %	10,7 %
1994	76.798	8371	10,9 %	10,9 %
1995	75.910	8881	6.1 %	11,7 %
1996	80.089	7424	-16 %	9,27%
1997	91.420	16.629	124 %	18,19%
1998	109.148	17.300	4 %	15,85 %
1999	118.502	23.463	35,6%	19,80 %
2000	117.844	23.510	0,2 %	19,95 %
2001	120.513	22.457	- 4,5 %	18,63 %
2002	119.392	21.566	- 4,0 %	18,06 %
2003	130.026	24.770	14,9 %	19,05 %
2004	128.833	25.748	3,9 %	19,98 %
2005	128.075	28.278	9,8 %	21,95 %
2006	130.838	33.389	18,1 %	25,52 %
2007	128.075	33.799	1,2 %	26,39 %
Aum	5,32 %	10,8 %		

Fuente: <https://goo.gl/7bjYJv>. Castillo, Noemí (2003), Bosco Bernal, Juan (2001), Franco, Haidée (2005).

Durante el largo periodo de 1990 a 2007, el crecimiento de la educación superior en Panamá ha sido persistente, con un promedio interanual de 5,32%. Sin embargo, en tanto el promedio de incremento interanual del sector superior público fue de 4,16% durante ese largo periodo,

el sector privado creció en un promedio anual de 10,8%, o sea 2,6 veces más, gracias a lo cual la educación privada pasó de una incidencia del 11,1% en 1990 sobre el total a 26,4% en 2007, pasando de representar un décimo a representar un poco más de un cuarto del total. En el año 2010 la matrícula en las universidades estatales continuó reduciéndose relativamente, al tiempo que las universidades privadas alcanzaron a 41.610 en 2010.²⁰⁰ El crecimiento se advierte claramente a nivel del producto interno bruto de la enseñanza privada, que incluye todos los niveles, a precios de comprador, que ha tenido un comportamiento alcista continuo y ha crecido en 2005 al 9,3 %, en 2006 al 7,1 %, en 2007 al 7,4 %, en 2008 al 10,6% y al 6,5% en 2009.²⁰¹

Nuevo marco normativo de regulación al sector privado a través del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior

La fuerte expansión y diversificación económica en Panamá en las últimas décadas ha estado por detrás del desarrollo del sector privado, si bien de mantenerse las condiciones todo indicaría que continuará su lenta expansión, asociada a su vez a un aumento de las demandas profesionales, un incremento de la gestión profesional y el ingreso por compra de nuevas instituciones educativas internacionales.

En 2006 a través de la Ley 30 del 20 de julio, se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación para el mejoramiento de la calidad de la educación superior universitaria (CONEAUPA), con lo cual la apertura de universidades e instituciones superiores se hizo más rígida, lo

²⁰⁰ Contraloría General de la República de Panamá (2011), citado en Castillo, Noemí (2011). *La educación superior en Panamá: Desafíos y oportunidades*.

²⁰¹ Contraloría General de la República de Panamá (2011). Disponible en <https://goo.gl/GVkd26>.

que detuvo la fuerte expansión institucional precedente.²⁰² El nuevo sistema establece un amplio conjunto de requisitos de infraestructura, financieros y de escala (cantidad de carreras), y además dispone que durante los primeros 6 años, la autorización de funcionamiento sea provisional, sujeta a controles. Tal nuevo marco legal paralizó la creación de nuevas universidades y va a contribuir a un proceso de concentración. Los costos del sistema de evaluación y acreditación recaen en el sector privado fundamentalmente, así como también los costos de los procesos de fiscalización que hacen las universidades públicas sobre las privadas. Así los costos directos facilitarán la concentración y el aumento de las escalas mínimas de funcionamiento rentable de las instituciones de educación superior.

De esta manera, el marco normativo dado por la Ley N° 30 y el Decreto Ejecutivo N° 511 del 5 de julio de 2010, por el cual se reglamenta dicha ley, comienzan a introducir nuevos componentes que contribuirán al proceso en curso de diferenciación del sector privado y de concentración.

El marco normativo mantiene el modelo de regulación dual con diversidad de estándares mínimos, dados estos a su vez por la subjetividad y diversidad de los pares. Los estándares mínimos no son fijos, explícitos y preestablecidos, sino que de hecho son diferenciados en función de sus propios criterios. Se establece un sistema de evaluación y acreditación obligatorio que va a homogeneizar el servicio educativo bajo un paradigma y nivel de calidad únicos. En el país, el licenciamiento es obligatorio bajo supervisión de las universidades públicas, y esta ley y su reglamentación establecen adicionalmente la acreditación también obligatoria. La dualidad de ambos procesos crea un sistema de aseguramiento de la calidad rígido y

²⁰² Véase <https://goo.gl/Egr3hT>.

homogeneizador no jerarquizado y diferenciado, que no permitirá reconocer fácilmente las demandas diferenciadas del mercado laboral. Los procedimientos de regulación son altamente intrincados, siguen un modelo burocrático con muchas instancias que introduce costos significativos sin beneficios en un sistema de educación superior de bajas escalas, e incentivará la reducción de la oferta y de la diversidad a escalas muy elevadas de estudiantes por programas. El exceso de pasos y controles de los procesos de aseguramiento de la calidad generará un aumento de los costos.

El sistema de aseguramiento de la calidad es además endogámico de tipo académico. El sistema carece de un ámbito que permita regular y controlar las tarifas excesivas al ser un sistema sin regulación superior en esta materia, y al mismo tiempo de prestación de un servicio de tipo monopolístico por disposición legal. El sistema de aseguramiento de la calidad tiene una alta reglamentación e inflexibilidad en los diversos componentes de las estructuras curriculares que no reconoce las diversidades y especificidades de las distintas ofertas curriculares. Los rígidos criterios de estructuración curricular e incidencia de un área de formación general y de formación profesional en los distintos niveles de los postgrados limitarán la capacidad de diversidad, innovación de formación de capital humano especializado.

El sistema además carece de beneficios económicos y de niveles de autonomía de las instituciones acreditadas, y solo podrán absorberse esos significativos costos adicionales por el aumento de las escalas. Tal marco normativo de hecho contribuirá a aumentar la concentración del sector privado.

13. La educación superior privada en Paraguay

Hasta 1990 en Paraguay existía un modelo duopolio de elite público-privado caracterizado por una universidad pública y una privada católica, la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, fundada en 1960, dependiente de la Conferencia Episcopal Paraguaya. Con la instauración de la democracia en 1989, se produce la expansión institucional y de la matrícula, tanto del sector público a través de la creación de universidades en el interior derivadas de la democratización política y de una decisión de no mantener el monopolio de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), como del sector privado derivadas tanto de factores asociados a la demanda como de una apertura hacia el sector privado en la prestación del servicio educativo. Es de destacar en esta expansión la contradicción entre un modelo de acceso de elites dado por cupos escasos en la UNA y matrícula costosa en la única universidad privada, en un contexto de aumento de la demanda de sectores de menos ingresos, así como de un enfoque academicista de las ofertas.²⁰³ Estas nuevas universidades se caracterizan por la baja selectividad, costos relativamente bajos y énfasis en disciplinas no cubiertas por las universidades tradicionales. Muy rápidamente para 2005 ya existían 3 universidades públicas nuevas en el interior y 18 universidades privadas.²⁰⁴ Adicionalmente a ello se produjo una fuerte expansión de sedes al interior de la capital y

²⁰³ Serafini, Elías, R. (2000). *Caracterización del sector privado de la educación superior universitaria en Paraguay*. Asunción, Paraguay: Consejo Nacional de Educación y Cultura - CONEC.

²⁰⁴ Cáceres, Enrique, y otros (2005). *Educación Superior Privada en Paraguay*, Asunción: Universidad Católica - IESALC.

del interior del país en un proceso de construcción de instituciones en redes nacionales a través de pequeñas filiales en muchas ciudades.

La expansión institucional desde una lógica de monopolio y autonomía se realizó sin el establecimiento de ámbitos de regulación de estándares mínimos, ni de promoción de la calidad. La expansión institucional tuvo una determinante fundamentalmente política, ya que la creación de universidades que era antes realizada por decreto del Poder Ejecutivo, desde 1993 se transformó en una potestad del Congreso Nacional a solicitud de los particulares o del Estado, con informe favorable del Consejo Nacional de Universidades, organismo compuesto por el rector de la Universidad Nacional de Asunción, el rector de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, un rector en representación de las demás universidades públicas y uno en representación de las demás universidades privadas. Tal cambio dado por la Ley vigente N° 136 de 1993, que definió a las universidades como “instituciones autónomas de estudios superiores, de investigación, de formación profesional y de servicios, creadas a propuesta del Estado o de entidades privadas o mixtas”, puso al sistema político en el contexto de la democratización del país en el centro de las decisiones académicas.²⁰⁵

Como derivación de ello una parte importante de las universidades creadas fueron resultado de negociaciones políticas o directamente fueron otorgadas a representantes políticos. Ello permitió la construcción de la universidad privada más grande del país (con 19.000 alumnos), y la más expandida (con 17 sedes), la Universidad del Norte, propiedad de quien fuera durante varios años diputado, senador posteriormente, presidente de la Comisión

²⁰⁵ Artículo 1°. Ley de Universidades. N° 136. Asunción, Paraguay. 11 de marzo de 1993.

de Educación del Senado, y fuerte actor del Partido Liberal, sobre la base de un funcionamiento con muy bajos niveles de calidad. Hoy su rector está en juicio penal al terminarse sus fueros por apropiación de bienes de la universidad, dado que el marco legal de la universidad es de asociación sin fines de lucro y se producían efectivas apropiaciones privadas de utilidades.²⁰⁶

La cobertura se vio reducida, y si bien se ha ido ampliando, esto ha sido derivado de un modelo de expansión sin significativos controles de calidad y donde ha habido una amplia proliferación de ofertas sin autorización, ya que si bien la Ley de Universidades asignó al Consejo Nacional de Universidades la tarea de aprobar previamente la creación de unidades académicas y carreras, ello no se ha cumplido en muchos casos, por motivos políticos y falta de instrumentos de sanción, ya que la norma da la posibilidad al Consejo de Universidades de intervenir una universidad, pero ello sujeto a la aprobación de la Cámara de Senadores. La alta politización y partidización de la gestión universitaria y el propio rol legislativo de hecho imposibilitaron un control efectivo y el propio cumplimiento de las normas. De las universidades privadas, solo dos son confesionales, la tradicional católica y una nueva evangélica.

La mayoría de las universidades pueden considerarse de absorción de demanda, en tanto el acceso es libre, salvo en dos universidades en las cuales hay requisitos. Una alta cantidad de universidades son propiedad de políticos de todos los partidos o están asociadas a ellos.

²⁰⁶ Véase <https://goo.gl/9dHAEf>.

Cuadro N° 18. Matrícula de la educación superior en Paraguay

Año	Total	Incremento
1994	37.118	
1995	43.912	18,3%
1996	47.555	8,3%
1997	49.145	3,34%
1998	49.760	1,25%
1999	68.413	37,49%
2000	82.265	20,25%
2001	90.246	9,70%
2002	99.063	9,77%
2003	108.812	9,84%
2004	118.095	8,53%
2005	127.611	8,06%

El país carece de información precisa sobre el sistema universitario, lo cual además demuestra la baja regulación pública, que no permite confiabilidad total de los datos de matrícula. Basualdo sostiene “la ausencia, casi total, de sistematización de datos críticos de la vida universitaria: no se cuenta con información suficiente, ni confiable y, si la hay, no es divulgada.”²⁰⁷ Inclusive si bien el Ministerio registra los títulos, las universidades públicas amparados en su autonomía no siempre cumplen ese requisito. Rivarola calculaba el sector privado en 52% en 2000 sobre 59.836 y Cáceres el 60% en 2005. Los datos de egreso del sector privado son más consistentes y permiten ver el crecimiento del sector privado que desde 1998 ha superado al público.

²⁰⁷ Basualdo, Mónica (2005). *Deserción y repitencia en la educación superior universitaria en Paraguay*. Universidad Columbia - IESALC.

Cuadro N° 19. Egreso de profesionales de las Universidades privadas

Año	Egreso privado	Incremento
2000	1788	
2001	2233	24,89 %
2002	2019	- 9,58 %
2003	2418	19,76 %
2004	2483	2,69 %

Paraguay ha sido un claro ejemplo de retroceso del proceso de evolución reguladora y ampliación del marco de libertad de la universidad privada en la región en los últimos años. Ello se ha expresado en la continuación del proceso de creación de universidades, lo cual ha mostrado el grado de politización de la política universitaria. La Ley de Universidades N° 136 de 1993 había establecido que para crear una universidad se necesitaba un dictamen vinculante favorable del Consejo de Universidades, siendo un sistema altamente restrictivo a la creación de nuevas universidades, tanto públicas como privadas, ya que los cuatro rectores actuaban como jueces y partes. Tal situación cambió con la Ley 2529 de abril de 2006, modificó dicha norma y cercenó la potestad de dictaminar en forma vinculante la creación de las universidades, a partir de lo cual el Parlamento pasó a estar en potestad de crear las universidades sin tener un dictamen favorable por parte del Consejo de Universidades.²⁰⁸ Adicionalmente, la Ley 136 disponía que se requería la aprobación del Consejo de Universidades para abrir facultades, filiales y crear nuevas carreras, y la

²⁰⁸ Poder Legislativo. Ley N° 2529 que modifica los artículos 4°, 5°, 8° y 15 de la Ley N° 136/93 "De Universidades". Disponible en <https://goo.gl/ZGZsm1>.

Ley 2529 modificó ese artículo y dejó en libertad a las universidades para que creen y hagan funcionar las carreras, filiales y Facultades que quieran.²⁰⁹

A partir de esta ley de 2006, que intentó vetar el Poder Ejecutivo, hubo una nueva explosión de facultades y universidades, al disponerse un escenario sin la existencia de un organismo de control. En 2007 se crearon 12 universidades.²¹⁰ Entre ellas la Universidad Privada del Guaira. En el año 2008 se creó la primera universidad privada a distancia, la Universidad Oxford Paraguay.²¹¹ También en 2008, la Universidad Autónoma del Sur (privada), por Ley 3437.²¹² El Parlamento también ha creado tres nuevas universidades nacionales (Universidad Nacional de Caaguazú; Universidad Nacional de Concepción y Universidad Nacional del Guairá). Las cuatro universidades públicas preexistentes han sido resistentes a dicho proceso de creación de nuevas universidades en pequeñas ciudades del interior, promoviendo que estas se constituyan como filiales de las universidades existentes.²¹³ A la fecha hay 6 universidades públicas y cincuenta privadas.

El único control actual descansa en la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) creada en el año 2003 y que establece que la evaluación es voluntaria, excepto para las carreras de Derecho, Medicina, Odontología, Ingeniería, Arquitectura, Ingeniería Agronómica y aquellas que otorguen títulos cuya práctica pueda significar daños a la integridad de las personas o su patrimonio. Sin embargo, la carencia de recursos ha restringido su actividad.

²⁰⁹ Ver el análisis comparativo de ambas Leyes en <https://goo.gl/y6P6JF>.

²¹⁰ Véase <https://goo.gl/oh58ec>.

²¹¹ Véase <https://goo.gl/ojvFGd>.

²¹² Véase <https://goo.gl/nsuPky>.

²¹³ Véase <https://goo.gl/4HUQPA>.

Hay una propuesta de creación de un organismo de regulación enviado al Parlamento por la Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior que desde 2007 está en continua discusión. Un nuevo proyecto de una comisión bicameral, acorde a la realidad, incorpora en la propuesta de órgano regulador representantes del Congreso, tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores. Mientras tanto se está consolidando un sector terciario de tipo universitario, altamente diferenciado, tanto público como privado, con ausencia de estándares sistémicos de calidad y de regulación, y sobre un fuerte proceso de expansión y de concentración de la matrícula en el sector privado. Ello al tiempo que el sector público, diferenciado regionalmente, se conforma como un sector de mayor calidad, de ingreso selectivo y de financiamiento público pero no gratuito.

14. La educación superior privada en el Perú

La Ley Universitaria N° 23733, vigente desde 1983, estableció los lineamientos, principios y normas de organización de las universidades y el marco en el cual se ha desarrollado la educación superior privada durante la fase actual. Este modelo se estructuró sobre las propias tendencias históricas de la educación superior en el Perú y se basó en la existencia de un sistema público grande y regionalizado, gratuito, de acceso muy selectivo, y un sector privado tradicionalmente de elite.

El acceso a la educación superior bajo gratuidad se estableció bajo el gobierno de Bustamante y Rivero, que promulgó en 1945 la Ley N° 10.263, que permitía tanto la promoción de la gratuidad de la enseñanza en todos los niveles educativos como la existencia de la educación

superior privada.²¹⁴ Este escenario fue a su vez derivación de un proceso autonómico que se consolidó desde 1928, cuando se promulgó el Estatuto Universitario que reconoció a las universidades la autonomía pedagógica, administrativa y económica, y que también instauró la supervisión de las universidades a cargo del Ministerio de Instrucción, asistido por el Consejo Nacional de Enseñanza Universitaria. Ello marcó un inicial modelo dual de supervisión pública y de autonomía dada, y acotada, por la ley.

El modelo dual con autonomía diferenciada buscó ser acotado, regulado y articulado en forma sistémica y homogénea a través del Decreto Ley N° 17437 de 1969, bajo el gobierno de Alvarado, a través de la Ley Orgánica de la Universidad Peruana, que introduce el concepto de sistema universitario conformado por todas las universidades estatales y particulares y crea el Consejo Nacional de la Universidad Peruana (CONUP) como dirección del sistema, para propender a establecer políticas sistémicas, como la departamentalización de las universidades en sustitución del modelo de facultades, el sistema semestral y un funcionamiento con base en créditos académicos, el currículum flexible, los estudios generales (3 primeros semestres), lo cual facilitaba además la movilidad al interior del sistema. En este período, el sector privado caracterizado por un modelo de acceso de elites, mantendrá estancada su expansión institucional y reducirá su libertad de gestión, pero verá un aumento de la matrícula derivada de la fuga de sectores sociales de mayores ingresos desde un sector público en creciente radicalización política.

Este modelo sistémico fue abandonado lentamente desde 1975 cuando se produce el derrocamiento del gobierno de Velasco Alvarado (1968-1975), a partir del cual

²¹⁴ Terrones Negrette, Eudoro. *Educación universitaria de Calidad en el Perú* (inédito). Lima Perú: Fondo Editorial de la Universidad Jaime Bausate y Meza.

se da paso a una segunda fase del gobierno militar hasta 1980, que al tiempo que irá flexibilizando esas políticas centralistas y públicas, sentará las bases de la amplia expansión de las instituciones privadas desde 1980, cuando se produce la reinstauración democrática y un cambio en la relación entre lo público y lo privado en el Estado.

El nuevo marco regulador de impulso a la educación privada

El fuerte peso estatista y regulador previo brindó legitimación al proceso aperturista y desregulador que estableció la Ley 23.733 de 1983 bajo la nueva democracia y que comenzó a dismantlar la regulación pública y centralista, reafirmó la autonomía de las universidades públicas en su gestión y dio libertad a las universidades privadas, consolidando un modelo dual con muy baja regulación pública, lo que dio lugar a la creación de universidades privadas y su gestión bajo un funcionamiento orientado a lógicas de mercado. El nuevo marco planteó inclusive la diversificación del acceso gratuito en función de los recursos familiares, y si bien ello nunca se realizó, facilitó el establecimiento de sistemas selectivos de acceso. La ampliación de demandas, el mantenimiento de un sistema generalizado de gratuidad y la posibilidad de selección de accesos reafirmaron el modelo dual público-privado.

La Asamblea Nacional de Rectores (ANR), estructurada bajo un sistema de tipo corporativo con representación de todas las universidades, se conformó bajo la ley referida como el organismo de coordinación y orientación general de la educación superior. Otras normas posteriores, como la Ley N° 26.490, que facultó a la ANR para intervenir de oficio a una universidad privada cuando se produjeran graves irregularidades; la Ley 25.604, que le concede a la Asamblea Nacional de Rectores la atribución de llevar el Registro Nacional de Grados y Títulos expedidos por las

universidades del país, o la Ley N° 26439, que creó el Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento de Universidades (CONAFU) como un órgano autónomo de la ANR, y que norma la creación, evaluación y autorización de funcionamiento de las universidades particulares, contribuirán a ir conformando un marco de regulación sistémica de tipo corporativo y que facilitará una amplia libertad de funcionamiento de las instituciones privadas y públicas. A medida que se fueron expandiendo nuevas universidades privadas, la propia conformación de la ANR tuvo un mayor peso de estas y por ende una orientación reguladora de tipo corporativo que pronto promovió el establecimiento de restricciones al ingreso de nuevos proveedores competitivos. Sin embargo lentamente se irá introduciendo en el país, como en toda la región, una nueva fase reguladora y de restricción. La génesis podríamos fijarla desde el año 1999 con la Ley N° 27.154, que institucionaliza la acreditación de las facultades o escuelas de Medicina Humana de las universidades del país, y continuará en 2003 con la Ley 28.044, que crea el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINEACES), cuando se establecen estándares mínimos obligatorios de la formación en las carreras de Educación y Salud, y se traslada la autorización de creación de instituciones que antes estaban bajo la CONAFU a este nuevo ámbito.

El reciente escenario se consolidó a partir de la Constitución de 1993, que faculta a una mayor regulación sobre el sector privado y que sienta además un cambio en el concepto de la gratuidad al afirmar que “en las universidades públicas el Estado garantiza el derecho a educarse gratuitamente a los alumnos que mantengan un rendimiento satisfactorio y no cuenten con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de la educación” (art.

17).²¹⁵ Tal norma no se ha instrumentado y recientemente ha habido propuestas legislativas de reglamentación para su aplicación pero que no han tenido apoyo del gobierno. La norma establece además que “con el fin de garantizar la mayor pluralidad de la oferta educativa, y en favor de quienes no pueden sufragar su educación, la ley fija el modo de subvencionar la educación privada en cualquiera de sus modalidades, incluyendo la comunal y la cooperativa” (art. 17, segundo enunciado), permitiendo el financiamiento público a la educación privada. La constitución abrió tanto un camino de regulación como de mercantilización y expansión privada, al establecer que “para las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, puede establecerse la aplicación del impuesto a la renta” (art. 19, cuarto enunciado) y que “la ley establecerá los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones educativas, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios”.

Bajo el Gobierno de Fujimori se aprobará en esta dirección el Decreto Legislativo N° 739, que establece la pérdida del acceso a la gratuidad de la enseñanza por repetición al tiempo que fija límites para la permanencia de los estudiantes en la universidad.²¹⁶ Esta norma, orientada a erradicar la subversión terrorista, que dejó en suspenso los artículos de la Ley Universitaria de 1983, referidos a la autonomía e inviolabilidad de los recintos universitarios, y que permite la intervención militar de las universidades,

²¹⁵ Ongaro Estrada, Andrés (2002). *La legislación sobre la educación superior en el Perú, Antecedentes, Evolución y Tendencias*, Lima, Perú: IESALC/UNESCO - ANR. Disponible en <https://goo.gl/rn4iqT>.

²¹⁶ Terrones Negrette, Eudoro. *Educación universitaria de Calidad en el Perú* (inédito). Lima Perú: Fondo Editorial de la Universidad Jaime Bausate y Meza.

establece el bachillerato automático para “promover el empleo” facilitando la obtención de los grados académicos, elimina la asistencia libre (establece 30% de inasistencias para desaprobar a los estudiantes), sanciona con expulsión la participación de los estudiantes en “actividades que alteren el orden y desarrollo de las actividades académicas y administrativas”, y establece normas mínimas de exigencia académica para los estudiantes universitarios, además de criterios de pérdida de la gratuidad de la enseñanza y de los servicios de bienestar, todo lo cual y por diversos motivos facilita la migración hacia el sector privado.²¹⁷ En esta orientación el impulso más fuerte estará dado por la ampliación del Decreto Legislativo 882 de 1996, que aprueba la Ley de Promoción de la Inversión en Educación y que permite el funcionamiento de instituciones con fines de lucro de acuerdo con lo dispuesto previamente por la Constitución.

Sobre el marco de este modelo de funcionamiento de las instituciones, se producirá la expansión de la educación privada, que se constituye además como un fenómeno asociado al crecimiento de una demanda de estudios no absorbida por el sector público, y que deriva tanto en un aumento de la cantidad de instituciones privadas para incorporar estos sectores de menos capital cultural, como en el incremento de la cobertura privada. Tal aumento de las demandas de acceso fue incentivado por mercados laborales más complejos y una mayor competencia de los trabajadores, derivado de una economía en crecimiento –por apertura y especialización– desde fines de los 80.

²¹⁷ Ongaro Estrada, Andrés (2002). *La legislación sobre la educación superior en el Perú, Antecedentes, Evolución y Tendencias*. Lima, Perú: IESALC/UNESCO – ANR. Disponible en <https://goo.gl/LTywiQ>.

Con la redemocratización de la sociedad, aunque la expansión institucional pública fue importante, por la fundación de universidades en los distintos departamentos del país, sin embargo la expansión privada fue superior y ya para 1995, las universidades privadas alcanzaron a 29 instituciones y superaron a la cantidad de universidades públicas que para entonces eran 28. Así, mientras que el crecimiento interanual de instituciones terciarias fue del 4,8% tomando un período de 39 años, el sector público creció al 2,9%, en tanto que las instituciones privadas crecían a una tasa anual del 8,8%, o sea un crecimiento tres veces superior en la cantidad de instituciones superiores durante ese largo período.

Cuadro N° 20. Instituciones universitarias en el Perú

Año	N° de IU	% incre.	Públicas	% incre.	Privadas	% incre.
1960	10		9		1	
1980	35	250%	25	178%	10	900%
1990	52	49%	28	12%	24	140%
2000	78	50%	32	14%	46	92%
2009	99	27%	37	16%	62	35%
% incr.	4,8 %		2,9 %		8,8 %	

Fuente: ANR.

Sin embargo, como se ve, la tasa de expansión de las instituciones de educación superior ha sido decreciente, asociada a la consolidación del sector y a nuevas formas de expansión y de cobertura de la demanda insatisfecha. Ello en tanto hay una correlación entre reducción de la expansión institucional y proceso de concentración institucional, como veremos. El modelo institucional dual diferenciado

entre un sector público gratuito y otro privado pagante sobre instituciones sin fines de lucro se transformó desde 1996, cuando se introdujeron modificaciones normativas sustanciales a través del Decreto Legislativo N° 882 “Ley de Promoción de la Inversión en la Educación”, y que cambió el funcionamiento del marco normativo de la educación superior privada al permitir la existencia de instituciones educativas a través de la figura de sociedades anónimas, y por ende con fines de lucro, que al tiempo que pagaban impuestos a las rentas, tenían una mayor libertad en el gerenciamiento de esas instituciones a través de esas figuras jurídicas. El decreto estableció en su segunda disposición transitoria que las instituciones educativas particulares, constituidas y autorizadas por el Ministerio, podían reorganizarse o transformarse en cualquier otra persona jurídica contemplada en el artículo 4° del referido dispositivo.²¹⁸

La norma buscaba fomentar la inversión privada en todo el sector educativo y no solo en la educación superior, ya que abarcaba a

todas las instituciones educativas particulares en el territorio nacional, tales como centros y programas educativos particulares, cualquiera que sea su nivel o modalidad, institutos y escuelas superiores particulares, universidades y escuelas de postgrado particulares y todas las que estuvieran comprendidas bajo el ámbito del sector educación.

Dicha norma dispuso que “toda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada, para realizar actividades, en la educación. Este derecho comprendía los de fundar, promover, conducir y gestionar Instituciones Educativas Particulares, con o sin finalidad

²¹⁸ Véase <https://goo.gl/oaMH4U>.

lucrativa”. Igualmente se dispuso que dicho derecho “conlleva la responsabilidad del propietario en la conducción de la institución y en el logro de los objetivos de la educación”. De hecho dicha norma en lo universitario cambió el artículo 6 de la Ley 23.733 de 1983 que disponía que

las Universidades son públicas o privadas, según se creen por iniciativa del Estado o de particulares. Las primeras son personas jurídicas de derecho público interno y las segundas son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. El excedente que pudiera resultar al término de un ejercicio presupuestal anual, tratándose de universidades privadas, lo invierten en favor de la institución y en becas para estudios. No puede ser distribuido entre sus miembros ni utilizando por ellos, directa ni indirectamente.²¹⁹

En este sentido Fujimori impuso un cambio radical, casi copernicano, en la educación superior, más allá de que tal norma reconocía situaciones existentes más allá del campo normativo, donde muchas instituciones supuestamente sin fines de lucro no eran tales.²²⁰

La nueva norma flexibilizó la forma organizativa de las instituciones educativas particulares, que ahora podían organizarse jurídicamente bajo cualquiera de los modos previstos en el derecho común y en el régimen societario, incluyendo las de asociación civil, fundación, coope-

²¹⁹ Véase <https://goo.gl/3KLh66>

²²⁰ Alberto Fujimori era originalmente un hombre con amplio conocimiento de la problemática y de la vida universitaria. En 1961 se graduó en la Universidad Nacional Agraria La Molina en ingeniería agrícola. En 1964 estudió física en la Universidad de Estrasburgo en Francia, y posteriormente estudió en la Universidad de Wisconsin-Milwaukee en los Estados Unidos, donde en 1969 obtuvo un máster en ciencias matemáticas. Entre 1984 y 1989, fue rector de la Universidad Nacional Agraria La Molina, que es una universidad pública de Lima altamente reconocida. En 1987, se desempeñó como presidente de la Asamblea Nacional de Rectores (posición que ocupó dos veces), que reúne a todas las universidades del país y que regula el funcionamiento universitario. A partir de allí saltó a la política nacional. Disponible en <https://goo.gl/K8NXtM>.

rativas, empresa individual de responsabilidad limitada, empresa unipersonal o sociedad anónima. También la norma estableció que el Estatuto o Reglamento Interno de las instituciones debía permitir la participación de la comunidad universitaria en los asuntos relacionados con el régimen académico, de investigación y de proyección social, y por ende separó la gestión académica de la parte administrativa. Además, al tiempo que se facultó una lógica más mercantil, también se estableció que al Ministerio de Educación le correspondía la supervisión del funcionamiento y de la calidad de la educación de todas las instituciones educativas en el ámbito de su competencia, acotado este mandato a su vez a la libertad de enseñanza, pedagógica y de organización que establecen la Constitución y las leyes. La norma dispuso que tal proceso no fuera de carácter estatal sino público y en tal sentido estableció que debía realizarse con el concurso de entidades especializadas, más allá sin embargo de que solo el Ministerio de Educación podía autorizar el cierre o clausura de las instituciones educativas. El modelo se articulaba por un lado, sobre las bases de la flexibilidad de las formas jurídicas y por ende de la libertad empresarial, la lógica del lucro, los impuestos a la renta y la supervisión externa de la calidad, y por el otro lado, se fundaba en otro modelo también privado, sin fines de lucro y donde las instituciones estaban obligadas a la existencia de un sistema de control académico interno a través de un consejo universitario con amplia participación académica en tanto que asociaciones civiles sin fines de lucro.

Esta separación de ambos sectores privados, con o sin fines de lucro, fue además incentivada por una norma posterior que dispuso que en las universidades sin fines de lucro no se pudieran reelegir los rectores, sino que debía existir una renovación periódica, lo cual facilitó que más

universidades se acogieran a la Ley 882 y se conformaran como sociedades anónimas. La norma al actuar sobre el poder formal sinceró la situación de poder real al marco normativo. Actualmente las universidades privadas sin fines de lucro que se basan en la Ley 23.733 son fundamentalmente las universidades religiosas, como la Pontificia Universidad Católica de Lima, la Universidad de Piura (Opus), la Universidad Católica de Arequipa o la Universidad Católica de los Ángeles de Chimbote (que se transformó de universidad laica en universidad religiosa), y la Universidad Evangélica, o instituciones laicas muy especiales en su génesis de tipo académicas, como la Universidad Ricardo Palma o la Universidad Cayetano Heredia. Inclusive para las universidades religiosas el modelo de gestión que impone la norma es complejo ya que debe de haber un Consejo Universitario y se deben reinvertir todas las utilidades, lo que se contrasta con una realidad que acontece en las universidades religiosas, que transfieren fondos a sus órdenes o congregaciones o que tienen una dependencia o supervisión religiosa externa.

La propia Universidad Pontificia ha sido protagonista de un fuerte conflicto al ser gestionada por la Compañía de Jesús y al tiempo ser pontificia, donde el marco legal impone una lógica de cuerpo académico en la gestión. Inclusive el conflicto tiene ribetes religiosos, en tanto el poder real interno está en la Compañía de Jesús que la administra mientras que el país tiene un Cardenal del Opus Dei. En este caso, el conflicto se ha ampliado por la existencia de significativas donaciones realizadas a la universidad, en tanto institución católica pontificia. Algunas de las tradicionales universidades de elites de calidad con un perfil sin fines de lucro, como la Universidad del Pacífico, también se transformaron en sociedades anónimas, pero a su vez mostraron que esa estructuración organizativa no implicó

su funcionamiento con fines de lucro, o sea con la finalidad de distribuir utilidades, sino para dotarse de una mayor flexibilidad administrativa y capacidad de gestión, y por ende mayor capacidad competitiva, pero no con la finalidad de distribuir utilidades.²²¹ La sociedad anónima en la gestión puede darse así en una dinámica real sin fines de lucro ni propietario.

El marco normativo que permite la existencia de instituciones con fines de lucro ha facilitado el ingreso de capitales extranjeros en el sector, lo cual se ha dado fundamentalmente con el Grupo Laureate, que en la última década adquirió la Universidad del Norte y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPCA). Para el año 2007 dicho grupo alcanzó a tener 16.084 estudiantes, que representaban el 4,3% de la matrícula privada nacional y el 2,4% de la matrícula total universitaria.

En lo tributario la nueva Norma 882 dispuso que las instituciones educativas particulares (funcionando como sociedades anónimas) se rijan por el Régimen General del Impuesto a la Renta y por ende sujetas a los impuestos a las Ganancias. Sin embargo, también se dispuso que

las Instituciones Educativas Particulares, que reinviertan total o parcialmente su renta reinvertible en sí mismas o en otras Instituciones Educativas Particulares, constituidas en el país, tendrán derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente al 30% del monto reinvertido,

con lo cual difiere en mejores condiciones en retiro de utilidades. También en esta línea se dispuso la exoneración del impuesto mínimo a la renta. Igualmente con el objetivo de facilitar las inversiones se estableció que

²²¹ Conversación con la directora de Evaluación de la ANR, Ing. Doris Maravis.

tendrán derecho a aplicar un crédito contra el Impuesto, las personas perceptoras de rentas de cualquier categoría que otorguen donaciones a las Instituciones Educativas Particulares o a Instituciones Educativas Públicas, cuyo importe será el que resulte de aplicar la tasa media del contribuyente sobre los montos donados a las citadas entidades que en conjunto no excedan del diez por ciento (10%) de su renta neta global o del diez por ciento (10%) de las rentas netas.

También se estableció esta exoneración para las instituciones educativas particulares no comprendidas en el artículo 19° que otorguen donaciones a instituciones educativas particulares o públicas. En este caso, la norma dispone que el crédito será equivalente al 30% del monto donado. En el caso de donaciones en especie, el valor de las mismas deberá ser comprobado por la Administración Tributaria, de acuerdo con las normas que establezca el Reglamento, no pudiendo en ningún caso ser superior al costo computable de los bienes donados. Adicionalmente se dispuso que las instituciones educativas particulares o públicas estén exentas del pago de los derechos arancelarios correspondientes a la importación de bienes que efectúen exclusivamente para sus fines propios.

Para instrumentar el marco normativo que facilitaba la inversión de capitales en el sector de la educación, por el Decreto Supremo N° 007-98-ED, se aprobó el Reglamento de Transformación de las Instituciones Educativas Particulares, por el cual se establecieron los procedimientos para que instituciones educativas particulares, constituidas y autorizadas, se pudieran transformar en cualquier otra persona jurídica contemplada en el Decreto Legislativo N° 882. Ello permitió un masivo proceso de transformación de las asociaciones civiles sin fines de lucro como unidades de gestión de las instituciones educativas en sociedades anónimas, y su funcionamiento como instituciones con fines de lucro y por ende sujetas al impuesto a la renta por

parte de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, pero a su vez con posibilidades de desarrollar formas de gestión más eficientes en el marco de lógicas mercantiles. El Decreto 882 y sus derivados constituyeron un cambio copernicano en la educación superior privada en el Perú, al aumentar la capacidad de gestión del sector y atraer capitales. Al mismo tiempo, facilitó el proceso de expansión y concentración de la educación superior privada, y dentro de este sector, fundamentalmente de aquellos con fines de lucro, mostrando que en condiciones de mercado, una gestión apoyada en sociedades anónimas permite mayores eficiencias y posibilidades de expansión.

La expansión de la lógica privada y mercantil en la educación superior parecería estar asociada también a un fuerte incremento de cerca del 50% de los retornos de la educación universitaria en la década del 90 respecto de la década anterior. Para el año 2004 dichos retornos se situaban en 17,3%, mostrando una alta convexidad de los retornos con rendimientos adicionales crecientes para los niveles de educación superior tanto no universitaria como universitaria.²²² El mercado de empleo mostraba aumentos de los retornos probablemente asociados tanto a un cambio en la complejidad de conocimientos requeridos como a la existencia de desequilibrios y restricciones de la oferta. Ello constituyó un incentivo para el aprovechamiento mercantil de esas rentabilidades de mercado, facilitando ofertas adicionales de formación profesional con mayor flexibilidad para cubrir las nuevas demandas laborales en términos de competencias y de cantidad. Este contexto tendió a alterar los estándares tradicionales de calidad, y

²²² Yamada, Gustavo y Cárdenas, María. *Educación superior en el Perú: rentabilidad incierta y poco conocida*. Disponible en <http://cies.org.pe/node/895> (8 /12 /2008).

contribuyó a producir una reducción de las altas tasas de retornos, equilibrar relativamente a los mercados y también aumentar la diferenciación del sector privado.

Como en casi toda la región, en Perú se conformó un modelo de educación terciario de tipo universitario de carácter dual, basado por un lado en un sector público, en este caso totalmente gratuito y de acceso altamente selectivo, que se ha regionalizado y flexibilizado a través de universidades localizadas en cada uno de los departamentos políticos del país, que tienen sistemas más laxos de selección.²²³ Por el otro lado se desarrolla un sector privado pagante inicialmente de elites y que se diversificó bajo lógicas mercantiles en un contexto de ausencia de rígidos estándares mínimos de calidad. La diferenciación además se apoyó en el Decreto 882, que al permitir una apertura del sector educativo a la acumulación de capitales, facilitó una lógica de oferta basada en inversiones previas. El modelo de lucro permite un mayor acceso a fuentes financieras para inversión en infraestructura y por ende una lógica de expansión no basada en inversiones asociadas, al mismo tiempo que los ingresos se dan bajo un modelo de autofinanciamiento del crecimiento. El sistema diferencial de financiamiento público y privado facilitó la segmentación socio-económica de los mercados universitarios, reafirmado tal proceso en la ausencia de sistemas de control de calidad y contribuyendo así al aumento de los accesos. De acuerdo con los datos de graduación que presenta Terrones, se visualiza que tal dinámica ha permitido

²²³ La gratuidad en estos modelos puede relativizarse en tanto el costo de realización de los exámenes de acceso o los cursos propedéuticos para su aprobación son altos. Las propias universidades públicas tienen un alto nivel de ingresos extrapresupuestales desde estos servicios. Este modelo es sin embargo aun más desigual, ya que los que cursan los propedéuticos y toman los exámenes y no aprueban, de hecho financian en parte a los que acceden. Su tasa de retorno si estudian en la educación privada es aun más reducida.

una mayor eficiencia del sistema dada por un aumento de la calidad de las universidades públicas, y un creciente egreso de la educación superior privada.²²⁴

En general el componente mercantil del modelo dual está asociado a los niveles de las tasas de retornos de las inversiones educativas, las que se constituyen en la llave de la formación de capital humano y que finalmente impactan en la demanda y la capacidad de pago de la oferta privada, dadas las limitaciones estructurales de acceso y de respuesta del sector público. La investigación referida muestra las diferencias entre las tasas internas de retornos de los estudios entre los diversos niveles educativos en el Perú, afirmando que la tasa interna de retorno (TIR) para un profesional que culminó sus estudios en una universidad pública se estima en 14,7% en términos reales, en tanto que la TIR para el caso del profesional que estudió en una universidad privada se calcula en 12,2%, por el desembolso de recursos para financiar la educación privada.²²⁵ En el caso de la educación superior no universitaria, las rentabilidades se reducen significativamente, tanto para los estudios en los institutos públicos (6,4%) como en los privados, donde la TIR es cercana a cero (1,2%). La baja matrícula regional de la educación superior no universitaria en este sentido parecería tener una clara sustentación en estas bajas tasas de retorno para esos estudios y no meramente en problemas de oferta en términos de calidad o cantidad.

²²⁴ Terrones Negrette, Eudoro. *Educación universitaria de Calidad en el Perú* (inédito). Lima Perú: Fondo Editorial de la Universidad Jaime Bausate y Meza.

²²⁵ Es esta una tasa media. Seguramente las matrículas más caras tienen tasas de retorno superiores, en tanto los salarios profesionales están asociados a competencias superiores. En este sentido, el límite de la diferenciación puede estar asociado, en condiciones de mercado, a la diferenciación de las tasas de retorno, y los niveles comparativos a otros retornos sin capacitación.

Fuente: ANR. Para 2009 es un dato provisional. El dato de 2010 es del II Censo Nacional Universitario 2010 Principales resultados. ANR e Instituto Nacional de Estadística e Informática. República del Perú. Enero, 2011. Se tiene conocimiento de que los datos de 2008 y 2009 adolecen de fallas por carencia de reportes de algunas universidades. El dato de 2010 es oficial. El II Censo Nacional Universitario se ejecutó desde el 03 de marzo al 31 de julio del año 2010 en todas las universidades públicas y privadas ubicadas dentro del territorio nacional.

Como se aprecia en el cuadro anterior, desde 2005 la cobertura privada universitaria es superior a la del sector público, como derivación de una tasa de incremento del sector público entre 1994 y 2009 menor a la del sector privado en un contexto de baja tasa de crecimiento relativo de la matrícula total y un estancamiento de la educación pública. El crecimiento promedio de la matrícula entre 1996 y 2010 fue de 7,51% anual, correspondiente a un crecimiento del sector público de 1,75% anual y del sector privado de 9,87% anual, lo cual significa que por cada estudiante nuevo en el sector público hubo 5,64 nuevos estudiantes en el sector privado. La tendencia de la evolución de la matrícula si la relacionamos con los nuevos ingresantes nos permite además apreciar la tendencia a la continuación del aumento de la cobertura privada sobre la base del estancamiento público. Mientras que en 2008 la matrícula universitaria privada era de 51,4% del total, sin embargo entre los ingresantes al sistema, que fueron 160.722, el 64,15% optaron por una universidad privada y solo el restante 35,85% por una universidad pública, como resultado del desfase entre demanda de acceso y cupos, que se expresa en el indicador de postulantes sobre ingresantes.²²⁶ El sector público mantiene su matrícula absoluta

²²⁶ Piscoya, Luís (2008). *Formación Universitaria vs. Mercado Laboral II*, Lima: ANR. (Tales datos son sobre la base de la información de la ANR en un escenario donde hay 19 universidades, 6 públicas y 13 privadas, que no han suministrado datos al organismo dada la carencia de un marco normativo que lo imponga).

más allá del aumento de los recursos, y sobre todo aquellos derivados de los cánones mineros, lo cual indicaría un camino de aumento de la calidad. Si incorporamos la educación superior no universitaria, nos encontramos que es desde 2003, cuando la matrícula privada es superior a la pública.²²⁷ En este caso se aprecia también un relativo estancamiento de la matrícula pública.

Cuadro N° 22. Matrícula terciaria no universitaria

Año	Pública	% de aumento absoluto	Privada	% de aumento absoluto	Total	% de aumento absoluto
2000	46,13 %		53,87 %		359.783	
2001	46,12 %		53,88 %		377.937	5 %
2002	45,77 %		54,23 %		380.984	0,8 %
2003	43,70 %		56,3 %		389.223	2,16 %
2004	42,0 %		58,0 %		390.764	0,39 %
2005	40,9 %		59,1 %		384.956	- 1,48%

Fuente: Ministerio de Educación – Estadística Básica 1998-2005. Incluye Gestión A4. Citado en CINDA. La educación superior en Perú. 2006.

La expansión del sector privado ha sido beneficiada por la Ley 23.733, cuyo artículo 78 estableció que el pago de las matrículas por parte de los estudiantes en las universidades privadas se debía hacer diferenciadamente por un sistema de escalas o reemplazado por otras formas de ayuda o promoción social complementarias. Ello tiende a favorecer una mayor cobertura y menos diferenciaciones sociales entre las instituciones en el acceso a las privadas

²²⁷ Consorcio de Universidades (2006). *Informe: La educación superior en Iberoamérica 2006: Perú*. CINDA. Disponible en <https://goo.gl/86Yyp6>.

de estudiantes procedentes de los estratos de ingresos más bajos. Sin embargo, ello no anuló la existencia de las diferenciaciones de las instituciones privadas ni el hecho de que el ámbito privado sea dominante en el sector de altos ingresos (A y B), en tanto que en el ámbito público lo sea en el acceso de sectores de ingresos menores, pero sí contribuyó a suavizar la estratificación institucional e inclusive a facilitar el ingreso de sectores de menos ingresos en la privadas.

El impacto de la educación privada ha sido en todo el país y no solo en las grandes ciudades de Lima, Arequipa o Trujillo, al regionalizarse a través de pequeñas micro-universidades, con bajos aportes de capital locales, fuertemente familiares, que se iniciaron con bajos estándares de calidad, focalizadas en el grado, exclusivamente con profesores de tiempo parcial, con bajos salarios, inmuebles alquilados, con programas focalizados en derecho, administración, educación y contabilidad, clases nocturnas y de fin de semana muchas veces con profesores venidos desde las ciudades referidas. Este modelo, sin embargo, comenzó a cambiar como resultado de alianzas, franquicias e inversiones financieras derivadas del marco legal del 882, y al mismo tiempo está favoreciendo la concentración de la matrícula y la constitución de redes universitarias privadas a nivel nacional. El sector privado ha crecido por el aumento de la demanda de acceso insatisfecha en el sector público, apoyado en la capacidad de lograr una mayor flexibilidad administrativa bajo el régimen mercantil favorecido por el Decreto 882, los menores salarios docentes, las escasas planillas de administración y el funcionamiento a través de sedes y subsedes en muy pequeñas ciudades y localidades, lo cual ha facilitado que la universidad privada haya cubierto segmentos crecientes de la demanda

y reducido la tradicional mayoría pública en el interior.²²⁸ Este crecimiento y expansión de la educación superior privada, asociados a la gestión más mercantil, a la regionalización y al uso de modalidades a distancia, ha facilitado la concentración de la matrícula. Para el año 2006, la universidad más grande del país, que históricamente había sido la Universidad Nacional Mayor de San Marcos -con 458 años desde su fundación-, pasó a ser la universidad privada San Martín de Porras. Para 2007, 7 universidades privadas que representan el 11,3% del total de instituciones privadas del país, con matrículas superiores a 15.000 estudiantes, cubrían el 46% de la matrícula privada total al alcanzar a 172.252 estudiantes.²²⁹ Para 2008, tres universidades, o sea 4,8% de las instituciones, con 124.993 estudiantes, representaban el 33,4% de la matrícula privada universitaria, y el 18,3% de la matrícula total.²³⁰ Desde 2008 también los titulados de las universidades privadas superaron a los titulados de las universidades públicas. El peso en matrícula es también un peso económico a nivel nacional: para el año 2003, seis universidades privadas se hallaban entre las 100 empresas con mejores ingresos

²²⁸ La Universidad Alas Peruanas, hoy la mayor del país, con decenas de unidades académicas diferenciadas en el interior del país y con convenios y sedes en seis países fuera de Perú, se constituye en un caso especial de expansión, regionalización y concentración de la cobertura, bajo una dinámica que inclusive ha implicado la tenencia de un avión para el traslado de docentes y cuerpos de gestión y transmisiones de radio y televisión en todo el país. Para tener una mínima imagen de la escala de esta institución ver el gráfico localizado en <https://goo.gl/ysaMT2>.

²²⁹ Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP); Universidad San Martín de Porras (USMP); Universidad Inca Garcilaso; Universidad Privada San Pedro; Universidad Privada César Vallejo y Universidad Tecnológica del Perú. Fuente: Anuario Estadístico 2007. Asamblea Nacional de Rectores.

²³⁰ Alas Peruanas con 63.064 estudiantes; Universidad San Martín de Porras con 33.479 y la Universidad Inca Garcilaso de la Vega con 28.450 estudiantes. Fuente: ANR. Anuario estadístico 2009.

económicos.²³¹ En 2010, con datos del II Censo Nacional Universitario, se aprecia que 10 universidades de las 65 existentes concentran 269.069 alumnos, o sea el 53,22% de los 505.562 estudiantes del sector privado para ese año. La media del sector privado sería de 7777 estudiantes por universidad en igualdad de condiciones, y las diez universidades más grandes tienen una media de 26.906 estudiantes.²³²

La expansión institucional, el incremento de la competencia privada y los propios mecanismos selectivos de ingreso del sector público a través de exámenes de ingreso pagantes, que permiten aumentar los salarios de los docentes involucrados, han llevado a un escenario competitivo en el cual las universidades captan alumnos en los últimos meses de la educación media al realizar inscripciones y pruebas dentro de los liceos y varios meses antes de terminar el bachillerato. Ello por su parte ha contribuido a una mayor articulación entre la educación media y la superior, facilitando un tránsito más fluido hacia la universidad. La lógica comercial, tanto pública como privada, se constituye en un motor del aumento del acceso al sector terciario con diferentes niveles de selectividad.

En este contexto, se ha establecido un marco normativo de aseguramiento de la calidad en 2003, de tipo voluntario, con excepción de las áreas de educación y salud, que se está constituyendo en el mecanismo que comenzó a

²³¹ Ministerio de Educación (2005). *La universidad en el Perú. Informe 2005*. Lima. En el informe del Ministerio se refiere a la PUCP (s/260 millones), la USMP (s/210 millones), la Universidad de Lima (UL) (s/154 millones); la Universidad del Pacífico (UP) (s/43 millones); la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) (s/76 millones) y la Universidad San Ignacio de Loyola (USIL) (s/48 millones). La mayor parte de estas son las tradicionales universidades de elites del Perú.

²³² Perú: II Censo Nacional Universitario 2010. Principales resultados. Presidencia del Consejo de Ministros. ANR e Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, Perú, enero, 2011.

acotar algunas de las prácticas administrativas universitarias y que tenderá a reforzar los procesos de mejoramiento de la calidad en todo el sistema terciario. También, dada la alta proliferación de instituciones, probablemente reforzará la tendencia manifiesta a la concentración, al aumentar costos y exigencias sobre las instituciones, los cuales se vuelven más difíciles de cubrir para las microuniversidades. Ello facilitará su cierre o venta dado el modelo generalizado de funcionamiento como sociedades anónimas, mostrando que los mercados se ajustan más eficientemente bajo estas modalidades de transferencia de activos, que finalmente son la cantidad de sus estudiantes y las capacidades de las organizaciones, lo cual contribuye a la no quema de los capitales. Uno de los nuevos requisitos de calidad, por ejemplo, es que al menos el 10% de los profesores de las universidades tienen que ser de nómina o la existencia de una plantilla de investigadores de tiempo completo.

La concentración también será más incentivada por el creciente establecimiento de restricciones al ingreso de nuevos proveedores a través del pasaje del órgano que las autoriza desde CONAFU hacia la nueva agencia, en un proceso en curso que ha significado que desde 2000 casi no se hayan creado nuevas universidades.

15. La educación superior privada en República Dominicana

La educación superior privada en República Dominicana se desarrolló sobre la base de la existencia de un modelo público monopólico conformado por la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), que alcanzó una alta apertura de acceso y que sufrió un proceso de deterioro

de la calidad agravado por la radicalización política.²³³ Ello estuvo asociado a dinámicas políticas nacionales, a la expansión de las demandas de ingreso, a su fuerte autonomía normativa y a una particular cogestión donde los estudiantes alcanzaron al 50% de la representación en sus órganos de gestión.²³⁴ La UASD en el contexto del incremento de las demandas sociales aumentó las puertas del acceso facilitado por un rol político de resistencia ante la

²³³ Tirso Mejía-Ricart Guzmán. *Historia de la universidad dominicana*, UASD. Santo Domingo (1978) expresa como “Tras el tiranicidio (de Trujillo), se organizaron en la Universidad tres grandes sectores políticos: liberal, marxista y social-cristiano, los enfrentamientos con el gobierno y las autoridades académicas conservadoras, se hacían interminables. [Posteriormente] en 1965 con la Revolución Constitucionalista contra el régimen golpista y una nueva intervención militar norteamericana para impedirla, además de la Guerra Patria que le siguió, [llevaron] a un vigoroso Movimiento Renovador en la Universidad que desencadenó un proceso de profundos cambios y un desarrollo cualitativo y cuantitativo en el orden institucional y a la diversificación y expansión territorial hacia las provincias, a través de la participación de todas las corrientes de pensamiento en el quehacer académico en el contexto de la cogestión alcanzada. Esta politización y radicalización de la institución permitió su masificación y un deterioro de los controles de calidad en esa época”.

²³⁴ El debate sobre la primogénita de América es al tiempo el debate sobre universidad pública y privada. La actual Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) tiene su antecedente en la Universidad Santo Tomás de Aquino, que fue creada mediante la bula papal *In Apostolatus Culmine* el 28 de octubre de 1538. El papa Paulo III estableció con esta bula la que sería posteriormente la primera universidad de América, aun cuando no la primera oficialmente reconocida por la Corona española, que fue la Real Universidad de la Ciudad de los Reyes (también mencionada como Real Universidad de Lima), antecesora de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) del Perú. Esta tuvo sus inicios en los estudios generales que se brindaron en los claustros del convento del Rosario de la orden de Santo Domingo hacia 1548, y su fundación oficial se concretó el 12 de mayo de 1551 con el decreto del emperador Carlos V. Posteriormente se volvió religiosa cuando en 1571 adquiere el grado de pontificia otorgado por el papa Pío V, con lo que termina siendo nombrada como Real y Pontificia Universidad de la Ciudad de los Reyes de Lima. Fue reconocida por la Corona española como la primera universidad de América fundada oficialmente por Real Cédula. La actual Universidad Autónoma de Santo Domingo fue la primera reconocida por bula papal pero no fue reconocida por la Corona. En este sentido, la polémica que atraviesa la región sobre la primera universidad es al mismo tiempo una polémica entre la primera universidad estatal y la primera universidad privada religiosa.

dictadura que derivó posteriormente en un elevado nivel de gestión estudiantil. Tal dinámica política propendió a cierta liberalidad de los controles de calidad y acceso. Esas variables favorecieron la gestación y el desarrollo de la educación privada como respuesta a las demandas sociales y educativas, así como a las limitaciones estructurales del sector público derivadas de las restricciones presupuestales por motivos políticos, económicos y por la propia lógica de la gratuidad. El deterioro de la calidad fue generalizado en todos los niveles educativos del sector público, pero la radicalización política se expresó predominantemente en la universidad pública, haciendo más destacada por ende la fuga de estudiantes al sector privado.

Históricamente la universidad privada nace en República Dominicana desde lógicas político-ideológicas. La primera universidad privada, la actual Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), se forma bajo el peso de la Iglesia, que históricamente en el país constituye una referencia de poder de primera dimensión, y desde la ciudad de Santiago, en 1962, luego de la caída de la férrea dictadura de Trujillo (1961), en el marco de estrategias internacionales y de búsqueda de espacios sociales fuera del Estado. Desde otra lógica política, la Universidad Pedro Henríquez Ureña, la primera universidad laica privada, será creada en 1967 por un grupo de profesores que desertaron de la UASD opuestos al carácter del movimiento reformista radical influenciado por los ideales de la “Revolución de Abril”. En este caso fueron apoyados por el gobierno, que donó los terrenos para construir esta universidad privada.²³⁵ De estas primeras instituciones se produjeron procesos que contribuyeron a la lenta pero

²³⁵ Mendoza, Ancell Scheker (2007). “Comparing School-Level to private higher education: Using the Dominican Republic as a Pioneer Study”, *PROPHE Working Paper N° 8*, July. Disponible en <https://goo.gl/vDLLF6>.

continua creación de nuevas universidades, como fueron ISA en 1962; UNAPEC en 1965; O&M en 1966; UDE en 1970; INTEC en 1972 (derivada de profesores expulsados de la PUCMM); UCNE en 1978; UNIBE en 1982 y UCATECI en 1983, cuya gestación fue acompañando el crecimiento de la matrícula, y propendieron a mayores estándares de calidad, ofertas diferenciadas u orientaciones propias. Tales procesos a su vez incentivaron el decrecimiento relativo de la UASD, que perdió profesores y estudiantes. En los 90, cuando se produjo la eclosión de la demanda universitaria derivada de la expansión de la educación media privada impulsada por las familias que colocaban a sus hijos en colegios privados,²³⁶ y la expansión económica del país, ya existía un fuerte y consolidado sector universitario privado de elites, en contextos de restricciones a la capacidad de aumentar el presupuesto público en la misma proporción o a transferir parte de los costos directamente a las familias. La constitución del sistema universitario, como en toda la región, ha tenido diversos sectores, entre los cuales encontramos las universidades más marcadas por una gestación impulsada por políticos (UNICARIBE, O&M, UTEPSA); las impulsadas por los ámbitos religiosos (las universidades católicas y la universidad evangélica); las iniciativas académicas o de ámbitos empresariales institucionales (ISA, UNAPEC, INTEC) o las directamente derivadas de iniciativas de empresarios individuales.

El aumento del sector privado fue lento, derivado de que la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) por la composición del 50% de sus estudiantes en los órganos de dirección, así como por criterios políticos de promover el acceso de masas, no estableció sistemas selectivos de acceso, al facilitar el ingreso masivo sin un acom-

²³⁶ Mendoza, Ancell Scheker (2009). Ídem.

pañamiento de recursos, lo que fatalmente terminó deteriorando la calidad y contribuyendo a la migración de las capas sociales superiores a la educación superior privada, a medida que se conflictivizaba y masificaba la universidad y caía la calidad. La UASD se expandió a través de sedes regionales y aumentó además su matrícula en su sede central; se transformó así en la tercera universidad de América Latina en términos de matrícula en el marco de un modelo público de hecho casi monopólico, ya que solo existen algunas pequeñas instituciones terciarias públicas. Ella creció más fuertemente en democracia en tanto accedió a mayores recursos presupuestales y liberó el acceso, y su proporción en la cobertura terciaria del país fue creciente desde representar el 25,5% del total en 1990, 39% en 1995, 43,1% en 2000 y 49,4% en 2005.²³⁷ Si se agregan las otras pequeñas instituciones públicas, el sector oficial de educación superior alcanza al 51% del total de la cobertura. La evolución de la universidad estatal muestra una tasa de decrecimiento del 5% entre 1981 y 1989 que correspondió además con la mayor expansión del sector privado en términos institucionales; un crecimiento del 15% anual entre 1990 y 1997, y finalmente una expansión del 7% anual continua entre 2000 y 2008, cuando pasó de 105.000 alumnos a 166.000. Esta fase expansiva está asociada también a una mayor estabilidad institucional, relacionada a su vez con un marco normativo interno nuevo generado durante la gestión del rector Rosado a inicios del siglo que alteró el tradicional nivel de cogestión y que redujo la participación estudiantil al 5%, al tiempo que otorgó el poder en la gestión de la institución a los profesores. El aumento de la cobertura fue menor que en la fase de mayor nivel de

²³⁷ PNUD (2010). *Política social: capacidades y derechos. Análisis y propuestas de políticas sociales en República Dominicana*. Volumen I. Disponible en <https://goo.gl/HevbCL>.

cogestión estudiantil, no incluyó un sistema selectivo de acceso, y si bien estuvo acompañado de un aumento presupuestal, este fue menor a la expansión de la matrícula, lo cual llevó a un aumento de la cantidad de estudiantes por aula y una caída del presupuesto por alumno, pero al tiempo una mayor imagen de estabilidad institucional.

El aumento del sector público contribuyó a la mayor diferenciación del sector privado y a la reducción de muchas instituciones en el marco de un proceso de concentración de la cobertura. Este nuevo escenario alteró el peso de la educación privada en el sector terciario, que era donde tenía una incidencia muy superior ante el modelo de elite universitario tradicional.

El modelo de educación estatal altamente monopolístico y sin diferenciación, de tipo autónomo con alto peso estudiantil, gratuito y sin restricciones de acceso, por un lado, y de relativa libertad de mercado, por el otro, facilitó la expansión de la educación superior privada sobre la base de instituciones con mayor nivel de calidad, por selectividad del pago frente al modelo público de acceso libre, y también contribuyó a una relativa diferenciación institucional buscando nichos de mercado. Así se desarrollaron dos sectores universitarios privados posicionados a su vez en sectores sociales diferenciados. Por una parte, se expresaron las demandas de los sectores sociales de mayores ingresos con demandas sociales más exigentes, las cuales se cubrieron con oferta de instituciones privadas de inspiración religiosa y sin fines de lucro. Tales fueron los casos de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, INTEC y UNAPEC. Posteriormente, a medida que se mantenían los niveles de demanda y que se focalizaban en sectores de menos ingresos, capital cultural y mayores demandas de flexibilidad atendiendo a una nueva composición social de los estudiantes, irrumpieron nuevas

instituciones orientadas a promover accesos más amplios y se posicionaron en mayores niveles de simplificación y homogenización de los servicios, que asumieron además un carácter más mercantil en la gestión, más allá de mantener la obligatoriedad de conformarse como instituciones sin fines de lucro y de menores costos de sus matrículas. Estas fueron en general creadas por políticos o empresarios independientes, que desarrollaron una gestión más ejecutiva, con cuadros familiares y menores estándares de calidad, por ende ecuaciones de calidad-precio menores que permitieron acceso de nuevos sectores más allá de estar focalizadas en productos altamente estandarizados a través de ofertas de tipo profesionalizantes, con sistemas más flexibles ajustados a las crecientes demandas de nuevos tipos de estudiantes. Tales son los casos de las formas presenciales de la Universidad Tecnológica de Santo Domingo (UTESA), de OIM, de la Universidad Central del Este (UCE) y posteriormente bajo la innovación de nuevas modalidades pedagógicas a través de sistemas semipresenciales y a distancia, de la Universidad del Caribe (UNICARIBE) en Santo Domingo y de la Universidad Abierta para Adultos (UAPA) en Santiago de los Caballeros, que a medida que se fueron consolidando conformaron una mayor diferenciación institucional, pedagógica y de localización. Muchas otras instituciones de estos criterios han ingresado a competir y más allá de unos crecimientos iniciales han comenzado a decrecer, mostrando a su vez una interesante dinámica de concentración posterior a la fuerte expansión institucional de los 90.²³⁸

Por su parte esta oleada universitaria, más diferenciada, más empresarial en la gestión, siendo esta además más centralizada y atendiendo a sectores sociales de

²³⁸ Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCT) (2005). *Informe Estadístico (2000-2005)*. Santo Domingo: SEESCYT.

menores ingresos, ha tenido superiores niveles de crecimiento que los restantes y anteriores sectores privados de tipo más corporativos y sin fines de lucro, asociado a enfoques más gerenciales y flexibles para responder a las demandas, en tanto que las formas institucionales anteriormente tendieron a enfrentarse a dinámicas más corporativas y menos flexibles de gestión. La nueva oleada de instituciones alcanzó un peso importante de su matrícula rápidamente, y mostró una elevada concentración de la matrícula de la educación superior en el país y del sector privado, verificando cómo este nuevo sector privado de los 90, que no se orientó a cubrir demandas ya satisfechas de los sectores de elites, ha tendido a superar sus limitaciones iniciales en términos de calidad, pero a la vez a diferenciarse del sector privado de elites que se constituyó en la primera fase de la educación superior en el país.

Este segundo momento de la expansión institucional en la medida que incorpora una lógica mercantil produce un aumento de la pertinencia de las instituciones universitarias de los sectores de “abajo”. Esta dinámica no se asocia solo al carácter mercantil. Un caso claro lo constituye la presencia de una universidad evangélica, gestada en 1988 con apoyo financiero de 100 fundadores de la comunidad evangélica, con 16.000 estudiantes para 2010, y cuyo ingreso de 2500 nuevos estudiantes por cuatrimestre durante 2009 se deriva de una estrecha relación con los 6 concilios evangélicos, las sociedades científicas y los ministerios cristianos, que se constituyen como ámbitos de promoción del acceso a la universidad en el marco de una relación por la cual a su vez la universidad constituye con un diezmo del 10% a esas instituciones que le aportan el 40% de sus estudiantes. En este sentido, las universidades de inspiración religiosa desde los 80 no solo han contribuido a unificar y apoyar a sus instituciones ideológicamente asociadas, sino

que además propenden a una más estrecha asociación de la universidad con los diversos ámbitos sociales y específicamente con la base cristiana.

En esta segunda y diferenciada oleada expansiva de las universidades privadas, República Dominicana ha tenido, más allá de su reducida superficie y la concentración poblacional en las ciudades, un peso destacado de las instituciones de educación a distancia, que han ofertado a costos menores y con mayores niveles de flexibilidad acompañando el aumento de las demandas de acceso. La existencia de estas instituciones, fundamentalmente primero la Universidad del Caribe (UNICARIBE), localizada en Santo Domingo, y posteriormente la Universidad Abierta para Adultos (UAPA), localizada en Santiago de los Caballeros, ha facilitado el establecimiento nacional de estándares de la educación a distancia en el año 2007 por la SEESCYT, facilitando su legitimación y desarrollo. Las dos universidades a distancia reúnen 18.000 y 8.000 estudiantes respectivamente para 2008, que representan un porcentaje de aproximadamente 17% de la matrícula privada, con tendencia a mantener sus tasas históricas de incremento.

Las características del modelo

El marco general de funcionamiento de la educación superior privada está dado por la Ley 139/01 de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.²³⁹ Este sistema define una tipología diferenciada de institutos técnicos superiores (los centros autorizados para impartir carreras a nivel técnico superior), los institutos especializados de estudios superiores (los centros autorizados para impartir carreras y

²³⁹ Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCT) (2001). *Ley 139/01*. SEESCT: Santo Domingo.

otorgar títulos a nivel de grado y postgrado en áreas de especialidades previamente aprobadas) y las universidades (las instituciones autorizadas a impartir carreras y otorgar títulos a nivel técnico superior, de grado y de postgrado en las diferentes áreas del conocimiento) (art. 24). Tal esquema de tipo estratificado, más que una tipología diferenciada, establece una jerarquización institucional donde la institución superior puede realizar los cometidos de la institución de rango inferior y de hecho no ha favorecido una significativa diferenciación vertical. Tal marco ha contribuido al alto peso de los estudios universitarios y la casi inexistencia de estudios terciarios, y ha limitado el aumento de la cobertura.

La jerarquización es baja y hay poca diferenciación institucional en tanto las características reales son igualitarias más allá de la diferenciación de los niveles de calidad. Tal modelo ha llevado al desarrollo de las instituciones superiores, las universidades, en detrimento de las otras instituciones de nivel inferior, ya que los fines y cometidos de estas son asumidos por las universidades en tanto entidades de rango académico superiores, en el marco de lógicas de mercado que premian más las titulaciones universitarias. La diferenciación normativa es sin embargo relativa, ya que todas las instituciones deben estar organizadas como entidades sin fines de lucro.

La regulación pública desarrollada a partir de la ley de 2001 establece que la autonomía o libertad de acción de las universidades privadas es un escenario al cual se alcanza. El marco legal no se orienta a un control permanente en el largo plazo sobre las instituciones de educación superior privadas, sino que se establece que al cabo de dos evaluaciones quinquenales aceptadas favorablemente, se otorgará el ejercicio pleno de la autonomía a las instituciones correspondientes, lo cual les permitirá a estas

crear y ofrecer programas dentro de su esfera de acción, sin requerir la autorización gubernamental (art. 48). Probablemente el origen de la existencia de esta norma que establece una regulación a término o de libertad condicionada esté dado por la situación heredada de la primera universidad privada, la Pontificia Universidad Católica, la cual por ley específica tiene tal autonomía en relación con su oferta, al igual que la de la propia Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), fundada en su propia autonomía constitucional. En este sentido, el marco legal si bien es dual en términos de legislaciones para unas universidades (la UASD) y para las otras (privadas), sin embargo establece un escenario, sobre la base de la calidad y de su mantenimiento, por el cual se puede acceder a una misma autonomía de gestión. La libertad de enseñanza es así una situación a la cual se accede luego de cumplir determinados plazos y resultados

El Estado desde el año 2000 ha aumentado sistemáticamente su rol protagónico a través del establecimiento de marcos de regulación, fundamentalmente sobre el sector privado, dada la autonomía de la UASD. Se habían establecido regulaciones de la educación a distancia y de los postgrados, de tipo casuísticos, hasta que finalmente en 2007 y en 2008 se aprobaron los respectivos reglamentos sobre ambos subsectores. Tales regulaciones son de tipo homogeneizadoras, y no reconocen las diferenciaciones existentes en las instituciones de educación superior. El aumento y rigidez de la regulación y la reducción del mercado privado por la expansión y mejoramiento de la educación gratuita pública ha llevado a un proceso tanto de concentración como de lenta desaparición de universidades privadas, que inclusive ha derivado en la creación de una sección de “Cierre de universidades” dentro de la Secretaría de Educación Superior.

El ámbito de la educación privada en educación superior no se reduce al sector docente, sino que también se dispone que otras áreas de la educación superior, como el servicio de la acreditación, en República Dominicana pueden ser llevadas a cabo por el sector privado. Así, se dispone que las instituciones acreditadoras sean asociaciones privadas, sin fines de lucro, autónomas y creadas con ese fin a través de leyes nacionales (art. 80). En esta línea, además dispone que el Estado aporte recursos financieros para el funcionamiento de las instituciones de acreditación sin afectar su autonomía. Es sin embargo necesario recalcar que si bien existe una asociación de acreditación, la ADAAC, en los últimos años, al contrario, el gobierno ha propendido a limitar su acción al sostener que las propias universidades son juez y parte del proceso de evaluación y acreditación, y mantiene entonces una concepción por la cual la evaluación y acreditación son funciones articuladas bajo responsabilidad del Estado. República Dominicana es uno de los pocos países de la región donde no existe agencia de evaluación y acreditación oficial. La Asociación Dominicana para el Autoestudio y la Acreditación (ADAAC) es una organización privada no lucrativa y de beneficio público creada por la Ley 122-05, y se basa en una acreditación de alta calidad, voluntaria, de tipo complementario fundada en la existencia de un sistema de estándares mínimos y de fiscalización a cargo del gobierno a través de la SEESCYT, que cumple el rol de licenciamiento de instituciones y programas. Actualmente 13 instituciones son miembros de la Asociación. Esta fue promovida por unas pocas instituciones de elite y posteriormente se han ido incorporando nuevas instituciones, entre las cuales también se encuentra la UASD. Para ser miembro se requiere haber pasado exitosamente por el proceso evaluativo oficial (evaluación quinquenal) y haber realizado

por lo menos una graduación así como tener no menos de cinco años operando de manera ininterrumpida.²⁴⁰ La ADAAC ha acreditado a 9 universidades, favoreciendo la conformación de un sector privado de superiores estándares de calidad. Esto se puede constatar además al visualizar el posicionamiento de algunas instituciones en el Ranking Mundial de universidades en la web, que es el único existente que incluye este nivel de selectividad.²⁴¹ Allí, el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) ostenta la posición 2316 a escala mundial, la Universidad Autónoma de Santo Domingo el 4665, la Universidad APEC el 4787, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra el 5323, y la Universidad Iberoamericana Santo Domingo el 5496.

Sin bien la ADAAC incluye en su directorio a la SEESCyT, esta mantiene un enfoque dual (establecimiento de estándares mínimos y evaluación de su cumplimiento) como único eje de la calidad, y ha tenido una activa acción crítica de la agencia como derivación de una vocación fuertemente centralista del gobierno en esa área y de la propia conformación de la agencia en la cual el peso de las mismas universidades como miembros de la dirección pudiera afectar la objetividad de la agencia. Hay también una compleja diferenciación entre el modelo tradicional de la acción pública a cargo del establecimiento de estándares mínimos obligatorios y la calidad como una decisión privada, hacia una concepción orientada a una

²⁴⁰ Véase <https://goo.gl/fgGqee>.

²⁴¹ El Ranking Mundial de Universidades en la web, elaborado por el Laboratorio de Cibermetría del Centro de Información y Documentación Científica (CINDOC), entidad perteneciente al Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), actúa como un Observatorio de la Ciencia y la Tecnología en la Red. Mide desde 2004 el volumen, visibilidad e impacto de las páginas web publicadas por las universidades, con un énfasis especial en la producción científica y otros factores como cursos, seminarios, bibliotecas digitales, bases de datos, multimedia, páginas personales, así como la información general de la institución.

mayor regulación pública también en los estándares y formas de mejoramiento de la calidad. Las evaluaciones de la ADAAC han contribuido a que algunas universidades que han obtenido su acreditación local hayan avanzado hacia acreditaciones internacionales.

Dimensión económica de las universidades privadas

En lo atinente a las instituciones de educación superior privadas, el marco legal establece la exigencia de conformarse como instituciones sin fines de lucro, y por ende disponer la reinversión de sus utilidades. Sin embargo, al tiempo dispone la posibilidad de la realización de inversiones externas en dichas instituciones. Para 2007 existían 39 universidades privadas que representaban el 86,6% del total de instituciones del país, que eran 45, con una matrícula combinada del 50% aproximadamente del mercado. Para entonces los hogares gastaban el 6,7% de su gasto total en educación en todos los niveles, derivado de que los sectores medios y altos se educan casi exclusivamente en instituciones educativas privadas. En el sector terciario aumentó la participación privada. En tanto que la educación privada atendía al 21% de la matrícula estudiantil no universitaria, en la inicial el 44%, en la especial el 24%, en la media el 24% y en la básica el 18%.²⁴² En el sector universitario, el sector privado tenía una incidencia muy superior, con el 49% de la cobertura.

La Ley 139 autoriza a las instituciones universitarias a emitir documentos para captar recursos para financiar sus actividades, disponiendo que los intereses u otro tipo de rendimiento que devengan de las inversiones en esos documentos estén totalmente exentos del pago del impuesto a la renta (art. 98). Además, las propias institu-

²⁴² PNUD, ob. cit.

ciones, en tanto son sin fines de lucro, 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 (art. 99). Finalmente la ley dispone que de toda donación o contribución no reembolsable de una persona física o jurídica a las universidades e instituciones de educación superior, 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 (art. 101). Tal marco económico ha contribuido a una significativa rentabilidad de las instituciones privadas y a múltiples modalidades de acuerdos financieros que han favorecido una fuerte y estrecha relación con las empresas privadas a efectos de donaciones, inversiones y demás aportes; también facilita dinámicas empresariales y utilidades para pagar los préstamos que hubiere, así como importantes posibilidades de expansión y de aumento de las inversiones físicas y en capital humano.

Este marco es parte de un enfoque global orientado a facilitar la sustentabilidad económica de las instituciones de educación superior en tanto ámbitos sin fines de lucro, y a reconocer al tiempo que los fines sociales de la educación pueden ser realizados por instituciones privadas en el marco de gestiones empresariales. Sin duda, los bordes de tales ingenierías empresariales, sobre todo en la génesis de muchas instituciones, son complejos de definir y delimitar.

La Ley de la SEESCyT establece diversos artículos que inciden en el financiamiento por parte del Estado a la educación superior privada:

Art. 90. 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.

Art. 92. El presupuesto de la SEESCT tendrá por lo menos los siguientes programas:

a) Un programa dedicado a la administración, regulación y supervisión del Sistema, que a su vez financiará las actividades de la SEESCT; b) Un programa dedicado a la educación superior pública, basándose en los criterios de asignación definidos en el reglamento correspondiente; c) Un programa para contribuir al financiamiento de la educación superior privada del país, basándose en los criterios de asignación definidos en el reglamento correspondiente; d) Un programa para asignar recursos de manera concursable y competitiva, de carácter no reembolsable para financiar proyectos de investigación, ciencia y tecnología en las universidades y los centros de investigación legalmente reconocidos y calificados. El reglamento definirá mecanismos de incentivos para aquellas instituciones que desarrollen mayor capacidad de gestión de aportes de contrapartida bajo las formas de donaciones, contribuciones, asociaciones u otras modalidades; e) Un programa nacional de crédito educativo que tenga por objetivo garantizar el acceso de todo estudiante con talento y dedicación a la educación superior y que permita que cada beneficiario contribuya con el financiamiento de sus propios estudios; f) Un programa dedicado a crear un fondo rotatorio para el financiamiento reembolsable a las universidades y centros de investigación legalmente reconocidos y calificados para infraestructura física, mobiliario y equipamiento, formación, capacitación y actualización de docentes y apoyo a la investigación, ciencia y tecnología; g) Un programa especializado para la creación de un fondo de garantía del crédito educativo, dirigido a reducir el riesgo de las instituciones del sistema financiero; h) Un fondo para la asignación de becas a segmentos poblacionales de escasos recursos y/o carreras consideradas prioritarias por el Estado; i) Un programa de financiamiento no reembolsable dirigido a apoyar la formación de profesores, así como a la actualización y capacitación docente; j) Un fondo, de recuperación contingente, para la asignación de recursos financieros a proyectos de experimentación y evaluación de invenciones,

fiscalizadas por una universidad o institución acreditada en el CONESCT, el cual cubrirá los gastos de protección de la posible propiedad intelectual (derechos de patente local e internacional) que se deriven de dichas invenciones. Los proyectos deberán ser sometidos a concursos o normas de equidad que garanticen igualdad de oportunidad a los solicitantes; k) Un programa para contribuir al financiamiento de la acreditación de la educación superior; l) Un programa para apoyar a las empresas públicas y privadas y otras entidades científicas y tecnológicas y a las instituciones de educación que desarrollen programas de investigación y transferencia de tecnología; m) Un programa para el financiamiento de proyectos de innovación tecnológica e incremento de la competitividad industrial; n) Un programa para apoyar la formación y actualización de investigadores, científicos y técnicos mediante pasantía, estudios avanzados formales, seminarios, congresos etc., en centros científicos nacionales y extranjeros; ñ) Un programa de asistencia técnica y científica internacional, mediante la contratación de científicos y técnicos de otros países para participar en proyectos de investigación y/o capacitación con investigadores y centros locales; o) Un programa para la ejecución de proyectos de investigación e innovación tecnológica entre centros nacionales y otros similares de países extranjeros sobre aspectos de interés mutuo; p) Un programa para publicaciones científicas y tecnológicas, así como para la organización de congresos, seminarios y reuniones científicas y tecnológicas nacionales e internacionales y la participación de técnicos y científicos nacionales en eventos similares en el exterior.

Art. 93. Los programas o fondos especiales señalados en el artículo precedente estarán constituidos, además de los aportes presupuestarios del Estado, por las donaciones o contribuciones de particulares, los recursos externos que fueren gestionados, los fondos que fueren captados del ahorro nacional bajo diversas modalidades y los recursos que generen los mismos fondos.

Art. 94. Se crea el Fondo Nacional de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDOCYT), para desarrollar y financiar actividades, programas y proyectos de innovación e investigación científica y tecnológica y establecer un sistema de promoción permanente de la investigación científica y tecnológica nacional.

La Ley reguló también los aspectos atinentes al crédito estudiantil, y dispuso que el Estado o el sector privado puedan crear entidades o programas especiales de crédito educativo para facilitar el ingreso de estudiantes en programas de educación superior. Algunas de las universidades privadas han creado instituciones de prestación de esos servicios de financiamiento a los estudiantes. Tal sistema, además, tiene altos niveles de recuperación y carteras con baja cantidad de morosos, dado que la norma establece que las universidades y entidades especializadas de crédito educativo tendrán el derecho a reclamar a los empleadores la retención de las cuotas que vayan venciendo.²⁴³ La norma dispone que el valor retenido deberá ser entregado por el empleador a la entidad prestamista legalmente reconocida y autorizada, y que en caso de incumplimiento de estas órdenes de retención, el empleador deberá pagar a la entidad prestamista un recargo cuyo monto no será inferior a la mitad del valor de las cuotas vencidas no pagadas, ni podrá exceder el valor total de las mismas. Igualmente este mecanismo de retención ha facilitado la expansión crediticia y un aumento de los sectores de menos ingresos. Así por ejemplo en el caso de la PUCMM, el 32% de la matrícula recibe algún nivel de crédito sobre el costo de la matrícula, que es homogénea para todos, siendo la garantía colateral de las familias. El nivel de recuperación alcanza al 90%, la cobranza se realiza a través de la banca comercial y funciona a través de estructuras de manejo de los fondos separados de las instituciones.

Sin embargo, más allá de estas modalidades de financiamiento, los ingresos financieros de la educación superior privada se basan en la matrícula en un 95% y los aportes públicos son reducidos, localizándose sobre todo

²⁴³ Ley de SEESCyT, artículo 103.

en becas y algunos fondos competitivos de investigación. Algunas instituciones de elite reciben fondos en dimensiones superiores, que se distribuyen sin la existencia de procesos cristalinos de información ni criterios claros de asignación de los fondos. En el sistema universitario se refiere a aportes públicos que pueden alcanzar entre el 10 y el 15% de la facturación en algunas instituciones. La mayor parte de las instituciones sin embargo no reciben los fondos que distribuye la SEESCYT. En 2000 globalmente para todo el sistema se calcularon en el 5%.

La proliferación institucional asociada al aumento de las demandas de acceso, una economía con un ciclo expansivo que ha introducido transformaciones estructurales y relativa facilidad de ingreso de nuevos proveedores locales hasta los 2000, y la elevada rentabilidad de las instituciones apoyadas por las condiciones económicas referidas, derivaron en un aumento de la cantidad de instituciones. Ello a su vez dio lugar a una tendencia a la sobreoferta institucional ante una matrícula que ha reducido su crecimiento y también a superiores estándares de calidad asociados al control público. Tal realidad ha propendido a un aumento de la propia diferenciación institucional y a un incremento de la concentración a través de la desaparición de instituciones, o a un proceso de decrecimiento con fuertes perspectivas de cierre o de venta. El escenario actual en esta materia está dado por unas instituciones que crecen, otras que mantienen su matrícula y varias que decrecen, en el marco de un decantamiento de la participación de mercado y de escalas rentables para la prestación del servicio educativo, que pudieran estar siendo afectadas por el aumento de la regulación de la calidad y la competencia de mercado, y el aumento de la calidad del sector público. Es llamativo que la propia SEESCyT tenga un departamento de cierre de universidades y que muestre una gráfica

de posible proyección de la matrícula de algunas instituciones: que el Estado haga estas prospectivas las hace en algún sentido autocumplidas y posible objeto de demandas legales.

La concentración se vehiculiza también a través de la apertura de subsedes regionales, lo cual ha facilitado la construcción de grupos universitarios como en muchos países de la región. La regionalización ha tenido un doble movimiento: por un lado instituciones de otras regiones que se instalan en algunas ciudades, así como por la creación de universidades en estas regiones. En República Dominicana, ello además ha tenido su expresión en la estructura religiosa, en tanto que la Iglesia católica a través de sus diócesis ha impulsado la creación de varias universidades regionales, independientes de la Universidad Católica Pontificia, como parte de esa regionalización. Para algunas instituciones como OIM y UTESA la regionalización ha favorecido escalas más eficientes y menores estructuras de costos, a través de lógicas de red en la cual la cabeza tiende a concentrar determinadas funciones de gestión administrativa y académica, de modo que se alcanzan mayores escalas y niveles de eficiencia competitiva. Esta regionalización ha sido uno de los mecanismos más importantes del crecimiento de las universidades privadas y sobre todo de las instituciones gestadas en los 90, como UTESA, OIM y UCE en forma presencial, o UNICARIBE y UAPA en forma semipresencial, la cual es también finalmente una forma particular de regionalización.

Esta concentración está siendo favorecida además por el reciente estancamiento de la matrícula, aun a pesar del incremento de la economía y de los ingresos familiares, probablemente derivado de los límites del mercado, el nivel de diferencia de los precios de las matrículas respecto del sector público, la baja oferta de educación superior

de bajo costo y el aumento de la calidad en la UASD. La expansión de la educación privada parece haber llegado a su punto máximo en el año 2001 cuando las instituciones privadas captaron el 57% de la matrícula estudiantil. A partir de allí hay un repunte del sector público que comienza a recuperar su participación pasando de un 44% en el año 2000, a un 51% en el año 2006.²⁴⁴

Este nuevo contexto de restricción de la demanda sobre el sector privado contribuye a una depuración institucional y a la consolidación de otras instituciones, facilitando la concentración universitaria. El hecho de ser la matrícula casi exclusivamente universitaria y con poca presencia de la educación no universitaria también marca límites en las demandas de acceso. Desde 2001 el aumento fue de 7 puntos porcentuales en apenas 5 años, resultado de mayores cupos y presupuestos junto a un mayor control sobre las instituciones privadas, que favorecieron la concentración y la casi desaparición de varias instituciones.

Sin embargo es necesario analizar tal distribución en el marco de los diversos mercados universitarios.²⁴⁵ Ellos se constituyen en mercados imperfectos diferenciadamente, en función del nivel de actuación de la política pública y de las estrategias diferenciadoras de las instituciones en los distintos nichos de mercados académicos. Ello ya que además de las políticas públicas, en contextos de dinámicas mercantiles, los mercados tienden a producir diferenciaciones institucionales y de productos así como diversas segmentaciones diferenciadas de sus estrategias empresariales. En tal sentido, en los mercados de pregrado, postgrado y educación a distancia, o de calidad, se constatan

²⁴⁴ Mejía, Radhamés y López, Altigracia. *La educación superior en la República Dominicana*. CINDA. Disponible en <https://goo.gl/aGsQ4W>.

²⁴⁵ Brunner, José Joaquín (2005). *Mercados universitarios, el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Universidad Diego Portales.

diferencias significativas en relación con el peso del sector público y privado, así como de distribución entre los propios actores privados. En el país, el sector privado es mayor en los mercados de postgrados asociado a que este es un mercado de regulación competitiva dado que el sector público tiende a modalidades de autofinanciamiento en este nivel. El postgrado en el sector privado era del 63,7% en 2004, mientras que en total la cobertura pública era del entorno del 50%.²⁴⁶ En el caso del mercado de la educación a distancia, el peso del sector privado en este mercado es también superior, asociado a una mayor tendencia a la reproducción de las prácticas tradicionales en el sector público en lo presencial y una inicial resistencia del sector público a estas modalidades de enseñanza-aprendizaje.

16. La educación superior privada en Venezuela

Las dos primeras universidades privadas en Venezuela nacieron prácticamente juntas bajo el gobierno militar de Pérez Jiménez en 1953, época en que se aprueba el primer marco normativo que permite su existencia. La primera, la Universidad Santa María, laica de tipo empresarial, se forma bajo iniciativa de Lola Fuenmayor, quien preocupada por la existencia de solo instituciones de educación superior pertenecientes al Estado, y ante un gobierno represivo, visualizó la necesidad de más opciones para que los jóvenes del país se formaran libremente como profesionales.²⁴⁷ La segunda institución creada, la Universidad Católica Andrés Bello, fue

²⁴⁶ SEESCYT, 2006.

²⁴⁷ Gorrochotegui Martell, Alfredo (coordinador); Mariño Osuna, Edisor y Tenías de López, Virginia (2006). *Educación superior Universitaria privada en Venezuela*. Caracas: IESALC-Universidad Monte Ávila. .

promovida por el Episcopado Venezolano y confiada a la Compañía de Jesús para su administración. Esta es una derivación del cambio político producido con el golpe de Estado militar al gobierno de Rómulo Gallegos, uno de cuyos temas centrales fue la confrontación entre ese gobierno y la Iglesia católica ante el intento de regulación sobre la educación religiosa por parte del Estado con un modelo de Estado docente y el Decreto 332, que impone el control gubernamental.²⁴⁸

Venezuela construyó un modelo de educación superior pública de elite que muy rápidamente se fue masificando sobre la base de la gratuidad y de una economía altamente dinámica a través del gasto público como redistribuidor del ingreso petrolero. Al tiempo

²⁴⁸ “Una nueva confrontación se produjo entre el sector privado, fundamentalmente religioso, y el sector público sobre el rol regulador del Estado en materia de educación a propósito de la aprobación del Decreto 321 del 30 de mayo de 1946 (...) en el cual la educación privada se presentaba como de segunda categoría al estar sujeta al control oficial. Mientras que los colegios católicos planteaban la necesidad de la autonomía de las instituciones privadas, el Gobierno a través del Decreto 321, negaba tal autonomía y reclamaba el rol del Estado en la supervisión y control de las instituciones educativas privadas (...) el decreto estableció que ‘el único responsable de la orientación de la educación debía ser el Estado’ (...). El Decreto fue finalmente derogado por el Gobierno que evaluó así claramente el peso de la Iglesia en la educación privada y su capacidad de movilización política. (...) Los enfrentamientos con la Iglesia fueron los más significativos en esa época. Sin embargo, por detrás no era solo un problema de laicidad y religión. En ese sentido, la tesis opuesta a considerar la educación como función esencial del Estado la sintetizó Rafael Caldera quien para entonces era diputado, al afirmar que ‘nosotros queremos intervención del Estado en la enseñanza pero no orientación del Estado en la misma. El Estado tiene derecho a limitar, a intervenir, a controlar, a exigir el que se llenen ciertos requisitos para el cumplimiento de determinadas finalidades técnicas y científicas (pero) el Estado no tiene derecho a imponer sistemas pedagógicos determinados ni filosofías determinadas’. La Iglesia fue una de las fuerzas sociales que manifestaron apoyo al cambio del 24 de noviembre de 1948 cuando las Fuerzas Armadas dirigidas por Marcos Pérez Jiménez tomaron el poder”. Rama, Claudio (2006). *Los caminos del socialismo educativo de Luís Beltrán Prieto Figueroa*. Caracas, Venezuela: IPASME.

que irrumpió el modelo de Estado docente y que se aprobó la Ley de Autonomía Universitaria en 1958, el sistema se fue masificando lentamente. El resultado fue la conformación de un nuevo modelo masivo binario público y privado, tanto universitario como no universitario, articulado sobre mecanismos selectivos diferenciados en las instituciones públicas de calidad primero, e inclusive privadas posteriormente.

Desde los 80, asociado a las restricciones de financiamiento, una mayor orientación hacia la calidad y aumento de las demandas, el sector privado se expandió sobre la base de un sector de elites, de absorción de demanda o de ofertas no universitarias de bajo costo. Ello permitió el pasaje de la educación superior privada de elites a una educación superior de masas. Este proceso de expansión institucional se dio fundado en una regulación sistémica establecida en la Ley de Universidades de 1970, que establecía que el Consejo Nacional de Universidades era el ámbito que aprobaba la creación de programas e instituciones tanto para el sector privado como para el público, y en una dinámica en general sistémica desde el inicio y donde las normas eran similares. La dinámica se basaba en una educación gestionada por asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro. La Constitución de 1999, siguiendo la tradición, disponía en su artículo 106 que

Toda persona natural o jurídica, previa demostración de su capacidad, cuando cumpla de manera permanente con los requisitos éticos, académicos, científicos, económicos, de infraestructura y los demás que la ley establezca, puede

fundar y mantener instituciones educativas privadas bajo la estricta inspección y vigilancia del Estado, previa aceptación de este.²⁴⁹

Cuadro N° 23. Educación superior pública y privada en Venezuela (1960-2008)

Año	Total matrícula ES	Total pública	Total privada	% privada	Aumento privada
1960	24.041	21.290	2751	11,4%	
1961	29.722	26.458	3264	11%	18%
1962	33.089	29.093	3996	12,1%	22,4%
1963	36.909	31.958	4951	13,4%	23,9%
1964	40.223	34.871	5352	13,3%	8,1%
1965	45.390	39.589	5801	12,8%	8,4%
1966	48.450	41.966	6484	13,4%	11,8%
1967	53.945	46.803	7142	13,2%	10,1%
1968	65.761	58.269	7492	11,4%	4,9%
1969	71.871	64.100	7771	10,8%	3,7%
1970	85.675	73.382	12.293	14,3%	58,2%
1971	100.058	87.795	12.263	12,3%	-0,2%
1972	120.623	108.519	12.104	10%	-1,3%
1973	159.208	143.848	15.360	9,6%	26,9%
1974	193.249	172.053	21.196	11%	38%
1975	221.349	199.282	22.067	10%	4,1%
1976	247.518	224.701	22.817	9,2%	3,4%
1977	265.669	240.006	25.663	9,7%	12,5%

²⁴⁹ República Bolivariana de Venezuela. Constitución Política de 1999. Disponible en <https://goo.gl/HsGzKi>.

1978	282.234	251.536	30.698	10,9%	19,6%
1979	292.341	253.581	38.760	13,3%	26,3%
1980	307.133	267.541	39.592	12,9%	2,1%
1981	326.190	277.505	48.685	14,9%	23%
1982	349.766	296.334	53.432	15,3%	9,8%
1983	379.218	315.467	63.751	16,8%	19,3%
1984	383.537	312.617	70.920	18,5%	11,2%
1985	438.908	362.804	76.104	17,3%	7,3%
1986	441.734	359.154	82.580	18,7%	8,5%
1987	467.372	368.617	98.755	21,1%	19,6%
1988	505.482	387.034	118.448	23,4%	19,9%
1989	539.829	395.668	144.161	26,7%	21,7%
1990	537.698	371.482	166.216	30,9%	15,3%
1991	551.534	374.723	176.811	32,1%	6,4%
1992	576.241	387.779	188462	32,7%	6,6%
1993	599.437	375.895	223542	37,3%	18,6%
1994	647.731	409.831	237.900	36,7%	6,4%
1995	681.686	451.731	229.955	33,7%	2,9%
1996	709.767	454.486	255.281	36%	11%
1997	733.007	431.908	301.099	41,1%	17,9%
1998	785.285	476.066	309.219	39,4%	2,7%
1999	810.581	510.917	299.664	37%	-3,1%
2000	835.596	497.319	338.277	40,5%	12,9%
2001	909.006	539.071	369.935	40,7%	9,4%
2002	948.243	531.622	416.621	43,9%	12,6%
2003	990.507	590.347	400.160	40,4%	-4%

2004	1.088.133	676.863	411.270	37,8%	2,8%
2005	1.325.226	866.709	458.517	34,6%	11,5%
2006	1.718.173	1.218.434	499.739	29,1%	9%
2007	1.914.654	1.431.805	482.849	25,2%	-3,4%
2008	2.001.568	1.461.458	540.110	27%	11,9%

Fuente: Oficina de Planificación del Sector Educativo (OPSU). Cálculos propios.

Tres etapas muy marcadas tiene la dinámica de la relación entre la educación superior privada y la educación superior en el país. Visto en el largo plazo Venezuela muestra una relación similar de crecimiento entre la matrícula total, la pública y la privada. Entre 1960 y 2008, en el largo periodo de 37 años, la media anual de incremento de la matrícula total de la educación superior fue de 9,65% anual, en tanto que la expansión de la educación pública ha sido de 9,21% anual y la privada de 11,63%, lo cual implica una varianza muy baja. Sin embargo, si uno toma períodos, constata claramente tres etapas. Una primera marcada por una estabilidad de la cobertura privada entre 1960, cuando es un 11,4% del total, y 1980, año en que alcanza a 12,9%. Durante esos veinte años ambos sectores crecieron igual. Desde 1980 hasta 2002, encontramos una segunda fase marcada por un crecimiento sostenido mayor de la educación superior privada, cuya incidencia en el total pasa de 12,9% en 1980 al 43,9% en el año 2002, cuando alcanza su cenit. A partir de allí, se inicia la tercera fase en curso actual, caracterizada por un sector superior público en forma superior al sector privado. En esta fase, ya para 2008, la incidencia del sector privado había bajado al 27% del total.

Sin embargo, visto en términos absolutos la matrícula privada ha crecido durante todos los periodos. Entre 1960 y 1980 (20 años), creció a una tasa promedio de 14,3% anual; entre 1980 y 2002 (12 años), creció a un promedio interanual de 21,7%; en tanto que en el tercer periodo, entre 2002 y 2008, el incremento absoluto ha sido del 4,42% interanual. Por su parte, el sector público creció entre 1960 y 1980 a una tasa promedio anual de 13,5%; entre 1980 y 2002 a una tasa interanual de 5,9%. Finalmente, entre 2002 y 2008, en la nueva fase de expansión del sector público creció a una tasa promedio anual del 18,4%.

Estas fases están a su vez bastante correlacionadas con las que se desprenden de la creación de instituciones de educación superior. El estudio citado, realizado por la Universidad Monte Ávila, muestra cómo los crecimientos más altos de las distintas instituciones terciarias fueron en el periodo expansivo de la matrícula. Entre 1980 y 1986 las instituciones aumentaron 36%; el incremento fue del 30% entre 1988 y 1992; y finalmente el crecimiento fue 34% entre 1996 y el año 2000. Así tomando el crecimiento global entre 1980 y el año 2006, el aumento de las instituciones privadas de educación superior en Venezuela fue de 284%.²⁵⁰ La mayor expansión se dará en el mercado de la educación no universitaria, donde entre 1980 se pasó de 19 colegios e instituciones universitarias privadas, a un total de 68 en 2006.²⁵¹ En este sector, la educación privada ha tenido una mayor concentración, lo que marca una diferencia respecto a la mayor parte de los países, donde este es un sector menos concentrado. Ello se ha dado

²⁵⁰ Gorrochotegui Martell, Alfredo (coordinador); Mariño Osuna, Edisor y Tenías de López, Virginia (2006). *Educación superior universitaria privada en Venezuela*. Caracas: IESALC-Universidad Monte Ávila.

²⁵¹ Tovar, Henry (2005). *Los institutos y colegios universitarios en el contexto de la educación superior venezolana*. Caracas: IESALC/UNESCO. Fondo Editorial IPASME.

a través del Instituto Universitario de Tecnología Industrial Rodolfo Roelo Arismendi (IUTIRLA), una institución especializada en formar técnicos superiores universitarios en diversas carreras, que tuvo su origen en 1943 como la Escuela de Química Industrial, y que actualmente tiene 12 sedes a nivel nacional. En el nuevo contexto de la política pública focalizada en el acceso de sectores de menos ingresos, el IUTIRLA ha debido enfrentar una competencia del ámbito público, que ha creado nuevos institutos y que ha transformado muchos de los colegios públicos tecnológicos existentes en universidades tecnológicas, ha aumentado la gratuidad y ha introducido una más fuerte regulación por el sector público. Ello ha afectado a los más pequeños institutos técnicos privados, ampliando el nivel de concentración del ámbito privado, que es el que ha logrado mantener su dinámica ante el incremento de los estándares. Sin embargo en términos generales el sector privado no universitario ha decrecido. Este ámbito de la educación superior privada, que en Venezuela es cubierto por institutos y colegios universitarios, ha sido el más afectado por la expansión pública. Así, mientras que en 1998 las instituciones y colegios universitarios privados cubrían el 25% del total de la matrícula, para el año 2008 se habían reducido y cubrían solo el 16% de la matrícula total terciaria, o sea una reducción de 9% de cobertura.

En cambio, el sector universitario privado tuvo una reducción más pequeña, ya que mientras en 1998 era el 14% del total de la cobertura de la educación superior, para el año 2008 había disminuido poco, y había pasado a cubrir únicamente al 11% del total, o sea una reducción de 3 puntos porcentuales, una caída tres veces menor que la del sector no universitario. Sin embargo, el peso absoluto del sector privado universitario había crecido al pasar de 43.290 estudiantes en 1998 a 49.100 en 2008, que significó

un crecimiento del 1,3% interanual durante el período referido. Como en toda la región, pero con más intensidad, el sector privado terciario venezolano cae en cobertura de los sectores de menos ingresos ante la mayor oferta pública y aumenta su cobertura y posicionamiento en el sector de mayores ingresos. Ello además en Venezuela tiene determinantes político ideológicos.

Cuadro N° 24. Instituciones de educación superior públicas y privadas

	1980	%	1998	%	2006	%	2009	%
Públicas	49	66%	57	43%	74	44%	85	47%
Privadas	25	34%	77	57%	96	56%	95	53%
Total	74	100%	134	100%	170	100%	180	100%

La expansión de la matrícula pública está asociada directamente a un incremento de los recursos financieros que permitieron aumentar los cupos y comenzar a cambiar los sistemas selectivos de acceso, así como a un crecimiento de transferencias de recursos a los estudiantes a través de la desaparición de algunos pagos de las matrículas junto a un aumento de la cantidad de becas, que hicieron mayores los subsidios oficiales.²⁵² La eliminación del cobro de matrícula en los planteles oficiales redujo las trabas para el acceso a la educación obligatoria.²⁵³ Se ha facilitado así el ingreso de estudiantes de menores recursos a través del apoyo socioeconómico a los estudiantes,

²⁵² Durante el año 2008, el MPPES exoneró el pago de una materia a todos los estudiantes de 39 instituciones públicas. Se inscribieron 201.623 estudiantes. Durante el año 2009 el número de beneficiarios alcanzó 341.306 estudiantes. Diposnible en <https://goo.gl/4dhBGD>.

²⁵³ González Silva, Humberto (2008). *La educación superior en la Revolución Bolivariana*. Caracas: MES. Disponible en <https://goo.gl/CmBdyh>.

la municipalización de la educación superior y políticas de educación inclusiva dirigidas a sectores tradicionalmente relegados de la universidad (personas con discapacidad, pueblos indígenas, personas privadas de libertad). Este nuevo escenario mostró que la gratuidad preexistente no alcanzaba para facilitar el acceso a determinados sectores. La diferenciación de los ingresos en Venezuela se ha expresado en lo educativo en un sector con disposición a pagar por calidad para acceder a la educación pública o privada, al tiempo que hay otro sector que requiere para acceder una transferencia adicional a la gratuidad. El aumento del ingreso masculino, y el cambio en las tendencias de la feminización en dimensiones muy significativas en el ámbito público y en el no autónomo, muestran claramente que este sector, en los quintiles de menores ingresos, es quien es más sensible a subsidios adicionales para ingresar a la educación superior. El impulso al crecimiento del sector oficial fue generado fundamentalmente por la Misión Sucre.²⁵⁴ Los estudiantes de la Misión Sucre representaban en 2008 el 41% de la matrícula del sector oficial.²⁵⁵

²⁵⁴ La Misión Sucre es un programa de inclusión del Ministerio de Educación Superior que fue creado mediante Decreto Presidencial Número 2601, del 8 de septiembre de 2003; se propone municipalizar la educación superior, orientarla hacia las regiones, las localidades, tomando como punto de referencia la cultura específica de las poblaciones con sus necesidades, problemas, acervos, exigencias y potencialidades. Se ha expresado en muchos programas, entre los cuales se encuentra fundamentalmente las Aldeas Rurales. Ha significado un sector universitario nuevo, no autónomo, dependiente del gobierno, focalizado en carreras orientadas a cubrir demandas del este, altamente ideologizado, focalizado en los sectores de bajos ingresos y que no accedían a la educación superior dado el sistema de cupos y pruebas dominante. La mayor parte de los nuevos recursos en el sector terciario se han focalizado en este programa estrella y en las universidades públicas que desde 1958 son autónomas y que no responden a los dictados del gobierno. Para un análisis desde el enfoque oficial ver: <https://goo.gl/381p3Z>.

²⁵⁵ Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior. *La Revolución Bolivariana en la educación universitaria, 1999-2009*. Disponible en <https://goo.gl/u3yL9e>.

Adicionalmente, la expansión del sector público ha estado acompañada de múltiples políticas que han pretendido a limitar la expansión del sector privado. Entre ellas la más significativa ha sido la casi no aprobación de nuevas carreras durante un tiempo, mediante la fórmula de no convocar al Consejo Nacional de Universidades, que es el ámbito legal que aprueba las nuevas ofertas, y actualmente, posteriormente a la creación de nuevas universidades públicas, con lo cual el gobierno pasó a ser mayoría en el CNU, directamente a partir de su no aprobación. Otra medida administrativa que ha restringido al sector privado ha sido el control gubernamental sobre los aumentos de los precios de las matrículas, los cuales han tendido a ser menores a la inflación, así como la fijación de los aumentos salariales, lo cual ha contribuido a situaciones de desequilibrio de las cuentas de las instituciones privadas y a limitar significativamente nuevas inversiones. Ello ha facilitado inversiones educativas de grupos empresariales universitarios en Colombia, Panamá y Estados Unidos. Las prácticas gubernamentales de control de tarifas y presión a aumentos de los costos han sido una modalidad dominante de control y restricción al sector privado en todas sus formas y no solo en la producción de servicios educativos.²⁵⁶

Las universidades autónomas, que son las de mayor calidad y que son contra las cuales compite el sector privado, han mantenido su matrícula en términos absolutos, pero la han visto reducir en términos relativos. De representar en 1998 el 24% de la matrícula total, han pasado a

²⁵⁶ Esta práctica no ha funcionado solo en Venezuela. En Argentina se ha considerado que ese ha sido el mecanismo preferente utilizado en la estatización o argentinización de empresas transnacionales durante la gestión del presidente Kirchner. Los casos de las empresas de aguas, aviación y petroleras de Francia y España han sido los casos más conocidos y discutidos.

representar solo al 14% de la matrícula total para el año 2008. El aumento ha sido en el sector público nuevo. En parte apoyado por becas: para 2009, había 372.367 becas a estudiantes de educación superior y se habían convertido desde 2003 todos los créditos existentes anteriormente en becas. Esa cantidad de becas representó cerca del 25% del total de estudiantes públicos de educación superior (comparados con los de 2008) en el país. Muchas de esas becas además están orientadas a determinadas carreras, y eran parte de la política del MES de apoyar las universidades bajo control gubernamental.

La política pública se ha focalizado en la construcción de un nuevo sector fuertemente ideologizado, que se ha basado no solo en niveles elevados de recursos y dinámicas más jerarquizadas, sino además en un acceso preferente al empleo público de los egresados de estas modalidades (aldeas universitarias, misiones, etc.), o instituciones (Universidad Militar, Universidad Bolivariana, etc.). La dinámica de expansión masiva de la formación de profesionales en un contexto restrictivo del empleo privado profesional, y a partir de bajos estándares y niveles de calidad, requirió a su vez el establecimiento de un sistema de acceso al empleo público asociado a los egresados de estas instituciones en el marco de un modelo educativo de baja eficiencia y productividad pública sustentado en recursos públicos, alta ideologización y una baja eficiencia terminal por el tipo de estudiante, que debió requerir una transferencia adicional a la gratuidad a través de becas. Tal dinámica de creación de un nuevo sector público, con menos autonomía, ya ha tenido antecedentes con la creación de las universidades nacionales experimentales impulsada por la Ley de Universidades de 1971. Ellas tenían menos autonomía relativa y fueron los ámbitos institucionales donde se concentró la política pública en detrimento, en aquel

entonces, de las universidades autónomas tradicionales. Este escenario de creación de un nuevo sector de educación superior pública con accesos más flexibles, sin autonomía y alta cantidad de cupos, becas y empleos garantizados en el Estado, ha impuesto cambios en la educación superior privada, que se ha conformado como un refugio ideológico para las capas medias, al tiempo que ha aumentado su grado de homogenización, elitización y crecimiento de la calidad, sobre la base de una mayor pertinencia y articulación con la economía privada, tanto por dinámica política como por regulación pública. Tal dinámica a su vez se ha expresado en niveles superiores de eficiencia, medida por los niveles de egreso privado respecto al sector público. Ello más allá de que existen tres sectores públicos nítidamente diferenciados (autónomo, experimental con relativa autonomía y creciente autonomía del control gubernamental, y sin autonomía). Este nuevo tercer sector es donde se focaliza el crecimiento público. En 1992, el sector privado representaba el 32,7% de la matrícula, pero en términos de egreso era el 38% del total. Para el año 2004, el peso del sector privado es mayor, representó el 37,8% de la matrícula total, y en el egreso alcanzó a superar al sector público con el 52% de los egresos totales. A medida que el sector privado se masificó, su eficiencia terminal fue mayor. En 2007, en tanto el sector público representó el 75% de la cobertura, en el egreso fue menor, con el 47%. Inversamente, en tanto que el sector privado representó el 21% de la matrícula total, aportó el 53% de los egresos universitarios. Medido sobre la matrícula total, el egreso para 2007 fue del 8,6%, que más allá de estar en medio de un proceso de expansión de la matrícula, es uno de los indicadores más bajos. Para el sector privado el indicador de egreso fue el doble casi, o sea el 16,2%, sobre la cantidad de estudiantes matriculados, mostrando una

eficiencia terminal asociada a su carácter pagante, al perfil de su público y a los mayores niveles de eficiencia de la gestión institucional.

La expansión de la educación superior pública en los sectores de bajos ingresos es expresión de un modelo político-ideológico antieducación privada y autónoma que parece estar produciendo una política hacia la estatización de la prestación del servicio privado. Más allá de la expansión pública, hay un módulo ideológico basado en la concepción de la educación como un servicio público, que se constituye como el basamento doctrinario de una estatización. Una manifestación parece focalizarse en la estatización en mayo de 2010 de la Universidad Santa Inés (USI) en el Estado de Barinas, que a criterios del Ministerio de Educación Superior, sus actividades no estaban cumpliendo “requisitos éticos y legales” según resolución publicada en la Gaceta Oficial, como expresión de una gestión hacia lo que llaman “socialismo del siglo XXI”, que busca transferir al Estado actividades que cumplía el sector privado, y que alcanzó a sectores estratégicos tales como el petrolero, eléctrico, ganadero, telefónico, siderúrgico, alimenticio y bancario, entre otros, y que también se focaliza en la prestación del servicio educativo.²⁵⁷ En este caso, el eje central de la estatización estuvo asociado a dudas sobre el efectivo carácter de institución sin fines de lucro, en tanto uno de los miembros de la universidad había vendido a la institución sus propios certificados de participación.

A fines de 2010, el Poder Legislativo aprobó una ley de universidades que anulaba la autonomía y centralizaba las decisiones en el Ministerio de Educación Superior. Si bien la ley fue vetada por el presidente Chávez por razones de

²⁵⁷ Véase <https://goo.gl/9VP47r>.

“conveniencia política y de oportunidad”, mostró el pensamiento en esta materia del gobierno, y el deseo de un modelo universitario sin autonomía y estatalizado.

17. La educación superior privada en Uruguay

La educación superior privada nace en Uruguay recién en 1985, en las postrimerías del período militar, y rompe el monopolio público que la Universidad de la República ostentaba desde su fundación en 1836. El cambio se realiza a través del Decreto Ley 15.661 del 29 de octubre de 1984 especialmente aprobado para viabilizar la creación de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga. Esta primera universidad privada, a su vez, es también el resultado de un largo proceso histórico en el ámbito católico y su nacimiento sentará las bases para la apertura posterior de nuevas instituciones, tal como aconteció en casi toda la región.

La restricción a la educación superior privada fue un eje de la política de la dictadura militar (1973-1985), y aun antes de 1973, ya que en la Constitución de 1966 se aprobó un esquema de libertad en la prestación del servicio educativo, pero los gobiernos posteriores no lo instrumentaron. El artículo 68 de dicha Constitución concebía una lógica de libertad educativa junto al tradicional modelo de Estado docente, y en relación con el sector privado disponía que

queda garantida la libertad de enseñanza. La ley reglamentará la intervención del Estado al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos. Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos pupilos, los maestros o instituciones que desee.²⁵⁸

En esta línea de favorecer la expansión de la educación privada, la Constitución en su artículo 69 estableció que las instituciones educativas estarán exoneradas de impuestos, al disponer que las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios. Al tiempo la Constitución proponía un modelo público donde eran obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial, y donde la ley debía proveer lo necesario para la efectividad de estas disposiciones (art. 70); además se incentivaba un modelo de gratuidad en los accesos al declararse de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física; la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural, científica y obrera, y el establecimiento de bibliotecas populares (art. 71). No se estableció en el texto constitucional que esta exoneración estuviera asociada a que fuera gestionado el sector privado por instituciones con o sin fines de lucro, sino que la norma no limitó las formas de su prestación.

La educación privada bajo este marco constitucional continuó su expansión en el nivel básico y medio, donde ya tenían presencia en el país, pero en el nivel terciario, al no

²⁵⁸ Sobre la base de este artículo, se puede sostener que las crecientes disposiciones de regulación de la ESP pudieran ser consideradas inconstitucionales. La realidad de un tiempo histórico liberal en esta materia ha pasado a una realidad altamente reguladora que no siempre tiene basamento en lo constitucional pero sí en las lógicas de la política que reclama la fiscalización de control de la educación privada, y también pública.

formularse una ley reglamentaria de la norma constitucional, de hecho no se permitió el pleno ejercicio del mandato constitucional de libertad de oferta. Las confrontaciones políticas antes del golpe de Estado entre el gobierno y la Universidad de la República, y posteriormente las concepciones centralistas y autoridades de la dictadura militar, determinaron el mantenimiento del modelo monopólico público de la prestación del servicio de educación superior y el no cumplimiento de lo mandado constitucionalmente.

La evolución restrictiva de un marco regulatorio sin legalidad

La educación superior privada avanzó recién 18 años después, sobre un escenario restrictivo y de alta regulación dado por el alto peso político por su historia monopólica de la educación oficial superior, que concentra el 90% de la matrícula y que funciona sobre una lógica de acceso abierto, gratuidad y cogestión. El sistema se inició a partir de dos caminos normativos. Por un lado autorizar la habilitación de títulos privados y por la otra autorizar la creación de una institución específica. Ello se dio en agosto de 1984 por el Decreto que otorgó reconocimiento oficial a la primera universidad privada (Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga) y la Ley 15.661 (29/10/84), que estableció la validez y efectos de los títulos expedidos por las universidades privadas reconocidas. Ello fue acompañado, finalmente, bajo el gobierno democrático, por la Ley 15.738 (6/03/85), por la que se convalidaron diversos actos realizados durante el período de la dictadura militar, entre los cuales se encuentran las dos normas

referidas, por lo que mantuvieron toda su vigencia en la vida democrática del país y pasaron a constituirse en parte del marco legal nacional.²⁵⁹

La lógica del servicio privado se articuló sobre un sector sin fines de lucro y exoneraciones tributarias y con fuertes limitaciones y controles, además con un perfil académico y social, dado que la norma establece que dichas instituciones “deberán estar constituidas como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro, con personería jurídica”.

A partir de la creación de la Universidad Católica varias instituciones propendieron a su autorización, en el contexto de ese proceso de demandas sobre el Estado que contó con el apoyo de sectores empresariales religiosos y grupos políticos no de izquierda. Así, once años después de la primera norma de 1984, se aprobó el Decreto 308/995, que estableció el ordenamiento del sistema de enseñanza terciaria y habilitó la creación de nuevas universidades. El sistema determinó los criterios y los estándares mínimos dados por el estatuto de “universidad” que obliga a realizar actividades de enseñanza, investigación y extensión en tres áreas disciplinarias mínimas no afines, la definición de “instituto universitario” corresponde a una oferta en dos áreas no afines; la capacidad de ofertar estos títulos no universitarios (5-B) también es potestad de las universidades; los programas de grado y de postgrado (en *lato sensu*, dados por especialización, maestría y doctorado) deben obtener el reconocimiento del MEC y presentarse dentro del plazo de un año a partir del comienzo de su dictado; las autorizaciones de funcionamiento institucional o de programas son inicialmente de carácter provisional por cinco años, aun cuando la situación posteriormente no inhibe

²⁵⁹ Ministerio de Educación y Cultura. *Información sobre el sistema universitario uruguayo*. Disponible en <https://goo.gl/Sc88Te>.

también la revocación; la carencia de beneficios, las instituciones estarán constituidas como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro; los estatutos deberán prever la participación de docentes y estudiantes en los órganos de asesoramiento académico o en los órganos de dirección; las $\frac{3}{4}$ partes del personal docente deberá poseer al menos el grado de la carrera; el 10% del personal académico deberá acreditar cinco años de experiencia académica y la mayoría absoluta del personal académico deberán ser naturales o residentes en el país.

Igualmente se dispuso que todos los programas así como cambios significativos deberán contar con la aprobación del Ministerio, y los gastos de tramitación o evaluación estarán a cargo de las instituciones, además de que sus títulos solo tendrán validez si han sido registrados ante el Ministerio.

La norma creó el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada del Ministerio de Educación y Cultura, con representación de la universidad pública, las privadas, el propio Ministerio de Educación y el organismo de educación media y básica pública con el fin de asesorar al Poder Ejecutivo. La norma desde un comienzo dio un rol destacado en ese ámbito a las universidades y especialmente a la pública, en la regulación de las universidades privadas, actuando todas de hecho como juez y parte. Sin embargo, en relación con la universidad pública ella actúa como miembro, y además su opinión se estableció preceptiva en relación con la autorización de funcionamiento de las instituciones privadas, y con un rol destacado en el Consejo Consultivo y en la presidencia del órgano, a pesar de que el sector público universitario no está sujeto a las disposiciones del órgano. El marco normativo expresó una dinámica dual regulatoria y la carencia de lógicas sistémicas de funcionamiento de la educación, lo cual caracterizó

una fase de la educación superior en América Latina. Su base, además, dado el relativo bajo consenso, fue de decreto y no de ley.

Este marco de regulación inicial ha sido visto como inconstitucional.²⁶⁰ Pero lo más significativo ha sido su evolución hacia mayores niveles de fiscalización y control sobre las universidades privadas, a través de ir reduciendo sus espacios de autonomía de gestión, y por ende acotando su crecimiento a los estrechos espacios que permiten las disposiciones administrativas, mediante su instrumentación y a través de sucesivas alteraciones sin un sustrato legal correspondiente. Estas nuevas regulaciones han sido producidas por dictámenes del Consejo Consultivo, que a pesar de tener un nivel de mero asesoramiento y sus decisiones son no vinculantes, de hecho se ha conformado como un ámbito regulador y normativo.

En este camino regulador adicional, la primera expresión fue el Decreto 309 del año 2002 de “Reglamentación de modificaciones en las instituciones de enseñanza terciaria”, el cual continúa el proceso de incremento del nivel de regulación sobre la ESP al establecer que toda modificación de los planes de estudio que supongan cambios en el perfil del egresado o en otros aspectos sustanciales (a criterio de la administración dominante) requerirá también autorización expresa del Poder Ejecutivo. Adicionalmente se dispone que cualquier modificación deba ser comunicada al Ministerio en fechas y formatos establecidos, permitiendo que si en un tiempo de sesenta días no median observaciones, dichas modificaciones se reputarán apro-

²⁶⁰ Ello dado que el artículo 68 establece que “queda garantizada la libertad de enseñanza. La ley reglamentará la intervención del Estado al solo objeto de mantener la higiene, la moralidad, la seguridad y el orden públicos. Todo padre o tutor tiene derecho a elegir, para la enseñanza de sus hijos o pupilos, los maestros o instituciones que desee”. Disponible en <https://goo.gl/CRCdb1>.

badas. Con este mecanismo la administración se faculta a aprobar o rechazar cualquier modificación a un curso, desde profesores, bibliografías, programas o contenidos que fuesen distintos a los presentados en fechas anteriores, casi imposibilitando cualquier incorporación e innovación por los riesgos que deriva el proceso burocrático de aprobación. Inclusive el sistema de presentación de reformas en los cursos se fijó en un único mes por año y finalmente derivó en que el Ministerio disponga las fechas e instituciones en las cuales se pueden realizar reformas a los planes de estudio, estableciendo de hecho la casi inconveniencia de plantear cambios en los programas ante las restricciones y dificultades de su realización. La lentitud de los plazos resolutivos de los cambios curriculares contribuye también a reducir cualquier nivel innovador en el sector privado y marca una lógica de funcionamiento lenta y pesada de la gestión privada educativa.

El avance hacia una mayor regulación se desarrollará con el Dictamen 232 del 21 de noviembre de 2006, que dispone que el decreto de regulación en lo que se refiere a los valores establecidos de los dictámenes dispuestos por esa norma debe ser “condición imprescindible, pero no necesariamente suficiente” y que por ende el Consejo está en posibilidad de establecer si una “propuesta académica”, más allá de que ella cumpla los criterios del decreto del Poder Ejecutivo, tiene nivel de aceptación. Tal decisión, avalada por el Ministerio pero no por decreto del Poder Ejecutivo, y por ende, de jerarquía jurídica inferior, cambia el concepto mismo de los estándares mínimos, y pasa a incorporar un manejo altamente discrecional por parte del Consejo Consultivo, al cambiar desde un modelo de estándares preestablecidos, y donde la autorización de los programas es una mera revisión del cumplimiento de esos requisitos, a un sistema de autorización basado en un

modelo subjetivo y no previamente explicitado de opinión de los expertos seleccionados también con relativa arbitrariedad en tanto no existe un sistema explícito con base en indicadores preestablecidos para la selección de estos evaluadores. A partir de este esquema, el sistema se vuelve más engorroso y lento, sujeto a incidencias dadas por tribus académicas, concepciones ideológicas o decisiones administrativas sin marcos normativos, con las implicancias posibles, como plantea la moderna teoría política, de conformarse como dinámicas donde irrumpen diversas formas de corrupción.²⁶¹ En el caso del Uruguay, a diferencia de otros países, sin embargo, parecería que el eje de las decisiones administrativas se ha basado predominantemente en cuestiones ideológicas y de tribus académicas. El cumplimiento de la norma y los estándares desaparecen así ante las observaciones que disponga la administración a los estándares, con lo cual la educación pública de gestión privada pasa a ser de hecho un servicio totalmente subordinado y con permanentes riesgos de funcionamiento autónomo.

El Dictamen 244 del 31 de julio de 2007 sobre valoración académica del personal docente universitario continúa con este camino de fiscalización y de avance hacia un marco normativo que desde un rango inferior al Decreto de 1995, a la Ley de 1984 y a la Constitución de 1967, impone mayores sistemas de fiscalización a los de las normas anteriores de rango superior. Este dictamen dispone que los estándares mínimos de los programas, tal como se estableció en el decreto, deben ser considerados meramente como un nivel de aceptación en su presentación administrativa y que es “a partir de estos umbrales que corresponden, en cada caso, la autorización correspondiente”. El

²⁶¹ Bueno, Gustavo (2010). *El fundamentalismo democrático*. Madrid: Temas de Hoy.

estándar mínimo de cumplimiento se aleja más aun de ser el criterio de aprobación de los programas y cambios a ellos, para apoyarse -con arbitrariedad decisional por parte del Consejo y por ende no de carácter normativo- no en los indicadores que deben cumplir los programas de las universidades privadas para ser autorizados en términos de estándares, sino en un modelo de regulación no explícito fundado en criterios subjetivos, decisiones personales y de opinión de pares preseleccionados.

Continuando el proceso regulador, el 30 de diciembre de 2010 se acota aun más la posibilidad de ajustes de los programas por parte de las instituciones privadas. Tal procedimiento se basó en lo que se consideraban modificaciones menores a los currículos de los cursos. En tanto las consideradas modificaciones mayores requieren autorización del MEC, las llamadas autorizaciones menores son potestad de las instituciones. El MEC ha ido acotando y limitando las modificaciones a los programas por parte de las instituciones privadas. Con el decreto referido solo se consideran modificaciones menores el cambio en la denominación de las asignaturas, sustitución de materias electivas, desdoblamiento o fusión de asignaturas, siempre y cuando no afecten la carga total.²⁶² Tal resolución, de nivel de un director sectorial, que modifica un decreto del Poder Ejecutivo, como lo es el 308/995, es considerada en la propia resolución como una mera actualización de información y no como una modificación del decreto referido.

Es además necesario recalcar que estos criterios se aplican exclusivamente al sector privado, en tanto que el sector público no está sujeto a estas regulaciones, lo cual reafirma la lógica de regulación de tipo dual del sistema universitario en el país.

²⁶² Resolución del director de Educación del 30 de diciembre de 2010.

Con los cambios normativos referidos, se pasó a un criterio de regulación impreciso y cambiante, el cual además es interpretado por un órgano con una mayoría automática del sector público educativo, y donde el peso lo tiene la universidad pública, que es además competidora en esos proyectos, pero cuyos estándares establecidos no deben ser cumplidos por ella misma, en tanto es autónoma por su marco normativo a la aprobación, puesta en funcionamiento y validez automática de los títulos de sus programas académicos. Se pasó de un modelo basado en la diversidad dado en la Constitución a un isomorfismo normativo exclusivo para una parte del sistema, para el sector privado, y que además en muchos casos ni llega a la Comisión sino que es de decisión ministerial.

Este escenario normativo muestra un aumento del nivel regulador, que gestado en un nivel legal del rango de decreto, ha sido desarrollado a partir de normas de rango inferior, en general de tipo casuístico, a partir de criterios no claros, ni explícitos ni consensuados en el proceso de regulación sobre la gestión privada y que muestran un sistema altamente volátil de la regulación, que se basa en tribus académicas, visiones ideológicas e intereses personales de los actores reguladores.

La propuesta de creación de una agencia de aseguramiento de la calidad

En esta línea, el Poder Ejecutivo envió al Parlamento en 2009, y el nuevo gobierno electo también en 2010 lo repitió, un proyecto de creación de una agencia de evaluación y acreditación, que plantea solo la evaluación obligatoria a las universidades privadas y no a la pública. En general los sistemas de aseguramiento de la calidad se sustentan en una arquitectura reguladora que establece los estándares mínimos obligatorios de calidad a cargo de los gobiernos o de ámbitos específicos creados para tal fin, integrada

por otro ámbito que aprueba las propuestas de programas, sus reformas así como las instituciones, y finalmente por agencias de evaluación y acreditación que propenden a incentivar los niveles de mejoramiento de la calidad, como agencias autónomas a los gobiernos, de carácter voluntario en su mayoría, y que se basan en diversidad de criterios, misiones y concepciones sobre la calidad. El proyecto de Uruguay va a contramarcha de este paradigma y propone la creación de un organismo que hace los tres roles notoriamente diferenciados, que son el establecimiento de los estándares mínimos de calidad (licenciamiento), su instrumentación y control (fiscalización), y el mejoramiento de la calidad (evaluación y acreditación). Unificar los tres sistemas tenderá a crear dinámicas más homogéneas, más estatistas, menos innovadores y diversas y sin duda menos sujetas a mecanismos de control, así como más pasibles de decisiones arbitrarias. El proyecto incorpora al proceso de regulación un mecanismo por el cual la universidad pública participa en el rol de fiscalización y control de la educación terciaria privada e insta un sistema de juez y parte, que antes solo ejercía en un ámbito consultivo.

El proyecto de ley reafirma un modelo dual: autonomía en el sector público por un lado, y regulación al sector privado por el otro, al proponer una regulación sobre la educación privada y no sobre todo el sistema. En el anteproyecto, además, no solo no se habilita la creación de otras agencias, sino que tampoco se autoriza a que las universidades pueden acreditarse internacionalmente, que previamente deben acreditarse nacionalmente.

La composición de miembros de la agencia también muestra el avance hacia una mayor regulación y a un control de la única universidad pública sobre las privadas. Probablemente este formato es a su vez resultado de un sistema de monopolio universitario que actualmente en

la región solo tienen El Salvador, Guatemala y Uruguay. Igualmente el anteproyecto plantea una composición corporativa en detrimento de las tendencias que recomiendan la independencia de las Agencias. El modelo propuesto además es estrecho en términos de los criterios de aseguramiento de la calidad, en tanto supone que garantizar la calidad de los procesos de enseñanza (y además solo de las universidades privadas) alcanza para construir procesos de calidad en la formación profesional, no incluyéndose procedimientos de licenciamiento y de recertificación como instrumentos de aseguramiento que darían peso a otros sectores.²⁶³ Los criterios de la calidad que se plantean en el anteproyecto como ejes de la acreditación constituyen también una visión academicista más cerca de los enfoques públicos y no de enfoques por competencias, más cerca del mercado. En este sentido se establecen criterios de calidad exclusivamente academicistas, y no se toman en consideración criterios de competencias profesionales (modelo de toda Europa) ni de empleabilidad. La calidad es vista desde un enfoque reducido al mero conocimiento académico y desde las instituciones, y no integra además los ejes de las habilidades y destrezas profesionales que hacen las efectivas competencias y capacidades de empleabilidad y trabajo. Asociado a esta visión, se establece que los pares (los que evalúan los programas)

²⁶³ En Brasil todos los abogados obligatoriamente tienen que rendir un examen en la Orden de Abogados para poder ejercer; en Chile todos los médicos deben dar un examen para trabajar en el Estado o para hacer estudios de postgrados; en México todos los contadores deben dar un examen para poder firmar, etc., etc. Pero además, por ejemplo, las enfermeras o las obstetras en Perú deben actualizar sus títulos con cursos y procedimientos, y si no lo hacen tienen que dar un examen o pierden la validez profesional del título y no pueden ejercer. En Perú, por ejemplo, la agencia de acreditación actúa sobre el licenciamiento estableciendo estándares. Todos los países (11 en la región) que han firmado los TLC con Estados Unidos están en ese proceso de incorporación de criterios de garantía de la actualización.

deben ser académicos, cuando las tendencias recomiendan una interacción de pares académicos, pares profesionales (ejercicio) y pares empleadores.

Otro elemento en la tendencia a la regulación es el hecho de que la acreditación no da derechos a la institución a actuar libremente. A escala global hay dos visiones sobre la educación privada. Una que concibe que las universidades privadas deban ser permanentemente fiscalizadas y controladas ya que los fines públicos no pueden ser realizados por instituciones privadas aunque estas sean sin fines de lucro. Esta es la visión societaria que expresa el proyecto: que siempre tiene que haber una burocracia pública que las controle. La otra concepción se posiciona en que la autonomía es algo que se conquista cuando se alcanza un determinado estándar de calidad y el cumplimiento de determinados criterios, y que las instituciones privadas son fundamentales en la construcción de las sociedades. En estos casos, las instituciones que obtuvieron la acreditación, y durante el tiempo que se establece hasta una nueva reacreditación, están en libertad de actuar académicamente y no deben estar sujetas a un control previo de qué profesor nombran o que programa modifican. Expresa este enfoque una visión sobre la relación entre sociedad civil y sociedad política y acerca de la libertad de la sociedad de desarrollar sus actividades sobre la base del cumplimiento de criterios mínimos que se reevalúan periódicamente.²⁶⁴ En síntesis el proyecto mantiene una visión excesivamente academicista, y amparado en la discusión de calidad, se constituye como un mecanismo para

²⁶⁴ A diferencia de esto, en República Dominicana por ejemplo luego de dos acreditaciones (quinquenales) las instituciones privadas que hayan alcanzado esos estándares tendrán libertad permanente de abrir programas. En otros países como Chile y El Salvador inclusive la acreditación da derecho a acceder a fondos públicos tanto para las instituciones públicas como para las privadas.

establecer un mayor control sobre el sector privado terciario. El proyecto, que al parecer quedó congelado, generó una fuerte resistencia en las universidades privadas y abrió un debate público que podría producir un relativo cambio en las tendencias referidas, en términos de un aumento del control y fiscalización, pero de carácter sistémico.²⁶⁵

Dimensión de la educación superior privada en Uruguay

Una caracterización oficial del sistema universitario expresa en 2008 que

unos 14.000 jóvenes universitarios se encuentran en el subsistema privado, compuesto por cuatro universidades y una docena de centros universitarios. La Universidad de la República, en las estrechas dimensiones geográficas y poblacionales uruguayas, ha seguido siendo la única institución universitaria pública, contando en el presente con casi 83.000 alumnos activos en sus carreras de grado, entre los cuales el 63% son mujeres, y unos 10.000 más en diferentes modalidades de postgrado. Otros 11.000 estudiantes cursan estudios terciarios en entidades públicas no universitarias, la mayoría en formación docente, escuelas técnicas y carreras militares.²⁶⁶

Ello determina que la educación pública superior concentra el 85,4% de la matrícula terciaria por el peso del sector público en la formación docente. En el sector solo universitario, el sector público para 2008 concentraba el

²⁶⁵ En agosto de 2011, el gobierno informó que había optado por separar los aspectos de evaluación y acreditación de los aspectos de autorización o licenciamiento eliminando del proyecto los aspectos referidos al reconocimiento de carreras o institutos, de modo que la Agencia realice solamente las actividades de acreditación. Según informa la prensa, "el MEC contempló los reclamos de las universidades privadas y modificará el proyecto que crea la agencia de acreditación. Para el gobierno, el plan original de la administración Vázquez daba demasiadas atribuciones a la Universidad de la República" (*El País*, 2 agosto de 2011).

²⁶⁶ Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Educación (2009). *Anuario estadístico de educación 2008*. Montevideo: MEC.

80,8% de la cobertura. En todo el nivel terciario, el sector privado, que representaba el 10,78% en 2000, pasó a alcanzar el 14,62% en 2008, como resultado de una tasa de incremento interanual del 10,85%, en tanto que la del sector público terciario fue de 6,13% en ese mismo período.²⁶⁷ Por su parte el ámbito universitario era el 77% del total terciario, derivado de que la formación docente no se considera universitaria. El grado de incidencia del sector público en el nivel terciario hace que Uruguay sea el país de la región con menor peso de la educación superior privada y uno de los menores del mundo en sociedades mercantiles.

El nacimiento y desarrollo de las universidades privadas, su orientación hacia el mercado y la expansión pública a través de la regionalización y el aumento de la oferta están contribuyendo a reconfigurar lentamente la dinámica de la educación superior, facilitando una transición en la naturaleza de la articulación social de la universidad pública que continúa en un proceso de concentración monopólica y que a pesar de un sistema de acceso abierto, ha derivado en que un 60% de los alumnos pertenecen a familias con ingresos altos o medios altos, un 36% a familias de ingresos medios bajos, y solamente un 4% a familias de ingresos bajos, como derivación de la baja tasa de graduación media y que el abandono de los egresados de la media en la transición a la superior es alta. De cualquier manera, aun mostrando una importante inequidad social, el incremento cuantitativo de matrícula significó una metamorfosis de su composición.

La población estudiantil pasó a englobar individuos de extracción considerablemente desemejante, en muchos casos con capital cultural desventajoso y biografías académicas pobres,

²⁶⁷ Ministerio de Educación y Cultura. Dirección de Educación (2009). *Anuario estadístico de educación 2008*. Montevideo: MEC.

generando un ambiente diferente al que antes integraba de modo congruente al más exiguo, elitista y uniforme alumnado universitario, proveniente de una parte extremadamente reducida de la sociedad y de un entorno cultural homogéneo.²⁶⁸

Sin embargo, la ampliación relativa de la matrícula hacia grupos antes relegados también cambió el perfil de desempeño de los estudiantes, ya que una alta proporción de ellos ha carecido de condiciones materiales apropiadas para enfrentar las exigencias de planes de estudio.

El cambio en el origen social para algunos se muestra en la decreciente dedicación de los estudiantes, y en tal sentido se visualizaba que el 55% de los jóvenes que cursan carreras universitarias lo hacen en tiempo parcial, reparten su jornada entre las exigencias curriculares y las del trabajo, lo que propicia dificultades de asimilación, rendimientos irregulares, incumplimiento de los tiempos previstos para lograr la titulación y extendidos fenómenos de fracaso y deserción que se condensan en la defectuosa eficacia terminal de apenas un 16% de graduados.

El acceso libre y el modelo de gratuidad público que caracterizaba al grado universitario y sobre el cual se articulaba la relación pública-privada ha aumentado derivada de un aumento presupuestal desde 2005 y de la Ley de Educación de 2008 que estableció la gratuidad en toda la educación fiscal y que por ende impuso también la gratuidad en el postgrado. Es parte de una concepción que emana de la Ley General de Educación de 2008 N° 18.437, que asume que la gratuidad está asociada al concepto de “bien público” y que en el artículo 14 en relación con la

²⁶⁸ Landinelli, Jorge (2009). *¿Antiguos principios para nuevos rumbos?: notas sobre el reformismo universitario en el Uruguay actual*. Grupo de Trabajo Universidad y Sociedad del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (UDELAR), Uruguay.

prestación de educación por el sector privado rechaza a la “educación como un servicio lucrativo o alentar su mercantilización”, haciendo de ello una política de Estado.

Uruguay se conforma así como el único país en el mundo con economía de mercado con una educación pública terciaria casi monopólica, sin restricciones de acceso, gratuita y sin sistemas de evaluación de la calidad sobre la educación pública. Este modelo de acceso abierto que caracteriza al sector universitario público determinó una limitada expansión del sector privado, tanto por su estructuración bajo instituciones sin fines de lucro como por su competencia con el sector público en los sectores de altos ingresos, los cuales en condiciones de igualdad de niveles de prestación del servicio han preferido en una alta proporción a la gratuidad. En el quintil del 20% más pobre de 25 a 50 años, solo el 1,2% de la población tiene formación terciaria, al tiempo que en el 20% del quintil superior de ingresos entre 25 y 59 años, el 49,4% tiene estudios terciarios.²⁶⁹

La matrícula privada terciaria aumentó entre 2000 y 2009 en 5% interanual, en tanto que la universitaria en ese mismo periodo aumentó a una tasa anual del 7,4%. Ello ha sido derivado de una tendencia a la universitarización que se expresó en un decrecimiento de la matrícula no universitaria en 30% anual en el mismo periodo reseñado. Dada la imprecisión de los datos de la matrícula universitaria pública, que son de tipo censales y con años muy espaciados, la forma de comparar la relación entre el sector público y el privado en el nivel universitario y su evolución en la última década se debe realizar entre los ingresos y los egresos entre ambos sectores en toda la década. Los datos muestran que en el año 2000, el sector universitario

²⁶⁹ MEC, Área de investigación estadística (2010). *Anuario estadístico de educación 2009*, Montevideo.

privado era el 13,3% de los ingresos totales y el resto la universidad pública, en tanto que para 2009, ese guarismo alcanzó al 20,7%, mostrando un incremento de 55,7% en el período y un aumento anual de 6,2% en la captación del sector privado de nuevos ingresantes a la universidad respecto al sector público. Por su parte en relación con el egreso, las universidades privadas representaban el 19,5% del total de egresos universitarios en el año 2000 y alcanzaron al 25,8% en 2009, que significó un 32% en el período y un 3,6% adicional por año. La eficiencia del sector privado en captación está aumentando en mayor proporción que su eficiencia en titulación. Sin embargo, la tasa de egreso del sector privado es muy superior a la tasa de egreso del sector público. Tomando el indicador del egreso de un año respecto del ingreso de 4 años antes, el sector privado tenía una eficiencia de titulación del 54%, mientras que la eficiencia de titulación del sector público es 28,8%. Esta eficiencia terminal es superior en un 87,5% del sector privado respecto al público, sin embargo debe ser relativizada en tanto el sector público tiene un peso significativo de estudiantes de Medicina cuyos tiempos técnicos de estudio son superiores.²⁷⁰ En síntesis, en la UDELAR entra el 79,3% de los estudiantes, está matriculado (con observaciones) el 82,9% y se gradúa el 74,2% del total de estudiantes para el año 2009.

Un modelo gratuito con pago diferido

Esta gratuidad sin embargo es relativa por la existencia de un impuesto a todos los profesionales terciarios egresados del sector público que se destina a un fondo de solidaridad de becas para estudiantes, y a inversiones y recursos para esa casa de estudios, que significa un pago de por

²⁷⁰ Ídem.

vida a todos los profesionales y que de hecho establece un pago diferido en el tiempo a los egresados de la educación superior pública consistente en un salario mínimo por año. Este cambio de la gratuidad de la educación superior uruguaya se ha creado por la Ley N° 16.524 de fecha 25 de julio de 1994 y su modificatoria Ley N° 17.451 del 10 de enero de 2002, que estableció un impuesto a los profesionales egresados de la educación terciaria pública. El monto de estos ingresos se destina a un Fondo de Solidaridad que funciona como persona jurídica de derecho público no estatal y cuyo cometido es financiar un sistema de becas para estudiantes de la Universidad de la República y del nivel terciario del Consejo de Educación Técnico-Profesional que carezcan de recursos económicos suficientes, así como gastos propios de la Universidad de la República. Ambas instituciones son las únicas que ofertan estudios terciarios del sector público. Las normas legales han sido reglamentadas en el Decreto N° 325/02 de fecha 22 de agosto de 2002. Inicialmente la norma 16.524 solo destinaba esos recursos a un sistema de becas, pero con la Ley N° 17.296 de fecha 21 de febrero de 2001 y su modificatoria 17.451, se creó esta contribución anual adicional a los profesionales egresados del sector público. Este aporte no es propiamente un ingreso del Fondo sino que este es meramente responsable de su recaudación y para facilitar el control del mismo, mantiene en sus registros contables los ingresos percibidos así como los egresos vertidos a la Universidad de la República.²⁷¹

²⁷¹ Comisión Honoraria Administradora del Fondo de Solidaridad. Estados Financieros Ajustados por Inflación al 31 de Diciembre de 2009. Montevideo. Marzo, 2010.

Dicho Fondo se financiaba inicialmente con aportes anuales de todos los egresados de esas instituciones.²⁷² Inicialmente la Ley N° 16.524 establecía aportes anuales una vez cumplidos los diez años de expedición o reválida del mismo, siendo dicho aporte anual como mínimo el equivalente a un salario mínimo nacional y como máximo a cuatro salarios mínimos nacionales.²⁷³ Dicha obligación fue ampliada a partir del 1° de enero de 2002 por la Ley 17.451, que estableció que el aporte al Fondo de los egresados cuyas carreras tuvieran una duración igual o superior a cinco años, sería anualmente una contribución equivalente a cinco tercios de un salario mínimo nacional; de los egresados cuyas carreras tengan una duración de cuatro años y menor de cinco años, un aporte anual equivalente a un salario mínimo nacional; y de los egresados cuyas carreras tengan una duración menor a cuatro años, un aporte anual equivalente a medio salario mínimo nacional. Además, se creó bajo esta norma una contribución adicional al Fondo de Solidaridad que grava a los egresados de la Universidad de la República cuyas carreras tuvieran una duración igual o superior a cinco años y cuyos ingresos mensuales sean superiores a seis salarios mínimos nacionales. Este adicional debe ser pagado a partir de cumplido el quinto año del egreso, hasta completar veinticinco años de aportes al Fondo de Solidaridad o hasta que se efectivice el cese en la actividad laboral por jubilación, y el monto equivalente a cinco tercios de un salario mínimo nacional por año. Este adicional hasta en un 60% se puede destinar a gastos

²⁷² Pueden acceder estudiantes uruguayos que tengan menos de 23 años de edad al 31 de marzo de cada año y que ingresen a UDELAR o a carreras de nivel de terciario de la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), o estudiantes uruguayos que tengan menos de 25 años de edad al 31 de marzo de cada año y se encuentren cursando carreras universitarias en UDELAR o UTU. Disponible en <https://goo.gl/RGNgXi>.

²⁷³ Véase <https://goo.gl/jxMoQv>.

de apoyo a docentes, al disponerse que un 35% se destinará a proyectos institucionales en el interior del país; un 25% para mejoras en la infraestructura no edilicia destinada a la enseñanza, bibliotecas, formación de docentes y publicaciones, y un 40% para la infraestructura edilicia destinada a la enseñanza. En el año 2009, el monto de este adicional alcanzó a 9.328.732 dólares transferidos a la UDELAR. El pago fue modificado con la creación de BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones), que cambió el sistema de pagos de los salarios mínimos nacionales, y redujo en los últimos tiempos los pagos, al ajustarse el BPC en forma diferenciada a los salarios.²⁷⁴

En términos prácticos este escenario ha significado una relativa equiparación entre los pagos que deben realizar los estudiantes de las universidades privadas por concepto de matrícula y los pagos que deben realizar posteriormente los egresados de la educación superior pública durante 25 años. Este escenario contribuye a equiparar la tasa interna de retorno en el largo plazo de los egresados entre ambos sectores. Sin embargo, la diferencia es que una requiere un ingreso económico previo a la certifica-

²⁷⁴ La Ley 17.856 del 20 de diciembre de 2004 creó la Base de Prestaciones y Contribuciones para sustituir todas las referencias al salario mínimo nacional establecidas en el ordenamiento jurídico, sea como base de aportación a la seguridad social, como monto mínimo o máximo de prestaciones sociales, como cifra para determinar el nivel de ingresos, así como cualquier otra situación en que sea adoptado como unidad de cuenta o indexación. El BPC es fijado por el Poder Ejecutivo, en función de la situación financiera del Estado, y se ajusta en las mismas oportunidades en que se verifiquen ajustes generales de retribuciones a funcionarios públicos. La Ley 17.856 otorgó al Poder Ejecutivo una opción del 20% en defecto o en exceso sobre el porcentaje equivalente a la variación del índice de precios al consumo (IPC) y del índice medio de salarios (IMS), para el período comprendido entre el penúltimo mes previo a la fecha de vigencia del ajuste anterior y el penúltimo mes previo a la vigencia del nuevo valor. Gracias a este sistema y a un ajuste periódico inferior, el monto a cancelar al Fondo de Solidaridad se ha reducido. Disponible en <https://goo.gl/tdNqZ8>.

ción y el otro está asociado al capital humano y la certificación obtenida. La carencia de un sistema de préstamos con avales y garantías separa dichas modalidades.

No todos los fondos recibidos se destinan a becas como lo establecía en la primera ley, ni a inversiones y gastos de la Universidad de la República como dispone el adicional referido en la 17.451. Los informes del Tribunal de Cuentas de varios años indican que la Comisión Honoraria superó el tope de gastos de 1,8% sobre los aportes recibidos, que por disposición legal puede disponer para sus gastos de funcionamiento (artículo 8 de la Ley N° 16.524, con la redacción dada por el artículo 343 de la Ley N° 17.296). No es posible un análisis más profundo ya que reiteradamente el Tribunal de Cuentas ha observado que no se le ha remitido el Balance de Ejecución Presupuestal en contravención a lo estipulado por el artículo 138 del TOCAF; que se aplicaron fondos en el ejercicio para determinados objetos contraviniéndose el marco legal que regula su funcionamiento. También se tercerizó el servicio de cobranza del Fondo de Solidaridad y del Adicional a través de convenios firmados con la Administración Nacional de Correos, con la firma NUMMI S.A., y con Abitab S.A., no dándose cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley N° 16.524 en sus numerales 3 y 4.

El eje central inicial de la ley de creación del Fondo también parece haber sido desvirtuado a través del Decreto 299/2007 al disponerse que el Fondo de Solidaridad podrá destinar una parte de sus excedentes para incrementar los recursos que el Ministerio de Educación y Cultura asigna al otorgamiento de becas de apoyo económico a adolescentes y jóvenes que participan del Programa Nacional de Educación. Ello se dispuso en los casos en los cuales el Fondo haya cubierto todas las solicitudes de becas formuladas por estudiantes de la Universidad de la República

y del nivel terciario del Consejo de Educación Técnico Profesional que reúnan las condiciones requeridas para su otorgamiento, en cuyo caso podrá destinar un monto determinado para reforzar el financiamiento de las becas mencionadas en el artículo 115 de la Ley N° 15.851 de 24 de diciembre de 1986, y las del Programa Nacional de Educación y Trabajo (CECAP), y para estudiantes de enseñanza media. En este caso, es claro que el impuesto sirve a otros fines no propiamente universitarios. En este sentido, también se ha dispuesto por Decreto 346/2007 que el Fondo de Becas “Carlos Quijano” para estudios de posgrado -artículo 32 de la Ley 18.046, administrado exclusivamente por el Ministerio de Educación- será administrado por un consejo de tres miembros integrado por los directores del MEC y recibirá también los aportes del Fondo de Solidaridad.

También las exigencias de calidad dadas por los porcentajes de escolaridad establecidos han cambiado, y los criterios dispuestos inicialmente en la norma del Decreto 325/2002 de 22 de agosto de 2002 se han flexibilizado, con la aprobatoria del Decreto 138/2008 que aumentó el requisito de las becas. A partir de 2008 se estableció en 40% el porcentaje mínimo de aprobación de los cursos y exámenes correspondientes al año anterior y del avance en la carrera para poder acceder a una beca.

El esquema por lo pronto se conforma como un sistema de contraprestación por un servicio, pues la contribución responde al hecho de devolver a la sociedad la oportunidad intelectual y educativa que han recibido, así como un pago específico diferido, en tanto los recursos regresan a la universidad. Ambos mecanismos conforman una nueva lógica de la dinámica de funcionamiento del sector privado, al abaratar la tasa interna de retorno relativa para los profesionales de este sector.

Diferenciación respecto a las tendencias regionales

El país no muestra, al menos aún, como hemos analizado, constituirse en una expresión de las tendencias internacionales analizadas en este trabajo sobre la base de una existencia de alta diferenciación institucional privada en los 90 y en los años 2000, que incluyen las figuras de sociedades anónimas, y que, a partir de la presión de los sistemas de aseguramiento de la calidad, ven reducidos sus mercados ante el aumento de los costos junto al aumento de la oferta pública, todo lo cual impulsa los procesos de concentración e internacionalización de la educación superior. En el caso del país, la baja diferenciación, la ausencia de procesos de internacionalización determinan que el sistema de aseguramiento de la calidad y el aumento de los cupos públicos acote la expansión privada y la élite. Se constata que, aun a pesar de las políticas restrictivas a la expansión privada y el aumento de la oferta pública en un contexto de gratuidad y de ausencia de mecanismos selectivos, la educación superior privada continúa en crecimiento. Tal expansión es relativamente similar en todo el sector privado, más allá de aumentos superiores de las instituciones menores. Así, las dos instituciones dominantes (ORT y UCUDAL) representaban el 88,48% de la matrícula privada en 2000 y redujeron su incidencia al 69,34% del total privado en 2009. La ausencia de concentración en la dinámica del mercado privado, si no en el mantenimiento de la diferenciación, se expresa también en la evolución de las distintas tasas de crecimiento institucionales. Así, entre 2006 y 2009, el crecimiento de la matrícula universitaria fue del 22,3% de UCUDAL, el 22,8% de la ORT, el 25,6% de la Universidad de Montevideo, y el 28,1% de la UDE (MEC, 2009). Las instituciones pequeñas crecen más en términos relativos aunque las grandes crecen más en números absolutos, lo cual expresa una modalidad de crecimiento no

por concentración. La ausencia de proveedores internacionales y de modelos de gestión con fines de lucro limita el cambio de las formas tradicionales de expansión privada

En ello incide también el impacto del modelo monopolístico público de acceso abierto, sobre la base de un presupuesto universitaria que en 2011 alcanzará a \$ 6,296 millones (331 millones de dólares, que significa un costo de unos 60.000 dólares para graduar un profesional), con bajo nivel de control y de rendición de cuentas dado el formato de autonomía de tipo tradicional. De hecho el control presupuestal se ha hecho cada año más flexible, distanciándose de las tendencias de la rendición de cuentas. En 2011 el Parlamento autorizó que las erogaciones para los programas en el interior del país no estarán sujetas al aval previo de la OPP; las obras no tendrán necesariamente que realizarse a través de la Corporación para el Desarrollo; la UDELAR podrá crear unidades ejecutoras, incorporar funcionarios y transferir al siguiente ejercicio parte de las inversiones no realizadas por motivos fundados, así como que las retribuciones que se financian con fondos provenientes de donaciones y legados estarán exonerados de aportes patronales.

Bienes públicos y bienes privados en el contexto de la internacionalización

1. El cambio global, las oportunidades educativas y el sector privado. 2. El enfoque jurídico: la educación como derecho humano. 3. El enfoque económico: la educación como un bien privado con externalidades. 4. El enfoque educativo: la educación como espacio global sin fronteras. 5. El enfoque político: el bien público como principio ético en la construcción de la política pública. 6. El enfoque histórico: la demanda por una nueva regulación de la educación superior en América Latina. 7. El “bien público social” como un nuevo equilibrio de intereses en pugna.

1. El cambio global, las oportunidades educativas y el sector privado

El mundo está inserto en un cambio de época que está impactando sobre la educación y sus formas de regulación, creando nuevas tensiones políticas derivadas de los impulsos y las resistencias a los escenarios en frenética transformación. Los modelos de desarrollo y de acumulación de capitales cada vez más se basan en la innovación tecnológica, en aumentos de la productividad por mayores destrezas y nuevas competencias laborales, en un carácter global y con cambiantes condiciones de producción. En este escenario de transformaciones, la educación superior es uno de los componentes de la expansión del nuevo

modelo de acumulación global basado en mayores densidades tecnológicas. Tales realidades están transformando los mercados de educación superior: en tanto estos son impulsados por las fuerzas del mercado, las demandas de la sociedad, la expansión de nuevos conocimientos, las políticas gubernamentales y los estándares internacionales. En este sentido, se está frente a un escenario educativo marcado por el nuevo rol de la educación superior que se articula con crecientes componentes internacionales y transnacionales. Esto se deriva de fases anteriores en tanto al masificarse y diferenciarse los sistemas de educación superior se avanza hacia lógicas educativas internacionales y virtuales que introducen esos componentes en la dinámica educativa. Es una etapa llena de nuevas tensiones políticas y educativas al introducir procesos de desnacionalización derivados de la conformación de una compleja fase de internacionalización y de virtualización de la educación superior, que marca nuevos derroteros y tendencias futuras de los sistemas terciarios y por ende de la agenda de la discusión política.

Muchos autores se han focalizado en el estudio de cómo la globalización económica y social está impactando en múltiples dimensiones de la educación.²⁷⁵ Tal proceso está actuando sobre todos los ámbitos: sobre las demandas de educación, los currículos, las ofertas, las pedagogías, las tecnologías y también sobre los espacios geográficos de cobertura, y por ende incide en el funcionamiento de los distintos mercados universitarios: sobre los mercados de postgrados, de pregrado, de educación a distancia, de certificaciones o de calificaciones, reestructurándolos e incorporando variables internacionales y mercantiles. Mercados que antes se basaban solo en variables y lógicas nacionales

²⁷⁵ Carnoy, Martín (2003). *Mundalização e reforma na educação: o que os planejadores devem saber*, Brasil: UNESCO IIEP.

se están internacionalizando, y se estructuran diferencialmente, asimismo también reciben, en forma distinta, los impactos de la globalización.

La educación nacional fue conformada históricamente en el marco de las fronteras nacionales como un servicio exclusivamente nacional con sus lógicas de pertinencia, de currículo, de calidad y con sus propias instituciones y actores nacionales. Sin embargo, en el escenario de la globalización y de la conformación de la sociedad diferenciada de la información y el conocimiento, se constata cómo se está comenzando a estructurar con distinta dimensión e intensidad en países y regiones, una educación con crecientes componentes privados e internacionales. En esta gran reestructura que hemos visualizado como la Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina, se produce un incremento de la vinculación y entonación entre los sistemas educativos a escala global así como a escalas regional y subregional, y obviamente también de algunos de sus mercados y productos, fundamentalmente de los postgrados, la educación virtual y las certificaciones, y que tiende a derivar en la formulación de marcos de regulación globales o regionales de estos nuevos escenarios educativos. La diversidad de ejes problemáticos obviamente complejiza la propia definición de la política, y el contexto internacional diverso a su vez dificulta cualquier instrumentación.

La internacionalización es vista tanto como un proceso de penetración de universidades, de sistemas de educación externos, de movilidad docente y estudiantil, y en este sentido pérdida de mercado, de poderes y de soberanías; como también como la respuesta de los sistemas locales para acceder a saberes, estándares, niveles de calidad, grados de diferenciación e inclusive de inversiones externas o valorización de sus propias instituciones. También

finalmente puede ser vista como una lógica derivación del desarrollo de sistemas nacionales de educación o de instituciones individualmente, que para continuar su proceso de diferenciación, pertinencia y valorización, ingresan en dinámicas cada vez más internacionalizadas.

En este proceso en curso rápido se están generando múltiples tensiones sociales y económicas dadas por el incremento de la competencia, nuevos paradigmas educativos que se confrontan a las realidades tradicionales, un directo incentivo a la mercantilización de la educación y la oferta privada y la propia interacción de los sistemas nacionales educativos en el escenario internacional. No es este sin embargo un proceso lineal, sino que es altamente diverso y heterogéneo por determinantes políticas, técnicas, normativas y económicas asociadas a los distintos mercados, y al diferenciado impacto de impulsores y de restrictores, los cuales pautan las velocidades del proceso de internacionalización de la educación en cada uno de los países y sectores educativos de la región. Son estas múltiples dinámicas políticas interrelacionadas las que finalmente modelarán la internacionalización con sus opciones de resistencia o inserción, así como también de calidad y de cobertura.²⁷⁶ Este proceso además impulsa la educación superior privada. En un análisis general, Altbach sostiene que “los patrones de manejo del claustro docente, tradicionalmente descentralizados, pesados y lentos ya no son confiables para aportar el manejo eficiente que requiere la educación superior moderna.”²⁷⁷ Es parte también del proceso de construcción de mercados globales de educación superior, con múltiples y confusas regulaciones, apenas

²⁷⁶ Scott, Peter (1998). “Massification, Internationalization and Globalization”, en *The Globalization of Higher Education*, edited by Peter Scott, Open University Press, Buckingham: England.

²⁷⁷ Altbach, Philip (2009). *Educación superior comparada*.

unas de las cuales son el GATS y los Acuerdos de Libre Comercio, y donde hay una variedad creciente de actores protagonistas del proceso. Ello además no se reduce a lo educativo, en tanto cada vez más se crean diversos bienes y servicios mercantiles de apoyo o asociados, ya que los prestadores de los bienes y servicios asociados no siempre son de carácter educativo.

Es este un escenario que se está construyendo a partir de múltiples impulsores que tornan una dinámica imparable y que continuará en las próximas décadas por las fuerzas participantes y la diversidad de motores de esta globalización educativa. A ellos referimos en el cuadro siguiente, en su diversidad y complejidad, a partir de la metodología de Yip de análisis de impulsores.²⁷⁸

Cuadro N° 25. Impulsores de la internacionalización de la educación superior

De mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de la educación superior privada en todo el mundo • Aumento de la competencia de profesionales por saturación de sus mercados por sobreoferta de egresados • Aumento de las exigencias de las competencias laborales profesionales • Pertinencias y mercados laborales globales que demandan certificaciones y estándares globales • Existencia de <i>rankings</i> globales de calidad y desarrollo de marcas de educación globales • Aumento de la demanda por educación superior • Necesidades comunes de los estudiantes • Productos estandarizados transferibles de un país a otro • Canales de redes globales virtuales con estudiantes globales que compran localmente • Bajos niveles de calidad a niveles locales
------------	--

²⁷⁸ Yip, George (1995). *Estrategias para obtener una ventaja competitiva internacional*. Bogotá: Norma.

<i>De costos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Costos decrecientes de la comunicación y conectividad • Políticas de apertura que igualan las condiciones de producción y comercio de los productores locales y globales • Creación de economías de escala de gestión y de producción globales para bienes y servicios educativos • Aumentos de los costos a escala global de la educación de calidad • Economías globales de costo derivadas de la internacionalización • Efectos de la curva empinada de experiencia sobre los costos • Diferencias de los costos salariales de los docentes a escala mundial
<i>De gobierno</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas de apertura favorables o resistentes a la oferta externa para cubrir demandas insatisfechas de educación • Normas técnicas compatibles a través del establecimiento de modalidades de creditización, estándares de calidad y requisitos de oferta comunes • Reducción relativa del gasto público en educación superior en relación con las demandas • Aprobación de normas de protección de la propiedad intelectual y observancia de los tratados internacionales de protección intelectual
<i>Competitivos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de nuevos proveedores globales y nacionales y aumento de la competencia en los mercados educativos • Restricción de los mercados internos para organizar niveles de ofertas rentables por la alta diferenciación disciplinaria • Irrupción de megauniversidades con nuevas modalidades pedagógicas más eficientes en términos de costos, calidad y cobertura • Dominación de lógicas de demanda mercantil por parte de los consumidores
<i>Tecnológicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Revolución de las NTIC y expansión a escala global facilitando la educación transfronteriza • Discontinuidad del servicio educativo y posibilidad del fraccionamiento del servicio educativo y por ende localización global diferenciada de sus diversos componentes • Tecnologías cambiantes y convergencia digital que facilita el uso compartido de materiales educativos

<i>Académicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Expansión de nuevos campos académicos • Aumentos de las demandas de calidad • Alta diferenciación disciplinaria y de las demandas que generan nichos de mercados en ámbitos globales • Ampliación de las escalas de la investigación • Especialización académica de las instituciones
-------------------	---

Fuente: elaboración propia siguiendo el modelo de Yip.

Es tal la diversidad de motores de la internacionalización que promueven a su vez múltiples cambios, los cuales a su vez derivan en tensiones políticas y académicas, muchas veces marcadas por las resistencias normales al cambio, las que a su vez son incrementadas por las propias características de la dinámica universitaria a escala mundial, consejista, de lentos procesos de decisión, conservadora en los cambios internos y en general adversa al riesgo. Hay sin embargo una pregunta central latente: ¿es posible escaparse de este nuevo escenario? ¿Es conveniente? Cómo minimizar sus impactos negativos, pero también cómo aprovecharse realmente de sus potenciales beneficios, constituyen los ejes iniciales de una discusión que finalmente propende a determinar con relativa precisión -en la complejidad del problema- cuáles son los elementos positivos de este nuevo escenario y cuáles pudieran ser los factores negativos. La gestión privada, por su flexibilidad de gestión, se torna así una variable asociada a la internacionalización.

En este contexto, la caracterización del proceso de construcción de las nuevas dinámicas educativas por su importancia no puede ser vista desde enfoques simplistas y dicotómicos que asemejan una lectura polar y caricaturesca entre una globalización mala versus una mundialización buena; cooperación buena versus internacionali-

zación mala; sociedad política mala versus sociedad civil buena; Estado bueno versus iniciativa privada mala; OMC mala versus UNESCO buena; convenciones buenas versus acuerdos y tratados malos, ya que los escenarios y las conveniencias son complejos, diversos y no meramente decisiones ideológicas y simples como promueven algunos enfoques.²⁷⁹ En una visión rigurosa, para Morin cualquier disyuntiva es siempre complementaria, y más allá de algunos enfoques que propenden a construir “el difícil equilibrio”,²⁸⁰ el eje del asunto, desde un enfoque moriniano, debería enfocarse en un diálogo entre esos falsos opuestos.

El problema no debe verse tampoco como un dilema y una confrontación entre un enfoque del deber ser frente al ser. Esta polaridad entre un deber ser de los sistemas educativos frente al ser, a lo real, expresa muchas veces una incomprensión de las dinámicas de los procesos y un debate a partir de intereses políticos que se arrojan de visiones ideológicas. Pero más allá de eso, en tanto que el primero (deber ser) se refiere a una orientación filosófica o ideológica que concibe a lo real con base en un criterio preestablecido, bajo el segundo enfoque (el ser) se refiere a analizar lo que es como derivación de múltiples variables y decisiones de los diversos actores, y a cómo se cumplen las diversas demandas sociales con sus pro y contra como siempre.

Volvamos a concentrarnos en el nuevo escenario de la educación con crecientes componentes globales. En esta nueva realidad, se produce una dinámica cotidiana de interacción entre los mercados educativos, las institu-

²⁷⁹ Pugliese, Juan Carlos (ed.) (2005). *Educación superior: ¿bien público o bien de mercado? Los debates sobre la internacionalización, desde los noventa a la actualidad*. Buenos Aires: MECyT. Secretaría de Políticas Universitarias.

²⁸⁰ García Guadilla, Carmen (editora) (2003). *El difícil equilibrio: la educación superior como bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS (Gats)*. Columbus - Universidad de Lima: Lima.

ciones, las demandas y los saberes que a su vez generan nuevas demandas y posibilidad de ofertas de servicios educativos adicionales, y que por ende significan nuevas oportunidades de educación y de inversión, además de cubrir demandas sociales del mercado de formación de personas. En este enfoque es la propia dinámica de la educación superior la que está constituyendo el mercado mundial de bienes y servicios educativos, en el cual, aun a pesar de sus fuerzas, las instituciones pueden participar en diversas dimensiones e intensidades, en tanto ellas y los países tienen instrumentos y mecanismos para restringir o ampliar la participación e inserción nacional. Sin duda, algunos sostienen que al mismo tiempo que se abren oportunidades, esos cambios implican riesgos, o en todo caso desafíos difíciles de responder de políticas y acciones que los minimizan, tanto de los gobiernos como de las instituciones. Se argumenta que los cambios son brechas de oportunidades y también ventanas de riesgos, y que ambas requieren nuevas políticas complejas en el plano nacional e internacional. En el actual contexto de reestructuras vertiginosas en las sociedades, se están produciendo transformaciones en la educación superior, dadas por el nuevo rol del conocimiento en la acumulación de capitales, el incremento de las demandas de acceso y la incapacidad de ser cubiertas enteramente por el presupuesto público por temas financieros o por su velocidad y flexibilidad de respuesta necesaria, lo que deriva en que muchas de ellas tiendan a ser respondidas por la incorporación de nuevos tecnologías en los procesos de enseñanza-aprendizaje, la presencia de nuevos proveedores internacionales o por el sector privado local. Alguna vez Felipe González expresó claramente que “la burocracia no tiene imaginación”, pretendiendo con ello mostrar que finalmente será la sociedad la que tenga la capacidad de responder e innovar en

todos los ámbitos sociales. En nuestras sociedades además el sector público universitario, sujeto a recursos externos, tiene fuertes limitaciones para aprovecharse de esos contextos, y las últimas décadas muestran cómo ha sido el sector privado el que se ha aprovechado más ampliamente de las oportunidades de nuevas demandas de cobertura. Parte de los problemas de la educación superior es la poca capacidad de innovación y de ágil respuesta de las instituciones públicas, y una de las acciones debe focalizarse en aumentar sus niveles de eficiencia y de aprovechamiento más eficaz de las oportunidades.

Los nuevos escenarios de la globalización (carácter global de los procesos, tecnologías de microelectrónica y programación informática, carácter mercantil de los procesos, mayor peso del Estado en la regulación y expansión de los conocimientos) modifican significativamente las formas de funcionamiento de los mercados, aumentándose tanto el nivel de riesgos como las oportunidades.²⁸¹ Este contexto de cambios, por su parte, incide en casi todas las áreas de la educación superior: sobre sus estándares de calidad, sus currículos, sus formas en enseñanza, sus procesos económicos, los niveles de eficiencia organizacional para aprovecharse de esas oportunidades así como en sus niveles de diferenciación y calidad, su presencia en los distintos mercados o de creación de conocimientos. Es una dinámica contradictoria estructural, ya que más incertidumbre en el funcionamiento de los mercados educativos genera a su vez más oportunidades. Sin duda, también más competidores que pueden implicar la existencia de mayores riesgos sobre las instituciones y los propios mercados, si no hay políticas acordes y ellas no pueden responder con eficiencia y flexibilidad.

²⁸¹ Goldin, Ian y Reinert, Kenneth (2006). *Globalización para el desarrollo*. Bogotá: Planeta - Banco Mundial.

En general, el nivel de cambios en los procesos educativos y en los mercados laborales actúa como un terremoto sobre la forma de funcionar de los sistemas educativos, creando así permanentemente cambios necesarios y por ende oportunidades de inversión, de innovación y de desarrollo de nuevos modelos de gestión. Inversamente los cambios también generan mayores riesgos que obligan a introducir permanentes reformas y reingenierías en la gestión y en las modalidades de funcionamiento del proceso educativo. El proceso de Bolonia es de hecho una gran reforma focalizada sin duda en los escenarios de la globalización y como respuesta a ellos.²⁸² No como estrategia defensiva, sino como motor de la construcción de sociedades del conocimiento. Y sin duda son escenarios que implican nuevas formas de regulación, ya que los cambios del entorno obligan a introducir transformaciones en las instituciones de educación superior dado que, de mantenerse los ejes tradicionales de las políticas y las dinámicas de funcionamiento de la educación superior en entornos cambiantes, es altamente probable que las universidades pierdan competitividad, eficiencia, calidad o cobertura. En este sentido, la protección implica también múltiples riesgos sobre los sistemas terciarios locales o regionales, en el mediano y largo plazo, en términos de rezagos en su reducida capacidad de formar condiciones competitivas en los niveles de las demandas requeridas.

La determinación del tipo de política en este contexto es uno de los ejes de la agenda de la discusión de la educación superior en la región. Los debates tienden a focalizarse alrededor de los conceptos de apertura, protección, integración, regulación y libertad, y se articulan en torno a discursos y propuestas de políticas y marcos normativos, a

²⁸² Bergan (2005).

nivel nacional, regional e internacional. Dentro de este eje de discusión de políticas, se ha formulado el concepto del “bien público” en el debate educativo, fundamentalmente en la educación superior. De dónde viene y cuál es su sustentación conceptual es en lo que nos concentraremos a continuación, en tanto es parte de la discusión sobre el tipo de regulaciones. Como sostuvimos en otra ocasión:

Una educación sin fronteras, sin regulaciones, puede poner en jaque la cohesión social en los países en desarrollo, que requieren no solo de profesionales, sino de verdaderos sistemas universitarios, dotados de fuertes pertinencias y de investigación local. Estos nuevos roles se asocian crecientemente a que la educación se está conformando como un “bien público internacional” y en cuya regulación la comunidad internacional tiene responsabilidades. Frente al concepto del “bien público” que solo establece la regulación a escala nacional y en general sobre lo privado, la internacionalización comienza a imponer un nuevo enfoque de la educación superior como un “bien público internacional” dadas las complejas responsabilidades de todos los Estados por la calidad, acceso y pertinencia de la educación en el mundo en el contexto de la globalización y la sociedad del saber.²⁸³

La noción del bien público se está conformando como un concepto ordenador de una estrategia defensiva universitaria en el actual contexto de los desafíos que impone la globalización. Parece construirse además tanto como estrategia como también como principio y como eje de políticas públicas, y su propia lógica propende a limitar el espacio de lo privado y también de lo internacional. Para analizar entonces el basamento de la construcción de las políticas en esta materia, desarrollaremos, a partir del abordaje jurídico, económico, educativo, político e histórico, el análisis del llamado “bien público”, como

²⁸³ Rama, Claudio (2006). *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

sustentaciones para considerar las reglas de juego y las regulaciones asociadas a la articulación de los sistemas educativos en el contexto internacional.

2. El enfoque jurídico: la educación como derecho humano

Desde el punto de vista jurídico, la educación ha sido vista como un derecho. Ella no ha sido considerada como un bien sino como un servicio público, y por ende sujeto a regulaciones, que puede ser brindado por el sector público o por el sector privado o comunitario, etc., en condiciones de concurrencia o en forma monopólica, asociado a cómo se lo concibe en tanto derecho, que es donde se concentra su enfoque. En tanto derecho, la educación se ha concebido desde sus inicios como un derecho humano, al ser incorporado como uno de los derechos fundamentales de las personas dados por la Declaración del Hombre y el Ciudadano (1989) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) de las Naciones Unidas, que dispone que

toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. (...). Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.²⁸⁴

²⁸⁴ Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en <https://goo.gl/a9EPhR>.

La clasificación más difundida de los derechos humanos la distingue en tres generaciones, y sostiene su criterio de progresividad.²⁸⁵ Bajo este esquema, los derechos humanos se clasifican en derechos de primera generación, en los cuales tradicionalmente se inscriben los derechos civiles y políticos, los que requieren para su concreción que el Estado se abstenga de intervenir para que los ciudadanos puedan ejercer estos derechos fundamentales. En tanto que el Estado, como ámbito centralizado, es una expresión de personas, no puede regular a toda la sociedad ni prohibirle sus libertades, se reconoce la existencia de sus derechos y se establecen sus garantías procesales para que las personas puedan ejercerlos, y es entonces cuando se reivindicán todas estas esferas de privacidad del individuo y surgen los llamados derechos liberales, fundamentales o de las personas. Más allá de los derechos políticos y civiles y de una cada vez mayor incorporación de derechos, dentro de esos derechos básicos se coloca el derecho a la libertad de pensamiento, el derecho a la libertad de opinión, de expresión de ideas, de asociarse para mejorar las condiciones de la comunidad así como el derecho a educarse, como derecho de la persona, y relacionado con ello, el derecho de educar a otros. Este no es visto como un derecho de base mercantil, sino como un derecho fundamental de las personas de poder educar a otras.

Adicional a esto e históricamente, se fueron definiendo los derechos de segunda generación, como derechos colectivos que constituyen a su vez una obligación de hacer del Estado, y son de satisfacción progresiva de acuerdo con las posibilidades económicas de las sociedades. Estos, llamados derechos colectivos, están asociados al rol activo del Estado, ya que sin esa acción, las personas no podrían

²⁸⁵ Núñez Palacios, Susana (2004). *Clasificación de los derechos humanos*. Disponible en <https://goo.gl/MDLIV3>.

realizar y ejercer sus derechos individuales fundamentales de educación. Estos derechos de segunda generación, más allá de ser derechos humanos, están jerárquicamente subordinados en el derecho contemporáneo en nuestras sociedades democráticas, a los derechos fundamentales humanos de primera generación. Son derechos mediatos e indirectos ya que están sujetos a las posibilidades de la sociedad, y al tiempo implican un derecho positivo por parte del Estado para que las personas puedan gozar de sus derechos básicos. Son por ende un escenario de discusión permanente de exigencias y posibilidades societarias y se colocan en el debate de la política pública. En relación con este grupo de derechos, se ha establecido en la totalidad de las constituciones del mundo, el rol del Estado de promover la educación, en los niveles que cada sociedad pueda, y sobre todo en el nivel de primaria con carácter obligatorio y/o gratuito, para permitir que las personas puedan ejercer sus derechos, acotado a recursos y posibilidades. Es por ende un derecho progresivo, y en tensión política estructural. Sin embargo, este segundo nivel de derecho bajo tutela del Estado en ningún caso implica negar el derecho de primera generación, sino que su soporte conceptual es el objetivo de garantizarlo. Tampoco este derecho debe ser necesariamente satisfecho por el Estado, sino que la sociedad, las comunidades, las personas o la acción privada pueden, y deben en general, asistir al Estado en la efectiva realización de las acciones para su cumplimiento. Así, la mayor parte de las constituciones incorporan tanto el derecho de los padres a escoger el tipo de educación que debe darse a sus hijos como el derecho a ofrecer libremente educación a terceros. El eje central de este derecho en todas las jurisprudencias es que mientras que el primero es absoluto, el segundo es relativo, de satisfacción progresiva y acotado a los recursos, fundamentalmente para los que

no pueden ejercer libremente el derecho básico sin el auxilio de la comunidad, en tanto se sostiene que sin el Estado, el derecho fundamental queda reducido a derechos de las elites pudientes. El Estado cubre entonces la producción en tanto no todos pueden acceder bajo su forma pagante, lo cual impone la prestación del servicio gratuito.

Una de las reflexiones en las últimas décadas se posiciona tanto en la articulación entre esos derechos jerárquicamente, como en la tensión y en el equilibrio de la concreción de esos derechos en el plano de las posibilidades y de las necesidades. Igualmente en la responsabilidad social de las empresas, personas e instituciones en contribuir al cumplimiento de ese derecho colectivo.²⁸⁶ La bibliografía es muy vasta, inclusive con relación a cómo se han ido confundiendo y complejizando las fronteras entre derechos primarios y secundarios, en parte asociado a posiciones políticas y doctrinarias sobre los derechos colectivos en conexión con los derechos individuales.²⁸⁷ Sin duda, es un proceso histórico en tensión y construcción social. Como se afirma:

los derechos humanos son esencialmente históricos, es decir, tienen un carácter histórico y expansivo, son derechos humanos que nacen en determinado momento, que se desarrollan y que se expanden en un doble sentido. Pasan, de ser simples aspiraciones compartidas por intelectuales o por movimientos sociales, a tener consagración jurídica positiva y se expanden en el sentido de que pasan a una mayor concretización.²⁸⁸

²⁸⁶ Kliksberg, Bernardo (2008). "El rol de las universidades en un continente de cambio", en Porto, A. (compilador), *Responsabilidad social de las Universidades*. Buenos Aires: Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria.

²⁸⁷ Gross Espiel, Héctor (1988). *Estudios sobre los derechos humanos*. Madrid: Ed. Civitas.

²⁸⁸ Arias, Alicia. *Los derechos colectivos y su relación con las acciones populares*. Disponible en <https://goo.gl/AGDF9U>.

De este escenario se construye el concepto del “bien público” como sustentación del principio de la acción del Estado para el logro de los derechos fundamentales y de los derechos colectivos. Por un lado, la delimitación entre derechos y libertades individuales, y por el otro, la de derechos colectivos y regulaciones públicas, han sido uno de los centros de las diferencias políticas en las últimas décadas en el mundo, y que en nuestro tema se refieren al equilibrio entre la libertad de enseñar y aprender, y la regulación y la acción pública como prestador de los servicios o su regulador, siendo los primeros derechos fundamentales de las personas y los segundos colectivos de las sociedades. La relación entre la educación privada y la educación pública es también una derivación de ello.

Un nuevo elemento se ha agregado a esta articulación local de derechos asociados y acotados al ámbito nacional, desde la década del 70 del siglo pasado. A partir de entonces se ha ido conformando un cuerpo conceptual que remite a la irrupción de unos derechos de tercera generación que se refieren al ámbito internacional, en tanto se comienza a requerir la cooperación de las naciones para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos tanto fundamentales como colectivos. Más aun, en este ámbito también la comunidad internacional comienza a aparecer como garante final del cumplimiento de esos derechos humanos, al tiempo que se conciben algunos derechos de cobertura internacional. Su gestación parte de que se asume que los nuevos problemas asociados a la creciente interdependencia internacional no encajan en la “división clásica” de los derechos de primera y segunda generación. Ello por varias razones: primero, porque sosteniendo la tesis clásica de los derechos de primera generación que son contra el Estado y los derechos de segunda generación que son exigencias frente al Estado, es decir, deberes de no

hacer y de hacer, se sostiene que los derechos de tercera generación tienen como una de sus características que son derechos al mismo tiempo contra y frente al Estado. Estos solo se pueden realizar a través de la cooperación entre los Estados soberanos, y por eso terminan llamándose derechos de la solidaridad en tanto no existen ámbitos de aplicación coercitiva en lo internacional.

Este desarrollo conceptual comenzó a dar a las nuevas realidades otra especificidad social diferenciada de los otros campos del derecho y por ende de las políticas públicas. Hoy se les llama de diversa manera: derechos de solidaridad, internacionales o derechos de doble titularidad, ya que no recaen en un solo actor. Su eje conceptual descansa en que la protección nacional de esos derechos es insuficiente y que por ello es necesaria una protección internacional para que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales, y también que una acción restrictiva del Estado puede ir contra el derecho de las personas, el cual en parte se realiza en el plano internacional. En este sentido, el derecho de tercera generación existe para poder ejercer el derecho fundamental. Sin embargo, en tanto todas las sociedades en el planeta tienen diferentes aproximaciones a sus derechos fundamentales y colectivos, los derechos de tercera generación son derechos globales con valores y principios supranacionales que propenden a ser construidos en procesos de negociación y consenso, y que al corresponder a todas las personas y países, no necesariamente se ajustan a las concepciones propias de una o algunas sociedades. Los tratadistas conciben además que una de las características de estos derechos se refiere a que ellos superan además la división clásica de derechos privados y públicos, en tanto sirven, como pueden, entre lo público y lo privado.

Es dentro de este paradigma que se tiende a incluir a la educación dentro de estos derechos de tercera generación, y por ende como bien público con componentes que puedan referirse como globales o internacionales, ya que para su efectivo acceso en condiciones de calidad, se requiere la cooperación internacional en el marco de gestión tanto pública como privada. Este nuevo marco conceptual comienza a plantear nuevos derroteros en la definición de la educación superior así como en los diversos roles, niveles y significados de la relación internacional. Ello en tanto estamos frente a un nuevo contexto de la educación superior marcado por la internacionalización (división internacional del trabajo académico, educación transnacional, educación virtual, currículo global, movilidad estudiantil, docente e institucional), así como ante un cambio en las lógicas del conocimiento por la propietarización del conocimiento y la globalización y armonización de los derechos de propiedad intelectual, derivadas de las lógicas mercantiles de la sociedad de la información y del conocimiento. El carácter internacional además tiende a privilegiar un mayor protagonismo del derecho privado y del propio sector privado en la gestión por ser un entorno mercantil y por los requerimientos de flexibilidad y gestión.

En este enfoque un componente está asociado al creciente carácter global de la propiedad intelectual. Aunque este derecho siempre tuvo una base internacional, desde el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas (1886) y el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (1883), sin embargo, su eje central descansaba en lógicas nacionales, dada la alta flexibilidad que los tratados permitían, y en tal sentido, la intensidad y el uso de estos institutos jurídicos varió históricamente en cada país según sus propios intereses nacionales. Bajo estos instrumentos, se concibió que el

conocimiento es un bien privado en primera instancia y un bien público posteriormente, dado que todos los derechos intelectuales, tanto el derecho de autor como el derecho industrial, reservan solo durante un tiempo el derecho patrimonial en cabeza de sus creadores, el cual luego cae en el dominio público, donde los creadores solo mantienen el derecho moral. Así, la protección del Estado es limitada ya que otorga a sus creadores el monopolio de su explotación durante un tiempo y bajo determinadas características con la finalidad de reconocer los beneficios privados y, luego, establece su caducidad y el ingreso al derecho público después del periodo establecido para su explotación comercial, pero a su vez manteniendo algún derecho privado al final (el moral), que coexiste con el patrimonial, que es de dominio público. No existen en este sentido tajantes fronteras, sino convivencias, mutuos intereses y equilibrios dinámicos entre lo público y lo privado en el derecho intelectual. Es más, no necesariamente el dominio público es gratuito, sino que en muchas sociedades es pagante el uso de un particular sobre una creación recaída en el dominio público, como en Uruguay y Francia. La sustentación de este derecho descansa en un diálogo de intereses entre particulares y sociedades, en términos de promover la investigación, ya que se sostiene que si no hay protección pública no se alcanza el objetivo social de una mayor producción de conocimientos, invenciones o innovaciones, y por ende su objetivo es facilitar su desarrollo al proteger la recuperación de la inversión.

En esta línea de relación entre intereses públicos y privados, Aarón ha sostenido inclusive que el sistema de patentamiento se basa en innovaciones y conocimiento aplicado, pero a su vez estos no pueden existir sin un avance de la investigación básica, la cual no genera rentabilidad patentable y por ende no atrae inversiones, por lo que

los DPI promoverían una sobreinversión en investigación aplicada en detrimento de la investigación básica. Bajo su enfoque el mercado funciona correctamente a través del DPI para incentivar la investigación aplicada, pero no la básica, por lo cual hay una necesidad de inversión pública en investigación básica.

El objeto es contribuir a promover el conocimiento por sus externalidades, incentivar nuevas creaciones, no generar indefinidamente costos adicionales por situaciones de monopolios y promover el acceso al conocimiento, ya que la creación de nuevos saberes siempre se basa en el aprovechamiento y reinterpretación de los conocimientos previos. Ello muestra claramente un concepto de equilibrio entre lo público y lo privado.

Desde la década del 90, se han producido cambios significativos con la armonización internacional de la propiedad intelectual, y aunque se ha ampliado el dominio privado y se han creado nuevas figuras, inclusive hasta alcanzar a proteger los descubrimientos, se mantiene el concepto de equilibrio necesario entre lo privado y lo público, a una escala global a partir de la estandarización y homogenización de estos componentes, tornándolos más firmemente derechos de ámbito internacional. Adicionalmente también se han incorporado nuevas y complejas figuras jurídicas en la relación entre lo nacional y lo internacional, como el derecho de propiedad de las llamadas denominaciones de origen, el derecho en Internet, la protección territorial de los conocimientos ancestrales, la denominación de origen protegida o la diversidad biológica y cultural como espacio nacional y derecho global, etc., todas las cuales van tornándolo crecientemente un derecho internacional más allá de que su protección sea nacional con base en leyes locales, pero articuladas a los Tratados de la Organización

Mundial de la Propiedad Intelectual, o de la Organización Mundial del Comercio, que propenden a imponer su obligatorio cumplimiento global.

3. El enfoque económico: la educación como un bien privado con externalidades

En economía, la definición del “bien” está dada por su propio carácter intrínseco. Un bien público es un bien económico cuya naturaleza conlleva que es no rival (cuando su uso por una persona en particular no perjudica el uso futuro por otros individuos) y no excluyente (cuando su uso por una persona en particular no perjudica el uso simultáneo por otros individuos). La rivalidad en el consumo de un producto implica que el consumo por parte de un individuo reduce la cantidad disponible para otros, en tanto que el principio de exclusión se refiere a la imposibilidad de excluir del consumo de un producto a determinadas personas, pudiendo ser tales razones tanto la imposibilidad física o económica de restringirlo a terceros. En este sentido, las características propias de la educación, que tiene escalas y por ende niveles de calidad, así como su fácil exclusión como servicio personalizado por recursos, han determinado que no se la pueda conceptualizar, bajo un enfoque económico, como un “bien público”. En esta definición de la educación como “privada” en tanto ella es un producto rival, nos referimos básicamente a la educación presencial, ya que bajo la educación virtual habría una tendencia a permitir accesos múltiples al mismo tiempo, y por ende un carácter menos rival y más público en términos económicos.

El enfoque dominante de reflexión desde lo económico, en tanto “bien privado”, tiene varias orientaciones. Por un lado, se ha posicionado en las características mercantiles de la producción de los bienes y en los procesos de intercambio en lo internacional. El enfoque de la internacionalización desde la lógica mercantil ha sido el que ha tenido más análisis descriptivos y es también la base de las orientaciones y negociaciones en el marco de la Organización Mundial del Comercio y de los Tratados de Libre Comercio a escala global, al propender a facilitar la reducción de las diversas barreras que restringen el libre tránsito de productos, personas y capitales.²⁸⁹ Por otro lado, es además la dinámica educativa que más se ha discutido desde los 90 en nuestra región, como derivación del relativo incremento a nivel local de instituciones universitarias externas, de la movilidad de docentes y estudiantes, y de una oferta local de educación transfronteriza.²⁹⁰ Desde un enfoque económico, se considera que las restricciones a la libertad de movimiento al crear imperfecciones encarecen los accesos a esos bienes y servicios, y el logro de la eficiencia para todos. La homogenización e igualación de las condiciones de cambio hacen que este bien privado se presente en igualdad para todos y que los consumidores se beneficien de todas las innovaciones en los precios. Así, desde la economía son las imperfecciones las que generan tales barreras al libre tránsito y no

²⁸⁹ Didou, Sylvie (2005). *Internacionalización y proveedores externos de educación superior en América Latina y el Caribe*, México: ANUIES, IESALC. Este trabajo se orienta a realizar el estudio comparativo de los 13 estudios nacionales y dos subregionales (Caribe y Centroamérica) sobre la internacionalización de la educación superior en la región realizados entre 2003 y 2004. Ver también García Guadilla, Carmen (2005). “Complejidades de la globalización e internacionalización de la educación superior. Interrogantes para América Latina”, en *Cuadernos del Cendes*, N° 58. Disponible en <https://goo.gl/NJpFks>.

²⁹⁰ De Wit, Hans y otros (ed.) (2005). *Educación superior en América Latina: la dimensión internacional*, Bogotá: Banco Mundial.

permiten aprovechar las ventajas del comercio y la especialización en términos de costos, eficiencia y desarrollo de oportunidades para las sociedades. Si bien este es un escenario donde todos los indicadores permiten avizorar que se continuará incrementando en la región, su dimensión real aún es poco significativa en las cuatro orientaciones definidas por la OMC.²⁹¹ Esta tipología se refiere a la instalación de instituciones externas, a la educación transfronteriza, y a la docente y estudiantil, tradicionalmente estas dos últimas más referidas a la llamada cooperación universitaria, así se constituyó la modalidad tradicional de acceso a la educación internacional. Los nuevos componentes: instalación física de instituciones de un país en otro, y educación transfronteriza virtual, aunque aún son minoritarios, se están incrementando por la propia masificación de la matrícula, la expansión de los campos disciplinarios y la oferta globalizada. Ello además contribuye a diferenciar y especializar los sistemas de educación a escala nacional, regional y global. De la reflexión de estas cuatro modalidades de internacionalización se ha derivado la reflexión de la mercantilización y de privatización de la educación nacional. Sin embargo, la fuerte resistencia a los “bienes mercantiles educativos” no parecería solo descansar en un rechazo a esta participación sino que es derivada, como veremos, de las tradiciones históricas de la educación pública y de la fuerte expansión desde los 80 de la educación privada.

²⁹¹ Salvo el caso del Grupo Laureate y en parte Apolo, aún no hay grupos con dimensiones significativas en inversiones universitarias o en compra de instituciones locales. Su cobertura actual en toda la región puede ser de 4% (unos 800.000 estudiantes). Por su parte la matrícula de estudiantes extranjeros localizados en la región no supera el 1%, al igual que la de estudiantes de la región estudiando fuera de sus países de origen, que también se visualiza en 1% con un mayor peso en los postgrados. Así se puede suponer que sobre una matrícula de unos 20 millones de estudiantes de educación superior en la región para 2010, un 6% puede ser la matrícula transnacional.

El cuerpo conceptual desde la economía se refiere a la educación como eje del empleo y la acumulación de capitales. Para los clásicos, con Adam Smith, los gastos públicos educativos se justifican por su utilidad en la capacitación de la fuerza de trabajo para hacerla más productiva y dúctil para aceptar normas sociales.²⁹² El eje del concepto de Smith de que una sociedad se desarrolla a medida que los individuos se enriquecen se traslada para establecer una correlación entre la educación individual y la producción global, en tanto su enfoque se basa en el aprovechamiento de las ventajas comparativas internacionales y la especialización internacional como motor del comercio mundial. Las teorías descansan en el hecho de que la producción es una función dependiente de los factores de producción (capital, trabajo, tierra y ahora conocimiento), sea del trabajo o del capital. Inicialmente para los clásicos el trabajo era una inversión productiva homogénea, como un factor sin diferenciaciones. No fue sino hasta el enfoque marginalista de Solow en 1957 que se comenzó a visualizar que el motor de la acumulación estaba asociado a un “residual”, al demostrar que el capital físico solo explicaba una parte relativamente pequeña del crecimiento del producto. Su enfoque estimuló investigaciones que llevaron a encontrar otras causas del crecimiento económico. Así, educación formal, aprendizaje y capacitación en el trabajo, salud, fertilidad, familias y migración conforman los principios de una nueva corriente de pensamiento que explica una parte del crecimiento económico, y que se centra fundamentalmente en el impacto del capital humano en

²⁹² Brunner, José Joaquín y Uribe, Daniel (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

la productividad. Posteriormente este enfoque se ampliará al cambio tecnológico y al concepto más general de capital social.

A diferencia del enfoque de Salter en 1960, para quien “el capital es el vehículo principal del desarrollo económico porque incorpora el progreso técnico”, se comenzó a construir un cuerpo conceptual unificado, bajo el nombre de endogenista, que incorporó en los modelos tradicionales la acumulación de conocimientos y el capital humano como ejes del desarrollo económico. Ello abría el camino a dos grandes familias conceptuales que se consolidaron en los conceptos de *learning-by-doing* y en la teoría del “capital humano”. El investigador más representativo de esta segunda vertiente fue Schultz, quien junto a Becker y Mincer, emprendió investigaciones sobre tales componentes intangibles, que acuñarían como “capital humano”.²⁹³ Partieron de negarle el carácter homogéneo a la fuerza de trabajo y le asignaron una productividad diferenciada en función de su formación y experticia, y definieron el gasto en educación (como también en salud y migración interna), así como el entrenamiento en el centro de trabajo en tanto inversiones en capital humano, que eleva la “calidad del esfuerzo humano” y su productividad. Derivado de estos enfoques, se postula que la educación es un “bien privado”, en tanto es una inversión derivada del sacrificio de rentas y de consumo personal con el objeto de obtener unas utilidades futuras que se apropian los propios poseedores predominantemente. Estos autores definen entonces que “la educación es un bien de inversión” en tanto genera utilidades personales. Ellas son también externas, en tanto

²⁹³ Carnoy, Martín (2006). *Economía de la educación*. Barcelona: Editorial UOC, y Lassibille, Gérard y Navarro, María (2004). *Manual de economía de la educación*. Madrid: Pirámide.

la formación personal genera determinadas externalidades sociales, cuya dimensión y características marcan una parte del carácter público de la educación.²⁹⁴

La teoría del capital humano es de hecho una teoría de la demanda de educación que pone énfasis en los aspectos de inversión personal que rodean esta decisión. El eje central del cuerpo teórico de esta escuela es que toda actividad que contribuya a la formación para el trabajo es una inversión en capital humano, que es individual, la cual, al igual que cualquier inversión, constituye un sacrificio de recursos presentes (rentas y costos de oportunidad) con la intención de obtener una cantidad mayor de recursos y beneficios futuros, por parte de quien se apropia de esa inversión educativa. La teoría se apoya en que la capacitación permite un incremento de las competencias laborales y por ende provoca un aumento en la productividad personal, lo que a su vez debería traer utilidades para el inversor y un incremento de salarios de los trabajadores capacitados en tanto estos están asociados a la productividad en condiciones de libre mercado. Si no existieran rentabilidades positivas por su inversión finalmente las personas dudarían de hacer esas inversiones. La teoría del capital humano, en este sentido, se inserta en la escuela marginalista, al argumentar que dentro de mercados laborales competitivos el salario de los trabajadores es igual a su productividad marginal, al asumirse que un incremento estable de la educación implicará un aumento de su productividad marginal, que en condiciones de libertad de trabajo deriva en un aumento de los salarios. Los salarios, y por ende la educación adicional, aumentarían hasta que el costo marginal sea mayor a la productividad marginal de los estudios, o al punto de equilibrio de la

²⁹⁴ Moreno Becerra, José Luis (1998). *Economía de la educación*. Madrid: Pirámide.

oferta y demanda de profesionales con competencias equiparables. Bajo este paradigma teórico, la educación es un consumo o una inversión dependiendo de si tiene empleabilidad y rentabilidad, y de las expectativas de los agentes determinantes del gasto. Las fórmulas de Mincer que le han dado sustentación al modelo respecto de la correlación entre años de estudios personales y el logaritmo de los salarios han sido altamente verificadas por muchos años, y aún hoy, a 35 años de su formulación, muestran significativas consistencias, más allá de nuevos enfoques que adicionan las carteras de competencias diferenciadas. Algunos sostienen, sin embargo, que si bien la educación tiende a ser un bien privado, tiene múltiples externalidades, y que gracias además a los grandes gastos públicos se han configurado como un “bien público impuro”, asociado a la compleja interacción del gasto público en la imperfección del funcionamiento de los mercados educativos.²⁹⁵ Sin duda, la realidad de mercados y dinámicas fragmentadas –pública y privada– imponen una tasa interna de retorno diferenciada para aquellos que acceden a una formación gratis y aquellos que han tenido que pagar por sus estudios.

La lógica de demandas de personas actuales o futuras y por el otro lado de respuestas institucionales a través de ofertas educativas constituyen los ejes del mercado de servicios y bienes de educación superior. Sin embargo, el gasto público distorsiona las estructuras de costos para las personas y permite mayores tasas de retornos para aquellos que acceden en condiciones de subsidio y que por ende pueden apropiarse de tales tasas. En la medida que el sector público no cubre todas las demandas de acceso, crea una desigualdad social y en los mercados laborales. Tal es la explicación de gasto público, que en principio

²⁹⁵ Vaknin, San. (2007). *Is Education a Public Good?*. Disponible en <https://goo.gl/66gkAu>.

debería estar correlacionado con los “derechos colectivos” de segunda generación, de facilitar el acceso a aquellos que por carencias no pudieran acceder al derecho a la educación. El gasto público tendría un rol redistributivo y una función asociada a que puedan acceder al derecho fundamental a la educación aquellos que por sí mismos económicamente no pueden. Ello en tanto quienes se beneficien de esos gastos sean efectivamente aquellos que en ausencia del Estado no tendrían capacidad de educarse, y que a su vez este gasto generase externalidades para todos.

En la búsqueda de aumentar la calidad, y del pleno ejercicio del derecho a la educación, las demandas educativas se están internacionalizando. Dados los distintos niveles de calidades, precios y ofertas, algunas personas mejoran su capital humano en la formación a nivel internacional. Así, son las demandas de las personas, empresas o instituciones las que están impulsando la construcción de los mercados internacionales de la educación superior, facilitados por las nuevas tecnologías y la expansión de saberes. Acceder a estos ámbitos de formación de capital humano en tanto tienen mayor valor permite mayor productividad y por ende mayores ingresos económicos. Es el mecanismo nacional además para aumentar salarios, productividad y también impuestos, y la base de la sustentación de las becas e incentivos al intercambio que promueven los gobiernos alrededor del mundo. A su vez, las externalidades de la inversión en capital humano de las personas se incrementan cuanto más elevadas puedan ser las competencias del capital humano y por ende sus niveles de productividad, lo que promueve una formación de alta calidad de las personas como manera de aumentar el ingreso nacional por las productividades asociadas a su trabajo con mayor nivel de formación.

Como consecuencia de ello y de la propia expansión de los sistemas de educación superior, se han ido así construyendo complejas dinámicas de intercambios de bienes y servicios que necesariamente son mercantiles, en tanto finalmente otorgan beneficios como inversiones privadas en capital humano. La comercialización de los servicios educativos, que desde el enfoque de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se centra en movilidad estudiantil, movilidad docente, educación transfronteriza y traslado de instituciones, es de hecho una derivación de las demandas de las personas pero que se cubren en el espacio internacional. Ello se sigue de la propia expansión educativa, de su complejización y del aumento del carácter mercantil, todo lo cual ha ido incorporando los intercambios de bienes y de servicios educativos internacionales, tanto directos como de los sectores de apoyo, como los libros u otros recursos didácticos asociados.²⁹⁶ Son personas –generalmente con más recursos– que buscan aumentar su capital humano a partir de realizar mayores inversiones personales en el espacio internacional, en tanto este presenta más calidad y diversidad. Lo internacional sin embargo no se puede reducir a la tipología propuesta por la OMC dada la complejidad de la formación de capital humano y de las demandas de los mercados de trabajo. Entre otros componentes cabe destacar la diversidad de servicios de apoyos educativos, como por ejemplo las acreditaciones internacionales o diversas asistencias técnicas que implican no solo movilidad profesional sino fundamentalmente de certificaciones intangibles. Igualmente diversos bienes

²⁹⁶ Hay abundante bibliografía sobre este tema. Por ejemplo Bula Escobar, Germán (2004). *Liberalización del comercio exterior y educación superior. La educación en los tratados de libre comercio*, Bogotá: Convenio Andrés Bello. Didou, Sylvie y Mendoza, Javier (coordinadores) (2005). *La comercialización de los servicios educativos*, México: ANUIES.

educativos de apoyo, como los programas de computación y los libros u otros recursos didácticos de aprendizaje, los cuales, en tanto bienes, no están regulados por el acuerdo de servicios sino que su regulación es arancelaria, aunque crecientemente comienzan a comercializarse como servicios digitales.

Los argumentos a favor del libre cambio, del mismo modo en que se daba en relación con los mercados de bienes que se regulaban por aranceles, se presentan en igual dimensión en relación con los mercados de servicios que se regulan a través de instrumentos para-arancelarias. Sin embargo, la complejidad de la educación es que ella no se reduce a retornos privados, sino que en su caso, por su rol en el incremento de la productividad, en la construcción de estructuras sociales y en sus encadenamientos, tiene enormes externalidades, y por ende toda restricción a la inversión privada internacionalizada en este sentido también reduce las externalidades locales. En el ámbito local, las externalidades han sido a su vez incentivadas por el gasto público y el establecimiento de políticas de educación obligatoria, gratuita o pública en algunos ciclos, por cuanto hay sectores que carecen de recursos para asumirlas, además de las fallas de los mercados de información o de escalas, que restringen la inversión de las personas en la formación de su capital humano. La base es sin duda no solo por los beneficios a esas personas desde lo político y lo ético, sino también por las externalidades sociales. Hay en este sentido un equilibrio en permanente discusión entre el beneficio individual y el social.

En los últimos años, el cuerpo teórico del “capital humano” se ha ido rearticulando hacia una orientación centrada en que la forma de medición está asociada a la productividad derivada de las competencias profesionales. En esta línea, los desarrollos de la Escuela del Capital

Humano apuntan a destacar la importancia de la calidad de la educación por sobre la cantidad, así como también a incorporar la noción de competencia, en tanto “aquello que produce un rendimiento superior en el trabajo”.²⁹⁷ Por otra parte, asociado a la incorporación de cambios digitales y un nuevo modelo económico, se reafirma el impacto de las externalidades de la formación de alta calidad. El concepto de capital social es una derivación del enfoque de las externalidades, al indicar claramente el rol de instituciones, ética, democracia, solidaridad o justicia en el desarrollo económico y por ende en la determinación de la efectiva capacidad del capital humano de apropiarse de la productividad dada por la educación.

En los sentidos referidos, la educación es tanto un bien privado como un bien colectivo, en tanto la colectividad obtiene beneficios de una inversión educativa personal, e inversamente, las personas individualmente se benefician de la acción pública promoviendo el acceso a una educación pública y gratuita, y que se valoriza crecientemente en lo internacional en tanto derivación de las demandas de personas e instituciones. La apertura o la restricción podrían afectar esos escenarios y derechos en dimensiones que corresponderá medir en cada caso. Los costos y beneficios de la formación de capital humano en un ambiente internacional con sus externalidades locales deberían comenzar a ser analizado.

²⁹⁷ McClelland (1973).

4. El enfoque educativo internacional: la educación como espacio sin fronteras

Hay relativo consenso en la comunidad académica de los beneficios de la internacionalización en el campo educativo, en tanto contribuye, directa e indirectamente, a elevar la calidad y transformar el currículo, acceder a diversidad de saberes, permitir la movilidad de los docentes y estudiantes, e inclusive de la pertinencia o de los perfiles de la investigación. Se visualiza la internacionalización como uno de los mecanismos más significativos que tienen los sistemas de educación superior para aumentar la calidad y la pertinencia en mercados económicos cada vez más abiertos. En este eje se concibe “la internacionalización como la dimensión que integra todos los procesos de las universidades” para aumentar la calidad educativa.²⁹⁸ Al intentar develar y listar las áreas que son incididas positivamente por los procesos de internacionalización, se la concibe como un instrumento central de las reformas de calidad y pertinencia.

Conviene resaltar, sin embargo, que la internacionalización no es meramente un instrumento que puede o no ser impulsado por un sistema o institución que propenda a mejorar sus estándares. Ella es también el resultado histórico de la evolución de los propios sistemas educativos: así, la masificación, diferenciación y complejización de los sistemas terciarios ha promovido una creciente inserción de sus procesos de educación e investigación en espacios internacionales. Cuanto más diferenciados y complejos son los sistemas nacionales, más estarán abiertos e integrados a la educación internacional. Cuanto más pertinentes

²⁹⁸ Knight, Jane (2003). “Comercialización de servicios de educación superior: implicaciones del GATS”, en *Global Educación* N° 7, Asociación Mexicana para la Educación Internacional, México.

y focalizados en la empleabilidad de saberes y productos sean los sistemas educativos locales, más estarán integrados a las redes mundiales de los mercados educativos del conocimiento. Cuanto más abiertas estén las economías al comercio global, más requerirán sistemas de formación de recursos internacionalizados en lo profesional, más allá de los propios estándares nacionales. No existe en estos casos la “lógica de la protección sustitutiva” en lo educativo que permita sustentar con base científica y coherencia conceptual que cuanto más cerrado esté un país, más calidad tendrán sus procesos internos, más capacidad de crear conocimientos y mejor formación de competencias de sus estudiantes. La historia muestra largamente lo contrario.

En la dinámica de la innovación, las fronteras del conocimiento nunca están al interior de las fronteras nacionales, sino que los conocimientos que se apropian y desarrollan son globales. Más aun, fronteras del conocimiento en cualquier campo teórico son cambiantes y diversas en cada momento y solo se puede acceder en dinámicas abiertas de movilidad, intercambio o colaboración a escala internacional. Además, por sus costos y lógicas de producción, la frontera del conocimiento es mercantil y solo se la puede alcanzar en términos de compras o negociaciones altamente flexibles, aunque sean inclusive servicios públicos o sin fines de lucro en sus países de origen o para sus nacionales.

La expansión “galáctica” de los saberes y la ampliación de los campos disciplinarios obliga a una cierta especialización internacional del trabajo intelectual que reafirma la movilidad estudiantil y docente para su apropiación, o plantea formas de acceso transfronterizas. Para realizar miles de postgrados o de actualizaciones de competencias profesionales, no hay otra modalidad que la educación transnacional. Las demandas de especialización de la

formación del capital humano en las áreas más complejas de los procesos productivos locales, y que son la base de inserciones con mayor valor agregado local, no son posibles sin formación de recursos con competencias a nivel de los postgrados, y ellos no pueden ser todos realizados localmente. Y asociado a ello, tampoco sin recursos económicos adicionales será posible cubrir esos costos crecientes de los procesos de formación de recursos humanos. Así, más allá de mayores recursos públicos, la dinámica llevará en muchos casos a propender a desarrollar ofertas globales educativas que permitan atraer profesionales para su formación, y equilibrar la creciente desigual balanza de pagos educativos que existe en nuestra región. Ello requiere superiores niveles de inversión local y permitiría reducir una parte de la fuga de capital humano. Es una gran cadena a escala global, con sus complejos riesgos asociados a la pérdida de capital humano en un mundo que compite productivamente a través de la atracción de recursos humanos altamente calificados. Este desarrollo hacia espacios globales impulsa la educación transfronteriza, la cual requiere un mayor espacio de libertad de las personas para acceder al logro de su derecho a la educación con diversidad y calidad.

La propia dinámica de la demanda de calidad propende a la construcción de currículos que incorporan enfoques internacionales comparativos, temas internacionales, lenguas, estudios que formen parte de programas internacionales, uso de nuevas TIC (no de las viejas), así como la inclusión de procesos de movilidad docente y estudiantil para apropiarse de las competencias genéricas necesarias a través de pasantías estudiantiles o prácticas profesionales.

La acreditación internacional y el reconocimiento internacional de las certificaciones es una de las nuevas características de los sistemas de educación. La diferenciación de los procesos y modelos evaluativos de la educación superior está gestando un paradigma de evaluación de la educación fundamentalmente asociado a la educación transnacional, en tanto la educación virtual, la movilidad docente, estudiantil, profesional e institucional no pueden evaluarse solo a partir de estándares locales. También es el caso de los estudios de postgrado en los niveles superiores, que en tanto propendan a focalizarse en las fronteras del conocimiento, incluyen pares evaluadores externos y se articulan en redes de movilidad académica inclusive con títulos compartidos, buscando especializaciones y acuerdos eficientes de uso de los recursos humanos. La acreditación internacional no es un esquema asociado a un bien público global dirigido desde los centros económicos, sino un proceso complejo de nuevas formas de valorización del conocimiento bajo estándares globales.²⁹⁹

Desde un enfoque académico como impulsor de la internacionalización, se plantea un debate en relación con la pertinencia, en tanto esta es vista como el eje de la inserción local de las universidades. Bajo este criterio, no solo la pertinencia es una responsabilidad exclusiva de la universidad, sino que además ella es de realización local. Desde el enfoque por competencias curriculares, se ve claramente el rol de la empleabilidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje y el creciente rol de las demandas

²⁹⁹ Rama, Claudio (2009). "El nacimiento de la acreditación internacional en América Latina". (Ponencia presentada en el I Congreso de la Acreditación Internacional. CACECA: México, 3 de septiembre de 2008). *AVALLACAO*, Revista da Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (Campinas - Brasil), pp. 294-313. *RAIES* - Universidade de Sorocaba. Vol. 14 N° 02, julho de 2009, Campinas, Sorocaba: SP. Disponible en <https://goo.gl/u3Vtf8>.

de los empleadores en la construcción del currículo universitario, en términos de su pertinencia establecida y desagregada por competencias.

La masificación estudiantil está impactando en el incremento del egreso de profesionales y lentamente en la tasa de desempleo de profesionales y los tiempos de espera antes del ingreso al mercado laboral, lo cual impulsa a las instituciones a la construcción de currículos ya no basados solo en conocimientos, sino formulados por competencias profesionales. Este concepto es a su vez el soporte creciente de la movilidad profesional internacional, como lo ha mostrado claramente el Proceso de Bolonia, donde desde 2005 se ha impuesto el establecimiento del certificado suplementario del título. Adicionalmente la creciente instauración de procesos de licenciamiento y de recertificación profesional avanza hacia una articulación más estrecha entre las competencias de los profesionales, las variables de la empleabilidad, la educación permanente y componentes crecientemente compartidos internacionalmente entre los colegios profesionales a partir de los Acuerdos de Mutuo Reconocimientos impuestos por los Tratados de Libre Comercio. No es este un mero proceso académico, sino dinámicas políticas que van imponiendo también los nuevos actores, como los colegios profesionales y demandas globales de empleo de alta especialización. El incremento de la calidad sin duda no se refiere solo a los procesos al interior de las instituciones universitarias, sino que requiere la educación permanente a través de la recertificación periódica de competencias profesionales, la cual valora destacadamente los saberes generados en ámbitos internacionales como congresos internacionales, revistas arbitradas, movilidad, educación transfronteriza.

Por otra parte, debe asumirse claramente que las economías mundiales están en un proceso de transformaciones estructurales, donde la pertinencia del proceso de enseñanza-aprendizaje debe tomar en consideración la apertura de las economías, su perfil crecientemente exportador, el manejo de las nuevas tecnologías y la producción bajo estándares internacionales.

5. El enfoque político: el bien público como principio ético en la construcción de la política pública

Es en el ámbito de la política pública donde el concepto del “bien público” tiene su mayor sustentación tanto conceptual como histórica. Se encuentra en varias de las constituciones de América Latina (Perú, El Salvador, Argentina-Tucumán) e inclusive desde los inicios mismos de la vida como repúblicas (Perú, 1828). Contemporáneamente, en el siglo XX se constituyó en uno de los ejes del pensamiento social cristiano con raíces históricas al interior de la Iglesia católica. Jacques Maritain, estableció la relación entre la persona y el bien común, al afirmar que “frente a la noción de persona, como unidad social, se presenta la noción de bien común, como fin del todo social. Trátase de dos nociones correlativas que se complementan mutuamente”.³⁰⁰ El teólogo asociaba además ese concepto no solo a la raíz cristiana, sino a la democracia misma, al concebir que “el primer axioma y precepto en una democracia es creer en el pueblo. Confiar en el pueblo, respetarlo, creer en todos y en cada uno de sus miembros mientras se procura despertarlos, es decir, mientras se coloca uno al

³⁰⁰ Alvarez Araya, Oscar (2007). *Gobierno y bien común*. Disponible en <https://goo.gl/V21Uhu>.

servicio de su dignidad humana”³⁰¹ El “bien público”, que a su vez era parte y que se asociaba al “bien común”, era colocado como un principio ético y como el eje del accionar del Estado. Afirmaba que “el bien común y el orden general de la ley son esenciales del bien común del cuerpo político”, viendo en el Estado el instrumento de su logro, a través de la democracia, del cual Maritain fue un activo promotor frente a los regímenes soviético y nazi de la preguerra de entonces. Para Maritain además, “el bien común no era solo la suma de las ventajas y de los servicios públicos que la organización de la vida común presupone” sino que “el Estado actuaba y organiza (actividades y servicios) porque ello es exigido por los intereses del ‘bien público’”. En esta línea Fernando Vives reafirmó en aquella época el rol gubernamental al sostener que

el Estado debía concentrar poder suficiente para hacer prevalecer el “interés general” por sobre el interés particular, pues las iniciativas privadas pueden olvidar el interés general o aun oponerse a él. Ponerlas de acuerdo, hacerlas concurrir al bien público y, por consiguiente controlarlas y vigilarlas, orientarlas, es evidentemente un derecho de la autoridad pública.³⁰²

El “bien público” se conformó así como un valor o principio y un objetivo social, y por ende también como un rol del Estado. Algunos de estos enfoques confrontaban el interés privado y el público, y en lo educativo se expresaban en instituciones de derecho privado regidas por el objeto del “bien público”, que terminó expresándose en el

³⁰¹ Maritain, Jacques (2002). *El hombre y el Estado*, Madrid: Ediciones Encuentro.

³⁰² Vives Solar, Fernando (1932). “Bases para una constitución cristiana del Estado”. Reproducido en *Escritos del padre Fernando Vives Solar (Fuentes para la historia de la República*, Vol. v, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, 1993), pp. 229-246. Citado por Correa, Sofía (2008), “El corporativismo como expresión política del social cristianismo”. *Teología y vida*, Vol. 49, N° 3 Santiago. Disponible en <https://goo.gl/JJ6h7V>.

carácter de sin fines de lucro de las instituciones educativas, siguiendo además la tradición cristiana frente al lucro, tan distinta de la calvinista o luterana que caracterizó a la Reforma.

En los análisis de política pública contemporáneos, lo “público” de un bien o servicio no es una cualidad del bien o servicio en sí mismo, ni tampoco meramente un principio ético, sino un reflejo de la perspectiva interpretativa bajo el cual la población ve el bien o servicio, y ello como derivación de las culturas y de las luchas políticas en torno al poder.³⁰³ El “bien público” es visto como una opción política en tanto expresa una convención política y social en torno al acceso al disfrute de dicho bien. Así, lo que diferencia los servicios no mercantiles públicos de sus equivalentes privados será estrictamente una variable al interior del sistema político, y no el carácter de los suministradores, al estar asociado a su grado de socialización y su acceso relativamente más libre que en condiciones de mercado. El eje del “bien público” aquí es propender a permitir que, independientemente de la distribución de ingreso de las familias, su consumo individual tenga lugar, al imponer su socialización a través del Estado para los sectores que no pueden acceder a esos servicios a través del libre funcionamiento de los mercados, o inclusive que aun pudiéndolo, logran socializar esos costos a través de la política pública legitimada socialmente en elecciones y discursos ideológicos. En este enfoque el Estado a su vez se legitima, así como sus respectivas burocracias a través del suministro gratuito o subsidiado de esos servicios en tanto controlan los procesos de gestión y administración de esos bienes públicos. Bajo esta perspectiva, debemos considerar la educación

³⁰³ Misas Arango, Gabriel (2007). “La educación superior como bien público o bien privado”, en *Nuevo conocimiento para la integración*. Bogotá: Convenio Andrés Bello.

superior subsidiada con fondos públicos como derivada de luchas sociales expresadas en demandas sociales que se consolidan en concepciones políticas sobre accesos gratuitos a los bienes y a un rol de los partidos políticos y del Estado en la legitimación de las conquistas sociales de acceso libre a estos bienes y servicios.

Finalmente la revalorización del concepto del “bien público” es también parte de una respuesta a la globalización que está requiriendo un avance regulador del Estado, a partir de la incapacidad de construir un mundo global con Estados débiles sin capacidades regulatorias, en tanto el Estado recibe parte de su legitimación en su rol redistribuidor.³⁰⁴ Más globalización requiere Estados nacionales y estructuras regionales más fuertes. La definición de la educación superior como un “bien público” en este sentido facilita el nuevo rol regulador de los Estados como el garantes de la calidad de la educación y la construcción de instrumentos jurídicos, de la que antes carecía el Estado, para la regulación de la educación tanto pública por su autonomía tradicional, como privada por su carácter mercantil. Por eso, se constata cómo en los últimos años, en todos los ámbitos, los gobiernos han mostrado un alto apoyo a esos marcos de definiciones. Ellos les han permitido construir los instrumentos de regulación que la propia diferenciación institucional, de modalidades, niveles y formas organizativas de las últimas décadas, muchas veces sin la existencia de estándares establecidos de calidad, han ido reclamando imperiosamente a escala global. Igualmente esos instrumentos de política han permitido aumentar la acción populista que crecientemente

³⁰⁴ Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.

caracteriza a la región como acción para mantener los sistemas democráticos y los gobiernos en el contexto de las desigualdades sociales.

6. El enfoque histórico: la demanda por una nueva regulación de la educación superior en América Latina

La universidad en su génesis, hasta muy entrado el siglo XVI, era una institución internacional impulsada por estudiantes y profesores, porque el saber no concebía fronteras ni existían las naciones. La más laica Universidad de París, la más religiosa Universidad de Salamanca o la más estudiantil Universidad de Bolonia, veían el saber desde el prisma internacional. Sin embargo, la universidad se volvió nacional en el marco de la construcción de los Estados nacionales que establecieron modelos de gestión estatales que supeditaron los objetivos de la universidad a los intereses de la nación o de la Iglesia, cuando esta se transformó en un brazo del Estado. A pesar de las protestas de Erasmo sobre la independencia del saber frente a los poderes de la época, las universidades quedaron encerradas en esas fronteras, peleando siempre por liberarse de las imposiciones políticas y recién lo lograron con la autonomía, la libertad de cátedra y la libertad de mercado. Con el modelo napoleónico de 1800; el modelo de Humboldt de 1809; el modelo Republicano del Libertador Simón Bolívar que en 1826 estatizó las universidades religiosas de Venezuela, Ecuador y Colombia, y creó universidades en otros departamentos; el modelo soviético de 1918, o la Reforma de Córdoba de 1918, todas las universidades se aposentaron bajo lógicas políticas nacionales de pertinencia, investigación, docencia y cobertura, y asumieron la existencia de las fronteras en las cuales se cautelaron las nacionalidades.

La educación en tanto servicio no transable e instrumento de cohesión social se consolidó como un servicio público nacional en tanto sus diversos componentes y los ejes de sus actividades se focalizaban en ámbitos cerrados de las fronteras nacionales y bajo la caución del Estado, asociado también a dinámicas económicas de base local en mercados internos protegidos por aranceles. Sin embargo en América Latina, el proceso tuvo particularidades relacionadas con el nivel de delegación que los Estados realizaron a las universidades como consecuencia de las luchas sociales por la autonomía y el cogobierno, y de hecho, la estatista universidad del siglo XIX derivó en la autónoma universidad del siglo XX, y de la educación superior como un servicio estatal se pasó a un nuevo modelo de prestación como servicio público pero realizado en forma autónoma por las universidades públicas.

La educación superior en América Latina pasó de una educación estatal que reafirmaba el derecho fundamental para las elites, a instituciones que a través de la gratuidad promovieron una lenta masificación -muchas veces más que nada en el discurso-, y por ende la realización de los derechos de segunda generación cuya concreción recayó en ellas y no en los Estados. Al garantizar la gratuidad, aun cuando era sobre todo para sectores de elite, facilitaban que la gente pudiera ejercer sus derechos fundamentales y cumplieran el deber ético del Estado en la construcción de la sociedad y en el desarrollo de bienes públicos. La educación superior se concibió en el marco de un servicio estatal con control delegado a través de la autonomía a los mismos prestadores del servicio, de acceso relativamente libre o subsidiado, financiado por la sociedad a partir de impuestos y cuyo acceso estaba de hecho restringido para determinados sectores sociales, pero en el marco de valores y discursos narrativos que lo presentaban como

una responsabilidad pública. Esto más allá de ser de elites que se beneficiaban de esa redistribución de recursos colectivos. Bajo este modelo si bien no se estableció la obligatoriedad de su cumplimiento por las personas, durante muchos años se restringió la existencia de la educación superior privada, que estaba acotada a espacios religiosos marcados por instituciones privadas pero notoriamente sin fines de lucro y focalizadas también en el “bien público” para las elites.

La masificación de la educación media y las demandas de mayor cobertura finalmente derivaron en procesos de diferenciación, restricciones financieras públicas y expansión privada. Con o sin mecanismos selectivos, o con más o menos gratuidad y en distinta proporción e intensidad, finalmente se expandió la educación privada. Tal nueva realidad se dio sobre la base de ciertos consensos en su momento en casi todos los países y que construyeron modelos duales público-privado en educación superior, donde por un lado la universidad pública mantenía su acceso gratuito, sus recursos y sus estructuras, se centraba en los segmentos medios, más allá de las elitizaciones o populismo de algunas instituciones, en tanto que por la otra dimensión se expandía la educación privada, como absorción de demandas o formación de elites. Sin embargo, el rápido camino de expansión de la educación superior privada cambió radicalmente el escenario de la educación superior y la distribución del poder, ante el avance del sector privado desde un 16% de la matrícula total en 1960 a un 47% en 2005. Ello alteró las universidades públicas, y promovió la construcción de un discurso político de las hegemonías universitarias públicas y de determinadas fuerzas sociales integradas en esos espacios, de construir nuevos modelos de regulación y de las políticas, y de confrontar la expansión del sector privado, buscando recons-

truir los escenarios de antaño. La compleja desigualdad ética creada por la selectividad que daba acceso gratuito a unos en el Estado, y pagante a otros en el sector privado no ha podido construir una sustentación política y sentó las bases, a través de la educación como “bien público” en tanto concepto sistémico, para superar el modelo dual a través de legitimar la obtención de mayores presupuestos y regular la expansión de la educación privada. El mecanismo para obtener mayores presupuestos públicos dejó de ser lentamente la capacidad de movilización estudiantil ante el cambio del perfil social y cultural de estos y la pérdida general del nivel de monopolios ante la diferenciación. Las alianzas políticas y el discurso contra la universidad privada fueron los instrumentos más utilizados. En Uruguay por ejemplo, consideraban los representantes de la universidad pública como una “rémora”³⁰⁵ de la dictadura la creación de una universidad privada en 1985, la primera en el país, la Universidad Católica. En algunos países la ausencia de regulaciones y una expansión del sector privado clasificados como “patito” y “de garaje” facilitaron la sustentación de esa estrategia orientada a la búsqueda de mecanismos para regular la expansión privada y aumentar los presupuestos públicos. La acción política de la universidad pública autónoma latinoamericana, y de amplios sectores políticos, se desarrolló cimentada en alianzas políticas contra las fuerzas y partidos que habían facilitado esas aperturas y la libertad de funcionamiento y expansión de la educación superior privada. En ese proceso, si bien al comienzo fueron resistentes esas universidades públicas a

³⁰⁵ El diccionario de la Real Academia define “rémora” como un pez que hace el vacío para adherirse a los objetos flotantes y al que en la antigüedad se le atribuía la propiedad de detener las naves. Es también algo que detiene a otra cosa. En este caso, la creación de una universidad privada religiosa era vista como la causa que detenía el desarrollo de la universidad pública.

aceptar el rol regulador del Estado, su objetivo de reafirmar sus demandas de regulación sobre los mercados privados y al tiempo aumentar las transferencias públicas como único mecanismo para aumentar su cobertura, terminaron aceptando el pasaje desde una regulación académica tradicional al interior de las universidades a una nueva regulación pública desde nuevos aparatos específicos del Estado. Ello se expresó en la aceptación por parte de las universidades de los procedimientos de evaluación y acreditación externa y de fiscalización y control general del Estado, al cual se habían resistido a inicios de los 90. Las dos más grandes instituciones de la región, la UNAM en México y la UBA en Argentina –esta inclusive inició una demanda de inconstitucionalidad de la ley de creación de la Secretaría de Política Universitaria y la agencia de acreditación en 1995–, así como el conjunto de todas las universidades públicas de Bolivia a través del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, que también presentó colectivamente la demanda de inconstitucionalidad de la norma de evaluación y acreditación en 1993, han terminado por ajustarse a esos nuevos escenarios, reafirmando el concepto del “bien público” y su supeditación al Estado más allá de perder parte de su tradicional regulación académica, pero en cambio acceder, en la fase expansiva, a más recursos y más políticas públicas de control sobre la educación privada. Estos instrumentos no siempre han sido sistémicos, sino que también en varios casos se fijaron estándares exclusivamente para la educación privada, como en Bolivia, Costa Rica y Uruguay, mientras que las universidades autónomas se excluían de esas lógicas colectivas. No existe sin embargo “bien público” sin cubrir todo el sistema de educación superior.

Estas nuevas orientaciones de políticas cambiaron los ejes de las tradicionales políticas públicas en educación superior localizadas en la autonomía de acción de las universidades en su relativa libertad de acción internacional así como en la ausencia de significativas regulaciones nacionales. Además, la propia reafirmación del principio del “bien público” fuertemente localista se ha reforzado por la incapacidad e imposibilidad de construcción de opciones modernizadoras de carácter regional en educación superior.³⁰⁶

7. El “bien público social” como un nuevo equilibrio de intereses en pugna

La discusión sobre el concepto del bien educativo se articula en el marco de posiciones políticas que conciben a la educación como una exclusiva responsabilidad de los Estados nacionales, y de un nivel elevado de regulación y de restricción a la libertad de la educación privada, en todos los niveles, pero con especial atención en el nivel universitario. Al interior de este enfoque se visualiza un significativo rol de las universidades autónomas, sobre todo donde procesos históricos, niveles de matrícula o grados de concentración les han dado un peso importante en la etapa de la regulación académica dominante, o a la inversa, donde el grado de expansión del sector privado con fines de lucro como Brasil ha reducido el sector público a una cobertura de elites. Allí el concepto del bien público se está visualizando como instrumento de política para obtener aumento de sus presupuestos dado su modelo de gratuidad absoluta. Por otra parte, otros discursos

³⁰⁶ Brunner, Joaquín (2008), ob. cit.

conciben definiciones sobre la base de la educación como un “bien privado” o inclusive como “bien público global”, en la lectura de una regulación basada en organismos globales.³⁰⁷

En una visión más amplia, el “bien público” propende a distanciarse de un mero enfoque restrictivo nacional en tanto hay crecientes espacios educativos internacionales. Apunta a una educación orientada a un servicio que más allá de si tiene o no fines de lucro y sin negar los aspectos comerciales, es sujeto a la regulación pública y social fundamentalmente nacional. Se está frente a un escenario de complejas diferenciaciones en los sistemas de educación superior, desde modelos estatistas en África, modelos públicos de cofinanciación en Europa y Estados Unidos, modelos duales de gratuidad pública con importante sector privado, con y sin fines de lucro, dominante en América Latina, y modelos altamente privatizados con peso destacado de orientaciones al lucro en Asia.³⁰⁸ En este horizonte diverso y multicolor, sin embargo también se verifica el sostenido aumento de la regulación, la mercantilización y la internacionalización en complejos equilibrios y matices diferenciados. Dentro de este escenario de cambios en los niveles de regulación y de políticas de impulso a nuevas ofertas académicas es donde se confrontan orientaciones más o menos mercantiles y aperturistas. Para algunos es una polarización entre políticas orientadas a la apertura y

³⁰⁷ Rodríguez Gómez, Roberto (2008). “Declaración final de la CRES 2008: enfoque claro, propuestas limitadas”. *Suplemento Universitario Campus Milenio*, 18 de julio.

³⁰⁸ Para 2006, la proporción de matrícula privada iba de 80,5% en Corea; 77% en Japón; 75,3% en Chile; 69,3% en Brasil (datos propios de Brasil oficiales dan 71,1%); 65,7% en Filipinas; 65,3% en India; 65,2% en Indonesia; 58,5% en Paraguay; 49,5% en Perú; 33% en México; 31,1% en Malasia; 27% en Portugal; 23,9% en Estados Unidos; 22,2% en Argentina; 16,3% en Francia; 11% en Rusia; 9,7% en Uruguay; a 0% en Grecia y Cuba. UNESCO. World Education Indicators. Disponible en <https://goo.gl/pRU7DB>.

al reconocimiento de la necesidad de regulaciones internacionales, que permitan igualdad de condiciones y mayor competitividad. Para otros será entre posiciones orientadas a establecer restricciones a algunos desarrollos internacionales sobre la base de políticas proteccionistas nacionales, también con sus propias particularidades de buscar la construcción de espacios subregionales. En los primeros enfoques el espacio privado tiene mayor peso, en tanto que en el escenario local priva lo estatal. En esa visión simple, el establecimiento de restricciones concebiría a la educación como un “bien público” restringiendo la libertad de innovación y el pleno aprovechamiento de las ventanas de oportunidades que se presentan con los cambios en las tecnologías, en los saberes, y en la de globalización del conocimiento. Finalmente el objetivo es limitar la educación privada.

La UNESCO, como organismo global, ha propendido a separarse de esta visión simplista regional de un discurso del bien público que esconde una confrontación a un bien, también público y sin fines de lucro, pero de gestión privada. Globalmente estamos frente a una difuminación de las claras fronteras del pasado entre lo público y lo privado, y a la vez, de la necesidad política e institucional de encontrar nuevos equilibrios entre lo global, lo público, lo privado, lo estatal y lo social, en tanto parte de la multiplicidad de modalidades de la diferenciación de la educación superior en el mundo. En tal sentido la organización planteó el concepto de un “bien público social”, buscando un equilibrio entre regulaciones nacionales pero sobre la base de su entonación con políticas internacionales o de otros países, tanto a través de procesos de asociación o sincronización, bien sean de regulaciones de tipo académicas, de mercado o gubernamentales. Con ello ha pretendido diferenciarse de otros organismos internacionales que en los

últimos años le han reducido significativamente su capacidad de guiar realmente la educación superior en el mundo, tales como el GATS, la OECD, el BM o la OMC, que propenden a enfoques más globales o mercantiles. Desde la región parece ser más un debate ideológico y una estrategia política para buscar aumentar el gasto en educación superior y reconstruir estructuras y espacios de poder, que un camino efectivo de estrategias globales o regionales de regulación. Será sin embargo difícil no incorporar en la definición de bien público social el componente internacional. ¿Será entonces necesario pensar en un bien público social internacional como concepto?

El nuevo escenario de la educación superior privada en América Latina

1. Contexto general de la nueva fase de la educación superior privada en América Latina. 2. Aumento de las regulaciones públicas sobre la educación superior privada. 3. El decrecimiento relativo de la educación superior privada. 4. Los crecientes niveles de calidad de la educación privada. 5. La concentración como nuevo mecanismo competitivo de la educación superior privada. 6. Diferenciación del sector privado y dinámicas de los distintos mercados universitarios. 7. Las nuevas tendencias de la educación superior privada. 8. La nueva fase de la educación superior privada (ESP) en América Latina.

1. Contexto general de la nueva fase de la educación superior privada en América Latina

El crecimiento del sector privado desde mediados de los 70 ha sido bastante homogéneo en toda la región y le permitió conformarse como el sector más dinámico de la educación superior.³⁰⁹ Esta fase de expansión del ámbito privado estuvo focalizada en el aumento institucional y se constituyó como el sector de canalización de demandas sociales de mayor flexibilidad, menores requisitos de ingresos

³⁰⁹ Altbach, Philip (2002). *Educación superior privada*. UNAM: México.

y también por nuevas disciplinas (informática, administración de empresas, turismo, marketing, etc.) que el sector público no ofrecía por la rigidez de su gestión. Ello se expresó en una mayor flexibilidad de gestión (cursos nocturnos, sabatinos e intensivos, etc.), una localización física más asociada a las demandas solventes, así como mayores niveles de automatización de la gestión y simplificación de los accesos. Esto permitió una mayor democratización de la educación superior a través del aumento de la cobertura y el ingreso de mujeres, clases medias y trabajadores organizados. Inclusive al aumentar la cobertura a partir del financiamiento directo de los hogares, indirectamente también coadyuvó a la reducción de la presión sobre el financiamiento público, que facilitó el inicio del proceso de reversión del relativo deterioro de la calidad de este sector desde los 80.³¹⁰ En este sentido, la calidad pública desde sus inicios se asoció directamente a la expansión privada y una mayor presión de ingreso.³¹¹

El incremento de las demandas mostró la incapacidad o indisposición en el corto plazo por parte de las universidades públicas a responder con calidad a cambios bruscos en las demandas de acceso o inclusive en las demandas disciplinarias u organizacionales. Ante esos aumentos rápidos y continuos, primero las universidades mantuvieron el acceso abierto sin capacidad de responder rápidamente y deterioraron su calidad, produciendo una primera fuga de estudiantes hacia el sector privado. Posteriormente

³¹⁰ Rodríguez, Francisco (2005). *El financiamiento de la educación superior en América Latina. Estudio comparativo*. Caracas: IESALC. Disponible en www.iesalc.org.ve.

³¹¹ La presión de acceso les permite a las instituciones educativas seleccionar mejor sus estudiantes y beneficiarse de estudiantes de mayores niveles. La presión de acceso se ha considerado como un indicador de calidad. Ver Piscoya, Luis (2005). Al tiempo, la mejor presión de ingreso les permite una mayor eficiencia y colocación de recursos en salarios y otros mecanismos de mejoramiento del proceso de enseñanza.

establecieron limitaciones de ingreso a través de cupos y exámenes, y provocaron una segunda fuga social de estudiantes hacia el sector privado. Posteriormente han estado aumentando selectivamente los cupos y flexibilizando nuevamente las condiciones de ingreso al haber una mayor oferta y ello ha reducido las fugas al sector privado y por ende la tasa de crecimiento relativo de la expansión privada. La lentitud –y sus propios ciclos– de las respuestas a las demandas por parte del sector público han acotado las condiciones de la expansión privada, en tanto en condiciones iguales y acceso gratuito, siempre se tiende a preferir la oferta pública. Inversamente, la calidad está asociada a esas variables de ajustes cuantitativas. La lógica restrictiva del acceso en general contribuyó al aumento de la calidad en el sector público, al tiempo que los mercados laborales lograban recursos humanos profesionales más abundantes. El modelo de gratuidad de la educación superior pública aun con los recursos adicionales no hubiera podido mantener un aumento de los niveles de calidad en la casi totalidad de los países sin la presencia de un sector privado que cubriera parte de esa demanda. Ello fue más significativo en los países donde la expansión terciaria fue más reciente e intensa. Donde los sistemas terciarios eran más antiguos (por ejemplo en Argentina o Uruguay) y los saltos en la demanda fueron menores, la expansión privada fue menor, más allá del libre acceso en estos países al sector público. A la inversa, si la demanda excedente no hubiera podido ser cubierta por el sector privado, las tensiones políticas en los distintos países y en las puertas de sus universidades públicas no hubieran podido ser sostenidas sin fuertes conflictos estudiantiles.

El sector privado contribuyó a la diferenciación institucional al ampliar la oferta de oportunidades educativas, dado que se concentró en forma dominante en carreras

profesionales con bajo nivel de inversión, así como en las instituciones no universitarias ofreciendo estudios de corto plazo y con horarios y mecanismos de enseñanza más flexibles para los estudiantes. La propia lógica del pago de la matrícula impuso una propensión a atender inicialmente a los mercados laborales mayores y de más rentabilidad. De acuerdo con esta lógica, en algunos países promovió además una mayor regionalización de la educación superior al localizarse en el interior de los países, donde las presiones políticas no habían logrado instalar universidades públicas, y también contribuyó a ampliar las oportunidades salariales para los docentes sobre todo del sector público, al promover el doble empleo y el aumento de los ingresos familiares de estos docentes y de los profesionales, a partir del aumento de su jornada de trabajo en la educación privada a través del pago por horas de clase. Esta dinámica puede ser vista también como otra privatización y mercantilización de la educación superior, y se refiere a un cambio en la dinámica de los mercados laborales docentes y los docentes públicos, para quienes la educación privada significó un aumento de sus oportunidades laborales al permitir incrementar sus horas de trabajo y acceder a ingresos adicionales, a través del trabajo nocturno. En algunos casos de regímenes de dedicación exclusiva de los docentes, la educación privada fue el ámbito de trabajo posterior a las jubilaciones tempranas en las universidades públicas. En este caso la ESP permitió a los docentes que no eran de las elites públicas y que por ende eran de tiempo parcial, incrementar sus ingresos a través del aumento de la docencia en otras instituciones universitarias.

Esta fase de la educación superior privada orientada a la absorción de las demandas no cubiertas por el sector público, a través de nuevas instituciones, se expresó en los

inicios en muchos casos en ofertas locales de baja calidad, dada la ausencia de mecanismos de aseguramiento de la calidad y la existencia de una dinámica competitiva universitaria sin controles de calidad efectivos. En muchos países esto fue consecuencia de una lógica de prestación del servicio bajo instituciones sin fines de lucro a través de fundaciones y asociaciones civiles que dificultó el ingreso de préstamos e inversiones que permitieran dotarse al inicio de las infraestructuras y recursos necesarios para un servicio de calidad, por lo cual la educación superior privada se inició en general bajo un modelo de negocios basado en alumnos primero, y solo posteriormente, según el flujo de caja y de estudiantes, se dotó de las infraestructuras requeridas como estándares, lo cual conspiró desde sus inicios contra la calidad. En cambio, el sector público se basa en una dinámica diferente: primero edificios y luego alumnos, lo cual produce mejores niveles de calidad en estos indicadores. Este formato dificultó calidad al inicio y dio más resultado a los sistemas más mercantilistas y a una gestión hacia estas modalidades.

La expansión de la educación privada no ha sido un proceso diferenciado en lo pedagógico sino en lo institucional. Se expresó diferenciadamente, en las primeras etapas, en la expansión sucesiva de universidades religiosas, instituciones laicas de elites, instituciones de absorción de demanda, instituciones terciarias regionales, instituciones con fines de lucro, e instituciones a distancia, en general iniciando con las mismas disciplinas articuladas a unas reducidas demandas profesionales.

Desde los 80, cuando se produce la expansión de la educación privada en América Latina, esta estaba estructurada como un escenario de elite sobre la base de su huida desde la educación pública de esos grupos sociales. Hacia fines del siglo XX, con la masificación de la demanda, la

caída de los precios de las matrículas por la competencia y la consolidación de sus propias inversiones físicas, la mayor tasa de graduación por la flexibilidad de la oferta a través de políticas de mercadeo (becas, matrículas diferenciadas, publicidad, créditos, etc.) y el incremento de sus niveles de calidad, asociado a sus infraestructuras y las políticas de aseguramiento de la calidad, se comienza a transformar la educación superior privada en instituciones de masas de mayores escalas y niveles de calidad. Su propia dimensión social la ha tornado inclusive en una modalidad de equidad en la región. Ello ha sido favorecido en los casos en que se les facilita especializarse exclusivamente en la docencia, como en Brasil, o donde han podido tener una gestión más mercantil, como en Colombia y Chile.

En un segundo momento, desde inicios de los 2000, se ha visualizado una tendencia mayor a la lenta introducción de diferenciaciones pedagógicas, asociadas a componentes internacionales (movilidad, idiomas, currículo más globalizado), a la inclusión de componentes prácticos a través de pasantías o a modalidades de educación a distancia. Se reclama que las instituciones de educación superior privadas realicen investigación fundada en el financiamiento de la matrícula, lo cual es una utopía que encierra una forma de resistencia a la universidad privada. Inclusive ya hoy la investigación en América Latina en las universidades públicas se realiza sobre la base de los financiamientos externos a través de fondos concursables o sistemas de incentivos externos a los investigadores. En aquellos países eso se resolvió facilitando financiamientos públicos o mayores articulaciones tributarias a la dinámica privada.

La evolución de la educación superior privada ha sido analizada considerando distintas oleadas: inicialmente de elites religiosas, posteriormente de elites laicas, en tercer lugar de la educación privada como absorción de

demanda.³¹² Bajo este enfoque podemos concebir actualmente una nueva oleada que se refiere a instituciones extranjeras, a concentración institucional y a mayores diferenciaciones de calidad-precios. En ese marco conceptual, el actual momento de creación y reforma de las instituciones existentes privadas se constituye como una cuarta oleada, caracterizada por la presencia creciente de instituciones internacionales, bien sean en forma presencial o por medio de la educación transfronteriza. Sin embargo, el momento actual de la educación superior privada no se limita a la presencia de nuevos proveedores internacionales a través de la venta de las instituciones locales, sino a una nueva dinámica de funcionamiento de toda la educación superior privada, de crecimiento gracias a la concentración y la diferenciación.

El análisis de los diversos casos nacionales, desde inicios del siglo XXI en la región, muestra esa nueva fase. En este escenario se verifica un crecimiento del sector público en forma superior al privado, una caída en la tasa de incremento de las instituciones privadas ante la sobreoferta institucional y las restricciones normativas, una presencia de instituciones externas, un aumento de la calidad en cada vez más instituciones privadas, una mayor diferenciación en las modalidades de prestación del servicio educativo con un aumento de postgrados y de educación no presencial tanto públicas como privadas, así como un aumento de la concentración institucional de la educación superior privada como modalidad de crecimiento en el nuevo contexto educativo. Actualmente los mercados de educación superior y sus propias instituciones están más consolidados y su dinámica de funcionamiento está altamente acotada por normas públicas y estándares mínimos

³¹² Levy, Daniel (1995). *El Estado y la educación superior en América Latina: Desafíos privados al predominio público*. México: UNAM/FLACSO/Porrúa.

más precisos de calidad en toda la región. Adicionalmente ha aumentado la competencia interinstitucional y los propios mercados para la educación privada crecen más lentamente, con mayores niveles competitivos y sin las mismas dimensiones que antes, por el aumento de los cupos y la calidad del sector público, los mayores controles públicos, la expansión y complejización del conocimiento y el decrecimiento de las demandas laborales.

La fase de los 90 de la educación superior produjo una sobreoferta de instituciones locales derivada de una expansión irracional de instituciones. Ello se verificó en Brasil, Bolivia, Perú, Panamá, México, Nicaragua y Costa Rica. Esta lógica por la cual la oferta tendió a ser superior a la demanda diferenció a las instituciones en términos de relación calidad-precios, y sentó las bases de la actual fase de concentración de la matrícula y de creación de grupos educativos empresariales más consolidados. En algunos casos ello estuvo asociado a la venta de universidades, el cierre o la desaparición de algunas microuiversidades que competían a bajos precios, con baja eficiencia de calidad y que fueron objeto de una mayor fiscalización pública.³¹³ La sobreoferta muestra que la oferta actual del sector privado cubre la totalidad de las demandas solventes, lo cual tiende a facilitar nuevas formas de competencia a través de la concentración. La incapacidad de abaratar precios y la caída relativa de la calidad por parte de algunas universidades privadas, por mejoramiento de las otras regulaciones públicas, está presionando también hacia esa concentración vía mercado o vía fusión o adquisición de instituciones.

³¹³ En Bolivia en 2006 había universidades que ofrecían licenciaturas a 8 dólares mensuales y en Panamá al mismo tiempo se publicitaban ofertas a 50 dólares semestrales.

2. Aumento de las regulaciones públicas sobre la educación superior privada

La discusión de la regulación está atravesada por la tensión entre calidad y rentabilidad. Una frase que sintetiza el problema proviene del ex viceministro de Educación Superior de Colombia, quien afirmó que “la mala calidad es un negocio muy lucrativo”, en tanto el aumento de la calidad aumenta los costos.³¹⁴ Inclusive la tensión entre dinámicas mercantiles contrapuesta a niveles de calidad está en el centro de los enfoques culturales en nuestra región, y sin duda se apoya en perspectivas religiosas con siglos de tradición.

La aparición de dinámicas de regulación de la educación superior está asociada a la diversificación institucional de los sistemas terciarios con la educación privada, en tanto esta se desarrolla sobre lógicas de mercado que en algunos casos tendieron a una diferenciación dada por el capital humano de los docentes, las infraestructuras locativas y formas de procesos de enseñanza en contradicción con los paradigmas aceptados de la calidad, que son la base de los sistemas públicos y de las instituciones privadas primigenias. El rol de la política pública de calidad en la educación superior implicó acotar excesos y regular la tendencia estructural a la flexibilidad que promueve la dinámica competitiva mercantil, y en ese camino homogeneizar en función de criterios ideológicos o educativos. Cuanto mayor es el escenario competitivo, mayores son por ende las fuerzas mercantiles en los mercados universitarios, lo cual impulsa a las IES a una mayor flexibilización y diferenciación de su oferta para colocarse en nichos viables que les permitan obtener ventajas competitivas. La diversidad de políticas se

³¹⁴ Véase <https://goo.gl/Xjc4k3> (consulta: 28 de enero de 2009).

diferencian en la intensidad de las regulaciones y en la apertura a nuevas modalidades y nuevos proveedores de inversiones externas al sector.

Tales regulaciones desde 2000 han restringido además la creación de instituciones, como consecuencia tanto de presiones de las propias instituciones existentes al buscar limitar por lógicas competitivas corporativas la autorización de nuevos competidores, o por los gobiernos a través de los estándares de calidad que se han ido estableciendo y que no pueden cumplirse por nuevas microuniversidades, a causa de sus reducidas escalas al iniciarse y en general de la carencia de fuentes financieras, en tanto la figura de instituciones sin fines de lucro dificulta acceder a tales fuentes. Las limitaciones de expansión institucional facilitan lógicas de mercado focalizadas en la cartelización y concentración de algunas universidades.

Los años 80 se visualizaron como una fase desreguladora de la educación superior privada en casi todo el continente. Ello fue visto como un cambio en

las reglas del juego entre Estado y sociedad, prevaleciendo una tendencia neoliberal de las pautas económicas, que repercute en gran medida en todas las esferas del Estado [que] promueve la desregulación, la descentralización y la privatización, que alcanzan a diferentes ámbitos del mismo y a la sociedad civil.³¹⁵

A diferencia de esto, nos encontramos desde los 2000 en otra fase signada ahora por la regulación y por ende también por una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil, con menos libertad de acción de lo privado y más control público. Esta etapa, que se inició desde fines de la década de los 90 en la región, se basó en cambios en los marcos normativos que han permitido en la primera década una mayor capacidad de

³¹⁵ Zelaya, Marisa. "El marco legislativo de las universidades privadas: el caso argentino y mexicano". *Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación*. Disponible en <https://goo.gl/CT6oi1>.

regulación de los Estados y la introducción de criterios menos laxos y más restrictivos a la libertad de mercado en la gestión de las universidades privadas. Con la aparición de varios gobiernos de izquierda en la región en los años 2000, se incrementaron aun más esas tendencias regulatorias y restrictivas sobre la oferta y el funcionamiento de las universidades privadas, lo cual en casi toda la región ha tensado la relación entre las universidades públicas y las privadas.

En general ha sido dificultoso alcanzar consensos en la educación superior sobre cambios de la arquitectura reguladora, y la mayor parte de los proyectos de ley han quedado bloqueados ante las diferencias existentes o han sido impuestos contra las propias universidades privadas. El bloqueo y los largos conflictos en relación con proyectos de ley en Chile, Venezuela, Perú, Brasil, Argentina, Ecuador, Paraguay, Honduras y Uruguay, es una clara expresión de la existencia de intereses fuertemente contrapuestos y de un soterrado conflicto no resuelto.³¹⁶ Tal vez la frase más significativa que expresa esos enfoques contrapuestos sea la emitida por un alto representante de la universidad pública del Uruguay que expresaba que “la universidad privada es la rémora (el lastre) de la dictadura”, con lo cual refería que era el impedimento para el buen desarrollo de la educación superior en el país, y al tiempo un remanente de la dictadura militar en el sistema democrático. Más aun, colocaba como lastre de la dictadura militar (1973-1985), en un mismo nivel de problema, los desaparecidos por viola-

³¹⁶ Preguntado sobre en qué medida la aparición de universidades privadas afecta las estatales, Lucas Rubinich, director de Sociología de la UBA, focalizó el eje del problema en lo político, al expresar muy claramente: “en sociología decimos que la verdad es la lucha por la verdad. Y en esa lucha seguramente las universidades privadas tratan de reafirmar su posición. Y esta reafirmación tiene que ver con la descalificación de la universidad pública. Ante semejante competidor y el estado de decadencia, no es extraño pensar que estas universidades, que son también un actor político, encontrarán ciertas formas seguramente legítimas de fortalecer su posicionamiento en función de las debilidades que efectivamente tiene hoy la universidad pública. Eso es una lucha político-cultural”. Diario *La Nación*, 31-12-2008. Argentina.

ción de los derechos humanos y la creación de una universidad católica, que había terminado el monopolio público del servicio universitario.

En varios países más allá de las leyes desde mediados de los 90, en el marco del discurso inclusive hay una tendencia estatista en la prestación del servicio público, en el marco del discurso de la educación como un bien público, lo cual ha sido el sustrato para alcanzar mayores incrementos presupuestales para las universidades, la creación de nuevas instituciones públicas, así como mayores controles a la oferta de programas y apertura de sedes de las universidades privadas, mayoritariamente a través de los estándares mínimos en la regulación de gobierno y en los estándares de la calidad de las agencias y de sus requisitos de acreditación.

3. El decrecimiento relativo de la expansión de la educación superior privada

Desde inicios de este siglo un nuevo escenario se presenta en la educación superior en la región, por la multiplicidad de regulaciones que han limitado el ingreso de nuevas instituciones, encareciendo los costos de funcionamiento de la educación privada y restringiendo la apertura de programas, dados los mayores requisitos de aprobación previa gracias a criterios más rígidos y enfoques políticos más fiscalizadores. En la década de los 90 la expansión de la educación superior fue muy elevada, mientras que en la década del 2000, el nivel de crecimiento ha sido cada vez menor en términos cuantitativos. Inversamente se podría afirmar que ha tenido un crecimiento en términos cualitativos, y asociado en parte con ello, en términos de concentración de la matrícula. Estos son dos de los movimientos centrales de la dinámica privada actual.

Tomando una base de información a partir de los 19 países hispanos de la región de la educación superior privada, entre los cuales se excluye Cuba (al estar prohibida dicha modalidad de educación), su incidencia relativa muestra una tendencia continua hacia el crecimiento, pero desde los años 2000, su crecimiento relativo es cada vez menor comparativamente. Hay una tendencia a la declinación del crecimiento más allá de la situación diferenciada por países en la región.

Cuadro N° 26. Cobertura relativa de la educación superior privada en América Latina

Años	% participación privada	Incremento anual
1994	38,5%	100%
1995	39,5%	2,6%
1996	40,4%	2,3%
1997	41,3%	2,2%
1998	42,5%	2,9%
1999	44,0%	3,5%
2000	44,9%	2,0%
2001	45,4%	1,1%
2002	46,1%	1,5%
2003	46,6%	1,0%
2004	47%	0,8%
2005	47,5%	1%
2006	47,8%	0,6%
2007	48,2%	0,8%

Fuente: de 1994 a 2003, IESALC (2006). Cálculos propios 2004 y 2006. El datos de 2007 es de PROPHE.

El enlentecimiento de la demanda ha incentivado también la lógica corporativa de establecimiento de barreras de ingreso de mercado, que se han juntado con las disposiciones de los gobiernos y de las agencias de aseguramiento de la calidad en materia de requisitos para nuevas instituciones. La limitación de la expansión institucional ha facilitado que se mantengan mayores regulaciones y el encarecimiento derivado de los costos educativos.

La expansión generalizada de las economías de la región ha producido un doble movimiento: a) por un lado, ha viabilizado en incremento de las transferencias presupuestales y un aumento generalizado de los cupos del sector público, que en todos los casos se focalizaron en sectores de bajos ingresos. b) Por el otro, la existencia de mayores ingresos en las familias ha incentivado la demanda de acceso al sector privado. Su expresión más notoria ha sido el traslado de estudiantes del sector no universitario hacia el sector universitario, un aumento de los estudios de postgrado y una mayor capacidad de pago en las instituciones privadas de elites. Las dinámicas referidas han facilitado la continuación del aumento de la cobertura privada total, además de una reducción de la tasa de crecimiento de nuevas instituciones de educación superior privadas, un aumento de la tasa de crecimiento del sector público y un decrecimiento relativo de la cobertura del sector privado que aumenta, pero en menor proporción que antes. El aumento del gasto público se canaliza a demandas de sectores de menores ingresos, facilitando un crecimiento privado en sectores de mayores ingresos y calidad de demandas. Cabe referir que el gasto público contribuye además a un mejoramiento de la calidad relativa en

la educación universitaria junto a mayores cupos, lo cual reorienta la demanda de los hogares hacia la educación pública y empuja cambios en la educación privada.³¹⁷

En algunos países la retracción del peso del sector privado ha sido muy significativa. Tal fue la situación en Colombia y Venezuela, donde la expansión de la matrícula pública superior ha sido mucho mayor que el aumento de la educación privada desde inicios de esta década. Allí, aunque la matrícula privada ha crecido levemente en términos nominales, al tiempo se ha producido un incremento violento de la educación pública superior en forma significativa. Como referimos, tal proceso ha sido una derivación de la alta regulación pública sobre el sector privado en términos de limitación de nuevas ofertas, de la apertura de subsedes públicas y del aumento de sus cupos gracias al incremento de las transferencias públicas. Los nuevos estudiantes tienden a ser absorbidos con más fuerza por el sector público también a través de amplios programas de becas que han mostrado cómo la gratuidad no era suficiente estímulo para facilitar el ingreso de sectores de bajos recursos económicos en las universidades públicas.³¹⁸ En el caso de Colombia la caída de la cobertura privada ha sido muy marcada, al reducirse desde un máximo del 68% de la matrícula total en 1996 a un mínimo del 45% de la cobertura en 2007; una de las causas adicionales ha sido el incremento de los costos de las matrículas privadas, que

³¹⁷ Los aumentos presupuestales del sector público en la región han tenido destinos diferenciados. En Argentina y Uruguay se han centrado en estructuras de salarios. En Chile y Colombia las infraestructuras y sistemas de incentivos han aumentado. En Brasil ha sido para aumentar cupos con nuevos docentes. En México se ha concentrado en variables asociadas a la calidad. Si bien el gasto público aumentó en toda la región, sus orientaciones han sido diferenciadas.

³¹⁸ En Uruguay se estableció un Fondo de Solidaridad que, con aportes de los egresados públicos, financia un amplio programa de becas para estos sectores, en adición a la gratuidad y a la ausencia de restricciones de acceso, facilitando ampliamente nuevos ingresos desde sectores de menos recursos.

ha reducido la capacidad de pago y aumentado la distancia entre los costos públicos y privados como consecuencia de mayores exigencias en el funcionamiento de las instituciones.³¹⁹ La regulación pública ha tendido a incidir sobre las estructuras de costos de la oferta privada, modificando sus ecuaciones al crear costos adicionales por medio de mayores estándares de calidad. La expansión del sector público ha sido significativa en Brasil, México y Venezuela, gracias a la creación de nuevas instituciones públicas así como a la expansión de la educación a distancia pública, sobre todo en México³²⁰ y Brasil. En este país además las universidades federales han recibido recursos públicos asociados a la expansión de ofertas de cursos nocturnos y a distancia. En Venezuela muchos institutos no universitarios públicos se han transformado en universidades. En otros países como Chile o El Salvador se ha producido un decrecimiento absoluto de la cantidad de instituciones terciarias por fusión entre ellas o cierre. En El Salvador desde la aprobación de la Ley de Educación Superior en 1995 se redujeron a la mitad las instituciones de educación terciarias por fusión o cierre.

El aumento de los costos educativos en el sector privado por la adición de regulaciones junto a la no creación de nuevas instituciones privadas, el incremento de la demanda solvente y la expansión pública están incentivando un crecimiento del tamaño medio de las instituciones privadas en toda la región, una mayor concentración y un mejoramiento notorio de la calidad de algunas

³¹⁹ Uribe, Lina. *The decline of colombian private higher education*. Disponible en <https://goo.gl/XYzWtV>.

³²⁰ Para muestra baste visualizar que la UNAM, la primera universidad en términos de calidad para 2010, tiene el 12,5% de su matrícula. Información personal del Coordinador de la CUAED, Dr. Francisco Cervantes. En México existen además universidades 100% virtuales de los estados, como en Guanajuato (UVG) y Michoacán (UVM), así como del sector privado como el TEC-Virtual y UMeL.

instituciones. Este nuevo escenario ha comenzado a consolidar una dinámica de la educación superior privada, conformada por un sector de pequeñas microuniversidades con permanentes problemas de calidad y en proceso de decrecimiento, compra, fusión o cierre, junto con instituciones de educación superior privadas con acentuados niveles de cobertura, altos niveles de inversión en infraestructura y de calidad, muy por encima de los estándares mínimos o de muchas tradicionales universidades públicas, sobre todo del interior de los países. Estas constituyen instituciones sin fines de lucro, sociedades anónimas e instituciones laicas o religiosas, nacionales o internacionales.

Este proceso se ha incentivado con el enlentecimiento de la tasa de crecimiento de la educación superior privada, el cambio en las demandas laborales y el aumento de la regulación. Se podría sostener que el incremento de la concentración está asociado a la reducción de la tasa de crecimiento de la demanda. Esta declinación tiene diferencias en sus manifestaciones y dimensiones. En algunos casos, este cambio relativo del sector privado está asociado con un aumento del sector público que impuso una alteración del peso relativo de la cobertura privada en la matrícula total. Inclusive de mantenerse las tendencias podría acontecer en un momento futuro que se produjera un decrecimiento absoluto de la cobertura del sector privado como parte de este proceso de declinación. No es sin embargo una tendencia a nivel de América Latina, sino que la declinación de la educación privada –en las tres dimensiones que referimos, tales como cobertura absoluta, tasa de crecimiento y tasa de crecimiento relativa respecto al sector público- parece ser una tendencia mundial en el marco de una realidad aún en investigación comparativa

y como parte de un proceso no uniforme ni de obligatorio curso.³²¹ Las conclusiones de esta investigación podrían ser hipótesis para comprender esos cambios globales.

4. Los crecientes niveles de calidad en la educación privada

En el nuevo contexto se verifica en general que el nivel de calidad de algunas instituciones de educación superior privadas ha ido aumentando, y que ello ha sido muy sensible en las instituciones que han elevado sus escalas, que son parte del proceso de concentración o que son parte de grupos internacionales de gestión. Sin embargo, la diferenciación de los niveles de calidad es una realidad estructural de la educación superior privada.³²² En el nuevo contexto, asume características distintas con un mayor peso de la oferta privada de calidad, que no se corresponde exclusivamente con las tradicionales instituciones de elite tanto católicas como laicas que caracterizaron a las primeras dos oleadas de la educación superior, y que se visualizaban como las instituciones privadas de elites y calidad. Irrumpen nuevas instituciones de calidad que tienden a ser de

³²¹ Levy, Daniel. *An internacional exploration of decline*. Disponible en <https://goo.gl/FdnHVq>.

³²² Silas, Juan Carlos (2005). "Recognizing the subsectors in private higher education". *International Higher Education*, N° 40, summer. Analizando la diversidad institucional del sector privado, irrumpe una diferenciación de las instituciones de educación superior privadas en México, en función de los niveles de calidad dados por los diversos sistemas de aseguramiento de la calidad existentes en el país. Así, el sistema va fragmentando en instituciones a las centradas en absorción de demanda, con estándares mínimos de licenciamiento y que solo tienen RVOE (Registro de Validez Oficial de Estudios), y a las otras con mayores niveles y que tienen acreditaciones otorgadas por las agencias autorizadas por COPAES. Silas constata que "the data shows that contrary to stereotypes many private nonelite institutions are serious about seeking some form of quality and standing". Disponible en <https://goo.gl/tYu4U9>.

altas escalas en sus respectivos mercados, a estar extendidas regionalmente, actúan con mayor concentración o están muy internacionalizadas en términos de propiedad o modelo educativo. Ello se ha expresado en una mayor presencia de las universidades privadas en los *rankings* internacionales, en los que, más allá de la baja presencia de universidades de la región, cambia una realidad según la cual anteriormente solo había presencia de universidades públicas. En el *ranking* de 2006 publicado por el *Times Higher Education Supplement* (THES) hay 21 universidades de América Latina entre las 500 más reconocidas a nivel internacional, de las cuales ocho son públicas y 13 son privadas.³²³ Entre las primeras 100 universidades de América Latina, en términos de producción académica por el Ranking Iberoamericano SIR 2011, el 12% son instituciones privadas. Entre las 100 siguientes, el 19% son privadas, y entre las universidades ubicadas entre las 200 y las 300 dentro del *ranking*, el 37% son privadas. Entre las primeras 12 privadas de las 100, cinco proceden de Chile, tres de Brasil, una de México, dos de Colombia, una de Perú. Entre las 19 siguientes (localizadas entre las 100 y las 200 primeras), dos son de Chile, diez de Brasil, dos de México, dos de Colombia, una de Perú, una de Ecuador y una de Argentina. Así, entre las 31 primeras universidades: siete son de Chile, 13 de Brasil, tres de México,

³²³ Este *ranking* está basado en tres variables: opinión de pares académicos, opinión de empresarios y cantidad de artículos científicos publicados. La encuesta a los profesores fue a 3700 profesores universitarios de 52 países, en la cual a cada uno de ellos se les preguntó dentro de su disciplina, qué universidades considera de mayor prestigio. La segunda fuente que provino de la inserción laboral de los estudiantes resultó de la consulta a 756 empresas multinacionales sobre la procedencia de los profesionales que contratan y se les pidió que expresaran su opinión respecto al desempeño de los mismos. En relación con las publicaciones se tuvieron en cuenta las fuentes de información sobre artículos científicos en inglés por parte de cada universidad a partir de la base Thompson. Disponible en www.topuniversities.com.

cuatro de Colombia, dos de Perú y una de Ecuador y una de Argentina.³²⁴ Tomando otro *ranking*, como el Webometrics Ranking of World's Universities, que mide el acceso electrónico a las publicaciones científicas y otros materiales académicos, sobre las 50 instituciones con mayor presencia regional, nos encontramos con que el 22% dentro del total de universidades de América Latina corresponde a universidades privadas.³²⁵ Tomando indicadores de las instituciones acreditadas, también se constata la presencia de instituciones privadas. Por ejemplo, en Centroamérica la agencia de acreditación regional de las ingenierías (ACCAI) a la fecha ha acreditado diez programas en la subregión correspondiente a cuatro universidades, de las cuales tres son privadas (Don Bosco, de El Salvador; y del Istmo y del Valle, de Guatemala), que corresponden a siete de los programas acreditados. En Colombia por su parte, de las 18 universidades con acreditación institucional de alta calidad por parte del Consejo Nacional de Acreditación, 11 son privadas. En Ecuador, la primera universidad acreditada fue privada, y la evaluación del sistema universitario realizada por CONEA, derivada del Mandato Constitucional N° 14 aprobado en la Constitución de 2008 y que impuso una evaluación y clasificación de todo el sistema,

³²⁴ SIR. Véase www.scimagoir.com.

³²⁵ Las primeras 8 son públicas y desde allí comienzan a aparecer privadas que provienen de otros países: TEC (México); Pontificia Universidad Católica do Rio de Janeiro (Brasil); Pontificia Universidad Católica (Perú); Universidad de los Andes (Colombia); Universidade Católica do Rio Grande do Sul (Brasil); Pontificia Universidad Javeriana (Colombia); Fundação Getulio Vargas (Brasil); Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile), y Universidad de las Américas (México). Véase www.webometrics.info.

otorgó a 11 universidades la categoría A de alta calidad, cuatro de ellas son privadas, y todas tienen un régimen de cofinanciación, o sea que reciben fondos públicos.³²⁶

El aumento de la calidad tiene varios determinantes económicos, dados por el segmento social del mercado de la institución, sus curvas de experiencias, la inversión en infraestructura y el volumen de la matrícula. Más allá de la escala como base de la rentabilidad hay una estrecha dependencia con la elasticidad del precio de sus ofertas académicas. Tal capacidad de elevar precios está dependiendo del nivel de competencia en esos mercados educativos así como de la imagen, en tanto la institución ofrece en tiempo presente un servicio intangible de cobrabilidad futuro como es el capital humano. En algunos países de la región se han aprobado mecanismos de aportes financieros públicos orientados a la calidad que contribuyen a una diversificación de los ingresos de la matrícula, que refuerzan una relación de ingresos a calidad y posicionamiento. La creciente presencia de universidades internacionales que tienen estándares elevados se inserta en esta tendencia a un aumento de la calidad de la educación privada, en tanto se posicionan en ofertas de calidad docentes. Sin embargo, tal vez la variable más determinante del mejoramiento de la calidad, más allá de las escalas y del tamaño de las instituciones, han sido los sistemas de aseguramiento de la calidad, entre los cuales se encuentran los estándares mínimos de calidad y obligatoriedad de acreditación. También es de destacar en el ámbito privado una mayor lógica de mercado focalizada en ofertas para

³²⁶ CONEA (Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación) (2009). *Evaluación de desempeño institucional de las universidades y escuela politécnicas del Ecuador*. Quito: CONEA, 4 noviembre. Nueve universidades privadas son cofinanciadas, las cuales reciben, a través de un reglamento especial, el 10% del presupuesto público a la educación privada. Tales instituciones son las universidades existentes previas a la expansión de la diferenciación privada de los 80.

sectores modernos, que les ha facilitado y obligado a una mayor articulación con esas demandas laborales y de las empresas, obligando a las universidades a responder con pertinencias de calidad y enfoques por competencias en su estructura curricular.

La discusión respecto a la calidad de la educación superior se plantea en relación con sus estándares o criterios de medición. Los *rankings* con indicadores más focalizados en lo académico muestran una mayor incidencia de las universidades públicas, al tiempo que aquellos que valorizan más destacadamente el mercado tienen una mayor incidencia relativa de las instituciones privadas. Ello plantea una de las diferencias entre la educación pública y la privada, dadas por distintas lógicas de calidad, unas más asociadas a conocimientos académicos, proceso de enseñanza e investigación, versus otra lógica más asociada a las competencias profesionales, aprendizajes y empleabilidad. En este sentido parece haber una diferenciación notoria de concepciones y criterios sobre la calidad y la gestión institucional. En la región pocos países tienen sistemas de incentivos al sector privado, pero donde se manifiestan, además de ser muy pequeños relativamente, como en Ecuador y Chile, se advierte que la dualidad de cofinanciamiento y gestión privada promueve el desarrollo de instituciones con mejores niveles de calidad. Más allá de estos casos, la dinámica financiera del sector privado depende casi exclusivamente del mercado, lo cual las impulsa a un perfil de egreso más focalizado en competencias profesionales. Sin dejar de lado esto, el indicador de calidad está dado por instituciones públicas, por lo que finalmente esa política de control de calidad se ha conformado como un instrumento que ha facilitado la concentración institucional para alcanzar escalas que cubran esos indicadores.

Los indicadores de los procesos de acreditación nacionales son también consistentes de la conformación de un sector privado, de masas y de calidad, que convive con instituciones de mediana y baja calidad, como derivación también de una mayor capacidad de responder a las diversas demandas dado su carácter mercantil. Algunas instituciones de alta calidad han nacido promovidas directamente por grupos empresariales y han mantenido una estrecha relación con los mercados laborales y los cambios de las demandas profesionales.³²⁷ Sin embargo, este incremento de la calidad no es simplemente, en contextos mercantiles, una variable educativa, sino que es una variable económica, en tanto ello implica un costo adicional.

Desde el inicio de los 2000 en varios países de la región se comenzó a constatar la existencia de una tendencia a la sobreoferta de instituciones de educación superior. Entre el año 1994 y 2005, las instituciones de educación superior pasaron de 5.000 a 10.000, en tanto que la matrícula pasó de 7,5 millones de estudiantes a 15 millones, que significó un crecimiento del sector privado de 2,9 millones a 7,2 millones, o sea un crecimiento de 2,5 veces.³²⁸ En términos generales se mantuvo la relación matrícula e instituciones, y aumentó la relación de matrícula por institución privada, pero muchas de las instituciones no pudieron acompañar las demandas de calidad que planteaba el mercado y comenzaban a exigir empresas y estudiantes. El cambio fue un crecimiento muy superior de algunas instituciones frente a otras, más allá del crecimiento institucional general. Este proceso facilitó el aumento general de

³²⁷ La lista de instituciones es muy amplia: UADE en Argentina; UPSA en Bolivia; el TEC de Monterrey en México, la Universidad de la Empresa en Uruguay o la Universidad Metropolitana en Venezuela.

³²⁸ CINDA. *La educación superior en Iberoamérica. Informe 2007*, Santiago: CINDA, y IESALC (2006). *Informe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas.

la cobertura privada pero también una diferenciación de calidad-precios en toda la región, en un contexto donde el incremento de la competencia entre las instituciones se expresó en un aumento de las ofertas, en una mayor articulación a la demanda, pero también en el inicio de procesos de concentración. La sobreoferta de instituciones y programas de los 90 fue también resultado de las propias características de los desequilibrios estructurales de los mercados de oferta y de demandas profesionales, que mostraban alta rentabilidad de la educación superior, dada la tendencia adicional al aumento continuo de la matrícula y de profesionales en los mercados laborales. La mayor oferta dio lugar a un crecimiento también de la oferta de profesionales y el inicio de ciertos excesos de oferta en algunos mercados laborales profesionales relativamente saturados. Ello no ha reducido el aumento de estudiantes, aun cuando es probable que esté afectando la tasa de graduación por el aumento de la deserción.

Trow muestra además como la sobreeducación es la forma de competir por puestos previamente ocupados, y un mecanismo para acotar los aumentos salariales al construir un nivel de oferta en el mercado laboral que contribuya a limitar desequilibrios que presionen para que los costos salariales profesionales marginales no superen la productividad marginal. La demanda por calidad, mayor pertinencia y competencias especializadas es así una tendencia marcada en los mercados laborales competitivos y que está consolidándose en la región. Al mismo tiempo, este aumento de demandas por mayor calidad contribuye a elevar los costos educativos. Estos tienen diversos motivos de impulso, entre los cuales se halla el propio carácter presencial del proceso de enseñanza-aprendizaje, base del análisis de Baumol, que analizó el permanente desfase entre la productividad de estas actividades y los sectores

modernos. Esta realidad fue una de las causas que impulsó que haya sido el sector privado el que más ha incursionado en la oferta de educación a distancia en la región y que sea mayoritario en esta modalidad.³²⁹ Se constata, sin embargo, también en este sector una tendencia a la declinación del peso del ámbito privado, asociada a una expansión pública dados sus bajos costos relativos de oferta respecto a la educación presencial.

También el incremento de los conocimientos produce una depreciación acelerada del capital humano, que impone tanto un aumento de los tiempos de aprendizaje como una actualización continua y por ende un incremento de los costos generales de la formación. Finalmente, la demanda en contextos mercantiles competitivos de estándares gubernamentales más exigentes obliga a las instituciones a competir a través del aumento de los niveles de la calidad de la enseñanza que se alcanza con un aumento de los costos por mejores infraestructuras, aumentos de los tiempos de dedicación, aumento de los años de estudio de los docentes, clases menos numerosas, aumento de laboratorios, etc., que obligan a niveles de matrícula mayores para cubrir esas realidades, impulsando un proceso de concentración mientras que la demanda tiende a mayores sacrificios de pago en tanto se perfilan mejores niveles salariales futuros en estas instituciones.

El aumento de la calidad no puede ser cubierto por medio de aumentos de la productividad a partir del incremento de la población atendida por aula. Dada la asociación entre la elevación de la calidad y de los costos,

³²⁹ Al respecto, ver los varios estudios sobre la expansión de la educación superior en los diversos países de la región. Claudio Rama y José Pardo (editores) (2010). *La educación superior a distancia: Miradas diversas desde Iberoamérica*. Caracas: VIRTUALEDUCA - INTEVED; y Patricia Torres y Claudio Rama (editores). *La educación a distancia en América Latina. Realidades y Tendencias*, Florianópolis: Pontificia Universidad Católica de Santa Catarina, UNISUL, Virtual educa.

ello presiona hacia la búsqueda de una mayor eficiencia en las instituciones. Aunque la respuesta en muchos casos –universidades de Colombia por ejemplo– ha sido el aumento de los precios de las matrículas y por ende una relativa elitización de la demanda, que al tiempo permitía mayores inversiones en docencia, gestión e infraestructura, tal estrategia está limitada por el entorno competitivo. La ausencia de situaciones de monopolios en los mercados educativos y la propia sobreoferta de instituciones ha restringido la capacidad de transferir mecánicamente las demandas de un incremento de calidad a los precios de las matrículas. Tales aumentos tienen que estar asociados a otros significativos previos de la calidad que predispongan a las familias a disponer pagos superiores. Esta dinámica pone la competencia entre las instituciones en el valor de las certificaciones, la marca y su posicionamiento, lo cual está articulado a gastos publicitarios. La competencia económica se desarrolla así alrededor de las acreditaciones. Sin embargo, más allá de la estrategia de precios-calidad hacia arriba, el aumento de los costos en contextos competitivos deriva en una tendencia hacia la obtención de mayores escalas, la informatización de la gestión para reducir costos administrativos y nuevas ofertas académicas continuamente. La concentración de la matrícula es su expresión en contextos de mercados libres para reducir la presión de los costos y la demanda de calidad.

Las opciones incluyen también estrategias de diferenciación de productos y desarrollo de ofertas educativas únicas, y por ende en régimen de monopolio, lo cual es muy difícil en las lógicas presenciales y competitivas educativas con bajas limitaciones de acceso a las instituciones ya autorizadas. Esto facilita la búsqueda de calidad y mercado vía especialización. Igualmente, se abren estrategias orientadas al aumento de las escalas e incremento

de la cobertura, y la racionalización de los procesos de enseñanza atendiendo a una acentuación de las eficiencias de costos administrativos a través de muchas sedes. Tal eje se constituye en el motor dominante para la creación de sedes y subsedes y la estructuración como grupos empresariales de las universidades.

5. La concentración como nuevo mecanismo competitivo de la educación superior privada

La concentración de la matrícula y de los mercados de educación superior se conforma como uno de los nuevos ejes de la competencia interuniversitaria y marca una nueva etapa de la educación superior. El mercado de certificaciones que demanda calidad, y el carácter de la educación como una inversión que permita mayores salarios, cambian las dinámicas de funcionamiento e impulsan la concentración de la educación superior. Ello es facilitado por las restricciones al ingreso de nuevos proveedores locales y el aumento de las regulaciones a través de estándares mínimos, pero que se van elevando con el funcionamiento de las instituciones.

El inicio de la concentración fue a través de la regionalización diferenciada de las instituciones de educación superior privadas. Este fue el mecanismo de construcción de grupos universitarios, facilitando el aumento de su cobertura, lo cual contribuyó a la complejización de las instituciones y el aumento de sus escalas. La regionalización marcó una diferenciación institucional entre aquellas instituciones que pudieron regionalizarse y las que no pudieron, y sentó un paso significativo en la constitución futura de mayores dimensiones empresariales de las universidades. Los casos de Perú, Brasil, Chile y Bolivia

son significativos para indicar los crecimientos de grupos nacionales. También hay casos importantes en México (TEC, Anahuac, Universidad de México), Colombia (Javeriana, San Buenaventura, Uniminuto), Venezuela (IUTIR-LA) y República Dominicana (UTESA). Las universidades a distancia como UTPL en Ecuador, ULADECH en Perú, UNISUL y Universidade de Paraná en Brasil han sido también expresiones de este proceso.

En todos los mercados universitarios a escala nacional los datos permiten mostrar cómo cada vez un número más reducido de instituciones concentra una proporción más grande de la matrícula del sector privado y del total. Tal situación es particularmente significativa en los países en los cuales la dinámica de la oferta institucional se apoya en sociedades anónimas como en México, Brasil, Perú, Honduras y Costa Rica. También se produce bajo otras formas jurídicas como en Chile, Paraguay y Argentina. Además tal proceso se ha dado en el sector terciario no universitario como en Venezuela

En el nuevo contexto, el crecimiento y la conformación de grupos universitarios se ha comenzado a producir a través de fusiones y adquisiciones, locales o extranjeras, tanto bajo dinámicas de sociedades anónimas como de asociaciones y fundaciones. La introducción de la figura de sociedades anónimas y del fin de lucro ha coincidido con el ingreso de instituciones extranjeras que lo han hecho fundamentalmente a través de adquisiciones a instituciones locales, preferentemente en países donde se dio lugar a dicha figura, como Brasil, Perú, Costa Rica, Honduras y México. En una primera fase la regionalización privada asumió la forma de creación de sedes para posteriormente expandirse a través de otros formatos más gerenciales, como franquicias, compras o fusiones. La concentración se viabiliza solo con escalas suficientes que permitan

mantener los requisitos de las exigencias del aseguramiento de la calidad. La ausencia de marcos legales que permitan las fusiones o adquisiciones, y el aumento de los costos en mercados competitivos por la presión de la regulación, derivan en la continua declinación de algunas instituciones y finalmente su cierre, en un círculo vicioso de decrecimiento donde la gente optará por otras oportunidades educativas de calidad.³³⁰ Tal situación se constituye como una efectiva quema de capital institucional, al no poder utilizarse productivamente y transferirse a otro contexto esas instituciones, sus infraestructura o sus estudiantes, mediante las compras institucionales y la transferencia de los programas autorizados y de sus estudiantes hacia otras instituciones, para que puedan continuar con sus recorridos de aprendizaje.

La dinámica de la educación superior se ha diferenciado con la conformación de grandes universidades privadas ampliamente consolidadas y que tienden a competir bajo modelos más complejos que incluyen postgrados, alta diferenciación de ofertas, profesores de tiempo completo, equipos de investigación, dinámicas internacionalizadas (participación en redes de proyectos, sobre todo Alfa y movilidad estudiantil y docente). Tales realidades están asociadas al incremento de la competencia en los distintos mercados universitarios, lo cual promueve el cambio en la lógica del negocio y en la gestión universitaria en el sector privado. Ha terminado la fase en la cual las universidades meramente cubrían las demandas como la sola presentación de sus ofertas, para pasar a un escenario cada vez más

³³⁰ En República Dominicana, la Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (SEESCyT) ha abierto una oficina interna curiosamente llamada "Cierre de universidades", y en un informe sobre el estado de la educación superior, ha hecho proyecciones de las matrículas de las instituciones mostrando la tendencia a la desaparición de varias de ellas.

competitivo que obliga a las instituciones al desarrollo de una diversidad de productos y el creciente uso de instrumentos de *marketing* y de planificación estratégica.

La eficiencia en la gestión y el desarrollo de capacidades competitivas se transforma en el eje del funcionamiento de los sistemas universitarios. Entre esas acciones podemos destacar estrategias competitivas articuladas a niveles más eficientes de relación calidad-precios, modalidades y pedagogías más diversas y bajo un enfoque por competencias, el carácter más diversificado del financiamiento, pertinencia más global de los currículos, internacionalización académica y mayor valor de las certificaciones. En la educación superior, las modalidades de la competencia han aumentado al igual que en los restantes sectores productivos, son las instituciones más consolidadas las únicas que están en capacidad de desarrollar una mayor variedad de instrumentos de gestión competitiva. Ellas se plantean la valorización de la marca asociada al reconocimiento de las certificaciones, que en general se produce asociada a los niveles de productividad de los egresados, niveles de escala que permiten niveles de calidad e inversiones superiores, nichos de especialización en determinados campos disciplinarios que puedan transformarse en monopolios de oferta, niveles de internacionalización que pueden permitir movilidad de estudiantes y mayor reconocimiento de las certificaciones. Igualmente hay estrategias por niveles de calidad y eficiencia de la ecuación costos, calidad y cobertura y su relación con el precio, así como por métodos pedagógicos asociados a la virtualización o a su carácter presencial.

La búsqueda de nuevos equilibrios de calidad, cobertura y costos impone diversidad de estrategias competitivas que impulsan una diferenciación más acentuada, pero donde tales objetivos requieren la concentración y una mayor participación de mercado ante la alta competencia.

Cuadro N° 27. Nueva diferenciación institucional competitiva

	Modalidad competitiva	Formas de gestión competitiva
1	Por costos	Eficiencia de globalización
2	Por calidad	Sistemas de evaluación
3	Por métodos	Virtual, híbridos, cátedras, modelo de casos, experimentación, simulación
4	Por continuidad	Presencia estable en mercado local, valor marca
5	Por monopolio	Valor marca, escalas que permiten ofertas únicas, especialización de nichos de mercados
6	Por inversión	Equipamiento físico, publicidad, acceso a fuentes financieras
7	Por alianzas	Garantizar y estabilizar las distintas demandas y generar escalas superiores al acceder a servicios o a procesos de tercerización

Respecto del sector privado, si bien tiene modalidades y estructuras diferenciadas, el peso de su gestión recae siempre en la dirección superior. Tradicionalmente era particularizada y carecía de reglamentos de carrera académica, pocos sistemas de ascenso en las estructuras y contrataciones de tipo de cooptación sin estabilidad, con remuneraciones por horas de clase variables y con profesores a tiempo parcial, con lo cual no se producían verdaderas adscripciones de los docentes a las instituciones. Estas en general tienen un mayor peso de personal estable

de administrativos y obreros que ejecutan las instrucciones de la dirección por encima inclusive de las estructuras académicas. La estructura vertebral de gestión es de tipo jerárquica y a través de la cadena de mando de la estructura del personal administrativo se mantiene la dinámica de funcionamiento de las instituciones. El personal académico estable cumple tareas administrativas e instrumenta decisiones de la alta dirección, inclusive en los aspectos académicos y en casos donde la norma no establece requisitos especiales académicos, se conforman como si fueran jefes de productos en empresas de servicios tradicionales.

Ello se producía aunque muchas de sus formas de gestión sin embargo están dadas por las normas generales de regulación e imposiciones públicas. Por ejemplo en Venezuela, los mecanismos de organización interna deben asimilarse a las estructuras de gestión tradicionales de las universidades públicas. Inclusive el marco normativo de la educación en la región ha acotado la diferenciación institucional en varios aspectos, como por ejemplo, al establecer que las instituciones privadas deben ser sin fines de lucro, tener claustro, representación estudiantil, sus autoridades determinados niveles académicos y la necesidad de su renovación periódica.

En este sentido, la gestión del sector privado no está siempre asociada al derecho privado, sino a las características del modelo público universitario y a una lógica de la gestión privada, muchas veces marcadas por una gestión familiar o de grupos religiosos que imponen una gestión altamente particularista con baja eficiencia y lógica profesional de gestión de mercado. En general el sector privado ha separado las instancias de poder y administrativas de las instancias académicas. Los rectores o consejos de administración manejan la gestión administrativa y económica, en tanto que los decanos y directores de carreras se

reducen a espacios acotados de gestión autónoma y a la instrumentación de orientaciones académicas dispuestas en instancias superiores, que en la mayoría de los casos carecen de formación y competencias en la materia. La frontera entre lo académico y lo administrativo era siempre imprecisa en el modelo latinoamericano de educación superior privada.

Este modelo restringe la innovación, limita estándares académicos, pero al tiempo da más eficiencia a la gestión, facilita la posibilidad de niveles profesionales superiores y permite una mayor especialización en la gestión académica y administrativa por separado. Esta separación entre la gestión y la academia es la base del modelo de las universidades americanas, en las cuales el *board* o Consejo de Administración tiene el manejo de la gestión institucional y la dirección ejecutiva de los aspectos administrativos que se expresan en la figura del presidente, en tanto que el rector y su equipo académico se abocan a los temas académicos. Tal modelo ha demostrado ampliamente su eficiencia y eficacia en la gestión universitaria, y se basa en una especialización de funciones claramente delimitada y regulada, con un sistema de contrapesos y tensiones para el logro de objetivos comunes. Sin embargo, en la región lo dominante en las instituciones privadas ha sido que la dirección administrativa ha estado por encima de la dirección académica. Los fundadores y propietarios dirigen los ámbitos académicos. Ello es diferente del modelo privado religioso donde hay un ámbito superior que dirige esas tensiones y diferencias. Igualmente, en el modelo de gestión americana el *board* está por arriba de los espacios de gestión y de los espacios académicos que codirigen en una negociación continua. El modelo de gestión, donde lo administrativo está por arriba de lo académico, tiende a tener más problemas de calidad. Las tendencias a la concentración están

facilitando un modelo de gestión más profesional, donde la administración cotidiana se torna más profesional y separada de los centros de propiedad, los cuales se localizan en ámbitos superiores de consejo.

La eficiencia no es sin embargo una variable abstracta sino que ella siempre es comparativa frente al funcionamiento de los otros actores o competidores. Fundamentalmente en un inicio era respecto al sector público que siempre ha mostrado más estabilidad pero menos eficiencia.³³¹ En abstracto el modelo de gestión privado, cuando separa la dinámica académica de la dinámica de la gestión, permite mayor eficiencia por la vía de especialización y el contrapeso sobre líneas claramente delimitadas. Tal realidad tiene también sus riesgos, como en algunos modelos de gestión meramente empresariales donde los directores de las carreras y programas académicos son concebidos como gerentes de producto de una línea industrial, donde la apropiación de fondos es superior a la mayor productividad y eficiencia por el modelo de la gestión, o donde la gestión académica está supeditada a los ámbitos administrativos y de los propietarios. La presión de la calidad por su complejidad e implicancias, las regulaciones en esta materia y la competencia fundada en calidad,

³³¹ Klaus Jaffe hace un diagnóstico crudo de esta realidad: "Al comparar la dinámica de la educación superior en América Latina con la del resto del mundo, no quedan dudas que el modelo nacido de las reformas de Córdoba no ha sido exitoso. Nuestras universidades, con su democracia interna, favorecen y fomentan los intereses de profesores y empleados o con su dependencia política favorecen a alguna fracción social, pero no han facilitado una expansión de la investigación científica, ni el desarrollo tecnológico, ni han sido promotores de meritocracias impulsoras de una expansión industrial y económica moderna". *Una mirada desde un mundo globalizado*. Disponible en www.asuntosdelsur.org (consulta: marzo 7, 2009). Los resultados del egreso, la deserción y la innovación de programas en toda la región muestran mejores indicadores. Al mismo tiempo, a la hora de capacitación docente y producción de investigación, el sector público muestra mejores resultados.

van dando a los ámbitos académicos mayores responsabilidades y presionando formas de gestión más familiares y más profesionales.

El carácter mercantil de la educación superior privada se constituye en un elemento que contribuye a su mayor flexibilidad, gestión más eficiente y mayor acercamiento al mercado. Al mismo tiempo un exceso de mercado deriva en ineficiencias académicas. El modelo del financiamiento universitario tradicional latinoamericano se basaba en una lógica sin fines de lucro soportada en asociaciones civiles o fundaciones, y al tiempo la ausencia de impuestos sobre la renta, que limitaba la eficiencia de la gestión.³³² Este modelo de gestión tradicional de la educación superior privada muestra fuertes limitaciones en la gestión contemporánea en los nuevos entornos competitivos, fundamentalmente en términos de capacidad de inversión, capacidad de flexibilidad internacional, acceso a fuentes financieras y mecanismos de contratación. En tal sentido, en los últimos años se ha constatado que la mayor expansión de la educación superior privada ha estado claramente asociada al carácter mercantil de la oferta y a su funcionamiento a través de sociedades anónimas, lo cual muestra una mayor eficiencia de estas figuras jurídicas para gestionar a las instituciones. El modelo de organización institucional con base en asociaciones o fundaciones, que es la característica tradicional en la región, tiene limitaciones a la gestión más profesional, como en la obtención de créditos bancarios o inversiones de riesgo, y está incapacitado para la realización de inversiones significativas por parte de los promotores de las instituciones, ya que no pueden recuperar esos aportes. Ello acota su crecimiento en muchos casos a los fondos generados en la gestión para su expansión, lo

³³² Caballero, Osvaldo y Lamattina, Oscar (2010). *El financiamiento de las universidades de gestión privada*. Mendoza: Universidad del Aconcgua.

cual determina una baja lógica empresarial y también de calidad, en tanto la inversión debería preceder a la producción.

6. Diferenciación del sector privado y dinámicas de los distintos mercados universitarios

Los cambios en el conocimiento y sus impactos económicos impulsan permanentemente distintos mercados universitarios. Ello es además incentivado por la demanda creciente de mayores competencias profesionales que confronta con las normales restricciones financieras de la educación gratuita, y facilita la conformación de mercados diferenciados para la prestación de esos servicios. En este contexto, la educación superior está construyendo rápidamente nuevas dimensiones educativas que se conforman como mercados de oferta y demanda diferenciados. Entre ellos podemos destacar un mercado de demanda de estudios (mercado universitario), un mercado de demanda de profesionales (mercado laboral) y un mercado de oferta (diferenciación de instituciones) y valor de sus certificaciones.

En la región el mercado dominante ha sido el del grado profesional. La alta competencia por la sobreoferta institucional, la lógica de la gratuidad pública y el aumento de las regulaciones y la relativa saturación de las demandas para los sectores de ingresos medios y altos, están haciendo que este mercado tenga un bajo crecimiento. Ello tiende a promover una diferenciación horizontal (temas) y vertical (niveles), espacial (modalidades) y de calidades, que de hecho implica el ingreso y el crecimiento en otros mercados no tradicionales de la educación terciaria.

En América Latina el título académico históricamente ha dado acceso automático al ejercicio profesional, pero sobre la base de las determinaciones y pertinencias establecidas en general por las instituciones universitarias. Las universidades tradicionalmente han ejercido tanto el monopolio de la formación académica profesional como el de la habilitación del ejercicio profesional, donde la graduación implicaba el fin de una etapa académica y el ingreso al mercado laboral. La colación funcionaba como bisagra de dos mercados diferenciados: el educativo y el laboral. Ello era cónsono con un modelo de funcionamiento basado en la existencia de mecanismos al interior de las universidades de aseguramiento de la calidad, de mercados laborales poco dinámicos y un carácter de elite de la formación universitaria expresado en baja cantidad de egresados y perfil curricular bajo un enfoque por conocimientos. Al tiempo, los campos profesionales eran a nivel del grado con una reducida renovación y diferenciación disciplinaria y una pequeña cantidad de universidades, donde inclusive se presentaban situaciones de monopolios en varios países de la región.

En las últimas décadas estas realidades cambiaron radicalmente, y el mercado laboral se ha tornado altamente dinámico. Además la articulación entre ambos mercados -educación y trabajo- está cambiando significativamente. La diferenciación institucional, la diversificación de las áreas del conocimiento, la expansión de la cobertura y la rápida renovación y obsolescencia de las competencias profesionales están planteando cambios en el proceso educativo, creando nuevas articulaciones con el mercado laboral, y la gestación del mercado de postgrado, de educación continua, de educación virtual y de educación internacional. Ellos impulsan una mayor articulación entre ambos mercados y dinámicas, donde el sector privado

muestra mayor adaptación. Adicionalmente las formas de acercar la educación al trabajo y viceversa han sido la sobreeducación, el currículo por competencias, la acreditación y la recertificación de competencias.³³³ Sin embargo, más allá de los nuevos mercados lo más significativo es el acercamiento entre el conocimiento, la educación y el trabajo, lo cual promueve la constitución de una educación continua o a distancia para facilitar la educación permanente que demanda el mercado como componente necesario de valorización del ejercicio profesional.

En el nuevo contexto, los mercados educativos muestran fuertes imperfecciones y desequilibrios. La dinámica de la presencia pública en la prestación del servicio en condiciones de gratuidad, los distintos niveles de regulación, la ausencia de información para la toma de decisiones, el desfase en el tiempo de la formación y el trabajo, la determinación de muchas ofertas no orientadas al lucro y la incertidumbre respecto a las formas de expansión de las tecnologías y el conocimiento, se constituyen en algunos de los componentes que complejizan los distintos mercados universitarios. Las variables que hacen imperfectos los mercados educativos son muy amplias, entre las cuales se encuentran la carencia de información de los niveles de calidad futuros de los estudios, el desconocimiento de los costos futuros de oportunidades o de la oferta futura en los mercados profesionales, así como de los niveles de regulaciones o de restricciones en los mercados laborales futuros.

Es de destacar además que en tanto los mercados laborales actúan en tiempo presente, los mercados educativos actúan en tiempos futuros. Ambos mercados hoy además se mueven a velocidades aceleradas por la expansión

³³³ Rama, Claudio (2010). *Paradigmas emergentes, competencias profesionales y nuevos modelos universitarios en América Latina*. Santo Domingo, República Dominicana: Ediciones Unicaribe.

del conocimiento que tiende a construir más fuertes, frecuentes y complejos desequilibrios entre oferta y demanda de formaciones, y los cambios y reingenierías productivas por la globalización, la apertura y las nuevas tecnologías. Tal situación limita la propia consistencia de la teoría del capital humano ya que esta presupone acceso amplio a información sobre la rentabilidad esperada de las distintas profesiones. Adicionalmente, en tanto la demanda de estudios no está exclusivamente determinada por la tasa de retorno de la inversión, se aumenta el desequilibrio entre la demanda de estudios y la demanda de profesionales. Tal situación no es meramente una imperfección del mercado solucionable con la existencia de información para reducir la incertidumbre, sino que el desfase entre dichos mercados es tanto temporal como estructural por la expansión del conocimiento y los cambios laborales.

La nueva diferenciación institucional con la irrupción de un nuevo sector privado concentrado, junto a un sector virtual e internacional, amplía la tipología universitaria y agrega nuevos elementos en relación con ofertas académicas articuladas más eficientemente a los mercados laborales cada vez más dinámicos, competitivos y globalizados. Estas ofertas aportan un enfoque centrado en competencias más globales, entre las cuales se pueden mencionar las idiomáticas, las internacionales, las interculturales o las informáticas.³³⁴ Esta nueva realidad facilita la mayor articulación en el tiempo entre el trabajo y la educación, más allá de su estructural desequilibrio en tanto oferta y demanda.

³³⁴ Salmi, Jamil (2009). *The Challenge of Establishing World-Class Universities*. Washington: Banco Mundial. Claudio Rama (2010). *Paradigmas emergentes, competencias profesionales y nuevos modelos universitarios en América Latina*. República Dominicana: Universidad del Caribe.

7. Las nuevas tendencias de la educación superior privada

Es difícil desarrollar un escenario prospectivo de la educación superior por la alta cantidad de variables en juego de la política en América Latina así como por la dinámica económica. Un esquema muy general de perspectivas a partir de variables de crecimiento y variables inhibitoras del crecimiento, realizado para Argentina, prevé la coexistencia de dichos escenarios y visualiza que la privatización continuará acentuándose.³³⁵ Otros escenarios se refieren a la declinación de la educación superior privada como espacio institucional.³³⁶

Vista en sus dos modalidades, pareciera que la expansión de la educación privada, tanto a través de la modalidad de existencia de instituciones privadas como de mecanismos de pago directo de los hogares a la educación pública, es una tendencia general, más allá de las diferentes intensidades, las cuales a su vez muestran dos formas distintas de resolver el problema de la elevación de los costos, de la necesidad de aumentar la eficiencia de la gestión y de la libertad de las decisiones. Las dos modalidades en la región, gratuidad en la oferta pública y pago en la oferta privada, que son las modalidades que caracterizan a la educación superior en la región, es altamente probable que se continúen manifestando como resultado de la presión de las determinantes del mercado y políticas, con sus particularidades en las distintas regiones. La mercantilización es parte de un proceso más amplio y complejo relacionado con la sociedad del conocimiento y con la

³³⁵ Del Bello, Juan Carlos y Giménez Graciela (2007). *Mitos y realidades de la privatización de la educación universitaria en Latinoamérica*. Disponible en <https://goo.gl/eBXWxk>.

³³⁶ Levy, Daniel. *An international exploration of decline*. Disponible en <https://goo.gl/RnQgUV>.

importancia de la aplicación de los saberes en los procesos económicos. Esta mercantilización en curso facilitará el proceso de diferenciación, especialización, concentración e internacionalización de la educación superior, en tanto que el sector privado tiende a localizarse en nichos de mercado en los cuales logra ventajas competitivas y se basa en una mayor flexibilidad para ajustarse a las cambiantes condiciones de las demandas de las personas y las empresas. En la región el modelo público basado en la gratuidad continuará y se expandirá amparado en las dinámicas políticas, el crecimiento generalizado de los recursos económicos y los marcos legales que lo preservan. Ello restringirá los modelos de absorción de demanda que basaron la expansión privada desde los 80. Por su parte las mayores exigencias de calidad y las restricciones a la apertura de nuevas instituciones privadas facilitarán una mayor concentración y elitización de las instituciones privadas. La propia diferenciación y expansión institucional privada tenderá a limitarse y reducirse por desaparición, fusión o venta de instituciones junto al traslado de la demanda de sectores de menos ingresos económicos familiares hacia el ámbito público.

Las características del sector privado son diferenciadas a las del sector público en tanto este tiende a una mayor cantidad de alumnos por docentes, ausencia de niveles de investigación significativos, menor cantidad de docentes a tiempo completo, carreras con menos complejidad técnica o menores mercados, mayores niveles de automatización de la gestión, cuerpos administrativos a cargo de la gestión, modalidades de remuneraciones por hora docente, más uso de tecnologías de gestión, lo cual tiende a mayores niveles de eficiencia. Estas prácticas de

gestión sin embargo se están introduciendo en las instituciones públicas, facilitando una relativa tendencia a reducir las diferencias entre ambos sectores.

Si bien el escenario se caracteriza por la existencia de dos modelos de gestión universitarios, se está produciendo la lenta introducción de los instrumentos gerenciales, que caracterizan a las universidades privadas, en la dinámica de gestión de las públicas. Tal situación en algunos casos es parte de procesos más amplios de mercantilización focalizados en los postgrados, la educación continua, la consultoría e inclusive en algunos casos la matrícula de grado.³³⁷ En este sentido, el nuevo escenario de la educación superior muestra instituciones tanto públicas como privadas con modalidades de administración crecientemente similares pero en general manteniendo la gratuidad pública al tiempo que aumenta la regulación pública. Esta lógica de más mercado y más Estado constituye una tendencia en todas las sociedades.³³⁸

En lo educativo el rol del Estado se focaliza en el aseguramiento de la calidad, que fija los parámetros de la competencia no en función de precios, sino de calidad sobre la base de estándares mínimos impuestos de forma sistémica. Las agencias de calidad han promovido un cambio en las modalidades de la competencia entre las universidades privadas, e inclusive públicas, en tanto el mercado autónomamente no promueve estándares genéricos de calidad, sino que muestra la necesidad de regulaciones.

³³⁷ Dada la autonomía, en los casos de ausencia de leyes nacionales, encontramos en muchos países una altísima diferenciación de los precios de las matrículas. En México por ejemplo hay instituciones públicas casi gratuitas, por ejemplo la UNAM, y también universidades muy costosas como la de Zacatecas, mostrando, más allá de una dominancia de matrículas bajas, una infinita diversidad de casos.

³³⁸ Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*, Madrid: Ediciones B.

Las concepciones de la década del 90 que presuponían que el mercado automáticamente sancionaría negativamente los programas de baja calidad se ha verificado que no fueron acertadas ni consistentes, y que es a través de la política pública, y no con una competencia sin regulación, como se garantizan mínimos niveles de calidad de la prestación de los servicios educativos. Sin sistemas de incentivos por objetivos, la regulación se torna aun más necesaria. Aunque los incentivos están aumentando en la región, más para el sector público que para el privado, el riesgo sin embargo es que las regulaciones reduzcan la necesaria heterogeneidad de las instituciones, su flexibilidad de gestión y por ende su capacidad de aprovechar las oportunidades de mercado de formación. Es en la libertad de funcionamiento donde descansa mayoritariamente la capacidad de las instituciones privadas de innovar, y por ende la calidad. Es un frágil equilibrio, ya que también, inversamente, sin regulaciones y estandarizaciones mínimas, se tiende a que algunas instituciones oferten malos servicios. Esto plantea el difícil equilibrio regulador entre la diversidad y el control, entre el bien público y la diversidad, entre la fiscalización y la innovación.

El mundo universitario en los albores del siglo XXI es otro totalmente nuevo y distinto, con diferentes actores y problemas, que aquel que recorrió la educación superior en la mayor parte del siglo XX; se agrega una nueva fisonomía, generada por lógicas y capitales locales e internacionales más complejos, que ha sentado las bases de una nueva fase de la educación superior privada, más regulada, más internacionalizada, de instituciones más grandes, más concentrada, más mercantil, y que por las exigencias de calidad tiende a cubrir las demandas de sectores de ingresos económicos altos y medios con mayores estándares de calidad. La lógica mercantil se ha expandido, y se

han agregado dinámicas basadas en el lucro en sociedades anónimas con gestión más profesional. En algunos países ya existía pero se ha expandido la prestación educativa bajo estas modalidades. En otros países como Brasil, Costa Rica o Perú, se han aprobado marcos normativos que lo han impulsado, o como en Colombia que es actualmente en 2011 el eje de la reforma propuesta por el gobierno de Santos.

Este ha sido a su vez el eje de las tensiones políticas, sobre todo al interior del mundo académico a escala mundial y especialmente en la región, por el bajo nivel de cobro de la matrícula y una alta incidencia de modelos de gratuidad como son los casos a nivel del grado en Venezuela, Ecuador, Uruguay, Argentina, Brasil, Perú. En la CMES (Conferencia Mundial de Educación Superior), realizada en París por la UNESCO en 2009, en el comunicado final “Las nuevas dinámicas de la educación superior y de la investigación para el cambio social y el desarrollo”, se expresaba la preocupación por una educación privada con fines de lucro frente a la educación como un bien público, más allá de que se reconocía que el financiamiento solo público tenía limitaciones en el largo plazo.³³⁹

³³⁹ “La sociedad del conocimiento precisa de la diversidad en los sistemas de educación superior, compuestos por una serie de instituciones con variedad de mandatos y dirigidas a diferentes tipos de estudiantes. Además de las instituciones públicas, las instituciones privadas que persiguen objetivos públicos tienen un papel importante que jugar (...) La educación es un bien público, pero el financiamiento privado debería ser promovido. Aunque todos los esfuerzos deben estar destinados a incrementar el financiamiento público de la educación superior, es preciso reconocer que los fondos públicos son limitados y que pueden no satisfacer las necesidades de un sector en rápido crecimiento. Deben buscarse otras fórmulas y fuentes de financiamiento, especialmente a través de las asociaciones público-privadas”. Disponible en <https://goo.gl/FwvrCD>.

8. La nueva fase de la educación superior privada en América Latina

8.1. La fase de expansión cuantitativa institucional y de ofertas

Desde mediados de los 80, con distinta intensidad, en América Latina se expandió la educación superior privada como derivación del establecimiento de barreras de acceso a la educación pública, una fuerte expansión de la demanda de educación de los hogares asociada a un cambio en el gasto, a una transformación en los mercados laborales que expandió los salarios de los profesionales y a una creciente diferenciación de la educación superior privada a partir de la expansión de estudios terciarios no universitarios, alta flexibilidad administrativa, significativa regionalización y diversificación de su oferta curricular. Podría ser visto inclusive como un momento adicional en el proceso de democratización de la educación superior en la región en tanto contribuyó a facilitar el aumento del acceso. Se la definió como la nueva oleada de la educación superior privada, focalizada en una lógica de absorción de demanda por parte de instituciones con dinámicas de mercado, y se constituyó como un nuevo momento en relación con la oleada anterior de educación privada caracterizada por una educación privada de elites, tanto de origen religioso como laica. Esa nueva oleada fue el escenario que marcó la dinámica de la educación superior de toda América Latina con mayor o menor intensidad, y que en todos los países facilitó un crecimiento de la educación superior privada a tasas de hasta cuatro veces superiores que las de la educación pública en los 90. Tal lógica expansiva permitió alcanzar una situación hacia fines del siglo XX donde la educación privada alcanzó cerca del 45% de la cobertura terciaria.

Tal proceso fue parte de un ingreso de nuevas instituciones terciarias, las cuales entre 1995 y 2005 duplicaron su cantidad hasta casi alcanzar 10.000 instituciones en toda la región como derivación de un crecimiento de 1,3 instituciones por día, con un elevado impacto en términos de inversión, empleo docente, ampliación de la oferta académica, formación de capital humano de la población económicamente activa y modernización de las instituciones universitarias al promover mercados más competitivos. Constituyó esta la fase de efectiva conformación de sistemas de educación superior en la región, y del cambio definitivo del tradicional panorama educativo universitario, que anteriormente era monopolístico público o binario de elite. Se calcula que entre 2005 y 2010 el proceso de expansión institucional continuó, pero a tasas inferiores por las múltiples regulaciones a la creación de nuevas instituciones establecidas.

En la primera parte de la expansión, desde los 80 a los 90, se construyeron sistemas universitarios duales (público-privado; universitarios-no universitarios), y el sector privado mostró problemas de calidad relativos, se focalizó en ofertas de grado, metodologías presenciales, ofertas de baja complejidad disciplinaria a través de instituciones locales promovidas por individuos y en general de tipo familiar, con bajas escalas y estructuradas como microuiversidades, orientadas a sectores de capas medias asociadas a demandas de acceso no absorbidas por las universidades públicas. El financiamiento fue exclusivamente de las matrículas, con ausencia de mecanismos selectivos de ingreso, pago a profesores de tiempo parcial muchas veces de las universidades públicas, dentro de un confuso e impreciso marco normativo en el cual convivían instituciones con y sin fines de lucro, así como de distintas misiones educativas. En general la expansión de dichas

instituciones se produjo con una ausencia generalizada de significativos marcos de regulación de la educación en términos del funcionamiento institucional y del aseguramiento de la calidad de los servicios brindados.

Tal escenario se consolidó en el imaginario colectivo universitario regional a través de un discurso fuertemente crítico sobre el sector privado, peyorativamente definido como universidades patitos, de garaje o de mercaderes, frente a las tradicionales universidades privadas confesionales y públicas autónomas de calidad. Algunas de las manifestaciones más negativas de esta estructuración se han incentivado dada la sobreoferta de instituciones y el decrecimiento de la tasa de expansión de la población de 20 a 24 años, lo cual en ausencia de regulaciones, derivó en un mayor deterioro de la calidad de la educación terciaria, como por ejemplo se ha constatado en muchas instituciones en Perú, Bolivia, Panamá, Nicaragua, México, Brasil, Costa Rica o Paraguay.

8.2. La fase de expansión cualitativa, de concentración e internacionalización

Como hemos referido, nos encontramos frente a otro escenario universitario que está construyendo una nueva fisonomía de la educación superior privada, que permite sostener la existencia de una nueva etapa en su dinámica, más allá de las diferenciaciones nacionales y su propia intensidad en los sistemas universitarios locales. Irrumpe un nuevo mapa en el funcionamiento y en las características de la educación superior privada en la región, no solo marcado por determinantes locales, sino también derivado de tendencias regionales y globales. Entre los cambios podemos referir:

- Desarrollo de fuertes regulaciones públicas sobre la educación privada en casi toda la región que ha derivado en una reducción de la tasa de creación de nuevas instituciones privadas de educación superior y de la oferta de programas, así como un encarecimiento en los costos educativos.
- Altas escalas de cobertura y grandes infraestructuras físicas en términos de laboratorios, aulas y bibliotecas en muchas de sus universidades, que han facilitado alcanzar mayores niveles de calidad en la prestación del servicio.
- Concentración de la matrícula en unas pocas universidades que alcanzan a cubrir las demandas continuas de los sistemas de aseguramiento, a través de escalas mayores, más docentes de tiempo completo y mayor diversidad de ofertas.
- Creación de nuevos mecanismos de financiamiento como el crédito estudiantil (de carácter institucional en Colombia y Brasil, y en toda la región por parte de las universidades, con inclusive amplios sistemas, como en República Dominicana), acceso a fondos públicos en investigación (Brasil) y a los sistemas de incentivos a los investigadores tanto del sector público como privado en muchos países (Venezuela, México, Uruguay, Chile, Argentina, Colombia), así como captación de fondos externos (Brasil, Perú), diferenciación del pago de las matrículas (Perú, Ecuador) y producción de diversos servicios derivados de una focalización también en otros mercados, no solo de grado
- Internacionalización de las universidades a través del ingreso por la vía de la compra de instituciones de grandes inversores extranjeros del sector educativo. Los Grupos Laureate y Apolo ya cubren más de 800.000 estudiantes, que representan cerca del 4% de

la matrícula regional de educación superior con más de 35 universidades en 13 países de la región. Además, la ESP está inserta en múltiples redes, alianzas y asociaciones universitarias internacionales.

- Ampliación de los campos de acción de la educación privada en áreas como el postgrado; la educación continua y la educación a distancia, y donde este sector está cubriendo una porción mayoritaria de la oferta terciaria en estos mercados.
- Regionalización con sedes en todo el país (México, Colombia, Bolivia, Chile, Brasil, Perú), como mecanismo de aumento de las escalas.
- Desarrollo de ofertas *for profit* y diferenciación de las formas de gestión institucional.

Lo anterior ha favorecido el crecimiento del sector privado, más allá del enlentecimiento en su tasa de crecimiento en el último quinquenio, y ha facilitado una modalidad de expansión a través de la concentración fundamentalmente de algunas instituciones, sobre todo de aquellas que funcionan como sociedades anónimas y con una gestión más profesional y que han logrado superar las lógicas familiares o de los grupos de fundadores. Esta dinámica con fines de lucro ha tensionado los sistemas universitarios tradicionalmente públicos en propiedad y fines, y ha reforzado la polarización ideológica entre lo público y lo privado que desde los 80 se fue instaurando en la dinámica universitaria. De esa confrontación se ha generado el concepto de la educación como un bien público y el reforzamiento del modelo de gratuidad público, como en Ecuador y Uruguay, donde se incorporó a la Constitución y a la ley respectivamente.

En esta fase, parte de las instituciones están alcanzando escalas que permiten cubrir diversidad de ofertas y por ende mejores niveles de calidad. En varios de estos casos inclusive han comenzado a conformarse como grandes grupos educativos con captación de recursos a través de la Bolsa de valores o de alianzas internacionales, que han ampliado sus niveles de financiamiento. Muestran además un cambio en las formas de funcionamiento competitivas con mayores niveles de eficiencia en términos de formas organizativas, de diversidad y mayor complejidad de ofertas y de modalidades pedagógicas.

Parecería constatarse que la concentración se ha dado en torno a instituciones más selectivas, a los segmentos menos populosos de los quintiles más ricos y a carreras universitarias. Sin embargo, en algunos casos se muestra que esa ha sido una primera etapa del proceso, y que la concentración muestra diversas oleadas, con un primer movimiento focalizado en los sectores de más ingresos, para pasar posteriormente en un segundo movimiento, hacia los sectores de los quintiles más pobres y donde participan destacadamente instituciones que ofertan carreras técnicas, con baja concentración y un mercado altamente fragmentado. El aumento de los ingresos económicos en la región está permitiendo que estos sectores pasen de instituciones privadas no universitarias a servicios universitarios, ampliando el mercado de la dinámica de concentración desde los sectores de elite con mayor elasticidad en el precio de sus ofertas, y por ende de niveles de renta, a otros nichos de menores ingresos pero que a medida que se alcanzan niveles de escala superiores, facilitan ofertas con mejores servicios de calidad a precios inferiores. Es una dinámica continua de demandas más diversas de acceso, que en múltiples dimensiones son cubiertas por una parte del sector privado, el cual accede a superiores escalas

y puede brindar los servicios a mejor calidad y menores precios, facilitando la continuación del ciclo de aumento de la demanda y sucesivamente un nuevo ciclo, acicateado por exigencias de estándares o rechazo de aprobación de trámites que contribuyen a reforzar las tendencias a la concentración.

Esta nueva fase de la educación superior privada facilita una mayor diferenciación, inserta en lógicas internacionales, sujeta a mayores regulaciones y con mayor consolidación institucional. Sin embargo, los cambios no se reducen a las particularidades de la educación privada, sino que estamos también frente a un cambio en las demandas educativas en términos demográficos, sociales y laborales, y en los propios sistemas de educación superior, como consecuencia de la creciente flexibilización de los mecanismos de acceso en las universidades públicas por múltiples presiones políticas y demandas de equidad, los cuales han comenzado a flexibilizar sus tradicionales mecanismos restrictivos de acceso. Ante ello la educación superior privada es compelida a responder con mayores niveles de eficacia (fundamentalmente informatización y concentración) y calidad (aumento de los niveles de formación de los docentes y mayores controles internos y externos).

La educación superior pública y privada funciona bajo una tensa dinámica política y de mercado de permanente acción y reacción. Históricamente la propia aparición y desarrollo de la educación superior privada ha promovido cambios en la educación superior pública. En casi toda la región desde los 2000 la tasa de expansión de la matrícula pública aumentó al calor de mayores recursos públicos asociados al crecimiento económico. En Brasil, Venezuela y Bolivia se constatan cambios en los mecanismos de acceso a las tradicionales universidades públicas como

derivación de políticas públicas, lo que busca revertir la expansión de la educación privada. En Colombia, Brasil, Costa Rica y México se verifica un impulso a la educación a distancia pública a menores costos para competir con la expansión privada. En Argentina, Uruguay, Venezuela y Ecuador se ha buscado limitar la educación privada a través de controles administrativos y generalmente plazos excesivos de resolución.

Una de las características de la nueva fase es el aumento de la diferenciación de las universidades entre microuniversidades con bajos estándares y otras instituciones privadas en general de elites. En el nuevo contexto, hay una diferenciación entre algunas de las viejas o nuevas microuniversidades, junto a otras que tienen un mayor nivel de concentración, elevadas matrículas, estándares superiores de calidad, carreras académicas de sus docentes, oferta muy diferenciada de programas, gestión muy gerencial y mayor cantidad de profesores de tiempo completo con mayores perfiles de formación. Mientras que en la fase anterior convivían, con menores niveles de diferenciación, en la actual fase se amplían dichas diferencias, y en tanto que unas se estancan, reducen su porción de mercado o tienden a desaparecer, las otras crecen, se concentran, se internacionalizan y llegan a alcanzar los mismos estándares, o aun superiores, que muchas de las universidades públicas tradicionales. En muchos casos, dados por marcos de sociedades anónimas, ambos procesos se refuerzan a través de la venta de las microuniversidades, lo cual acentúa la concentración. Tal ha sido la dinámica en México, Brasil y Costa Rica.

Una parte de este nuevo sector está asociado al ingreso de empresas extranjeras o a la venta de universidades a otros grupos locales o extranjeros.³⁴⁰ Este ingreso de nuevos proveedores conforma la dinámica tripartita de universidades públicas, privadas nacionales y privadas internacionales.³⁴¹ La presencia internacional también ha impulsado, bajo una lógica política de reacción inversa y defensiva, la introducción del concepto del “bien público”, ya que a la expansión de la educación privada internacional, de hecho plantea la introducción del “bien privado internacional” como eje tanto regulador como de funcionamiento. Es parte de la discusión del nuevo escenario de la educación superior donde la regulación, lo internacional, la mercantilización y la concentración se constituyen en tendencias que derivan en lógicas políticas de regulación, y al mismo tiempo una presión por un mayor financiamiento a la educación pública.

La educación superior privada se expresa con más fuerza en aquellas áreas en las cuales compite con el sector público sobre lógicas de mercado. Tal es la situación en el mercado del postgrado que en general es pagante en toda la región. Bajo esta dinámica, la oferta privada en el postgrado es superior a la pública en el grado en todos los casos. Como derivación de la expansión de las demandas generalizadas de postgrado, el porcentaje de estudiantes

³⁴⁰ El grupo brasilero Estacio de Sá, que tenía inversiones fuera de Brasil, ha abandonado sus planes y ha vendido algunas de esas instituciones foráneas a grupos locales. En cambio, el grupo mexicano propiedad de UNITEC vendió su sede local en México y sus sedes en Costa Rica y Panamá al grupo internacional Laureate.

³⁴¹ Rama, Claudio (2006). *La Tercera Reforma de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. Las proyecciones permitirían considerar un sector público con el 52% de la matrícula, un 44% privado nacional y un 4% privado internacional. El grupo Laureate es la organización universitaria internacional más grande de la región con 31 instituciones de educación superior y una matrícula combinada del entorno de 750.000 alumnos, que significaría el 3,75% de la matrícula total regional.

de postgrado en las instituciones públicas en toda la región bajó del 76% en 1994 al 68% en el año 2000, y ha continuado bajando.³⁴² Para 2010 se calcula que el ámbito privado puede ser superior al público en el postgrado, gracias a las ofertas de especialización y a las ofertas profesionalizantes con alta flexibilidad a través de cursos nocturnos y sabatinos. El incremento del peso de los postgrados privados en la región es parte del proceso de privatización de la educación superior, pero esto no se refiere exclusivamente al crecimiento del sector privado y a la capacidad de gestión, sino que se ve reforzado por el hecho de que las ofertas de postgrados públicos en casi toda la región son pagantes, lo cual plantea una dinámica competitiva en el postgrado sobre reglas de mercado y no sobre reglas administrativas de cupos como en el grado, y por ende sobre bases más similares, donde privan flexibilidades, calidad, currículos y pedagogías.

8.3. El nuevo rol político de la educación superior privada

El sistema universitario público en América Latina ha tenido siempre un fuerte rol político dado por su peso en las sociedades y por su propia evolución histórica como factor de construcción y movilidad de las capas medias. En ese contexto, la universidad privada en el siglo XX nació intentando ofrecer una lógica de servicio no tamizada por

³⁴² La realidad sin embargo no es uniforme en todos los países. Mientras que en Bolivia el sector privado representó el 35,4% de la matrícula para 2000, en Argentina, para el 2001, el 19,8%, y en Ecuador el 26,06%; a diferencia de ello, en República Dominicana el 63,6% de los estudiantes de postgrado están en el sector privado para ese año; al tiempo que en Puerto Rico fueron el 58,8%. En Venezuela, por ejemplo, para 1973 los cursantes de postgrado en instituciones privadas eran apenas el 3,7%, y treparon hasta el 31,2% para el año 2003. Para 2004 la matrícula del sector privado en los postgrados era el 79% en Panamá, para 2005 era el 63,4% en República Dominicana, en 2006 era el 49,3% en México, en tanto que en 2008 era el 64,8% en Colombia y el 84,6% en El Salvador, todos guarismos muy superiores a la incidencia del sector privado en el grado.

la dinámica política. Sin embargo, con su expansión, con el aumento de las tensiones entre la oferta pública-privada, con el aumento de las regulaciones, las instituciones privadas han asumido también crecientemente un rol político, bien sea por su articulación con determinados partidos, como por el sector que demanda sus servicios o por el perfil empresarial de su oferta. En algunos casos esa inserción se da por la participación de sus cuadros académicos o directivos en el sistema político, bien sea como accionistas o como gestores.³⁴³ El nuevo contexto de confrontación y de políticas públicas de aumento de regulación ha incrementado el rol político de la educación superior privada en casi toda la región, lo que ha promovido sus alianzas políticas para responder a las pretensiones de una mayor injerencia reguladora y defender sus intereses, que no son meramente económicos sino académicos, e inclusive filosóficos e ideológicos (Venezuela, Bolivia, Ecuador, Uruguay o Brasil). Ello ha sido una derivación de su lógica de autorización inicial por parte del sistema político, de la dinámica creciente de enfrentamientos con el sector público universitario, y de su propio crecimiento, de los sectores sociales que se articulan a ellas, y del peso destacado que ha tenido la regulación y los aparatos ministeriales en el funcionamiento y la existencia misma de la educación superior privada.

³⁴³ Un caso significativo y diferenciado, por su connotación ideológica, ha sido el ingreso masivo de destacados cuadros universitarios del gobierno de Bachelet en las universidades privadas del Grupo Laureate. Dos ex directores connotados de educación superior del Ministerio de Educación y la secretaria ejecutiva de la agencia de evaluación han pasado a los cuadros directivos de las distintas universidades del Grupo en el país a pocos meses del cambio político. En Brasil existe un grupo parlamentario de defensa de la universidad privada, y en Paraguay, los mismos políticos son propietarios de universidades.

Al pasar el sector privado de un modelo de negocios basado en la cobertura de elites a uno de cobertura de masas, también alcanzó dimensiones económicas y políticas muy superiores y diferenciadas que en las fases anteriores y por ende un rol en la lógica de la política pública. Más aun, el posicionamiento de los distintos actores en relación con la educación privada se constituyó en una definición política ideológica de los partidos. La educación privada en este sentido, siguiendo la tradición de la universidad pública latinoamericana, es también un actor político que ha ido articulando a su vez diversas banderas y posiciones en relación con temas como la libertad y la diversidad de la oferta, la autonomía de gestión,³⁴⁴ el concepto de calidad asociado a la empleabilidad, el financiamiento asociado a la contraprestación efectiva de un servicio y a la eficiencia de titulación.

³⁴⁴ Ver al respecto las diversas posiciones sobre la libertad de gestión o autonomía del sector privado, y también público, en Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) (2004). *Autonomía universitaria: un marco conceptual, histórico y jurídico de la autonomía universitaria y su ejercicio en Colombia*, Memoria, Bogotá: ASCUN.

El negocio universitario for profit en América Latina

1. La educación superior privada en América Latina. 2. El contexto de la nueva fase de la educación superior privada en América Latina. 3. Las distintas lógicas for profit y non profit del sector privado en la educación. 4. Principales grupos económicos internacionales en el mercado universitario en la región. 5. Marcos institucionales de la inversión for profit en la región. 5. Tendencias y conclusiones

La educación superior privada ha ingresado en casi toda la región en una nueva fase marcada por un cambio de la oferta en términos de las instituciones, la lógica económica y los mercados a los cuales se orienta. El presente artículo sobre los negocios universitarios se focaliza en describir la irrupción de nuevas modalidades de la oferta presencial por parte de grupos internacionales o de universidades locales aliadas con dichos grupos.³⁴⁵ El análisis se focaliza en identificar y describir los alcances de la dinámica *for profit* e internacional en la oferta universitaria

³⁴⁵ Hay otra presencia internacional en la región dada por ofertas transfronterizas de origen americano en los países angloparlantes del Caribe con algunos niveles de apoyos presenciales que no son objeto de este análisis. Al respecto véase Didou, Silvie (2005). *Internacionalización de la educación superior en América Latina*, México: ANUIES- IESALC.

latinoamericana, analizando tanto las características de los grupos internacionales como los marcos normativos de los distintos países que permiten esa oferta.

1. La educación superior privada en América Latina

La prestación del sector privado en la provisión de servicios educativos ha estado en la génesis de la educación superior en América Latina, pero recién en los 70 del siglo pasado volvió a adquirir protagonismo y contribuyó a conformar el modelo dual público-privado que caracteriza a la región. Ese crecimiento de la prestación privada se produjo con diversa intensidad en los distintos mercados educativos para aquel entonces, siendo uno de los elementos característicos la oferta a través de proveedores, en general de nuevas universidades sin fines de lucro y no religiosas, sino de grupos laicos o de empresarios individuales que se focalizaron en un tipo de estudiantes que por diversos motivos no accedía anteriormente a la educación terciaria pública.

Tradicionalmente en la región la oferta privada de educación superior se focalizaba en sectores de elites a través de instituciones de orientación religiosa sin fines de lucro, que cubrían demandas que no eran atendidas por la oferta pública. A medida que las demandas de acceso fueron aumentando, las universidades públicas ante las limitaciones de recursos presupuestales, políticas de calidad o marcos normativos, establecieron mecanismos selectivos de acceso, que en general tendieron a elitizar socialmente dichas instituciones en un contexto de demanda de acceso de nuevos sectores, lo cual a su vez creó una demanda excedente que, en parte, fue cubierta por la irrupción de un sector privado diferenciado y orientado a esos

nichos de mercado y con un mayor perfil comercial. Bajo estas restricciones, la oferta privada se perfiló en absorber las demandas de aquellos que no lograban acceder o ser retenidos en las universidades estatales, y que en general tenían menores niveles de capital cultural, en tanto la selección era académica.

Así, en aquel contexto el aumento del nivel de cobertura en cantidad y calidad fue posible de cubrir mediante un modelo dual público-privado y no exclusivamente mediante el gasto público. Se consideró entonces en algunos países que dado que una parte de los beneficios dominantes de la educación superior eran privados, esos estudiantes debían dar un aporte privado en su financiamiento, pero tales políticas, dominantes en Europa y USA, no se desarrollaron en la región con la excepción de Chile.³⁴⁶ Con ello las restricciones aumentaron y la matrícula privada creció en la región en forma superior a cualquier parte del mundo.

Sin embargo, en los últimos años se han sentado las bases de una nueva fase de la educación superior privada en la región derivada del aumento de los recursos y por ende de la oferta pública, y la irrupción de regulaciones y controles de calidad sobre la educación privada en el marco de un nuevo paradigma de revalorización de la educación como un bien público. Ante estos cambios, la oferta universitaria privada está frente a un nuevo escenario competitivo como consecuencia del aumento de los costos por mayores exigencias de calidad y de mayor oferta pública en condiciones de gratuidad. Históricamente la

³⁴⁶ El caso chileno demuestra que el cobro de la matrícula por el sector público en similar intensidad al sector privado no detuvo la expansión privada, sino que lo determinante fue su absorción de la demanda excedente a partir de los niveles de selección de los cupos y demás restricciones, junto al aporte financiero público.

dinámica del funcionamiento de la universidad privada ha estado asociada a las características de la oferta pública, a sus niveles de calidad, a los sectores sociales y regiones que cubre y fundamentalmente a sus sistemas de selección de acceso a los estudiantes. En tal sentido, la oferta privada tiende a cubrir nichos de demandas que no satisfacen las instituciones públicas, y está sujeta a las propias evoluciones y cambios de la política pública en materia de educación superior, dado su perfil generalizado de oferta gratuita. Ello en tanto en condiciones de igualdad de la oferta, las personas tienden a seleccionar aquella más barata y por ende, la educación privada financiada por la matrícula siempre se estructurará sobre la base de su selección competitiva frente a una oferta pública que en la región es predominantemente de casi o total gratuidad.

Las variables de ajuste y determinantes del gasto de las familias en educación superior giran entonces alrededor del tipo y diversidad de las ofertas disciplinarias, los criterios de selección o la calidad dada por el valor de las certificaciones como mecanismos competitivos frente al sector público. Las variables dominantes de la oferta privada tendrán que ser entonces el más fácil acceso, su mejor localización, el nivel de la calidad y la pertinencia, la pertenencia a grupos sociales específicos, u otras ventajas competitivas distintas al precio.³⁴⁷ Sin duda, la competencia frente a una oferta gratuita finalmente está condicionada por la comparación de las tasas de retorno esperadas entre ambos niveles de formación profesional si hubiese infor-

³⁴⁷ Algunos estudios muestran que el precio es un factor competitivo muy reducido de las instituciones educativas. Osvaldo Paes de Brito (2012). *Definição de preço e valor como estratégia de marketing na satisfação e fidelização dos clientes. Análise das instituições de educação superior*. Tesis de Maestría en Administración de Empresa. Montevideo: Universidad de la Empresa.

mación pertinente y los agentes fueras racionales.³⁴⁸ Pero más allá de estas determinantes, se constata que en el nuevo escenario de educación superior irrumpen otros componentes, como la creciente presencia de grupos internacionales y de una dinámica *for profit*, como expresiones también, en un contexto internacional particular, de los nuevos niveles de competencia en los mercados universitarios, en tanto contribuyen a obtener escalas, inversiones y lógicas de gestión que pueden responder más eficientemente a los nuevos entornos competitivos de la política pública.

2. El contexto de la nueva fase de la educación superior privada en América Latina

La educación superior *for profit* es una realidad reciente en América Latina que existe donde están matriculados más del 65% de los estudiantes de la región, más allá de que en todos los países hay dinámicas comerciales, alianzas económicas con lógicas de beneficios, de contratación o tercerización con sociedades anónimas o inclusive venta de sus participaciones por parte de los propietarios de las asociaciones civiles o fundaciones. La dinámica *for profit* es una de las nuevas expresiones de la mercantilización y de la internacionalización de la educación superior que ha sido poco analizada y que sin embargo en algunos países se está constituyendo en el sector universitario más dinámico en términos de crecimiento de la matrícula y de las

³⁴⁸ Véase Rama, Claudio (2010). "La irrupción de nuevos modelos socioeconómicos, paradigmas educativos y lógicas económicas de la educación", *Universidades* Año LX, N° 46, julio - septiembre, UDUAL, México; San Segundo, Jesús, M. (2001). "Economía de la educación", *Síntesis educación*. España; Villa Arcilla, Leonardo (2001). *Economía de la educación*, Bogotá: Universidad de Los Andes.

inversiones. Ella se constituye en uno de los componentes de la nueva fase de la educación superior en la región marcada por crecientes regulaciones de calidad, concentración de la matrícula privada, grupos internacionales y expansión de la oferta pública en un contexto expansivo de las economías. En los últimos años además este sector ha sido alrededor del cual se ha posicionado la dinámica política nacional y no solo universitaria, bien como consecuencia de los intentos de impulsar ese marco legal para incentivar inversiones educativas, como se propuso en Colombia, bien para rechazar esas posibilidades y aumentar la oferta gratuita, como está siendo actualmente debatido en las calles de Chile.

La educación *for profit* en la región es una derivación del avance de las lógicas mercantiles, de la firma de tratados de libre comercio con Estados Unidos, de marcos normativos establecidos en la década del 90 y de una dinámica económica más competitiva, en tanto en toda la región donde existen sistemas de gestión a través de sociedades anónimas con fines de lucro, estas instituciones han crecido y ocupado porciones de mercado mayores a las de las instituciones basadas en otras formas de gestión sin fines de lucro.

Asociado a la educación *for profit* se verifica además el ingreso de varios grupos internacionales a través de la adquisición de universidades locales desde inicios de la década pasada y con más intensidad en el último lustro. El ingreso de estos nuevos proveedores es parte de la creciente internacionalización de los procesos educativos, que al tiempo están creando amplias tensiones en tanto las dinámicas tradicionales universitarias eran casi

exclusivamente locales.³⁴⁹ La tensión es también una derivación de la mayor presión competitiva interinstitucional, dado que se constata que los grupos internacionales y la lógica *for profit* alcanzan elevados niveles de rentabilidad sobre sus inversiones, tienen mayor capacidad de movilizar recursos y de invertir, una relación costo-calidad más eficiente y que introducen modelos educativos más innovadores.³⁵⁰ También para otros analistas simplifican los procesos educativos a competencias laborales, estandarizan los procesos de enseñanza y reducen la capacidad crítica de pensamiento.

Junto a la internacionalización tradicional definida anteriormente como cooperación, se ha asistido en la década pasada al ingreso de nuevos proveedores expresados en grupos empresariales externos orientados fundamentalmente a ofertar educación en forma presencial a través de instituciones *for profit* en la región, cuya procedencia dominante es los Estados Unidos. Allí, este marco de gestión ha facilitado la creación de grandes grupos universitarios con una creciente porción del mercado de educación privada terciaria, que ha facilitado sus procesos de internacionalización hacia los distintos mercados

³⁴⁹ En la década pasada las universidades públicas y muchas privadas exigieron a los gobiernos de la región que no incluyeran el rubro de educación en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio. En Argentina, se ha presentado un proyecto de ley (2011) para limitar y regular el ingreso de universidades extranjeras al país, que entre otras cosas plantea que no pueden ser *for profit* en su país de origen y que deben establecer alianzas documentadas y autorizadas con las instituciones locales.

³⁵⁰ Por ejemplo, el Grupo Laureate en la región tiene enfoque por competencia curricular, fuerte acento en asignaturas informáticas, inglés, programas de movilidad estudiantil al interior del grupo, sistema tutorial de seguimiento estudiantil, sistemas estandarizados de recursos de aprendizaje y apoyo en plataformas digitales al proceso de enseñanza, o el Grupo Kroton de Brasil, que además apoya a los docentes con repositorios de preguntas para las evaluaciones, sistemas estandarizados de los sistemas de evaluación y apoyo al aprendizaje con especialistas curriculares.

latinoamericanos. Además, la educación *for profit* se ha incorporado también en las legislaciones de otros países desarrollados, entre los cuales se cuentan Japón e Inglaterra en 2004 y Canadá en 2005, con lo que se están conformando mercados cada vez más competitivos bajo estas modalidades a escala global. Muchos de ellos cotizan en bolsa, de donde provienen parte de las fuentes financieras de sus inversiones y adquisiciones locales.

Sin embargo, es necesario destacar que la dinámica *for profit* se puede localizar tanto en los países donde hay marcos normativos que permiten el funcionamiento de las universidades bajo sociedades anónimas como también donde se imponen las figuras de fundaciones o asociaciones civiles como marco de gestión institucional. Aunque en ambos casos se producen amplios sistemas de tercerización y subcontratación de servicios educativos o de apoyo, en estos últimos estas figuras empresariales son además el mecanismo para transferir beneficios, tal como es analizado en el presente ensayo en el caso de Chile. Sin embargo, también es necesario destacar que se han detectado en la región inclusive casos donde las universidades religiosas transfieren a sus órdenes y congregaciones parte de los beneficios de su gestión.³⁵¹

Todo lo anterior torna difícil identificar el mercado y la dimensión real de la educación *for profit* en la región y muestra el riesgo de reducirla a los países e instituciones

³⁵¹ En Colombia hubo un fuerte litigio público entre los montos que transfería la Universidad de San Buenaventura en Cali a la orden de los franciscanos por concepto del uso de los terrenos o de la dependencia de la congregación. En muchas universidades los grupos religiosos viven en residencias de la universidad. En otros, estas pagan a religiosos que realizan tareas misionales en otros niveles educativos. En tanto las utilidades no se reinvierten sino que se transfieren a los propietarios de las instituciones y a otras actividades externas, se está ante dinámicas con fines de lucro. En algunos países las universidades están entre las fuentes de recursos más importantes de algunos de los grupos religiosos cada vez más diversos y pequeños relativamente.

que funcionan bajo sociedades anónimas. Sin embargo, es de destacar que los datos parciales en los países donde tal tipología institucional es legal permiten constatar la existencia de un alto corrimiento de la dinámica institucional desde las universidades sin fines de lucro de gestión familiar o corporativa, hacia su funcionamiento con marcos que permiten fines de lucro, lo cual está dando como resultado un aumento del porcentaje de matrícula que estas cubren. Salvo las universidades religiosas y algunas de elite, en general se constata que una alta cantidad de instituciones, total o parcialmente, han ido pasando su gestión –o una parte de su facturación– a través de sociedades anónimas, como mecanismo dominante para transferir dividendos.³⁵² Así, mientras que el porcentaje de la matrícula privada no se ha alterado significativamente en la década, si ha habido, al interior de la educación privada, un aumento de la incidencia de la educación *for profit*.

3. Las distintas lógicas *for profit* y *non profit* del sector privado en la educación

La gestión privada de las instituciones de educación superior se puede diferenciar entre *for profit* y *non profit*. La primera se expresa en una dinámica orientada al lucro y donde del total de utilidades obtenidas por la actividad económica de las universidades, si bien una parte es reinvertida

³⁵² Perú ha sido el caso más notorio de este proceso de transformaciones, el cual allí fue además incentivado por otro marco normativo que estableció una diferente lógica de distribución del poder entre ambos tipos de instituciones. Mientras que en las instituciones sin fines de lucro, los rectores no pueden eternizarse en los cargos y debe ser el claustro el que elija a las autoridades, en las que funcionan bajo el marco de sociedades anónimas, los rectores, en tanto propietarios, pueden estar permanentemente en los cargos. Tal marco contribuyó a separar más radicalmente las instituciones privadas de educación superior orientadas al lucro de las instituciones públicas pero de gestión privada.

normalmente en el funcionamiento y el crecimiento de la institución, otra parte se transforma en ganancia directa para sus dueños a través del pago de dividendos. Tal realidad se produce cuando los marcos normativos permiten gestionar las instituciones a través de sociedades anónimas. En tales casos la política tributaria (nivel impositivo o desgravaciones) se constituye también en un instrumento de la política educativa. Sin embargo, en muchos casos la obtención de beneficios se puede realizar no solo directa y legalmente a través de una gestión de sociedades anónimas, sino en forma indirecta por medio de asociaciones civiles o fundaciones, las cuales aunque formalmente no están orientadas al lucro, a través de su giro comercial desarrollan mecanismos que permiten transferir a terceros parte de las utilidades vía precios, mediante negocios de coparticipación, acuerdos a resultados o contratación de servicios. Las prácticas que posibilitan la creación y distribución de utilidades con terceros se pueden dar en muchas de las actividades de la gestión de las instituciones de educación superior, tales como el desarrollo de empresas médico-clínicas; el establecimiento de fundaciones y sociedades *ad hoc* para tener un mayor margen de maniobra; el ofrecimiento de programas de capacitación a empresas; la contratación de proyectos con el Estado; la administración de canales de televisión, radios, editoriales y laboratorios; la organización de parques tecnológicos; el suministro de asesorías expertas y estudios o inclusive la coparticipación con equipos docentes, centros de investigación o instituciones para ofertar cursos de todo tipo.³⁵³

En las instituciones universitarias sin fines de lucro, la totalidad de las utilidades generadas por la actividad deben ser reinvertidas en su mismo proyecto educativo

³⁵³ Brunner, José Joaquín (2012). "Lucro e ideales: mil años de debates". *El Mercurio*, 24 de junio, Chile.

donde fueron generadas, y por lo tanto sin una distribución de las ganancias entre los miembros de la sociedad jurídica que la dirige. Sin embargo en muchos casos ellas participan en negocios con terceros en los cuales la lógica se basa en la obtención de beneficios, y su distribución hace complejo delimitar claramente las fronteras del lucro. En la medida que el marco legal se ha ido modificando en algunos países, la lógica *for profit* se ha ido visualizando más ampliamente.

Jurídicamente en la región, en varios países se ha introducido en los últimos años la posibilidad de funcionar como sociedades anónimas, lo cual ha ido diferenciando más claramente a las instituciones e inclusive develando una realidad que ya existía previamente al establecimiento de estos nuevos marcos normativos en varios países. Como se ve en el cuadro a continuación, en los países donde el marco normativo permite el funcionamiento como sociedades anónimas, la participación privada, no ponderada, es del orden del 50,3%, mientras que donde la participación no permite funcionar bajo sociedades anónimas, la misma participación del sector privado es menor al alcanzar 39,2%. Cabe sin embargo destacar que este dato podría estar inflado por la situación de Chile, donde si bien está jurídicamente establecido que las universidades no pueden tener lucro, las evidencias demuestran ampliamente que existen dinámicas de lucro en la gestión de muchas de las instituciones importantes del sistema universitario privado. La media no ponderada de la presencia privada en la matrícula tomando 16 casos es 44,7%. Se calcula que la media ponderada de participación de la matrícula privada para 2010 estaría en el entorno del 48-49 %.³⁵⁴ La dimensión de la población de los países en los cuales los negocios

³⁵⁴ Rama, Claudio (2012). *La nueva fase de la universidad privada en América Latina*, Montevideo: UDE - Magro.

universitarios pueden funcionar bajo lógicas *for profit*, que se incorpora también en el cuadro, permite considerar que este sector universitario continuará creciendo.

Marcos normativos de la gestión universitaria y presencia privada

Situación jurídica <i>for profit</i> y <i>non profit</i>	Países de América Latina	Países con TLC con USA	Incidencia matrícula privada	Media no ponderada de la matrícula	Incidencia de la población
Países donde el marco normativo permite la gestión de instituciones de educación superior a través de sociedades anónimas	México	Sí	37%	50,3%	65%
	Honduras	Sí	36%		
	Costa Rica	Sí	65%		
	Perú	Sí	58%		
	Bolivia	No	25%		
	Brasil	No	73%		
	Panamá	Sí	28%		
	Paraguay	No	81%		
Países donde el marco normativo de gestión universitario es sin fines de lucro	El Salvador	Sí	65%	39,2%	35%
	Dominicana	Sí	50%		
	Venezuela	No	27%		
	Nicaragua	Sí	s/d%		
	Guatemala	Sí	s/d%		
	Colombia	Sí	46%		
	Ecuador	No	19%		
	Chile	Sí	70%		
	Argentina	No	25%		
	Uruguay	No	12%		
	Total regional		48%	44,75%	100%

La lógica del lucro aumenta en la medida que las universidades penetran en dinámicas de mercados competitivos y en el desarrollo de estrategias de crecimiento y de inserción que implican construir alianzas con diversos agentes económicos y sociales, realizar inversiones mayores y diferenciar su cartera de actividades comerciales. Ello plantea como una gran dificultad la identificación de la incidencia de la oferta *for profit* y *non profit* en los distintos mercados educativos. En nuestro relevamiento nos referiremos exclusivamente a la modalidad de oferta educativa a través de sociedades anónimas en los diversos países de América Latina y que expresamente permiten la distribución de utilidades a los accionistas, así como en los países como Chile y Colombia, donde parecen existir dichas dinámicas *for profit* y hay un debate público en la materia.

Para un análisis más profundo, correspondería ampliar la tipología de las instituciones de educación superior alrededor de los temas de los beneficios. Se podría diferenciar dichas instituciones en las siguientes:

1. Universidades privadas sin fines de lucro, pero que además de financiarse por la matrícula o de grupos empresariales o religiosos obtienen apoyos financieros públicos directamente (Chile, Ecuador).
2. Universidades privadas sin fines de lucro y que tienen exoneraciones impositivas (toda la región).
3. Universidades privadas con fines de lucro pero que funcionan con exoneraciones de impuestos (Perú, Paraguay).
4. Universidades privadas gestionadas por sociedades anónimas, en el marco de dinámicas económicas bajo las cuales existen mecanismos y sistemas de exoneraciones impositivos por la prestación de distintos servicios educativos (Panamá, Brasil).

5. Universidades privadas gestionadas por sociedades anónimas con fines de lucro que pagan los impuestos a la renta de sus respectivos países como cualquier otra sociedad anónima (México, Costa Rica, Honduras).
6. Universidades privadas gestionadas finalmente por sociedades anónimas con fines de lucro que están integradas en grupos nacionales e internacionales (Chile).

La introducción de la posibilidad de gestión bajo sociedades anónimas, y por ende con fines de lucro, ha sido un proceso gradual y continuo en la región, probablemente hasta el conflicto de Chile. Más allá de los intereses de actores específicos, tal proceso parece haber sido un corolario de la propia diferenciación institucional de la oferta privada a partir de universidades familiares y de diversos grupos empresariales, que en el marco competitivo impulsaron lógicas mercantiles a través de gestión de mercado y de obtención y distribución de beneficios asociados a las inversiones o a las utilidades. Hubo un aumento de la competencia que mostró limitaciones a las universidades a funcionar bajo lógicas de mercado a través de fundaciones o asociaciones civiles para responder con eficiencia a tales desafíos.³⁵⁵ Se sostiene la existencia de amplias limitaciones a una gestión eficiente tanto en lo administrativo como en lo financiero mediante fundaciones y asociaciones.³⁵⁶ En tal sentido, el funcionamiento estatutario a través de sociedades anónimas facilita una

³⁵⁵ En Perú, una universidad privada ha pasado a funcionar como sociedad anónima para tener más eficiencia de gestión y contratación, pero no distribuye beneficios ya que su paquete accionario es propiedad de la asociación civil preexistente.

³⁵⁶ Caballero, Osvaldo y Lamattina, Oscar (2010). *El financiamiento de las universidades de gestión privada*. Mendoza: Universidad del Aconcagua.

mayor capacidad de gestión competitiva de las instituciones y el acceso a nuevas fuentes financieras por medio de inversiones externas directas o de fondos procedentes de la bolsa a través de IPO de las universidades. En algunos países donde el marco normativo mantuvo la figura de fundaciones o asociaciones sin fines de lucro, muchas de las inversiones adicionales para impulsar el crecimiento de las universidades se realizaron mediante la inversión en la construcción de inmuebles por parte de sociedades anónimas que alquilaban su uso a las universidades, tanto a través de sociedades espejos como de otras empresas. Algunas instituciones sin fines de lucro en la región se han beneficiado de aportes económicos externos, como por ejemplo los realizados por el Opus Dei, los jesuitas u otros grupos religiosos que cedían sus inmuebles en tanto no buscaban un retorno económico para sus inversiones, mientras que otras instituciones sin esas posibilidades han debido recurrir a mecanismos de mercado, no bancarios, para acceder a las inversiones requeridas, en tanto no podían realizar dichas inversiones con los flujos de ingresos de las matrículas.

Las instituciones privadas sin fuentes de recursos especiales o sin capacidad de acceder a recursos bancarios suficientes y convenientes han estado enfrentadas al desarrollo de dinámicas económicas para facilitar dichas inversiones externas a cambio de asegurar determinados retornos a los inversores, dada la carencia en algunos países de esos apoyos públicos. Esto ha dado origen, en algunos casos, a sociedades inmobiliarias que consiguen recursos, y construyen y arriendan esos inmuebles a las universidades a cambio de beneficios. Muchas veces las utilidades internas se transfieren y terminan en la base de las inversiones en dichos inmuebles, pero que son propiedad personal de los miembros de la sociedad. Chile ha sido un

ejemplo de esta modalidad de transacciones entre universidades y entidades relacionadas, como sociedades inmobiliarias, o inversores privados.³⁵⁷

Los impulsos a la introducción de dinámicas *for profit* no responden exclusivamente a dinámicas locales. El Banco Mundial, por ejemplo, considera que la introducción del nuevo sector privado *for profit* es una expresión de la incorporación de nuevos actores educativos que impulsa la internacionalización de la educación superior a escala global.³⁵⁸ Tampoco como referimos es una tendencia solo en la región, teniendo en cuenta la alta incidencia privada en América Latina, sino que se está procesando a escala global. Es de destacar sin embargo que el sector *for profit* en la región ha estado creciendo en el marco de la propia expansión de la oferta *for profit* de los Estados Unidos. Allí la Association of Private Sector Colleges and Universities (APSCU) representa a más de 1.000 instituciones de educación superior con fines de lucro en el país, que atienden al 12% de la matrícula. Sus estudiantes además contratan el 26% de todos los préstamos estudiantiles, y las becas y préstamos federales representan hasta 90% de sus ingresos, mostrando la alta dependencia de la lógica *for profit* a las políticas públicas de financiamiento. Más allá de estos financiamientos, se constata que las universidades con fines de lucro apoyan ampliamente a sus estudiantes

³⁵⁷ El caso de Chile se analiza más adelante. Sin embargo, vale referir aquí que derivado de los recientes conflictos sobre el funcionamiento de una dinámica con fines en lucro en dicho país, a pesar de no estar autorizado el lucro en la educación superior, se considera que a futuro aumentará la regulación para garantizar que los arriendos sean a precios de mercado y no permitan transferencias de beneficios o utilidades desde las universidades. El gobierno de ese país ha presentado un proyecto de ley para la creación de una Superintendencia de Educación Superior para regular los mecanismos de transferencia de utilidades.

³⁵⁸ Hans de Wit, Isabel Jaramillo y Jocelyne Gacel-Avila, Jane Knight (eds.) (2005). *Higher Education in Latin America. The International Dimension*. Washington DC: World Bank.

a obtener apoyo federal para subsidiar su matrícula, pero ellos solo cubren en general una fracción de la matrícula, por lo que los estudiantes quedan con deudas que saldan luego de su graduación a través de otros mecanismos de crédito.³⁵⁹

La presencia de un mercado creciente *for profit* en los Estados Unidos ha sido la base del origen de las inversiones de grupos educativos en la región, y la casi totalidad de las inversiones externas en este sector en la región provienen de allí. Los mayores grupos empresariales educativos *for profit* en los Estados Unidos que se detallan a continuación son a su vez también algunos de los mayores inversores en la región.

Mayores instituciones for profit en Estados Unidos

Institución	Matrícula	Campos
University of Phoenix	254.370	42
Devry University	28.480	12
The Art Institute	33.993	16
ITT Technical Institute	17.860	27

Fuente: College Results On Line. 2010.

³⁵⁹ “*For-Profit Higher Education: Growth, Innovation and Regulation: A Policy Paper from the Center for College Affordability and Productivity*”. July, 2010. Disponible en <https://goo.gl/HaAuz5>.

4. Principales grupos económicos internacionales en el mercado universitario en la región

Hemos identificado en otra oportunidad como una de las nuevas características de la dinámica de la educación superior en la región la superación del modelo dual público-privado y la constitución de un nuevo modelo tripartito, público, privado local y privado internacional.³⁶⁰ Tal proceso se articuló con marcos normativos *for profit* y grupos internacionales, a los cuales nos referiremos a continuación. No siempre son componentes conjuntos, ya que existen además en nuestros países, especialmente en Perú, Brasil y México, fuertes grupos totalmente locales que gestionan instituciones de educación superior con fines de lucro.

a. Grupo Laureate

Laureate Education Inc. es una empresa americana que posee una red de 67 universidades presenciales acreditadas y varias universidades a distancia que ofrecen cursos de graduación y de postgrado con una cobertura de más de 675.000 estudiantes alrededor del mundo.³⁶¹ Originalmente como Sylvan Learning Systems Inc., cambió su nombre por el de Laureate cuando fue adquirida³⁶² por un consorcio encabezado por su jefe ejecutivo, Douglas Becker, y el fondo de inversiones KKR & Co LP por \$ 3.82 billones en

³⁶⁰ Rama, Claudio (2006). *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

³⁶¹ Véase www.laureate.net.

³⁶² Rodríguez Gómez, Roberto: La venta de Laureate Education Inc. La oferta de compra fue fijada en 60,5 dólares por acción, lo que implica una transacción estimada en 3800 millones de dólares de contado, y aseguró el control accionario de la transnacional por el nuevo grupo inversionista. Disponible en <https://goo.gl/7E7GSd>.

2007.³⁶³ A partir de entonces ha tenido un crecimiento muy elevado en la cantidad de instituciones y en la matrícula combinada. Algunos analistas consideran que el rápido crecimiento del grupo Laureate ha implicado riesgos financieros.³⁶⁴ En 2011, Laureate hizo cinco adquisiciones y se espera que esa tendencia continúe en 2012.

Los ingresos del grupo han continuado creciendo debido a sus adquisiciones y el crecimiento de la matrícula. Sus ingresos, medidos por el ebitda(beneficio antes de intereses, impuestos, depreciaciones y amortizaciones), es decir, el beneficio bruto de explotación calculado antes de la deducibilidad de los gastos financieros, es del entorno de los dos dígitos (10-15%). Analistas proyectan que en 2012, estos continuarán creciendo y también el EBITDA, por nuevas adquisiciones y por el crecimiento de la matrícula combinada debido a la fuerte demanda de la educación fuera de los Estados Unidos. Se espera que el portafolio de universidades en los distintos países siga creciendo, aunque dicha expansión se considera que puede ligeramente desacelerarse para 2013. El mercado espera que el margen del EBITDA se mantenga estable en este año.

Los ingresos y el EBITDA aumentaron un 10% y 11% respectivamente en el cuarto trimestre de 2011, lo que refleja el incremento de la matrícula a escala global. Laureate genera el 20% de sus ingresos provenientes de sus operaciones en educación en línea en USA, que se basan en un aporte significativo de los fondos federales a través de las becas. Históricamente el Grupo Laureate ha tenido un alto nivel de repago de sus créditos. Este grupo genera

³⁶³ El consorcio que adquirió Laureate en 2007 es un fondo de inversiones estadounidense KKP (Kohlberg Kravis Roberts), incluye firmas de inversión como Citigroup Private Equity, S.A.C. Capital Management LLC, SPG Partners, Bregal Investments, Caisse de depot et placement du Quebec, Sterling Capital, Makena Capital, Torreal S.A. y Southern Cross Capital.

³⁶⁴ Agencia Reuters.

las $\frac{3}{4}$ partes de su EBITDA fuera de USA. Las deudas provienen fundamentalmente de su gran capitalización con motivo de la compra y de las opciones de los socios minoritarios de las universidades de América Latina. Ellas subsidian ligeramente las operaciones e incrementan el EBITDA. El nivel de la deuda de la compañía sigue siendo elevado aunque es menor que el existente en 2007, a pesar de la continua compra de instituciones.

El grado de ese apalancamiento derivado de las adquisiciones es la base del indicador de riesgo financiero de la compañía según los analistas. El mercado sin embargo considera que la compañía está en capacidad de pagar el servicio de su deuda, dado además que las adquisiciones se realizan con el flujo de capital de las operaciones globales.³⁶⁵ En ese sentido, Laureate tiene un nivel adecuado de liquidez y de fuentes propias de fondos, aun en el caso de una moderada declinación del EBITDA. La compañía además según los reportes tiene un nivel satisfactorio de acceso a los mercados de crédito. Para diciembre de 2011, tenía una liquidez incluida en el balance de caja de 457,2 millones de dólares, y acceso a \$ 88 millones bajo un crédito circular de facilidades financieras de \$ 350 millones. Ello permite suponer que la compañía seguirá interesada en continuar su crecimiento a través de adquisiciones, con lo cual es probable que mantenga alto su riesgo financiero y consuma los saldos de caja, al tiempo que aumente su posición global en el mercado *for profit*. La compañía tiene vencimientos importantes en los años venideros y no ha se planteado refinanciarlos.

En este contexto, recientemente en este año de 2012, Laureate Education seleccionó a Morgan Stanley y Barclays para llevar adelante una propuesta de oferta de IPO que

³⁶⁵ Standard & Poor's recovery report on Laureate, published June 24, 2011, on Ratings Direct.

proyecta alcanzar entre 500 y 750 millones de dólares.³⁶⁶ Se espera que los documentos del registro de la IPO estén concluidos en 2012. El plan de la IPO permitirá a los competidores y al mercado analizar más en detalle a la compañía y su evaluación dado el escrutinio evaluador y la publicidad que implica a IPO, más allá de que en general Laureate tiene una alta exposición pública por el mercado donde actúa, por ser una de las primeras empresas en este mercado a escala global y por su rápida expansión.³⁶⁷ El mayor desafío en este contexto para su IPO puede ser su nivel de deuda actual. Standard & Poor's ha clasificado en B el *rating* crediticio de Laureate, asociado al apalancamiento, además de hacer notar que la carga de su deuda es menor que en el momento de la compra en 2007. La agencia de calificación crediticia sin embargo describe el perfil de riesgo empresarial de Laureate como "débil" debido a su rápida expansión en el extranjero, y la considerable diversificación de sus fuentes de ingresos, y por ende de distintos niveles de riesgo al estar en varios países. La diversificación de su cartera de inversiones le otorga un bajo nivel de riesgo asociada a alteraciones del tipo de cambio, caída de mercados o riesgos políticos.

³⁶⁶ Initial Public Offering (IPO) es una oferta pública inicial o lanzamiento al mercado de valores de la primera venta de acciones de una compañía al público. Se trata de un tipo de oferta pública del capital de la empresa. El proceso es utilizado por las empresas para obtener capital de expansión. Tal proceso en general deriva en una cotización en bolsa para un mayor control y escrutinio de los mercados y para que exista un mercado secundario. Las empresas que llevan a cabo una oferta pública inicial también solicitan casi siempre la asistencia de una firma de banca de inversión que opera en la capacidad de un asegurador para ayudarles a evaluar correctamente el valor de sus acciones, es decir, el precio de la acción, y producir información pertinente de la evaluación de la empresa.

³⁶⁷ La última IPO significativa en el sector de educación terciaria en Estados Unidos fue realizada por Education Management Corporation en 2009. Disponible en <https://goo.gl/WnhBa7>.

La estrategia de Laureate ha sido la adquisición de instituciones educativas establecidas internacionales con una fuerte posición en sus mercados y luego tratar de mejorar su currículo y aumentar los niveles de matrícula. Su perfil se focaliza en universidades presenciales pero también actúa en el mercado de educación a distancia de tipo *on line*, donde el grupo Laureate es propietario de dos universidades especializadas: la Universidad Walden, de Estados Unidos, y el sistema Laureate Online Education B.V., en alianza con la Universidad de Liverpool.

En la región el Grupo tiene 30 instituciones de educación superior integradas a su red. Alrededor de la mitad de los ingresos del Grupo Laureate provienen de México, Chile y Brasil, donde la matrícula terciaria está creciendo más rápidamente que en los Estados Unidos y donde las regulaciones son menores. En México la Red Laureate tiene tres instituciones: la Universidad del Valle de México, UNITEC (Universidad Tecnológica de México) y la Universidad del Desarrollo Profesional. Las universidades se posicionan en nichos de mercados y de ingresos familiares distintos.³⁶⁸ La Universidad del Valle de México, que es la más grande, fue adquirida en noviembre de 2000 a la empresa Planeación de Sistemas S.A., por \$ 49,9 millones, correspondientes a los activos adquiridos por \$ 67,7 millones, menos \$ 17,8 millones por pasivos y obligaciones.³⁶⁹

El Grupo Laureate tal vez tenga un leve impacto por la situación de Chile donde tiene el 10% de la matrícula de ese país. Se considera que las nuevas adquisiciones serán en Brasil o en mercados fuera de la región.

³⁶⁸ Álvarez, Germán (2011). "El fin de la bonanza. La educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI", pp. 10-29, en *Reencuentro, Análisis de problemas universitarios*. N° 60, abril, año 22, México, DF.

³⁶⁹ Laureate Education Inc., Selected Consolidated Financial Data 2003, citado en Rodríguez Gómez, Roberto (2005). "Inversión extranjera en universidades: a la luz pública", *Campus Milenio*, N° 145, 15 de septiembre.

b. Grupo Withney

El grupo Withney, actualmente ILUMNO, es un grupo educativo que se gestiona bajo un modelo de gestión diferenciado, ya que actúa en mercados de la región en los cuales la figura de propiedad de las universidades es tanto asociaciones civiles o fundaciones como sociedades anónimas, y actúa bajo un modelo de prestación de servicios, en los países donde es propietario de la institución y también donde lo no es. En América Latina está presente para 2010 en 6 países con igual cantidad de instituciones. Integran la red en Argentina la Universidad Empresarial Siglo 21; en Brasil, la Universidad Veiga de Almeida (UVA) – Centro Universitario Jorge Amado (Unijorge); en Chile, el Instituto Profesional Providencia (IPP); en Colombia, el Politécnico Grancolombiano (PG); en Panamá, la Universidad del Istmo (UDI) y en Paraguay, la Universidad Americana. Solo en el caso de Brasil, Panamá y Paraguay se autoriza la existencia de sociedades anónimas a cargo de la gestión de universidades, que es donde es propietario de las instituciones.

El proceso de incorporación de las instituciones al Grupo bajo el modelo de alianza se constituye crecientemente en el eje estratégico de expansión mediante la contraprestación de brindar servicios fundamentalmente informáticos y académicos. La lógica de la escalabilidad, de la prestación de servicios en el sector de educación a distancia fundamentalmente, de estandarización de procesos, de impulso a la calidad y de la existencia de centros de apoyo globales a escala regional son los ejes estratégicos del segundo grupo en términos de presencia regional de matrícula.

c. Apollo Group, Inc.

El Grupo Apollo es una corporación listada entre las 500 empresas más grandes de Estados Unidos por Standard & Poor. Con base en Phoenix, Arizona, Apollo Group, Inc., a través de sus subsidiarias, es propietario de varias instituciones educativas *for profit* a escala global. Cotiza en Nasdaq bajo la sigla APOL. Apollo Group es propietario en Estados Unidos de la Universidad de Phoenix, el Institute for Professional Development, el College for Financial Planning, la Western International University y los Insight Schools, siendo uno de los grupos de universidades privadas más grande en ese país, con más de 300.000 alumnos. La Universidad de Phoenix es una institución con fines de lucro, con 42 sedes en los Estados Unidos, y líder en la oferta de programas en línea.

Apollo Group creó el Apollo Global para gestionar y crear subsidiarias como una *joint venture* entre el Apollo Group y el Carlyle Group. Ambos accionistas invirtieron 1 billón de dólares en Apollo Global. El Apollo Group invirtió 801 millones de dólares y es propietario del 80,1% de la nueva compañía, en tanto que Carlyle con una inversión de 199 millones de dólares controla la porción remanente. El nuevo grupo Apollo Global reemplazó a Apollo International.³⁷⁰ En el marco de este objetivo de internacionalización y de expansión global, Apollo Global adquirió la Universidad de Artes, Ciencias y Comunicación (UNIACC) en Chile, la Meritus University en Canada, y en 2008 la Universidad Latinoamericana S.C. (ULA) en México. La ULA con más de 30 años de experiencia en educación superior cuenta con cuatro campus: dos en el Distrito Federal, un tercero en Tlalnepantla en el Estado de México, y el cuarto en Cuernavaca, Morelos. Posee el reconocimiento

³⁷⁰ Véase <https://goo.gl/viKgah>.

(REVOE) de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y de la Universidad Autónoma de México (UNAM).³⁷¹ También el Apollo Global adquirió el BPP Professional Education (que incluye BPP University College of Professional Studies) en Inglaterra por 607 millones de dólares en 2009. Aunque no se conocen nuevas acciones de inversión en América Latina, y más allá de sus problemas en Chile, no se descarta que continúe su ingreso en América Latina a través de la adquisición de universidades de porte medio bajo y con mayor orientación hacia mercados educativos en línea.

Su modelo educativo tiende a la educación semipresencial y a distancia. A escala regional avanza hacia converger en una plataforma informática global de gestión y académica. Sus programas son nacionales y al tiempo impulsa la movilidad académica de docentes y estudiantes.

d. Grupo Kroton

El Grupo Kroton se inicia en 1966 en el área de educación básica en Brasil, desde donde se ha ido expandiendo hasta transformarse en Fundación Pitágoras. A inicios de los 2000, asociado al cambio de la Ley de Educación (LDB, 1996) y del marco regulador que habilita la gestión bajo sociedades anónimas, realiza un acuerdo con el Grupo Apollo Internacional, con el cual mantiene una relación comercial hasta 2005, momento en que Apollo vende su participación. En 2007, Pitágoras realiza su apertura de capital a través de la oferta de acciones en la Bolsa de valores de San Pablo y asume el nombre de Kroton Educational. En 2009 Kroton recibe un aporte financiero por parte del fondo Adventi Internacional Corporation. El

³⁷¹ Véase <http://www.ula.edu.mx/>.

paquete accionario de control de Kroton Educacional es ejercido por medio de distintas empresas societarias (Pitágoras Administração e Participações, Neiva Participações, Samos Participações, Júlio Fernando Cabizuca y Cítissimo Participações), en partes iguales por los accionistas originales de la sociedad Pitágoras y el Fondo de Inversiones, Brasil Gestão e Participação, que es el fondo de inversión administrado por Advent International Corporation.

Con el ingreso de Advent como propietario del 50% del capital, la empresa accedió a mayores recursos financieros y una gestión que le permitió iniciar un amplio proceso de adquisiciones. A partir de entonces ha aumentado la compra de universidades en el país. En 2010, Kroton adquirió el grupo IUNI propietario de las marcas y redes educativas UNIC, UNIME y FAMA. En 2011, la Facultad Atenea Marenhense (San Luis), la Faculdade Uniao (Paraná), FAIS (Faculdade de Sorriso) y UNOPAR (Universidade do Paraná). Con la obtención de esta última institución, Kroton se transformó en un líder en el sector de educación a distancia, tanto en Brasil como en toda la región.

Actualmente KROTON es una de las principales organizaciones educativas del mundo, con cerca de 300.000 alumnos en enseñanza superior y 45 campus distribuidos en Brasil. Ocupa el tercer lugar en el *ranking* de universidades con más alumnos en educación superior en Brasil (55% en educación superior presencial, 33% en educación a distancia y 12% en educación básica).³⁷² Desde julio de 2007, fecha en que realiza su IPO en la Bolsa de San Pablo, hasta la reciente adquisición de UNOPAR, Kroton realizó 17 adquisiciones por un valor total de US\$ 970,2 millones. Dichas compras le permitieron incorporar más de 290.000 alumnos a un costo promedio de inversión de US\$ 3.337

³⁷² Véase <https://goo.gl/ZKP62Q>.

por alumno. Previo a la obtención de UNOPAR, Kroton contaba con 40 unidades de enseñanza superior, localizadas en 29 ciudades de 9 estados en Brasil.

En 2012 Kroton anunció que mantenía discusiones preliminares con 16 instituciones que involucraban más de 152.000 alumnos, que había firmado acuerdos de confidencialidad con otras 6 que contaban con un total de casi 60.000 alumnos adicionales, y que además estaba negociando cartas de intención con otras 3 entidades con casi 93.000 alumnos. El total de estas posibles operaciones es de 33 entidades educativas con más de 312.000 alumnos.

Kroton Educacional S.A. (BM&FBovespa: KROT11) es hoy una de las principales organizaciones educativas de Brasil y una de las mayores a nivel mundial en términos de cantidad de alumnos y capitalización de mercado, y de concluirse las negociaciones en curso tendrá cerca del doble de matrícula y será la institución unitaria con más estudiantes en la región. Es una de las mayores organizaciones educativas privadas con fines de lucro. Posee un modelo de negocios amplio y diferenciado que atiende educación superior y educación básica y media. La empresa tiene presencia en 39 campus de educación superior en 9 estados de Brasil y en 28 municipios. En la educación básica y media atiende a 281.500 alumnos divididos entre el sector privado, por medio de 771 escuelas asociadas en todos los estados del Brasil, y el sector público, donde actúa en 4 municipios. Cuenta además con cinco escuelas en Japón y una en Canadá.

e. GP Investmens – Grupo Estado de Sá

GP Investments es el mayor fondo privado de Brasil con inversiones en educación. Desde su constitución en 1993, ha captado US\$ 4 billones de inversores locales e internacionales por medio de cinco fondos de capital y un fondo

con centro en el sector de tecnología, además de varios fondos de coinversiones. En el período gracias a esas captaciones adquirió 48 compañías en 15 diferentes sectores de la economía en Brasil.

En junio de 2006, GP Investments efectuó su Oferta Pública Inicial (IPO), y se tornó en la primera compañía de fondos privados listada en bolsa en América Latina, con Brazilian Depositary Receipts (BDR) negociados en BM&FBovespa bajo la sigla GPIV11. En 2007, la compañía fue pionera en emitir US\$ 190 millones en títulos perpetuos. En febrero de 2008, GP Investments realizó una oferta adicional de acciones aumentando su base permanente de capital en 232 millones de dólares.

GP Investments actualmente posee participación de control (o control compartido) en 13 compañías: Fogo de Chão, Tempo Assist, BR Properties, Magnesita S.A., San Antonio, Hypermarchas S.A., Allis, Invest Tur, Estácio de Sá, Leitbom, Imbra e BRZ Investimentos. En su histórico de inversiones se incluyen: ALL Logística, Gafisa, Submarino S.A., Equatorial Energia e MANDIC.

Universidade Estácio de Sá (UNESA) (Estacio Participacoes SA) era uno de los grupos universitarios más importantes en Brasil, con algunas inversiones educativas externas en Uruguay y Paraguay. Desde julio de 2007 la empresa abrió su capital a través de emisiones en la Bolsa de San Pablo (Bovespa). En 2008, GP Investimentos compró el 20% de Estácio de Sá y a partir de entonces divide el control de la empresa con la familia Uchoa Cavalcanti, fundadora del Grupo. La familia pasó a tener el 55% del negocio, pero el control y la gestión son compartidos. La adquisición por parte de GP Investments no incluyó las inversiones que la familia Uchoa Cavalcanti tenía en Paraguay y en Uruguay, que quedaron en la familia y luego se transfirieron a grupos locales.

Estácio Participações S.A. y sus subsidiarias cuentan con cerca de 200.000 alumnos en 12 estados de Brasil, ofertando 94 carreras universitarias, y 140 postgrados y doctorados que se dictan en los 78 campus que posee en Brasil. En general tiene una fuerte presencia en el Estado de Río de Janeiro, donde posee su sede, y en el norte y noreste del país. Estácio también gestiona en Paraguay la Universidad de la Integración de las Américas – UNIDA, creada por Ley N° 2.081 del 14 de marzo de 2003. Esta es la única inversión externa en Paraguay identificada.

f. Education Management Corporation

Este Grupo americano con sede en Pittsburg opera bajo cuatro instituciones: Art Institute, Argosy University, Brown Mackie College y la Universidad del Sur. El 41% del capital es propiedad de Goldman Sachs. La empresa esta listada en NASDAQ como EDMC. Es una de las más grandes proveedoras de educación privada terciaria en Estados Unidos. Tiene 108 instalaciones universitarias en 32 estados de los Estados Unidos y del Canadá y emplea a cerca de 20.000 profesores *full-time*, *part-time*, adjuntos y empleados administrativos, con una matrícula combinada de más de 150.000 estudiantes (2011). Ha crecido por la vía de la adquisición de instituciones y de sus redes en forma continua. Actualmente no tiene inversiones detectadas en América Latina, pero es altamente probable que en algún momento esta empresa inicie un proceso de internacionalización fuera de Canadá y de Estados Unidos.

g. Fondo de Inversiones Linzor Capital

El Linzor BICE Private Equity II es un fondo de inversión privado cuyo objetivo es invertir directa o indirectamente en uno o más fondos de inversión. En Chile adquirió

la Universidad Santo Tomás junto con varios accionistas locales.³⁷³ Tienen contemplado efectuar inversiones de carácter privado en distintos países de América Latina en diversos sectores de la economía.

h. Grupo DeVry

Este grupo tiene sede en Chicago, USA. Adquirió por US\$ 40,4 millones en 2009 el 82,3% de Fanor, una universidad con fines de lucro con sede en el estado de Ceará en Brasil. A partir de este desembargo, la empresa planea “agregar nuevas instalaciones y mejorar las existentes”, tanto en Brasil como en el resto de la región. Analistas refieren que DeVry busca acuerdos en México, Colombia, Chile y Perú. DeVry sigue el mismo modelo de Laureate Education Inc., de adquisición de instituciones.

i. Grupo Pearson

Pearson PLC, con origen en Inglaterra, pagó US\$ 520 millones en julio de 2011 para comprar SEB, un proveedor de educación básica y universitaria y de métodos pedagógicos en el estado de São Paulo. Para Pearson fue la mayor inversión en su negocio educacional desde 2006.

4. Marcos institucionales de la inversión *for profit* en los distintos países de la región

El marco institucional dominante que permite la educación con fines de lucro está dado por la habilitación para la gestión de instituciones a través de sociedades anónimas.

³⁷³ Rebolledo Becerra, Mauricio (2012). *Los nombres tras el lucro de la educación superior*. Santiago: El Ciudadano.cl. Disponible en <https://goo.gl/G9aVT2>.

Esta ha sido consecuencia en general de la introducción de marcos normativos nuevos en los últimos tiempos, así como de polémicas por sus intentos de incorporación (Colombia, 2011) o los de un funcionamiento basado en una lógica de lucro sin la existencia de un marco normativo que lo faculte (Chile).

La incorporación de la figura de sociedades anónimas en la gestión de instituciones ha sido diversa y cada vez más polémica políticamente, por lo que no se prevé que se introduzcan nuevas iniciativas de ampliación de la tipología de gestión institucional que permitan dinámicas *for profit* en nuevos países de la región, más allá de la orientación ideológica del gobierno. Los países que permiten sociedades anónimas en la gestión de instituciones de educación superior, como hemos referido, son México, Haití, Honduras, Costa Rica, Perú, Bolivia, Panamá, Paraguay y Brasil. A continuación analizaremos el marco normativo de algunos de ellos.

a. Bolivia

Desde 1982 se inició la autorización al funcionamiento de instituciones privadas para ofrecer servicios en educación superior, alcanzándose actualmente más de treinta instituciones autorizadas, varias de las cuales actúan bajo sociedades anónimas.³⁷⁴ La expansión privada ha sido altamente diferenciada, expresada por ejemplo en los costos mensuales de las matrículas, que varían entre 23 y 300 dólares. Las universidades privadas más importantes están focalizadas en la zona de Santa Cruz y Cochabamba. Su crecimiento está altamente segmentado socialmente dada

³⁷⁴ Weise, Crista (2005). *La construcción de políticas universitarias en el período liberal. Estado y universidad. Contradicciones de una década de desconcierto: el caso de Bolivia*. Tesis de Grado de Magíster. Disponible en <https://goo.gl/evYjVf>.

la casi gratuidad, alta dispersión geográfica y carencia de selectividad de la educación pública, en un contexto de bajos ingresos per cápita y de las familias. La educación superior privada alcanza entre el 16 y el 21% de la cobertura.

El marco de desarrollo de las universidades privadas se basa en el Reglamento General de Universidades Privadas del año 2001, que ha marcado el funcionamiento de este sector hasta el presente.³⁷⁵ De acuerdo con el artículo 5 de este reglamento, las universidades privadas pueden ser personas colectivas de derecho privado, interés social y función pública. Se pueden constituir como fundaciones o asociaciones civiles en el marco del Código de Civil, o como Sociedades Anónimas normadas en el Código de Comercio. Sin embargo, la carencia de una ley como eje de la regulación, y que ella descansa en un Reglamento, le ha conferido una alta casuística y arbitrariedad a la política pública del Ministerio en la dinámica de funcionamiento del sector. La inestabilidad y el manejo muchas veces arbitrario decisional está dado por el grado de la norma. En tanto ella es de carácter reglamentario y por ende cambiante fácilmente a nivel de la administración, ha dado a la política regulatoria una fuerte casuística. Históricamente ello se ha expresado en actos de corrupción a nivel de funcionarios de la estructura. Actualmente parece haberse pasado de decisiones en función de intereses económicos a decisiones en función de intereses partidarios.³⁷⁶

³⁷⁵ Aprobado por Decreto Supremo N° 26275 del 5 de agosto de 2001. Durante el efímero periodo del presidente Rodríguez en 2005, previo al gobierno de Evo Morales, se aprobó un nuevo marco pero fue derogado inmediatamente por el siguiente gobierno.

³⁷⁶ Información confidencial de un rector de una universidad privada que afirmaba que anteriormente obtenía la aprobación de sus cambios cuniculares por aportes económicos y actualmente ello se obtiene a cambio de becas para estudiantes indígenas del partido del gobierno

Tal vez por ello no se ha detectado la presencia de grupos internacionales en el sector terciario en el país. En varias ocasiones el gobierno ha referido la necesidad de quitar el marco normativo de sociedades anónimas para la gestión universitaria.

b. Brasil

Las universidades con fines de lucro están autorizadas desde la aprobación de la LDB de 1996. La mayor parte de las universidades con fines de lucro de la región están instaladas en Brasil, donde hay más de 2.000 instituciones.³⁷⁷ Una de las bases de la nueva dinámica ha sido también el abandono del principio de obligatoria asociación de la enseñanza con la investigación y la extensión, lo cual fue la base para expandir la masificación del acceso a menores costos a la educación privada y aumentar la diferenciación y especialización en el sector terciario. Este sector ha crecido ampliamente desde entonces y se considera además que aún se está frente a un mercado fragmentado y propicio para una mayor consolidación, la cual continuará creciendo significativamente a futuro por la vía de una mayor regionalización y centralización. En Brasil, las universidades con fines de lucro representan la mitad de la matrícula en educación superior en el país.³⁷⁸ Del total de 2.398 instituciones de educación superior, el 89,2% son privadas, de las cuales un 78% posee fines de lucro.³⁷⁹ Según el documento base de Forum Nacional de Ensino Superior, en tanto que para 1999 el sector privado con fines de lucro

³⁷⁷ Véase <https://goo.gl/8tqjKf>.

³⁷⁸ Marion Lloyd (2012). "La guerra de las for-profit". *Campus Milenio* N° 457, 12 de abril.

³⁷⁹ Felipe Muñoz, María Paola Orellana, Stefan Pribnow, Cristóbal Vergara, Nubian Aravena, José Miguel Barros y Manuela Márquez (2011). *Informe Lucro en Educación*. Santiago: Comisión Técnica FCFM.

representaba el 27,48% de la matrícula total y el 42,35% de la matrícula privada, y para el año 2008 pasó a representar el 41,14% de la matrícula total y el 55,49% del total de la matrícula privada. La concentración y las fusiones se conforman como los impulsores de una nueva fase del sector privado marcada también por la expansión pública, las regulaciones de calidad, el agotamiento de los mercados de altos ingresos y la creciente lógica mercantil.³⁸⁰

El proceso estuvo acompañado por un fuerte ingreso de inversiones extranjeras en el sector educativo. El Grupo Laureate es el grupo internacional con mayor presencia en el país, con 13 universidades, pero también han ingresado otros grupos que solo están presentes en este mercado, entre los cuales se cuentan DeVry y Pearson.

La concentración de la matrícula en pocos grupos es una tendencia histórica que recibe un mayor impulso desde 1996 y que ha ganado fuerza desde 2007, cuando grupos privados importantes, como Anhanguera, con 110.000 alumnos, y Estácio de Sá, con 190.000, captaron recursos en la Bolsa de valores, a través de la emisión de acciones, para la adquisición de instituciones, además de seguir una lógica más empresarial de realización previa de inversiones educativas, en lugar de ir realizando las inversiones a la vez que se producían los flujos de cajas de los ingresos operativos. Un estudio realizado por LatinLink concluyó que en el sector educacional brasilero el grado de concentración será tan grande que para 2015, los 20 mayores grupos estarán respondiendo por el 70% de los alumnos

³⁸⁰ Rama, Claudio (2011). "La educación superior privada en Brasil". Revista *HIS-TEDBR* on line, Campinas, N° 44, pp. 3-17, dez. Disponible en <https://goo.gl/RtnrA3>.

de la educación superior privada y el 30% restante estarán distribuidos en facultades de menor tamaño con actuación solo local o regional.³⁸¹

Las sociedades anónimas pagan impuestos, pero las educativas pueden tener exoneraciones a través del otorgamiento de becas estudiantiles que se procesan a través de un sistema de ingreso especial llamo PROUNI.

c. Chile

En Chile no está habilitada la propiedad de universidades por parte de sociedades anónimas, sino que la normativa exige que las universidades privadas se constituyan como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro. Sin embargo, se ha desarrollado una dinámica altamente empresarial y orientada al lucro en la gestión universitaria por el sector privado a través de lógicas de tercerización.³⁸²

La dinámica competitiva de las 40 universidades privadas (2010) y una lógica pública con alto pago de las matrículas incentivó un mercado dinámico, diverso y fuertemente competitivo. Tal situación ha ido derivando hacia un proceso de concentración donde algunos grupos se han configurado como verdaderos *holdings* que agrupan universidades, institutos y colegios, en ese mercado fuertemente competitivo en donde además ha ido decreciendo la cantidad de instituciones. Los grupos han sido tanto laicos como religiosos y se constituyen en la forma dominante de

³⁸¹ Bolha Global: Crise incentiva aquisição no ensino superior. *Correio Brasiliense*, 17/03/2009 | 18 mar 2009

³⁸² Mönckeberg, María Olivia (2005). *La privatización de las universidades. Una historia de dinero, poder e influencia*, Santiago: Editorial Copa Rota, y (2007). *El negocio de las universidades en Chile*, Santiago: Random House Mondadori, Colección Debate.

organización de la gestión educativa privada.³⁸³ La matrícula total privada autónoma terciaria de Chile en 1983 era el 30,5% del total de la educación superior, que tenía una matrícula de 175.250 estudiantes. Para 2008, el sector privado había pasado al 71,65% de la matrícula terciaria al alcanzar a 576.790 estudiantes frente a los 804.981 del total superior. Ello implicó una tasa anual de 20,6% de crecimiento durante 25 años. En ese período, o sea el período democrático post Pinochet, el sector llamado público tuvo un crecimiento interanual de la matrícula del 2,5%, o sea ocho veces menor.³⁸⁴

Muchas de las sociedades que controlan a las universidades han constituido en forma paralela empresas inmobiliarias que arriendan locales a la misma universidad y que por esa vía obtienen beneficios. El negocio propiamente tal se realiza a través de figuras, como la inmobiliaria que arrienda los edificios, y servicios como el aseo, la gestión informática u otro tipo de prestación por proveedores externos. Es parte de una lógica de tercerización.³⁸⁵ Al mismo tiempo, como instituciones sin fines de lucro tienen una serie de beneficios tributarios y están exoneradas del IVA y otros impuestos, por lo que utilizan ambas figuras.

Recientemente se ha difundido el caso de la Universidad del Mar, que tiene presencia en once regiones del país, resultado de una denuncia de su propio rector, quien dijo que los dueños mantenían impagos a profesores y funcionarios, privilegiando pagar el arriendo de los locales

³⁸³ *El Mercurio*. Sábado 20 de octubre de 2001. Entre los grupos importantes destacan el instituto Propam, que es una de las redes más grandes de educación superior de Chile, y que posee la Universidad y el Instituto Profesional Santo Tomás, los Centros de Formación Técnica Propam, Cidec y Cepsa, además de tres colegios. También este grupo participó en la fundación de una red internacional que aglutina a 28 universidades tomistas del mundo.

³⁸⁴ Véase <https://goo.gl/8Ve33q>.

³⁸⁵ Mönckeberg, María Olivia (2009). *El negocio de la universidades en Chile*. Santiago: Random House Mondadori. Véase además <https://goo.gl/dxx892>.

que ocupa la institución.³⁸⁶ Esto llevó a la apertura de una investigación junto a denuncias que buscan que el Ministerio cancele la personalidad jurídica y revoque el reconocimiento oficial sobre la base del no cumplimiento de sus objetivos estatutarios y de incurrir en infracciones al orientarse al lucro.³⁸⁷ Dicha investigación puede derivar en un impulso para dar curso a múltiples requerimientos de control en otras instituciones privadas que podrían estar infringiendo la normativa vigente.

En un complejo contexto derivado de la presión del movimiento estudiantil vigorizado en 2011 y 2012 a favor de la gratuidad y contra la educación con fines de lucro, se creó una comisión parlamentaria orientada a investigar la existencia de lucro en las universidades privadas. La Comisión de Diputados expresó su relativa incapacidad para poder realizar ampliamente la investigación por la ausencia de atribuciones para fiscalizar; el interés de Impuestos Internos por maximizar la recaudación fiscal y la dispersión de datos.³⁸⁸ Sin embargo, al tiempo, la Comisión dio a conocer un informe que destacaba que siete universidades habrían incurrido en distintas irregularidades y no responden al requisito legal de ser corporaciones educacionales sin fines de lucro. El informe se refirió a las universidades de Las Américas, Andrés Bello, Viña del Mar, AIEP, Santo Tomás, UNIACC, del Mar y del Desarrollo. Esta última casa de estudios fue catalogada como “sociedad espejo.”³⁸⁹

³⁸⁶ El Informe de la Comisión de Diputados se puede ver en <https://goo.gl/NGcWgQ>.

³⁸⁷ Véase <https://goo.gl/DceZ3q>.

³⁸⁸ Véase <https://goo.gl/5CxRUa>.

³⁸⁹ Véase <https://goo.gl/NpfFvr>.

El informe de más de 400 páginas, que reúne a 50 entrevistados y decenas de documentos, destacó los procedimientos utilizados para transferir recursos y funcionar de hecho como instituciones con fines de lucro, siendo ellos:

- Pagar altos sueldos a miembros del directorio o ejecutivos importantes sin sufrir consecuencias tributarias negativas.
- Tercerizar servicios relevantes. Así las utilidades que no pueden retirarse se pagan a empresas relacionadas (sociedades espejo).
- No invertir directamente en activos fijos. Como las universidades están exentas del impuesto a la renta (de primera categoría) los propietarios adquieren activos fijos relevantes a través de empresas distintas que a la vez los arriendan a las propias universidades.
- Contratar a familiares de los propietarios sin actividad en la institución.
- Vender su cartera de “deudores incobrables” a una empresa de *factoring* relacionada con los fundadores o controladores de la universidad.
- Compra y venta de universidades que caen bajo el control de grupos económicos extranjeros *for profit*.
- Pagos de *royalties*, patentes u otros conceptos a terceros, nacionales o extranjeros.
- Aumentar los ingresos o excedentes de las corporaciones universitarias mediante el aumento indiscriminado de matrícula y otros aranceles, y minimizar los costos de operación sacrificando la calidad académica.

La comisión detectó que el funcionamiento de la Universidad del Desarrollo y su Sociedad Inmobiliaria Ainavillo, y la Universidad del Mar, con varias sociedades inmobiliarias, caen en la categoría de “sociedades espejo”, al sostener vínculos contractuales financieros o comerciales

con entidades que involucren a quienes integren los órganos de dirección, administración, ejecución y control de la corporación, y/o terceros relacionados.³⁹⁰ Algunas de las instituciones referidas en el informe son instituciones que caen en la categoría de “compra y venta de universidades bajo el control de grupos económicos y extranjeros”, y fundamentalmente se refieren a las instituciones del Grupo Laureate y a las del Grupo Apollo en el país. Se refiere también a la Universidad Santo Tomás, que fue comprada por el Fondo de Inversiones Linzor Capital.

La investigación detectó dos modos de acción para lucrar con las universidades, según la presidenta de la Comisión: primero, aquellas que fueron compradas por grupos económicos que están utilizando este modo de realizar inversiones privadas, y en segundo lugar, sociedades espejo utilizadas para traspasar recursos de la universidad a inmobiliarias.³⁹¹ En este contexto se considera que en Chile se endurecerá la legislación vigente y que dado que está prohibido el lucro en educación, se limitarán los huecos legislativos o de regulación para las transferencias de beneficios. Además la Comisión solicitó al ministro de Educación que se establezcan sanciones ejemplares para aquellos que están infringiendo la ley. La presidenta de la Comisión expresó que “hay lucro y eso implica que hay un delito que debe ser sancionado”. El informe no fue aprobado por la mayoría de la Cámara de Diputados en julio de 2012.

³⁹⁰ Véase <https://goo.gl/sDdAvr>.

³⁹¹ Véase <https://goo.gl/Z9cwGq>.

d. Colombia

En Colombia, la Ley 30 de 1992 establece que las universidades privadas solo pueden funcionar como sociedades sin fines de lucro. En 2011, el gobierno presentó un amplio proyecto de modificación de dicha ley, que entre otras cosas proponía ampliar la tipología institucional para que las universidades pudieran ser regidas por sociedades anónimas y con fines de lucro. Actualmente las universidades del país no pagan impuestos de renta ni de IVA, y tampoco de patrimonio, y según un estudio del organismo tributario del país (DIAN) sobre la base del pago del mismo nivel tributario nacional,

cada estudiante matriculado en Instituciones de Educación Superior, de carácter privado, durante el 2009, le costó al Estado 350.000 pesos por la ausencia de impuestos, ya que al estar organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria, no son contribuyentes del impuesto de renta, están exentas del IVA y, en su calidad de no contribuyentes, tampoco están obligadas a pagar el impuesto al patrimonio.³⁹²

El debate sobre la iniciativa del gobierno realizado en el correr de 2011 se centró en el planteamiento de permitir que el sector privado –tanto nacional como extranjero– pueda invertir y obtener beneficios de actividades generadas en la prestación de servicios de educación superior. El proyecto ampliaba el área de oferta privada también incluyendo la prestación de servicios de evaluación y acreditación. Aunque en el sistema actual solamente pueden operar en Colombia las instituciones de educación superior sin fines de lucro, algunos analistas consideran que varias universidades privadas funcionan como instituciones con fines lucrativos. El propio organismo tributario detectó la

³⁹² Véase <https://goo.gl/7Dkuit>.

venta de una universidad local a un grupo extranjero.³⁹³ El gobierno propendió a explicitar esta realidad, y al mismo tiempo al establecer claras regulaciones, permitir que inversionistas privados inviertan en la provisión de servicios de educación superior. La propuesta planteó agregar a las instituciones de educación superior públicas y privadas no lucrativas, una nueva categoría que agruparía a las denominadas como “instituciones mixtas”. El razonamiento utilizado por el gobierno se basaba en la necesidad de fuentes de recursos financieros significativos para apoyar la expansión y el mejoramiento del sistema de educación superior y que, en ese sentido, la posibilidad de permitir la operación de instituciones de naturaleza corporativa serviría como incentivo para que inversionistas privados ingresasen al sector de educación superior.³⁹⁴

Luego de un amplio debate con fuertes manifestaciones estudiantiles y universitarias y el rechazo por las universidades públicas, muchas privadas y de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), el proyecto de ley fue retirado por el gobierno a fines de 2011.

³⁹³ La DIAN detectó la venta de una universidad colombiana en el exterior por US\$ 5 millones, y no dijo cuál, porque están estableciendo una posible evasión en Colombia. El director del organismo expresó que “la idea de que en Colombia todas las universidades son sin ánimo de lucro probablemente es falsa y hay escondidas un número interesante de ellas que son altamente lucrativas. Esa plata es muy fácil de sacar a través de pagos generosísimos a algunos de sus directivos o por la vía de pagos al exterior”. La figura de las fundaciones que amparan negocios lucrativos también ha sido utilizada en la contratación pública. Según Ortega, “hay fundaciones que se están utilizando para esconder actividades con ánimo de lucro, para manejar contratación pública y para manipular mecanismos muy oscuros de reportes *contables*”. “Claramente en el país, a través del esquema de las fundaciones, se están ocultando rentables negocios y en algunos casos, actividades ilegales”, aseveró el director de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, al explicar que el marco regulatorio para constituir este tipo de organizaciones es laxo. Disponible en <https://goo.gl/Q8DnRp>.

³⁹⁴ Marmolejo, Francisco (2011). “Vientos de cambio en la educación superior en el mundo: ¿Hacia dónde nos llevan?”. *The Chronicle of Higher Education*, 31 may. Disponible en <https://goo.gl/o4PoUZ> (consulta: 26/06/ 2012).

e. Costa Rica

Costa Rica permite el funcionamiento de las universidades privadas como sociedades anónimas y, como tal, sujetas al pago de impuestos, sobre la base de un marco constitucional de 1949 en cuyo artículo 79 “se garantiza la libertad de enseñanza. No obstante todo centro privado estará bajo la inspección del Estado”.³⁹⁵ En 2001 se aprobó la Ley N° 8114, “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria”, que gravó a las entidades de educación superior privada con el impuesto de renta. Hubo iniciativas de exoneración pero no prosperaron y se consolidó un esquema de instituciones privadas con fines de lucro y pago de impuestos a la renta.³⁹⁶ Al disponerse que las fundaciones pasaran a pagar impuestos se habilitó que ellas se consideraran igual que las sociedades anónimas. Este camino permitió que la mayor parte de las instituciones de educación superior privadas pasaran de estar en funcionamiento bajo asociaciones civiles para transformarse en sociedades anónimas. Esta estructuración facilitó la expansión de las instituciones con fines de lucro y la libertad de ofrecimiento del servicio. La libertad económica sin embargo no es total ya que ellas tienen reguladas sus rentabilidades en tanto están controladas las tarifas de las matrículas, que se calculan en función del índice de precios al consumidor y que deben ser aprobadas por el Consejo Nacional de Educación Superior (Conesup).³⁹⁷

El marco de instituciones con fines de lucro ha favorecido el ingreso de grupos extranjeros que ya representan el 10% del total de la matrícula. El sistema de educación superior privado en Costa Rica se basa en un sector de

³⁹⁵ CONARE (2003). *Informe Nacional sobre la Educación Superior*. IESALC. Disponible en <https://goo.gl/xq3bMP>.

³⁹⁶ Véase <https://goo.gl/LsTC9c>.

³⁹⁷ Véase <https://goo.gl/ZUV3ax>.

microuniversidades con más de 40 instituciones en decrecimiento, fusión o venta y un sector cada vez más concentrado con estándares crecientes de calidad, con una matrícula en aumento y parte de grupos internacionales. El ingreso de instituciones internacionales se ha realizado exclusivamente a través de la compra de instituciones existentes. El grupo Laureate Education Inc. adquirió la Universidad Latina y la Universidad Americana (UAM), así como el Instituto Latino de Formación Integral (Ilafori), pertenecientes al Consorcio Pro Educación, de capital mexicano.³⁹⁸ Con esta transacción, adquirieron la facturación de más de 20.000 estudiantes. Tal adquisición por su parte fue una derivación de la que realizó el Grupo Laureate de la Universidad Tecnológica de México (Unitec), ya que Pro Educación era propietario de esas tres instituciones. También ha habido adquisición por parte de capitales venezolanos.

El sector privado ha superado el 50% de la matrícula como consecuencia de la gran selectividad de las universidades públicas que se posicionan en mercados de alta calidad. De acuerdo con un análisis realizado por UNIRE y según datos de 2009, la población activa que está en la universidad en el país es de alrededor de 188.500 estudiantes, de los cuales el 44% está en universidades públicas y el 56% en universidades privadas.³⁹⁹ En 2012 se ha referido que la matrícula privada ha alcanzado al 63% del estudiantado universitario de este país con 130.000 estudiantes.

³⁹⁸ La Universidad Latina (1989) tiene su sede central en San Pedro de Montes de Oca y tiene sedes en Santa Cruz, Cañas, Puntarenas, Palmares, Grecia, Guápiles, Limón, Pérez Zeledón y Paso Canoas. Por su parte, la UAM (1997) tiene su campus principal en Los Yoses y cuenta con subsedes en Cartago y Heredia.

³⁹⁹ Véase <https://goo.gl/73cxeY>.

f. México

México es uno de los más grandes mercados de educación superior privada y de educación *for profit*. Aunque el sector público es dominante y creciente, la matrícula privada, que tuvo un fuerte crecimiento en los 90 y que se desaceleró en la década pasada a causa del aumento de las inversiones públicas, sin embargo continuó mostrando un incremento dada una dinámica estructural de crecimiento asociada a los ingresos económicos con una mayor tendencia a la concentración de la matrícula en unas pocas instituciones.

Evolución del porcentaje de cobertura privada en México (1970–2009)

1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2009
13,8%	11,7%	13,5%	15,7%	17,4%	22,5%	29,4%	32,8	33%	33,2%

Fuente: Buendía con base en datos de Anuiés.⁴⁰⁰

En la década del 2000 el crecimiento privado ha sido menor que en décadas anteriores por relativa saturación del mercado y además ha sido muy similar a la del sector público. La política de crecimiento cambió en la década del 2000, como en casi toda la región, con un aumento de la diferenciación pública, mayores presupuestos y mayores restricciones a la oferta privada.⁴⁰¹ Ello ha impulsado dinámicas de crecimiento al interior de las instituciones privadas por la vía de una mayor concentración. En México,

⁴⁰⁰ Buendía Espinosa, Angélica (2012). "Análisis del diseño institucional y regulación del sector privado en México: un acercamiento a su dinámica". *Reencuentro, Análisis de problemas universitarios. Educación Superior privada*. N° 60, año 22, abril. Universidad Autónoma Metropolitana, México, DF, pp. 30-42.

⁴⁰¹ Álvarez Mendiola, Germán (2011). "El fin de la bonanza. La educación superior privada en México en la primera década del siglo XXI". *Revista Reencuentro*, N° 60, abril, año 22, Universidad Autónoma Metropolitana, México, DF.

la educación superior puede ser ofertada por asociaciones civiles que están obligadas a reinvertir las utilidades y por sociedades anónimas que deben pagar impuestos con un régimen especial de excepciones. Algunos autores consideran que toda la educación superior de absorción de demanda es *for profit* en distinta dimensión.⁴⁰²

El marco legal de la inversión extranjera directa en educación proviene de varias regulaciones: Ley de Inversiones Extranjeras (LIE) (1993), Ley General de Educación (1993) y normas secundarias del sector, Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (2994) y otros tratados de libre comercio de carácter bilateral o multilateral. En la LIE se asegura la posibilidad de inversión extranjera en todo el sector de educación privada, incluida la educación superior y los servicios mixtos, es decir, la provisión educativa en cualquier combinación de niveles y modalidades. Sin embargo, ello está acotado, en tanto su artículo 8 indica que “se requiere resolución favorable de la Comisión (de inversiones extranjeras) para que la inversión extranjera participe en un porcentaje mayor al 49% en las actividades económicas y sociedades que se mencionan a continuación...”. La lista de actividades incluye, entre otros, “los servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados”. Por su parte, la Ley General de Educación establece la obligación de los particulares que imparten educación superior a obtener, ante autoridad competente, un reconocimiento de validez oficial para cada plan de estudios (art. 55). En lo que atañe al sector de educación superior

⁴⁰² “Most of the demand-absorbing universities in Mexico can be classified as for-profit according to their funding and administrative structure”. Gustavo Gregoruttia (2011). “Commercialization of Higher Education in Latin America: The Case of Mexico”. *Comparative & International Higher Education* 3, 11, México. Disponible en <https://goo.gl/GDLDVW>.

privada es aplicable el Acuerdo 279 de la SEP, que norma el Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE), o sea, la autorización de sus programas.⁴⁰³

En México, las tres instituciones compradas durante la última década por Laureate Education Inc. tienen inscritos más de 80.000 estudiantes a nivel superior. En 2009, la Universidad del Valle de México, de la red Laureate, rebasó al Tec de Monterrey (institución privada sin fines lucrativos) como la institución privada con mayor matrícula en el nivel superior: la UVM reportó 61.524 estudiantes en 2009 contra 60.686 en el Tec, según cifras de la Secretaría de Educación Pública. Al interior de la Red Laureate, en tanto la Universidad del Valle de México en todas sus sedes en el país atiende a estratos medios y altos, UNITEC atiende a estratos inferiores, mostrando una diferenciación institucional asociada a nichos de mercados y precios diferenciados. Como se refiere en el análisis acerca de los distintos grupos internacionales, hay varias instituciones del país que han sido adquiridas en los últimos años.

g. Honduras

El marco normativo permite que las instituciones oferentes de educación superior puedan ser tanto fundaciones sin fines de lucro como sociedades anónimas. La mayoría de las universidades privadas son sociedades anónimas sujetas al impuesto sobre la renta con dinámicas de gestión más gerenciales. En este contexto, el Grupo Laureate ha ingresado en el país adquiriendo a UNITEC, al tiempo que la Universidad Tecnológica de Honduras es propiedad de un grupo financiero local y que la asociación

⁴⁰³ Rodríguez Gómez, Roberto (2004). "La educación superior transnacional en México: el caso Sylvan - Universidad del Valle de México". *Educ. Soc.* Vol. 25, N° 88, Campinas. Disponible en <https://goo.gl/xJrdnz>.

de empresarios del país ha adquirido otra universidad. La matrícula privada ha crecido en un promedio anual de 17,36 % entre 2000 y 2009, y para este último año representaba el 36% de la matrícula total de 154.395 estudiantes.⁴⁰⁴ Para 2009 de los alumnos que estudian en instituciones privadas, la UTH y UNICAH aglutinan a los mayores porcentajes (10%) seguidas por la UNITEC (8%), con un total de 28,3% de la matrícula nacional y un 78,6% de la matrícula privada, mientras que las restantes 11 universidades privadas no atienden más del 3% cada una, de las cuales 2 tienen entre el 2 y el 3% de la matrícula y 9 instituciones menos del 1%, de modo que entre todas apenas alcanzan al 2,62% de la matrícula total universitaria, mostrando la alta concentración, en la cual inciden destacadamente instituciones *for profit* e internacionales.⁴⁰⁵

h. Panamá

Panamá desde su inicio tiene una dinámica de alta internacionalización por la presencia de universidades extranjeras en la zona del Canal de Panamá, que lo conforma como la génesis del modelo tripartito caracterizado por instituciones públicas, privadas y extranjeras que crecientemente se instala en la región.⁴⁰⁶ La primera universidad extranjera en América Latina, la Florida State University, se instaló en 1957 en la Zona del Canal como extensión de su sede en Tallahassee, Florida, de Estados Unidos, para atender a la población americana residente en el país.⁴⁰⁷

⁴⁰⁴ Universidad Nacional Autónoma de Honduras (2009). *Indicadores estadístico del nivel de educación superior*. Tegucigalpa: Dirección de Educación Superior.

⁴⁰⁵ Anuario Estadístico del Nivel de Educación Superior (2009), Dirección de Educación Superior, Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

⁴⁰⁶ Rama, Claudio (2009). *La universidad latinoamericana en la encrucijada de sus tendencias*. Santo Domingo: UNICARIBE, México: ILCE.

⁴⁰⁷ Franco, Haydée (2005). *Estudio sobre la educación superior privada universitaria en Panamá*. IESALC. Disponible en <https://goo.gl/EPBxud>.

Inclusive previo a la Ley 34 de julio de 1995, cuando se establecieron nuevas bases legales para la creación y el funcionamiento de las instituciones de educación superior, ya existían la Nova Southeastern University de origen norteamericano (1982); la Universidad Interamericana de Educación a Distancia de Panamá de origen venezolano (1986); la Universidad del Istmo que se inició con capitales colombianos y hoy está asociada al grupo Withney (1987), la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (1991), hoy propiedad del Grupo Laureate; la Universidad Latina de Panamá (1991), la mayor universidad privada del país; la Universidad de la Paz (1994), cerrada en el año 2011; la Universidad Interamericana de Panamá (1992), también adquirida por el Grupo Laureate; la Universidad Abierta y a Distancia de Panamá (1994); y Columbus University (1994).⁴⁰⁸

En Panamá las universidades pueden ser gestionadas por sociedades anónimas o por fundaciones, como consecuencia de la Ley Orgánica del Ministerio de Educación (N° 34 de julio de 1995) que faculta que la educación particular puede ser impartida por personas o por entidades privadas, las cuales pueden ser tanto asociaciones sin fines de lucro como sociedades anónimas. Mientras que las fundaciones están exoneradas de tributos, las sociedades anónimas pagan impuestos sobre la renta, que son del 25% actualmente, o un pago alternativo llamado el CAIR (Cálculo Alternativo de Impuesto sobre la Renta), que implica el pago de renta neta correspondiente al 4,67% de los ingresos gravables, que equivale al pago de un 1,67% aproximadamente sobre los ingresos brutos. La universidad paga la cantidad que sea mayor entre el ISR o el CAIR.

⁴⁰⁸ Castillo Noemí (2003). *Informe Nacional de educación superior en de Panamá*. CRP - IESALC. Disponible en <https://goo.gl/g7LhUn>.

Normalmente las universidades tienen una sociedad anónima y una fundación, facturando diferenciadamente a través de ambos mecanismos y triangulando la dinámica económica con miras a una menor facturación o pago impositivo. Esta es también una práctica normal a nivel regional. Los decretos de creación de las instituciones incluyen las exoneraciones de impuestos a la renta o la posibilidad de solicitud de exoneración. Hay universidades privadas cuyo decreto de fundación les exoneró de dicho pago. Tal situación de diferenciación del régimen tributario de las instituciones impone una relativa diferenciación y desigualdad tributaria de las universidades privadas. La mayor parte de las universidades privadas parecen funcionar como asociaciones sin fines de lucro. Las asociaciones sin fines de lucro están obligadas a presentar a la Dirección General de Ingresos el reporte de pagos a terceros y de donaciones recibidas anualmente. Las universidades tienen exoneraciones sobre las rentas de sus inmuebles a cambio del otorgamiento de becas al gobierno.

La presencia dominante en Panamá es el Grupo Laureate, que adquirió la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT) en 2004 y la Universidad Interamericana de Panamá en 2003. Ambas se mantienen en dos nichos de mercados diferenciados. El grupo sigue invirtiendo a largo plazo en Panamá, donde la matrícula privada está creciendo y concentrándose. En el año 2012 anunciaron la construcción de un nuevo campus de la Universidad Interamericana de Panamá, con una inversión que supera los 70 millones de dólares y que será financiado por Laureate International Universities y el Banco

Mundial. Esta inversión representa uno de los proyectos más importantes de la red Laureate International Universities en la región.⁴⁰⁹

Históricamente ha habido universidades de propiedad de capitales colombianos, mexicanos y recientemente venezolanos, algunas de las cuales han ido pasando a manos de grupos americanos.

i. Paraguay

En el año 2010 había 303.539 estudiantes matriculados en las 54 universidades habilitadas, correspondientes a 245.157 estudiantes en instituciones privadas, y 58.382 en las ocho universidades públicas.⁴¹⁰ Esto significa que el 81% de la matrícula corresponde al sector privado. Las universidades legalmente pueden ser públicas, privadas o mixtas, y pueden ser regidas tanto por asociaciones como por sociedades anónimas, y por ende pueden ser con o sin fines de lucro. La Ley Orgánica de las Universidades (136/93) establece que las universidades sin fines de lucro están liberadas de todo impuesto fiscal o municipal (artículo 18).⁴¹¹ En tanto sean entidades que no persigan fines de lucro y que no distribuyan sus excedentes o utilidades, directa o indirectamente, entre sus asociados, se pueden exonerar del pago de todos los tributos, entre los cuales se encuentran los fiscales (Ley 125/91 y sus modificatorias: impuesto a la renta, impuesto inmobiliario); el impuesto al valor agregado (IVA), por el artículo 1 de la Ley 215/93 modificadorio del artículo 83 de la Ley 125/91; el impuesto

⁴⁰⁹ Véase <https://goo.gl/C2RQBa>.

⁴¹⁰ Informe del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), 2012.

⁴¹¹ La Constitución Nacional en su artículo 83 establece que "los objetos, las publicaciones y las actividades que posean valor significativo para la difusión cultural y para la educación, no se gravarán con impuestos ni municipales". La Ley 136/93 sigue esa línea constitucional. Disponible en <https://goo.gl/SvNxTP>.

a las donaciones: se refiere a las donaciones de los Estados extranjeros y organismos internacionales, y de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras, según la Ley 302/93, modificatoria de la Ley 125/91 (artículos 1 y 2); los impuestos municipales (Ley 881/81); el impuesto a la publicidad (artículo 71); el impuesto a las rifas, ventas por sorteo y a los sorteos publicitarios y remates (hasta un 40%) (artículo 91); el impuesto a los espectáculos públicos (hasta un 30%) (artículo 82).

Las universidades que no persigan fines lucrativos deben ser consideradas como asociaciones de utilidad pública. Se considera sin embargo que las universidades de carácter privado que sí persiguen fines de lucro reciben de hecho un tratamiento similar en tanto en la práctica están exentas de impuestos, de igual manera que las anteriores.⁴¹²

En el país se registra una sola institución internacional, la Universidad de la Integración de las Américas (UNIDA), creada por Ley N° 2.081 del 14 de marzo de 2003.⁴¹³ Nace como parte del grupo Educativo Internacional, liderado por la Universidad Estácio de Sá de Brasil.

j. Perú

En Perú, la incorporación de las sociedades anónimas como modalidad de gestión educativa se habilitó a través del Decreto Legislativo 882 (1996), que aprobó la Ley de Promoción de la Inversión en Educación y sentó las bases de cambios y nuevas dinámicas en el mercado universitario. La ley desarrolló el principio constitucional de la libertad de educación y de enseñanza; reconoce la vigencia

⁴¹² Alfredo Enrique Kronawetter, Raúl Quiñones R. y Jorge Rolón L. *Legislación vigente para el sector privado y sin fines de lucro en el Paraguay*. Disponible en <https://goo.gl/N7Ghm7>.

⁴¹³ Véase <http://www.unida.edu.py>.

de la iniciativa privada en la educación dentro de un sistema de economía de mercado; asocia la iniciativa con la responsabilidad de la conducción de las instituciones educativas privadas; reconoce al titular de la iniciativa y de la responsabilidad el derecho a establecer la línea de la institución educativa privada; reconoce al responsable de la conducción de la institución educativa el derecho a establecer la modalidad organizativa que más se acomode a su particular concepción dentro del régimen general privado por la ley para la constitución de sociedad; reconoce a dicho responsable la libertad de régimen interno de la institución educativa privada, de su organización y del ejercicio de la autoridad en las distintas funciones que deban cumplirse, y reconoce a las universidades, como a cualquier otra organización existente en la sociedad nacional, su naturaleza de sujeto tributario, con diversas responsabilidades que cumplir en la contribución democrática al sostenimiento del gasto público.

Desde la promulgación de la Ley 882, muchas de las instituciones existentes que funcionaban bajo asociaciones civiles pasaron a funcionar como sociedades anónimas y todas las nuevas instituciones desde entonces nacieron como sociedades anónimas, y por ende “con fines de lucro”. Para 2012 salvo las universidades de inspiración religiosa y algunas excepciones muy puntuales, la gran mayoría de las 65 universidades privadas del Perú se rigen bajo la figura de sociedades anónimas.

El marco normativo que permite la existencia de instituciones con fines de lucro ha facilitado el ingreso de capitales extranjeros en el sector, lo cual se ha dado fundamentalmente con el ingreso del Grupo Laureate, que en la última década adquirió la Universidad del Norte y la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPCA). Para el año 2007 dicho Grupo alcanzó a tener 16.084 estudiantes,

que representaban el 4,3% de la matrícula privada nacional y el 2,4% de la matrícula total universitaria. La forma de ingresar fue la adquisición de un porcentaje de la institución. En 2012 estarían negociando la adquisición del remanente de entre 20 y 30% por 100 millones.

En lo tributario la norma 882 dispuso que las instituciones educativas particulares (funcionando como sociedades anónimas) se rijan por el Régimen General del Impuesto a la Renta y por ende queden sujetas a los impuestos a las ganancias. Sin embargo, también se dispuso que

las Instituciones Educativas Particulares, que reinviertan total o parcialmente su renta reinvertible en sí mismas o en otras Instituciones Educativas Particulares, constituidas en el país, tendrán derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente al 30% del monto reinvertido,

con lo cual difiere en mejores condiciones el retiro de utilidades.⁴¹⁴ También en esta línea se dispuso la exoneración del impuesto mínimo a la renta. Igualmente con el objetivo de facilitar las inversiones se estableció que

tendrán derecho a aplicar un crédito contra el Impuesto, las personas receptoras de rentas de cualquier categoría que otorguen donaciones a las Instituciones Educativas Particulares o a Instituciones Educativas Públicas, cuyo importe será el que resulte de aplicar la tasa media del contribuyente sobre los montos donados a las citadas entidades que en conjunto no excedan del diez por ciento (10%) de su renta neta global o del diez por ciento (10%) de las rentas netas.

⁴¹⁴ Tal resolución se basa en el propio Decreto Legislativo N° 882. Ley de Promoción de la Inversión en la Educación, que prevé en su artículo 13° que las instituciones educativas particulares que reinviertan total o parcialmente su renta en sí mismas o en otras instituciones educativas particulares, constituidas en el país, tendrán derecho a un crédito tributario por reinversión equivalente al 30% del monto reinvertido.

También se dispuso esta exoneración a las instituciones educativas particulares no comprendidas en el artículo 19 que otorguen donaciones a instituciones educativas particulares o públicas. En este caso, la norma dispone que el crédito será equivalente al treinta por ciento (30%) del monto donado. En el caso de donaciones en especie, el valor de las mismas deberá ser comprobado por la Administración Tributaria, de acuerdo con las normas que establezca el Reglamento, no pudiendo en ningún caso ser superior al costo computable de los bienes donados. Adicionalmente se dispuso que las instituciones educativas particulares o públicas no paguen los derechos arancelarios correspondientes a la importación de bienes que efectúen para sus fines.

El gobierno introdujo en el año 2011 el proyecto de Ley 43 a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para terminar ese beneficio del Crédito Tributario a la Reinversión (CTR), que consistía en que las instituciones privadas con fines de lucro tuvieran un crédito tributario del 30%, y sus utilidades puedan ser invertidas en sus propias empresas. La Federación de Instituciones Privadas Educativas (Fipes) asegura que sus representados están dispuestos a cumplir con el pago a la Sunat siempre y cuando el cobro del impuesto a la renta se realice una vez aprobado el proyecto de ley.⁴¹⁵ Está en discusión la retroactividad de la norma.

Las entidades educativas particulares están dentro del régimen general de pago al impuesto a la renta si son sociedades anónimas. Están exoneradas las asociaciones educativas sin fines de lucro que no están afectadas al IGV siempre que estén reconocidas por el Ministerio de Educación.⁴¹⁶ La desafección del IGV de los servicios educativos

⁴¹⁵ Véase <https://goo.gl/t6Y7wb>.

⁴¹⁶ Decreto Ley N° 882 del 09 de noviembre de 1996.

se refiere a los ingresos por matrículas, exámenes, pensiones, por expedición de certificados, diplomas, etc., venta de publicaciones (libros, folletos, revistas, etc.), ventas de activos fijos (bienes usados de la institución de educación) y servicios complementarios (bibliotecas, hemerotecas, archivos, etc.). También están exonerados de la importación de bienes (requisito para inafectación de IGV por importaciones).⁴¹⁷

5. Tendencias y conclusiones

La presencia de grupos internacionales es una nueva realidad de la educación superior en la región, y predominantemente ellos están funcionando bajo dinámicas *for profit*. La presencia fundamental es de grupos de origen americano, existiendo una correlación muy alta entre la existencia de marcos normativos que permiten el funcionamiento de universidades bajo el régimen de sociedades anónimas y el ingreso de los grupos internacionales en los distintos países de la región, pero se constata también una pequeña presencia de grupos internacionales que actúan en mercados en los cuales no se habilita la existencia de lógicas *for profit* a nivel de la oferta de instituciones. Tal proceso tiene diversidad de formas y se articula a la creciente tercerización de los servicios universitarios. No parece sin embargo haber una correlación completa entre los países que tienen marcos normativos que facultan el funcionamiento bajo sociedades anónimas y la firma de tratados de libre comercio, especialmente con Estados Unidos, dada la alta presencia de grupos extranjeros y una lógica *for profit* en Brasil. Parece constatarse una alta correlación entre

⁴¹⁷ Decreto Superior N° 152 de 2003.

la existencia de marcos normativos *for profit* y el nivel de participación del sector privado en el total de la matrícula. Chile se constituye en una excepción y ello es claramente derivado de una situación en la cual la lógica *for profit* no se centra en las instituciones que ofertan servicios educativos, sino en la periferia empresarial conformaba a partir de la tercerización de los servicios de apoyo.

El ingreso en los mercados locales en su totalidad se ha producido por la compra de instituciones locales. Ello indicaría que se produce una puesta en valor significativa de estas instituciones al pasar a funcionar al interior de los grupos empresariales, probablemente por escalas de costos, profesionalización de la gestión o niveles de inversiones. En los mercados más grandes como Brasil, México y Perú se constata que los grupos externos se han posicionado a través de la constitución de amplias redes nacionales con varias universidades con diversidad de alianzas, y que atiendan diferenciadamente los tres nichos de mercados de altos, medios y bajos ingresos y precios. Aunque la modalidad dominante de ingreso de las instituciones internacionales *for profit* ha sido la propiedad completa escalonada de la institución, existen modalidades de regionalización y de constitución de redes nacionales por medio de la figura de franquicias y alianzas. En general el sistema de ingreso es mediante la compra de un porcentaje alto durante un tiempo de la universidad local, pero no siempre adquiriendo los inmuebles y estableciendo un pago por el arrendamiento de estos a los antiguos propietarios. Los empresarios que venden las universidades mantienen un tiempo la administración o en algunos casos mantienen la propiedad de los activos de los inmuebles que alquilan a la universidad.

El ingreso de grupos internacionales y la lógica *for profit*, junto con políticas de regulación y de limitaciones de nuevas instituciones, han contribuido a una mayor concentración en los distintos mercados con mayores escalas de tamaño de algunas instituciones. En general en los diversos mercados nacionales donde actúan, los grupos internacionales *for profit* tienen una incidencia alta y creciente en la matrícula local, probablemente a causa de sus niveles de inversión, sus modelos educativos y las estructuras de costos dadas sus escalas. Ellas además tienden a tener estándares de calidad superiores a muchas de las instituciones locales, y en general en algunos casos, hay datos para Chile y Costa Rica al menos, las universidades locales que han sido adquiridas por los grupos internacionales han mejorado sus estándares de calidad.

Los casos de las empresas con fines de lucro en la región funcionan sobre niveles de inversión financieros altamente significativos que se derivan de una fuente de recursos muy importantes o de ingresos provenientes de la emisión de acciones en las Bolsas de valores, tanto en Estados Unidos como en el caso de Brasil en la Bolsa de San Pablo. La incorporación de socios en la sociedad tiende a estar relacionada con la apertura de las sociedades a la bolsa y la adquisición de nuevas instituciones. La mayor parte de los grupos empresariales e inversiones se concentran en la oferta presencial, pero se constata una creciente atención de los inversores a la educación a distancia, tanto en el marco de la diversificación del portafolio como por su propia contribución financiera y sus perspectivas futuras.

El total de la matrícula de los diversos grupos internacionales *for profit* puede ser de alrededor del 4% de la matrícula regional total, que sería del entorno de 24 millones de estudiantes para 2010, lo cual representaría cerca del 10% del total de la matrícula privada en la región.

Conclusiones

Las características del nuevo escenario de la universidad privada

1. La política de control de calidad y de regulación sobre la educación superior privada a través de los sistemas de aseguramiento de la calidad, el establecimiento de estándares de aprobación de programas y restricciones a la creación de nuevas instituciones han sido algunos de los motores de la concentración institucional. Dichas políticas públicas que impusieron requerimientos de más elevados estándares de calidad, y por ende de inversiones, encarecieron los costos, que solo pudieron ser cubiertos con escalas superiores y un mayor tamaño de las instituciones. Algunas de las universidades privadas expandidas en la segunda oleada y que se focalizaron en la absorción de la demanda han sido en general aquellas instituciones que han comandado la concentración de la matrícula, mostrando que los mercados académicos tienden a competir en el valor de las certificaciones.⁴¹⁸
2. El aumento del rol regulador del Estado sobre las instituciones privadas sobre todo desde los 2000, al tiempo que ha encarecido los costos educativos, ha

⁴¹⁸ Brunner, J. y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Universidad Diego Portales.

limitado la capacidad de expansión privada al restringir y encarecer sus ofertas, lo cual ha incidido en el mantenimiento de las características y de las tasas de crecimiento históricas de la cobertura privada.⁴¹⁹ En algunos países ello tiene motivos ideológicos y en otros académicos, pero en todos ha incidido en la capacidad de crecimiento a través de la restricción a la apertura de sedes y programas. Estándares más exigentes de autorización de nuevas instituciones y programas, retrasos y arbitrariedades de las aprobaciones, criterios curriculares academicistas y carencia de criterios claros han sido las formas dominantes de regulación. Ello ha contribuido a impulsar un relativo pasaje desde dinámicas de expansión bajo modelos de diferenciación institucional y de programas, hacia un aumento derivado de la concentración de la matrícula, tanto de los programas como de las instituciones. Dadas las dinámicas duales de regulación donde el sector público tiene autonomía, ello contribuyó a facilitar una oferta pública superior a la privada.

3. La ESP ha crecido en términos absolutos en toda la región en la década del 2000, más allá de la enorme diversidad de dinámicas y de lógicas de funcionamiento de la educación superior pública. En general la expansión y dimensión de la ESP está asociada inversamente a los recursos del sector público, a su propia diferenciación, sus niveles de selectividad, los

⁴¹⁹ Los costos de los procesos de fiscalización han aumentado en casi toda la región. Algunos de esos costos van a las universidades públicas como en Honduras, Panamá o México (aquellas universidades incorporadas), lo cual hace una dinámica por la que la fiscalización sobre las privadas no solo limita la competencia de lo privado sobre lo público al encarecerlo o hacerlo lento, sino además al generar recursos al sector universitario público. Los costos elevados o la lentitud y complejidad de los plazos han hecho, por ejemplo en Honduras y Uruguay, que las instituciones prefieran no innovar sus programas y mantener los programas ya autorizados.

- niveles de calidad estatales y al tipo de regulaciones normativas afincadas en la evaluación de los procesos y no de los aprendizajes. Sin embargo, a pesar de ello la ESP ha crecido en tanto se expande en los intersticios que no cubre el sector público, mostrando que su expansión es un fenómeno social más profundo y estructural en las sociedades latinoamericanas y en sus sistemas de educación superior. Desde el mínimo de cobertura en Uruguay del 11% donde la educación privada está altamente controlada y restringida, hasta el 73% de la cobertura privada en Chile que es el país además con los mejores indicadores de cobertura, equidad, calidad y egreso, la educación superior ha mantenido un crecimiento absoluto y, salvo en Venezuela y Colombia, también en términos relativos
4. La educación superior privada históricamente se ha caracterizado por un sector más orientado a un modelo público sin fines de lucro, y con la expansión generalizada desde los 90, se ha ido consolidando un tercer sector, de gestión privada y con fines de lucro. La diversidad del sector en este sentido se ha ampliado. En varios países se ha fortalecido un sector privado con fines de lucro como en Brasil, Perú, Honduras, Costa Rica, Bolivia con dimensiones muy importantes. En Chile y Colombia están en discusión proyectos de ley para permitir dinámicas de gestión bajo las figuras de sociedades anónimas con fines de lucro. No siempre el sector con fines de lucro se ha manifestado en bajos niveles de calidad, sino al contrario. La formas de gestión bajo la figura de sociedades anónimas permiten niveles de gestión y acceso a fuentes financieras que han permitido mayores niveles de calidad. En Perú algunas de las instituciones privadas de elite son con fines de lucro. En Costa Rica y Chile las

- universidades extranjeras con fines de lucro son también instituciones de alta calidad en función de los estándares de los organismos nacionales de evaluación y acreditación. En muchos países se constata que a pesar de la existencia de figuras jurídicas sin fines de lucro en la gestión universitaria, ello no restringe que sociedades anónimas, y extranjeras como en el caso de Chile, sean las propietarias de las universidades. Las formas de gestión bajo fundaciones o asociaciones no permiten los niveles profesionales de gestión que plantean las complejidades de las instituciones educativas. Estas figuras son también determinantes en los problemas de la capacidad de funcionamiento de las universidades privadas y de sus restricciones de crecimiento con lógicas de inversiones superiores, y además dificultan políticas de inversión y determinan que el crecimiento de la infraestructura se vaya produciendo a medida que aumentan los ingresos, y no en función de inversiones previas que al tiempo permiten mayores niveles de calidad de los servicios.
5. Aunque ha aumentado en muchos países la articulación público-privado, en general las tensiones se han incrementado en la última década. En varios países el sector privado sin fines de lucro inclusive recibe financiamiento público como en Ecuador, Chile y Nicaragua. En Bolivia es parte del Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana, que es la red de las universidades públicas. En Venezuela, la articulación ha sido entre privadas y públicas autónomas. En otros países el conflicto público privado ha aumentado al calor de la fuerte expansión privada y las resistencias públicas. En toda la región con el acceso de partidos de

- izquierda a los gobiernos han aumentado las tensiones y las regulaciones. Ello ha sido particularmente notorio en Venezuela, Brasil, Uruguay y Ecuador.
6. La educación superior privada compete en general siguiendo reglas de mercado, y al tener que confrontar frente a modelos universitarios públicos fundados en la gratuidad, ella debe funcionar sobre la base de una mayor eficiencia y calidad. El modelo público de gratuidad de América Latina y de acceso selectivo con controles de calidad impone en el largo plazo un modelo alternativo de calidad para sobrevivir en el mercado. Con el contexto del aumento de los recursos públicos generalizados en toda la región, el sector privado ha debido elevar el posicionamiento competitivo basado en una mayor calidad de sus ofertas y nuevos productos y formas de dichas ofertas. Aunque en un comienzo las instituciones se focalizaron en diversos nichos de relación calidad-precios, la dinámica competitiva y las políticas públicas han ido aumentando los estándares mínimos de prestación del servicio educativo terciario, impulsando nuevas lógicas y configuraciones de la educación superior privada. Los sistemas privados de educación superior en la región, y sus dinámicas de competencia que llevan a una permanente diferenciación, están facilitando un reordenamiento de los sistemas universitarios en torno a diversas escalas jerárquicas, por la fragmentación de los mercados en que operan la variedad de estrategias que las instituciones emplean en cada uno de ellos. Esta dinámica está promoviendo una mayor jerarquización y diferenciación de los sistemas universitarios.
 7. En la última década la diferenciación ha sido compleja dadas las discusiones políticas antagónicas, como el debate de la *educación superior* (¿derecho o mer-

cancia?), del *estudiante* (¿ciudadano o cliente?) y de la misma *universidad* (¿institución o empresa?), lo que dificulta en el mediano y largo plazo la conformación de sistemas diferenciados y al tiempo integrados y articulados de educación superior. La propia diferenciación y diversidad de las dinámicas de la educación superior privada en los distintos países de la región se constituye en un indicador de las dificultades de la creación de un espacio común de la educación superior en América Latina.

8. La nueva situación reposiciona al sector privado hacia cubrir la demanda de sectores de mayores ingresos, ante el aumento de la oferta pública y el aumento de los controles a ofertas de menor relación calidad-precios. A ello ha incidido el aumento de la gratuidad favorecida por el aumento de los recursos públicos. Tal situación comienza a reposicionar a la educación privada hacia instituciones de elite y reduce su rol como mecanismo de absorción de las demandas no cubiertas por el sector público.
9. Las universidades privadas en la región mantienen diversos niveles de asociaciones facilitando crecientemente un rol más político y corporativo en la defensa de sus intereses. En muchos países hay asociaciones de universidades exclusivamente privadas, pero también en muchos países hay asociaciones de rectores que reúnen a universidades tanto públicas como privadas. En México (ANUIES), Panamá, República Dominicana (ADRU), Venezuela (AVERU), Colombia (ASCUN), Perú (ANR) y Chile (Consejo de Rectores), hay asociaciones en las cuales comparten instituciones tanto públicas como privadas. En algunos de estos países las restantes universidades privadas (o una parte) tienen asociaciones exclusivamente privadas

como Panamá (AUPPA), México (FIMPES) y República Dominicana (ADOU). A diferencia de esto, en Argentina (CRUP), Brasil, Costa Rica, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Ecuador (CEUPA), Honduras y El Salvador existen asociaciones con la participación exclusiva de casi todas las universidades privadas. Aunque en varios países, entre los cuales se cuenta República Dominicana pero sobre todo Brasil, además existen varias asociaciones de universidades privadas; en general, más allá de la competencia, hay unidad gremial y de representación. Chile es un caso raro de carencia de representación de las universidades privadas sin cofinanciamiento.

10. La ESP es una variable en muchos sentidos dependiente de la universidad estatal autónoma y de las relaciones de esta con el gobierno. Las distancias políticas o la autarquía de estas universidades respecto a los gobiernos han derivado inversamente en una mayor disposición política a la universidad privada. Esto con relativa importancia, ya que el modelo de gratuidad de acceso siempre tendrá más legitimación y apoyo social que el modelo de acceso pagante. Inversamente la relación estrecha entre el mundo político y las universidades estatales, como en México y Argentina, harán más proclive un menor desarrollo de la ESP. En el mundo académico regional, las resistencias a la educación superior privada siempre han estado presentes, sobre dos ejes: uno asociado a concepciones sobre la base de que los fines públicos no pueden ser realizados por instituciones privadas, y otro sobre la base de que las universidades religiosas tienen objetivos ideológicos y de evangelización que chocan con el espíritu de la búsqueda desinteresada de la verdad de la ciencia. Tales ejes se han

ido expandiendo en la medida que la educación privada se ha ido expandiendo y mercantilizando. En las últimas décadas ha aumentado la tradicional tensión, fundamentalmente por el creciente carácter mercantil. Más allá de dinámicas de la educación superior sin fines de lucro, en muchos casos parecen producirse –o se producen– situaciones que pudieran permitir suponer la apropiación privada de los ingresos generados. Esta tensión derivada de diversas denuncias o informaciones se constituye en un eje permanente de la política. En algunos países que han cambiado el marco normativo, como El Salvador, y han impuesto la obligación de transferir una parte de los bienes privados a las fundaciones, ello ha dado lugar a una enorme tensión y conflictos, como ha sido el caso de la Universidad Tomás Edison. En este caso, como en otros países, los altos salarios se constituyen en los mecanismos que esconden rentabilidades sobre inversiones privadas. La problemática de la transferencia de recursos atraviesa a toda la región al interior de las universidades de inspiración religiosas, ya que muchas de ellas transfieren recursos a sus órdenes o congregaciones, bien sea en forma directa a través del pago de alquileres o como transferencias especiales. Muchos religiosos hacen trabajo en otros ámbitos gracias a los sueldos o apoyos de las universidades, que se han transformado en los ámbitos más dinámicos en la generación de recursos y capacidades de gestión para este tipo de acción social. Una compleja situación alrededor de las transferencias de recursos desde la universidad al grupo religioso produjo un largo conflicto en la Universidad de San Buenaventura en Cali en Colombia.⁴²⁰

11. En toda la región se constata el incremento de la educación transnacional como tercer sector de la dinámica de la educación superior marcada por un sector local público, otro privado y el internacional. Tal modelo se está expresando por ahora en la presencia de apenas dos grupos empresariales significativos, siendo el Grupo Laureate el más dinámico a la fecha, con 31 universidades localizadas en 8 países de la región, y el Grupo Apollo, con 2. La fórmula más usada es comprar el 80% de la propiedad de la institución local, mantener un tiempo las autoridades anteriores y dejar establecido un compromiso de compra por el restante, que se realiza en un periodo de tres a cinco años. Este escenario marca una nueva oleada de creación de instituciones, más allá de que continúen expandiéndose nuevos proveedores pero sobre las mismas tipologías de las oleadas anteriores (religiosas, de elite o de absorción de demanda). A la fecha, una de las pocas expresiones de dinámicas regionalizadas de la educación superior ha sido esta presencia transnacional.
12. En las últimas décadas las universidades públicas sufrieron un fuerte proceso de cambio fundamentalmente por su diferenciación institucional. Tal transformación, sin embargo, dejando de lado los múltiples intentos de coordinación sistémica, ha derivado en formas crecientes de competencias entre las propias instituciones públicas, que han aumentado en general las lógicas mercantiles de la educación superior en los diversos países de la región y facilitado indirectamente los espacios de competencia y privatización.

⁴²⁰ Véase <https://goo.gl/pqTd3y>.

13. El grado de libertad religiosa y de separación del Estado y la Iglesia, o de conflictos entre ambos sectores, históricamente se constituyeron en variables que han contribuido a conformar el desarrollo de la educación superior privada en la región. Las universidades católicas se han constituido en casi toda la región en las primeras instituciones privadas y han marcado tanto el inicio de la prestación de servicios educativos universitarios privados, como también el carácter mercantil de la educación universitaria. Esos procesos han tenido sus especificidades. En México, por ejemplo, el conflicto entre ambos sectores determinó que las universidades religiosas no fueran las primeras, o en Uruguay, el carácter fuertemente laico marcó un inicio muy reciente de la universidad religiosa en 1984, ya que fue la última universidad católica creada en la región de la oleada iniciada en los años 40. Desde los 90, una nueva oleada de universidades religiosas se ha producido en la región, asociada a un aumento de las órdenes católicas y de las religiones. Ello se ha expresado en el ingreso de universidades lasallistas y de otras órdenes y congregaciones católicas como los Legionarios de Cristo o la Prelatura de Jesús, y fundamentalmente de universidades evangélicas y adventistas.
14. Las universidades familiares en la región, que han sido la expresión dominante de la oleada de expansión de los 90 del sector privado, están comenzando a transformarse por el pasaje de dinámicas de gestión desde sus fundadores a sus familiares, y en muchos casos por un complejo proceso de profesionalización de su gestión. Muchas de estas instituciones son las

- que están en proceso de reestructuración, vía profesionalismo, decrecimiento o de venta a grupos internacionales o nacionales.
15. El nuevo contexto ha favorecido la transformación de las formas de crecimiento de la educación superior privada y una relativa declinación de la tasa histórica de crecimiento. Ello está introduciendo un proceso de concentración en esos mercados decrecientes. La regulación a través de mecanismos de licenciamiento más rígidos junto a sistemas de evaluación de la calidad se ha dado junto al aumento de la oferta pública. La lógica de una dinámica dual -por un lado, la gratuidad y por el otro, un sistema pagante- es el eje que marca las formas y características del sector privado, del costo de la educación por demandas competitivas de mercado y requisitos de calidad, lo cual ha promovido dinámicas hacia la elitización de la demanda privada. Ello ha sido facilitado por el aumento de los niveles de gratuidad del sector público -nuevos marcos legales que la han ampliado en Ecuador, Venezuela y Uruguay, y aumento generalizado de los recursos públicos con mayores cupos e instituciones-, lo cual ha impactado negativamente en la demanda privada. El encarecimiento de la educación privada por estándares más rígidos, mayor control y cambio en la competencia ha facilitado tanto la elitización de la demanda como de las instituciones, lo que ha facilitado el inicio de la concentración de la matrícula. La lenta desaparición, cierre, venta o fusión de universidades en toda la región, unida a la menor creación de instituciones desde los 2000, ha hecho que el crecimiento de la matrícula privada haya sido más intenso en unas instituciones que en otras, en el sector universitario en detrimento del terciario, en las universidades bajo

la figura de sociedades anónimas más que en las otras formas jurídicas, en las universidades extranjeras más que en las locales, marcando una nueva diferenciación y una nueva etapa de la universidad privada en la región, en una lógica más profesional, más concentrada, de mayor calidad, más politizada y más extranjera.

