

VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004.

La diferenciación institucional en el sistema de educación superior en Argentina: el caso de las universidades privadas.

Stella Maris Zaba.

Cita:

Stella Maris Zaba (2004). *La diferenciación institucional en el sistema de educación superior en Argentina: el caso de las universidades privadas*. VI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-045/781>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La diferenciación institucional en el sistema de educación superior en Argentina: el caso de las universidades privadas¹

Stella Maris Zaba

Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires

Resumen:

En esta ponencia se intenta dar cuenta de cómo se desarrolló el proceso de diferenciación de instituciones en el sistema de educación superior en Argentina en la década de los '90, tomando como objeto de análisis a las universidades privadas. Para ello se abordó el estudio de: 1) los períodos de creación de las instituciones universitarias privadas y las políticas universitarias que acompañaron estos cambios históricamente; 2) el marco jurídico y las políticas de educación superior de la década de los '90; 3) las características actuales de las instituciones privadas nuevas a través de sus fines y funciones.

En la década de los '90 en la Argentina se crearon una gran cantidad de instituciones universitarias privadas, que sumadas a las ya existentes amplió la oferta institucional y académica del nivel superior, profundizando el proceso de diferenciación institucional en el sistema .

En los últimos años, con la complejización del sistema educativo en general, y universitario en particular, el tema de la diferenciación y diversificación de las instituciones, se instala en la agenda de políticas educativas. La proliferación de

instituciones públicas, privadas, universitarias y no universitarias ha comenzado a ser objeto de debates y análisis en el país.

1. Introducción:

En la década de los '90 en la Argentina se crearon una gran cantidad de instituciones universitarias privadas, que sumadas a las ya existentes amplió la oferta institucional y académica del nivel superior, profundizando el proceso de diferenciación institucional en el sistema .

En los últimos años, con la complejización del sistema educativo en general, y universitario en particular, el tema de la diferenciación y diversificación de las instituciones, de instala en la agenda de políticas educativas. La proliferación de instituciones públicas, privadas, universitarias y no universitarias ha comenzado a ser objeto de debates y de análisis en el país.

El **objetivo central** de la investigación en desarrollo es observar cuál fue el impacto del proceso de diferenciación institucional en la década de los '90 al interior del subsistema universitario privado. Para ello se aborda el problema a través de: a) Los períodos de creación de las instituciones universitarias privadas y las políticas universitarias que acompañaron estos cambios históricamente; b) El marco jurídico actual y las políticas de educación superior de la década de los '90, c) El análisis de las instituciones universitarias privadas a partir de dos funciones universitarias principales: enseñanza e investigación; d) La construcción de una tipología de instituciones privadas, que de cuenta de la diferenciación institucional al interior del sistema de educación superior. Las tipologías actualmente existentes no dan cuenta de la complejidad que han adquirido las instituciones universitarias.

Se toma como objeto particular de análisis a las instituciones universitarias privadas. El análisis es en sí complejo: por los momentos históricos en que surgen, por la tradición educativa que sustentan, por su filiación ideológica, por los grupos de poder económicos que la sostienen y por la oferta académica que promueven.

En primer lugar en esta ponencia se presentará sintéticamente la perspectiva analítica utilizada y el panorama general de estudios sobre el tema. En segundo lugar, como parte de los primeros resultados de la investigación desarrollada, se presentará los períodos de creación de las instituciones privadas en la Argentina. Estos períodos se presentan a partir del análisis de las políticas y normas jurídicas que permitieron la aparición de este sector universitario. El objetivo es intentar establecer etapas de creación que den cuenta de las diferencias institucionales y cómo las mismas respondieron a necesidades históricas diferentes.

2. Perspectiva teórica del análisis de las instituciones universitarias.

Este apartado tiene como objeto sintetizar algunos conceptos teóricos que se utilizan en el estudio². En esta presentación interesa definir algunos conceptos importantes para el trabajo: a) los procesos de diferenciación y diversificación del sistema de educación superior (la diferenciación horizontal del sistema y la diferenciación vertical de las instituciones), b) los procesos de cambio isomorfo y c) misiones, fines y funciones,

2.1. Procesos de diferenciación y diversificación del sistema de educación superior

En la Argentina el sistema de educación superior comienza a expandirse a partir de la década de los '50 con la creación de numerosas instituciones de educación superior, principalmente de instituciones privadas, producto de la demanda de sectores antes excluidos de la sociedad. Si bien al igual que en otros países de América Latina, la expansión fue un fenómeno que comenzó a ocurrir a mediados del siglo XX, en la Argentina este proceso empieza en la misma época, pero eclosiona en la década de los '90 con la creación de numerosas instituciones públicas y privadas.

La expansión de los sistemas de educación superior trajo como consecuencia, dos fenómenos: la diferenciación entre instituciones y la diversificación en su interior.

La creciente diferenciación de sectores (horizontal) entre establecimientos, que no implican necesariamente jerarquías establecidas, dado que ésta diferenciación jerárquica ocurre en el sistema de educación superior entre las instituciones universitarias y no universitarias. La diversificación vertical en el establecimiento, referida especialmente a la división de niveles, en los ciclos de grado y posgrados. La expansión del nivel de posgrado, el acortamiento de las carreras, constituyeron parte de las reformas que llevaron adelante algunas instituciones universitarias privadas durante éste período.

Burton Clark, analizó este proceso de diferenciación de funciones en los establecimientos y entre ellos, desde una dimensión horizontal y vertical y sus implicancias. (Clark, 1983):

Los procesos intrainstitucionales, de carácter horizontal, se hace evidente por la multiplicación de secciones por la introducción de nuevas disciplinas, especializaciones, combinaciones interdisciplinarias y de nuevas materias, cursos

y carreras, organizadas por lo general en departamentos que reemplazan a la tradicional cátedra. Esta división horizontal del trabajo académico, se ha ampliado, diversificado y modificado, dando lugar a nuevas formas organizacionales. Pero además dentro de cada institución, o dentro de un conjunto de ellas en el ámbito nacional, se produjo una diferenciación vertical de niveles, respondiendo a la necesidad de hacer una oferta más variada de cursos y de agruparlos jerárquicamente en ciclos preparatorios, básico, de carreras cortas, intermedias, de grado largas y de posgrado. Igualmente visible ha sido, la diferenciación entre instituciones, que llevan a la organización de diversos sectores y jerarquías.

(Clark, 1983)

Las diferenciaciones verticales de jerarquía pueden ser de dos tipos: funcional o según una escala de prestigios socialmente adjudicados. Las jerarquías funcionales conllevan generalmente, o producen con el tiempo, una distinción de jerarquías de prestigio. Estas últimas son acordadas por el mercado laboral, por el valor atribuido a los certificados y por las percepciones públicas respecto a la calidad diferencial de las instituciones del sistema, percepción que se construye sobre la base de una variedad de factores tales como la antigüedad de la institución, su mayor o menor tamaño, la magnitud e importancia atribuida a la investigación, el tipo de reclutamiento de sus alumnos y profesores, la variedad y nivel de carreras que ofrecen, el grado de politización atribuido a los establecimientos, su conexión mayor o menor con segmentos destacados y privilegiados del mercado de ocupaciones, etc.

Los sectores agrupan establecimientos sobre la base de ciertas semejanzas, dando lugar, por ejemplo, a un sector público y a uno privado, o a uno de universidades tradicionales frente a uno de nuevos establecimientos universitarios. Para otro autor los conceptos de diferenciación y diversidad se diferencian. La diferenciación es el proceso mediante el cual emergen nuevas partes o unidades que sin embargo funcionan de tal forma que mantienen una totalidad relativamente integrada. En cambio, la diversidad representa la variedad de tipos o entidades dentro del sistema. (Brunner, s/d)

Según Neave hay diferentes formas de diversidad institucional: diversidad en la misión y diversidad en el modo en que cada establecimiento individual puede (y quizá debería) organizarse a fin de cumplir con la misión. Estas formas se manifiestan en la diversidad de las carreras y de los programas. (Neave, 2001)

2.2. Procesos de isomorfismo institucional

Mientras mucha de la teoría organizacional moderna se ha interesado por la diversidad y diferenciación de organizaciones, otros autores han focalizado sus estudios en la homogeneidad de formas y prácticas organizacional y no en la variación.

Para Di Maggio y Powell, los campos organizacionales, una vez establecidos tienen un fuerte impulso hacia la homogeneidad. La homogenización de estas organizaciones se conforma a partir de la estructuración de un campo organizacional, pero también de aquellas que ingresan por primera vez. Por campo organizacional, se entiende a aquellas organizaciones que, en su conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional. (Di Maggio y Powell, 1999)

El concepto que mejor contiene el proceso de homogeneización es isomorfismo. Los autores sostienen que existen dos tipos: el competitivo y el institucional. Ambos tipos se complementarían para una mejor comprensión. Mientras el primero hace hincapié en una racionalidad anclada en la competencia de mercado, el segundo toma en cuenta las fuerzas que presionan a las comunidades para adaptarse al mundo exterior. Las organizaciones compiten no sólo por recursos y clientes, sino también por poder político y legitimidad institucional. (Di Maggio y Powell, 1999)

Para una mejor comprensión de los cambios institucionales isomorfos, los autores citados, identifican tres mecanismos: 1) el isomorfismo *coercitivo*, que se debe a influencias políticas y al problema de legitimidad; 2) el isomorfismo *mimético*, que resulta de respuestas estándares a la incertidumbre, y 3) el isomorfismo *normativo*, asociado a la profesionalización.

El primero de ellos, es consecuencia de presiones formales e informales que ejercen organizaciones sobre otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones. La existencia de un ambiente legal común afecta muchos aspectos de la conducta y estructura de una organización.

En segundo de los cambios, hace referencia a como la incertidumbre actúa como fuerza poderosa que propicia la imitación. Cuando el ambiente crea incertidumbre, las organizaciones pueden construirse siguiendo el modelo de otras organizaciones, las cuales les parecen más legítimas o exitosas.

Y por último, el tercer tipo de cambio está dado por las presiones normativas y se debe principalmente a la profesionalización. Un aspecto de la profesionalización

que es fuente de isomorfismo, es el crecimiento y complejidad de redes profesionales que van más allá de una sola organización y a través de las cuales se difunden los modelos. Otro mecanismo importante para alentar el isomorfismo normativo es la filtración de personal. En muchos campos organizacionales, la filtración ocurre al contratar individuos que provienen de otras instituciones.

Todos estos conceptos pueden servir para encontrar similitudes entre las instituciones universitarias privadas, más que diferenciación.

La existencia de una Ley general para todas las instituciones, que obliga a cumplir determinados misiones y funciones, podría estar presionando a favor de que las instituciones universitarias tengan características similares. Otra presión importante podrían ser las expectativas simbólicas de la sociedad, respecto a la educación universitaria. Las características actuales de las sociedades, con un alto grado de incertidumbre sería otro de los aspecto que presionaría a las instituciones universitarias a imitar a aquellas con mayor prestigio social. Otro aspecto a ser contemplado, que podría asociarse a mecanismos de cambio isomorfos son las “profesiones”, que traspasan las fronteras institucionales y la captación y/o contratación de docentes de instituciones tradicionales y con prestigio.

2.3.Fines, misiones y funciones

El análisis de los fines y misiones permitirá comprender cuáles son la características distintivas de las instituciones, las cuales se definen no sólo a través de la legislación, sino también por aquellas condiciones de creación, que incluye los intereses y valores que sustentan quienes promovieron la creación de

la institución, así como de las regulaciones de organismos o instituciones supranacionales a las que pertenecen.

En las últimas décadas, la nueva agenda de políticas de educación superior, trajo como consecuencia cambios en las instituciones universitarias, conformándose nuevas instituciones con distintas misiones y funciones.

Sin embargo, y pese a los cambios de los últimos años, la “idea” de universidad, en cuanto concepto, presenta algunos rasgos esenciales que perduran, dado que son los que definen a la institución y la diferencian de otras. Esta “idea” está asociada a las funciones de investigación, docencia y extensión.

Definir la misión institucional es fundamental, pues constituye el fundamento de la identidad y del carácter de la universidad y la base para el diseño de su perfil y del proyecto institucional. El perfil institucional, según Martínez Nogueira, señala el por qué institucional, el para qué y el cómo de una institución. Incluye temas referidos a las funciones que se privilegian, a su dimensión, a los niveles formativos y a su articulación con el medio. Sus componentes son varios, entre los que se pueden mencionar: la importancia relativa asignadas a la docencia, la investigación y extensión; el “mix” de actividades de grado y posgrado; la cobertura social y territorial a la que aspira; las articulaciones con otros actores sociales; sus estilos de gestión; el patrón de financiamiento a consolidar. (Martínez Nogueira, 2000)

En el escenario presente la definición de este perfil adquiere una muy particular importancia. La ampliación del sistema de educación superior por la creación de numerosas instituciones, en su mayoría privada, rompió el monopolio de la oferta pública. Por otro lado, la formación centrada casi exclusivamente en el grado se complementa ahora con más de mil ofertas de posgrado. Estas tendencias no

impactaron de la misma manera en todas las universidades. Por el contrario, las capacidades de respuestas de las instituciones fueron significativamente diferentes. Se fueron conformando así diferentes perfiles institucionales, a veces como producto del diseño de las propias conducciones y otras por la propia inercia institucional.

Para caracterizar a las instituciones a través de sus fines, misiones y funciones, es necesario definir cada uno de los términos por separado. Según Pérez Lindo:

- Los fines señalan lo que es esencial o fundamental a cualquier universidad. Son los principios fundamentales que justifican el concepto de universidad. Investigar, enseñar en el más alto nivel y formar profesionales constituyen fines esenciales. Por lo general se considera que el rasgo distintivo de la institución universitaria es la producción o el contacto con los nuevos conocimientos.
- Las misiones definen la identidad particular de cada institución, su modo de situarse frente a la realidad histórica o social. Son las finalidades particulares o vocacionales que adopta una universidad en función de sus creencias religiosas, de sus posiciones ideológicas o de sus compromisos sociales.
- Las funciones aluden a los propósitos institucionales y al significado social de las actividades universitarias. Se utilizan para designar lo que efectivamente hace la universidad. (Pérez Lindo, 1998 y 2001)

Los fines y misiones contenidas en las normativas, si bien no reflejan la verdadera acción de las universidades, dan una idea de la identidad de la institución. Como señala Krotzsch, si bien el problema de los fines es problemático, es una cuestión que nos permite ver la “misión e idea de la universidad”. Preguntarse sobre los

finés de una universidad es hacer referencia a los objetivos, misiones o la idea de universidad que tenemos. (Krotsch, 2001)

La multiplicación de instituciones supone la multiplicación de fines y propósitos, que se acentuarán en la medida en que las distintas instituciones traten de profundizar la búsqueda de distinción y prestigio.

El descubrimiento de los fines u objetivos institucionales debe ser analizado a través de las dos funciones esenciales: enseñanza e investigación. Es decir, descubrir en qué medida las instituciones hacen lo que se proponen hacer.

¿Cuál es el papel de la universidad en la sociedad? ¿Cómo se articulan las funciones de extensión, docencia e investigación en las universidades? ¿A cuál de ellas se le asigna prioridad? Estas son algunas de las preguntas que, hoy nuevamente, vuelven a plantearse cuando se trata de describir a las universidades o cuando intentamos denominar a algunas instituciones como universidad.

Pese al reconocimiento de las funciones y misiones esenciales de la universidad, en las últimas décadas se puede observar que no sólo que están cambiando las misiones, sino las funciones que asumen. Es por ello que encontramos una amplia gama de instituciones que responden a la denominación de “universitarias”: a) Instituciones que realizan docencia de grado y posgrado en diversos campos disciplinarios, sostienen labor de investigación y realizan actividades de extensión y transferencia; b) Instituciones que realizan docencia de grado y posgrado en diversos campos disciplinarios, no desarrollan tareas de investigación, extensión y transferencia; c) Instituciones que realizan docencia de grado y posgrado en un único campo disciplinario para el que pueden ofrecer más de una carrera, no desarrollan tareas de investigación, extensión y transferencia; d) Instituciones que

realizan sólo actividades de posgrado; e) Instituciones que realizan docencia de grado en algún campo disciplinario y numerosos programas de posgrado en otros campos y no desarrollan tareas de investigación, extensión y transferencia.

Por otro lado, con las transformaciones ocurridas en los últimos años parecería estar configurándose instituciones con responsabilidades múltiples y diferentes.

Las nuevas funciones que se exigen a las instituciones cumplen son, entre otras: capacitación a lo largo de la vida a jóvenes y adultos, transferencia de tecnologías y prestación de servicios a la región y a la comunidad local, aplicación de políticas de igualdad de oportunidades (mujeres, minorías raciales, etc.). Estos roles cambiantes deben analizarse en el contexto actual de las transformaciones e impacto de procesos de globalización y la emergencia de la nueva “sociedad del conocimiento”.

3. El proceso de constitución y expansión del sistema de educación superior

Para algunos autores la tendencia de las reformas de educación superior ha conducido a un proceso de diversificación y complejización del campo de la educación superior, pero que estuvo acompañado al mismo tiempo de otra tendencia: la homogeneización sistémica del campo. Esta tendencia ha conducido a la creación del denominado Sistema de Educación Superior. Este sistema incluye universidades públicas, universidades privadas, institutos terciarios universitarios e institutos terciarios no universitarios; estas unidades quedan enmarcadas bajo una misma norma legal que introduce nuevas modalidades administrativas y de evaluación. La Ley 24.521 que le asigna estatuto jurídico a este campo complejo no deja de ser dilemática en varios aspectos: integra

funcionalmente los institutos terciarios junto a las universidades en su sistema común de acreditación y de evaluación y abre canales de complementación bilaterales entre las unidades. (Naishtat, y otros, 1999)

Según Paviglianiti, las reformas del sistema de educación superior tuvieron en la década de los `90 dos tipos de modelos: diferenciador y competitivo y diversificador y cooperativo. El primero de ellos se caracteriza por tantos tipos o estilos de instituciones de educación superior como lo requiera la demanda social, entendiendo por “demanda social” la sumatoria de los intereses individuales y particulares de la personas. Su modo de funcionamiento es la competencia entre instituciones por financiamiento, calidad y eficiencia. El segundo de ellos se caracteriza por ser diversificador en la búsqueda de variantes en los tipos y niveles de estudios y formas organizacionales que lleven a equivalentes niveles de calidad y cooperativo interinstitucionalmente, en la búsqueda del máximo aprovechamiento y reorganización de los recursos disponibles en materia de educación superior, en cada una de las sociedad nacionales y aún entre los países de la región. (Paviglianitti, y otros, 1996)

4. Tipologías de universidades privadas.

La literatura sobre el tema identifica distintos perfiles de instituciones y construye sobre la base de ellos tipologías de universidades.

Algunas tipologías se construyen sobre la base de la misión institucional (universidades de investigación, colleges, liberal arts, etc.), En el presente trabajo se utilizará la misión institucional, dado que existirían diferencias en los perfiles de

las universidades más nuevas, así como cambios en las universidades más antiguas.

Hay otras tipologías, más útiles, que parten de las decisiones de diferenciación institucional en un contexto competitivo. Ellas atienden a los “nichos de mercado” ocupados. Es decir, no se construyen sobre la base de la intención declarada en la misión, sino por ofertas académicas realizadas.

En Argentina el patrón institucional de la universidad parecería que se está diferenciando y se encuentran evidencias de que las tendencias señaladas están operando: algunas universidades pretenden limitar su dimensión y ganar prestigio a través de la actividad de investigación, otras, con el objetivo de obtener recursos, están transitando el último de los caminos señalados.

Un estudio sobre las universidades en Latinoamérica clasificó las diversas instituciones, según el momento de su creación y el carácter de las instituciones, en: a) Universidades confesionales, en su mayoría católicas; b) Universidades (o instituciones equivalentes) de elite y c) Universidades privadas de absorción de demanda estudiantil. (Levy, 1994)

Sin embargo esta caracterización tal vez no sea la más adecuada para clasificar a las instituciones universitarias en Argentina, ya que muchas de ellas pueden compartir aspectos de dos o más categorías. Parecería que existen universidades confesionales con orientación elitista versus universidades católicas con orientación hacia el mercado.

Un estudio anterior sobre las nuevas universidades privadas, concluyó que “es posible distinguir, con bastante claridad dos circuitos institucionales. Uno de ellos claramente elitista y el otro en cambio dirigido a grupos medios de la población, a

quienes se les hace una propuesta diferente a la de las universidades tradicionales”. (Nosiglia y otros, 1993)

Para otro estudio, en la Argentina no se ha constituido un sector privado de elite o de absorción de demanda, tal como lo describe Levy. Esto es porque muchas universidades públicas, pese a la escasez de recursos financieros, altos índices de deserción y probable disminución de los niveles de calidad, siguen gozando de prestigio frente a las alternativas privadas existentes. En relación con el desarrollo de un sector privado de absorción de demanda, aun cuando las universidades nacionales no son muy selectivas en el proceso de admisión, cuando se las compara con una gran parte de las privadas tienden a ser más exigentes a la hora de evaluar a los estudiantes ya ingresados al sistema. Además otra de las condiciones que impide el desarrollo de un sector privado de “absorción de demanda” es que las universidades públicas, en su mayoría son gratuitas. Aún así existiría una tendencia a que las universidades con bajos aranceles y carreras cortas se conviertan en “fabricas de certificados”, en el sentido de que los estudiantes demanden sólo la credencial y quieren evitar largos períodos de estudios en las universidades públicas. Esta autora describe la heterogeneidad institucional a través de los siguientes tres tipos de instituciones: a) Las universidades católicas: creadas a fines de los años 50. Entre sus objetivos se encuentra contribuir a la formación de una dirigencia con orientación católica. Han tratado de reproducir la oferta de las universidades públicas tradicionales. Tienden a fundar establecimientos o sedes en las provincias, b) Las universidades con orientación empresarial: Están principalmente concentradas en las zonas de mayor poder adquisitivo de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires.

Con excepciones, en general, no son consideradas de buena calidad. Esto se debe principalmente al bajo nivel de remuneraciones de los docentes, a la ausencia de investigación y al depender de los aranceles tienen una tendencia a no crear incentivos para elevar los niveles de exigencia en la evaluación de los estudiantes. En el contexto competitivo de los `90, algunas de ellas han comenzado a variar algunas de sus estrategias de comportamiento, tratando de elevar su perfil académico por medio de la incorporación de profesores de buen nivel provenientes principalmente de la Universidad de Buenos Aires, c) Universidades con pretensión de alto nivel académico. Se crearon en la última década y tratan de organizarse siguiendo el modelo norteamericano de las research universities, con profesores de tiempo completo y actividades de investigación. A diferencia de las research universities suelen estar orientadas a unas pocas carreras, entre las que predominan las ciencias sociales, aunque existen casos de especialización en las áreas de salud. (Fanelli, 1997)

Si bien en ésta tipología se intenta describir algunas tendencias y características de las universidades privadas, actualmente existirían algunas superposiciones entre ambos tipos de universidades. En efecto, existen universidades confesionales con pretensión de alto nivel académico, tendientes a la formación de una elite con orientación católica, universidades católicas que han variado su oferta y/o incorporado actividades de investigación, etc.

Esto estaría mostrando cambios en las propuestas y estrategias de las universidades nuevas como las creadas en las décadas anteriores que es preciso volver a estudiar.

Los cambios que se produjeron en la educación en las últimas décadas muestra el surgimiento de una educación masiva de nivel superior y al mismo tiempo de la enseñanza superior de elite. En realidad la enseñanza superior de elite no desaparece nunca. Por el contrario, es que ella deja de ser el rasgo predominante del sistema para pasar a ocupar ahora el lugar de un circuito académico altamente selectivo entre otros ampliamente masivos. La capacidad de los sistemas de educación superior de conferir distinción, en efecto, no desaparece con su masificación, sino que la función de consagración de elite es transferida a un segmento minoritario del sistema; aquella que se hace cargo de la formación de los “elegidos”. (Brunner, 1990)

Para otro autor esta concepción de la educación como medio de selección de elites conduce a los niveles superiores a ser de carácter uniclasista, social y culturalmente homogéneo, conformados comúnmente por instituciones privadas. Una de cuyas más importantes funciones es la reproducción cultural de las elites sociales, mediante la reproducción de códigos culturales, lingüísticos, relaciones sociales, formas de presentación personal y otras manifestaciones particulares de “distinción”. (Gómez Campo, 1997)

En el marco de la competencia interinstitucional debe mencionarse además, el proceso de internacionalización de la educación superior, que se manifiesta en varios fenómenos y tendencias: a) se está generalizado el acceso a ofertas de universidades de otros países a través de las nuevas tecnologías y de la expansión de las actividades a distancia, b) proliferan los acuerdos y convenios con universidades extranjeras para su participación en el diseño y desarrollo de diversos programas, c) es frecuente la instalación de filiales de esas universidades

fuera de sus ámbitos nacionales y regionales de influencia, d) la creciente importancia de las redes disciplinarias que canalizan y facilitan los intercambios entre docentes e investigadores, e) surgen constantemente asociaciones entre instituciones para los propósitos más diversos, entre ellos para la ejecución de proyectos conjuntos, f) la expansión al plano educativo y profesional de los acuerdos de integración regional plantea requerimientos de homogeneización de la formación y de criterios de reconocimiento de estudios y de acreditación compartidos.

Para algunos autores, parecería que las nuevas universidades privadas, se constituyen en ámbitos más propicios para el cambio, con relación a la organización académica, como el tipo de carreras ofrecidas y a nuevos planes de estudio. (Fanelli, 1997)

Sin embargo para otro autor, las universidades privadas se ven forzadas a imitar y replicar el modelo de universidad pública y tradicional tanto por las fuerzas de los mecanismos de autorización, supervisión y evaluación como, por la propia competencia (por estudiante y reputación) con las instituciones del sector público. Además, en el caso de las nuevas universidades privadas, hay razones económicas y políticas-culturales que inducen adicionalmente a esa forma de imitación sin diversificación. Económicas, por cuánto las fuerzas del mercado impulsan a estas instituciones a concentrarse en el nicho de carreras de mayor prestigio y rentabilidad, y de menores costos de producción. Políticos –culturales, en tanto, porque las nuevas universidades privadas deben buscar, ante todo, legitimarse en un medio relativamente hostil y dominado por el paradigma de la universidad pública, lo que las lleva, por necesidades, a adoptar comportamientos

imitativos. Luego la competencia no siempre lleva a la diversidad, sino que, a veces empuja a la homogeneidad. (Brunner, s/d)

Por lo tanto, tanto los mecanismos de competencia entre instituciones como las regulaciones del Estado podrían estar empujando a las instituciones a replicar el modelo de oferta de las instituciones públicas, por lo que no estarían contribuyendo a la diversificación e innovación dentro del sistema de educación superior. Este es un claro mecanismo de cambio isomorfo.

Como podemos observar en todas las tipologías mencionadas se hace referencia a la oferta curricular de las universidades. Estas nos dan una idea del tipo de institución, que junto a la función de investigación, marcan las diferencias existentes entre ellas.

Otro aspecto importante a destacar es la competencia que provocó la expansión del sector privado. Algunos estudios señalan que la competencia puede estar limitada a funcionar sólo dentro de ciertos circuitos. Es decir, la competencia puede darse entre aquellas universidades de inferior calidad destinado a públicos que solo aspira a obtener una “credencial”, y entre aquellas universidades privadas y públicas de mayor calidad destinadas a una demanda con altas aspiraciones académicas y profesionales.

Las instituciones ofrecen “distintos canales de formación cuyo prestigio se halla por lo común asociado a la calidad de los certificados ofrecidos y a la valoración de ellos dentro del mercado académico y laboral”. Según Coraggio, si bien la ampliación del acceso a la educación superior tuvo efectos democratizadores, estos se vieron neutralizados en gran medida por la conformación de circuitos

diferenciados de desigual calidad, que casi siempre se encuentran en estrecha relación con la situación socioeconómica de los estudiantes. (Coraggio, 2001)

Algunas de ellas consideradas de excelencia, muchas otras focalizadas a pocas carreras cortas de tipo administrativo-empresarial, fuertemente orientadas a responder a la demanda inmediata del mercado, dirigidas a la captación de diferentes sectores de estudiante. Este tipo de instituciones que proliferaron en los primeros años del gobierno menemista, trasladan a la educación una lógica de intereses –corporativos, confesionales, empresariales- alterando su sentido público. (Naishtat y otros, 1999)

Esto implica preguntarse sobre el sentido público de las universidades privadas, tema de debate en la actualidad.

Por otro lado la diferenciación y diversificación institucional ha llevado, en la mayoría de los países a una creciente dificultad a los gobiernos para impulsar políticas unitarias de alcance sistémico.

Estas políticas de “diferenciación” de instituciones trae consecuencias a nivel de los sistemas porque, la competencia estimulada puede conducir a la fragmentación y desorden, principalmente en un sistema como el nuestro, que sustenta la idea de que la educación superior es un instrumento de identidad nacional, un poderoso instrumentos contra la exclusión social y económica. Neave señala que hay que tener cuidado sobre cuáles serían los grados óptimos de diversidad y diferenciación que puede tolerar un sistema. (Neave, 2001)

5. Creación y desarrollo del sector privado universitario en Argentina

El proceso de diferenciación al interior del sistema de educación superior en la Argentina se inicia a fines de los '50, cuando se permite por primera vez la creación de universidades privadas. Sin embargo, desde fines de los años '80 y durante los '90, es cuando se produce la mayor cantidad de creaciones de instituciones universitarias privadas, producto de políticas públicas destinadas a promover la competencia entre instituciones de educación superior.

El proceso de reconocimiento, por parte del Estado, del sector privado de educación y específicamente de su capacidad legal para expedir títulos académicos y profesionales, reflejó nítidamente las disputas que se establecieron entre estos actores para dar contenido y direccionalidad al sistema educativo.

La primera norma que autorizó la creación de universidades privadas es el Decreto- Ley N° 6403/55. Se trató de una norma general que restableció la plena vigencia de la autonomía universitaria e introdujo en uno de sus artículos la posibilidad de crear universidades privadas. Asimismo reservó para el Estado la potestad de la habilitación profesional.³

Este artículo no llegó a dictarse, pero en 1958, durante el gobierno constitucional del Dr. Arturo Frondizi, se reabrió el debate, por el anuncio del gobierno de su intención de reglamentar el famoso artículo 28. Luego de un largo trámite parlamentario quedó sancionada la Ley N° 14.557, conocida como Domingorena y se sentaron las bases normativas para que se organicen y desarrollen las instituciones de carácter privado. (Fanelli y Balán, 1994)

Por otro lado el Estado reconoció a los establecimientos universitarios privados los siguientes derechos: a) Dictar y reformar sus estatutos académicos, con la aprobación del Poder Ejecutivo; b) Fijar sus planes de estudio, previa aprobación

del Poder Ejecutivo de su estructura general y c) Expedir títulos académicos (art. 4º). Pero el Estado ejerció la fiscalización permanente sobre estas instituciones con el objetivo de verificar si se cumplían las condiciones bajo las cuales fueron autorizadas a funcionar. (art. 1º)

Si bien esta acción no sucedió en forma aislada, ya que todo el sistema universitario (y de la educación superior en general) se amplió a nivel institucional, el impulso inicial fue aportado por el sector privado, inexistente hasta el momento.

Uno de los primeros agentes del sector privado que emprendió la creación de instituciones universitarias fue la Iglesia Católica. En total se crearon 10 universidades. Esta "*primera ola*" de creación se caracterizó por ser mayoritariamente de instituciones universitarias confesionales. (Ver Cuadro 1)

Tal como señalan algunos autores, y al igual de lo que ocurrió en el resto de América Latina, las primeras universidades privadas creadas tenían la característica de su orientación religiosa. (Levy, 1994, Fanelli 1997)

Según algunos autores entre fines de los años sesenta y la primera mitad de la década del setenta el gobierno militar comenzó a participar en la ampliación institucional del sistema universitario de cuatro maneras distintas: a) puso bajo su control algunas instituciones privadas; b) nacionalizó la mayor parte de las instituciones provinciales existentes; c) creó nuevas instituciones universitarias o dividió otras más grandes; d) dio categoría universitaria a dos instituciones de capacitación dependientes de las fuerzas armadas y policiales. (Balán y Fanelli, 1994)

En 1967, en un contexto de absoluta restricción de la actividad política y de la autonomía de las universidades nacionales en particular, el gobierno de facto del

General Onganía promulgó la Ley N°17604, que junto con el decreto reglamentario N° 8472/69, reguló hasta la sanción de la Ley de Educación Superior la creación y funcionamiento de las universidades privadas. (Nosiglia y otros, 1993)

A diferencia de las normas anteriores –Decreto ley 6403/55 y la ley 14557- esta nueva normativa posibilitó el otorgamiento de subsidios del Estado a las universidades privadas, ya sea por la vía de contribuciones directas como por las exenciones impositivas

Otra de las diferencias que se estableció por medio de la ley fue la creación del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), organismo formado por todos los Rectores de los establecimientos privados autorizados. El antecedente de este organismo lo constituyó la asociación voluntaria de los rectores de las Universidades Privadas en el “Consejo Superior Nacional de Rectores” el 10 de octubre de 1962.

Desde fines de los años 59 hasta los años 70 la creación de instituciones universitarias fue creciendo. La características de estas instituciones fue diferentes a las creadas en la *“primera ola”*. Mayoritariamente en esta *“segunda ola”* de creación, las instituciones tenían una orientación laica, aunque siguió creciendo la cantidad de instituciones con orientación confesional. (Ver Cuadro 1)

El gobierno constitucional que asumió en 1973 puso fin al proceso expansivo del subsistema de educación universitaria privada mediante el Decreto N° 451/73.

Dicho decreto obligó a paralizar todos los trámites referidos a la creación o autorización de nuevas universidades nacionales, provinciales y privadas. Puede ser considerado un instrumento legal que frenó la tendencia a la expansión

numérica de las instituciones universitarias. Según algunos autores su acatamiento fue parcial: no se cumplió para las universidades nacionales, cuya creación requiere de una ley especial; pero sí se acató para las universidades provinciales y privadas, cuyo reconocimiento dependía de las autoridades del ministerio nacional. Sin embargo no impidió la autorización, mediante decreto de excepción, de una universidad privada. (Balán y Fanelli, 1994)

Otras autoras señalan, que a pesar de esta limitación a lo largo de los últimos 35 años, las universidades privadas fueron paulatinamente ganando terreno tanto por el aumento de sus establecimientos como por las atribuciones que el Estado les concedió. (Nosiglia y otros: 1993)

Sin embargo otros autores señalan que las políticas encaradas por el Estado argentino en relación al Sistema de Educación Superior durante los años ochenta tuvieron una tendencia a privilegiar al sector público, inspirada por una política que han denominado como una “tentativa de restauración reformista”. Estas políticas provocaron efectos negativos sobre el sector privado, que tendió a atraer en años anteriores a los estudiantes rechazados por el cierre de programas en el sistema público y el clima policial vigente. (Balán y Fanelli, 1993)

Desde otro punto de vista se puede ver en el instrumento legal mencionado, el retorno a una política que privilegió a la prestación pública en materia universitaria. Esta política fue revertida en 1989, cuando el gobierno del presidente Menem, autorizó nuevamente la creación de universidades por la vía de excepción del decreto del año 73. se produce así la “tercera ola” de creación y la mayor de toda la historia argentina.

Entre las orientaciones universitarias del período 1989- 1993, según Paviglianiti, las más importantes pueden agruparse en cuatro temas principales que reflejan las prioridades establecidas por las nuevas autoridades: el financiamiento, la evaluación universitaria, el tratamiento de la autonomía y la diferenciación institucional. (Paviglianiti, 1996)

Esta política no solo contemplaba la creación de nuevas instituciones (institutos tecnológicos), sino que eliminaba “las restricciones que limitaban el desarrollo de la oferta universitaria “privada”.

Por vía de excepción al decreto N° 451/73 (Cámpora-Taiana), que suspendió los trámites de autorización provisional de establecimientos universitarios privados se crearon, a partir de 1989, veinte nuevas universidades privadas y dos institutos universitarios. Posteriormente se dictó el Decreto N° 2330/93 que establecía una nueva reglamentación para la creación de universidades privadas. (Paviglianiti, 1996)

El nuevo gobierno dio amplio margen no sólo para la creación de nuevas instituciones universitarias privadas sino también en el ámbito estatal.

Como señala Coraggio entre las nuevas reglas “que todo sistema de educación superior moderno debía asumir, se encontraba la equiparación de la educación “pública de gestión privada” con la educación pública de gestión estatal”, a la vez que se impulsaba a las universidades nacionales a responder directamente a las fuerzas del mercado educativo global.”. (Coraggio, 2001)

Por lo tanto se puede afirmar que la acción del gobierno a través de la legislación promovida después de 1989 tendió abierta y explícitamente a conceder el avance de la educación privada.

Como señalan algunas autoras las diferentes normas que regularon la creación y funcionamiento de las universidades privadas dan cuenta del proceso de creciente autonomización de dicho sector respecto del contralor público. (Nosiglia y otros, 1993)

Con la aprobación de la Ley de Educación Superior, que regula el funcionamiento de la educación superior en su conjunto, incluyendo la privada, se podría decir que se vuelve a un periodo de estancamiento en el desarrollo de la educación universitaria privada. Si bien la ley reconoce a las instituciones universitarias privadas, en la misma se establece una serie de restricciones académicas. Por otro lado se las somete a instancias de evaluación institucional a través de un nuevo órgano creado: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y seguimiento y fiscalización del Ministerio de Educación Nacional.

Se podría considera que esta ley limitó en cierta manera la creación de nuevas instituciones por otro lado, hay evidencias de un aumento significativo de la normativa que regula al subsector de enseñanza privada universitaria. Esto se relaciona con el interés del Estado de regular al sector privado, para conducirlo hacia conductas menos orientadas al mercado.

Cuadro 1. “Olas de creación de instituciones universitarias privadas”

Primera ola 1955-1970	Segunda ola 1970-1989	Tercera ola 1989-2000
<p>Universidad Católica Argentina</p> <p>Decreto PEN N° 14.397 (02/11/1959)</p> <p>Universidad Católica de Córdoba</p> <p>Decreto PEN N° 10.035 (20/08/1959)</p> <p>Universidad Católica de Cuyo</p> <p>Decreto PEN N° 7.710 (17/09/1963)</p> <p>Universidad Católica de Santa Fe</p> <p>Decreto PEN N° 9.621 (15/08/1960)</p>	<p>Universidad CAECE</p> <p>Resolución Ministerial N° 1.295 (10/08/1987)</p> <p>Universidad Argentina de la Empresa</p> <p>Decreto PEN N° 3.825 (19/06/1972)</p> <p>Universidad Argentina John F. Kennedy</p> <p>Decreto PEN N° 543 (23/03/1981)</p> <p>Universidad Católica de La Plata</p> <p>Decreto PEN N° 2.949 (11/08/1971)</p> <p>Universidad Católica de Salta</p> <p>Decreto PEN N° 491 (02/09/1982)</p> <p>Universidad de Belgrano</p>	<p>Universidad Católica de Santiago del Estero</p> <p>Resolución Ministerial N° 1.536 (30/06/1994)</p> <p>Universidad de Concepción del Uruguay</p> <p>Resolución Ministerial N° 2.325 (813/12/1990)</p> <p>Universidad de la Marina</p> <p>Resolución Ministerial N° 996 (06/12/1989)</p> <p>Universidad Adventista del Plata</p> <p>Resolución Ministerial N° 2.241 (07/12/1990)</p> <p>Universidad Austral</p> <p>Resolución Ministerial N° 289 (04/03/1991)</p> <p>Universidad Champagnat</p> <p>Resolución Ministerial N° 1.536 (30/06/1994)</p> <p>Universidad de Ciencias</p>

<p>Universidad de Mendoza Decreto PEN N° 14.179 (29/12/1962)</p> <p>Universidad del Museo Social Argentino Decreto PEN N° 5.799 (11/07/1961)</p> <p>Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino Decreto PEN N° 1.575 (14/10/1965)</p> <p>Universidad del Salvador Decreto PEN N° 16.365 (08/12/1959)</p> <p>Universidad Juan Agustín Maza Decreto PEN N° 2.153 (20/03/1963)</p>	<p>Decreto PEN N° 273 (26/01/1970)</p> <p>Universidad de Morón Decreto PEN N° 4.958 (02/08/1972)</p> <p>Universidad del Aconcagua Decreto PEN N° 4.111 (10/05/1973)</p> <p>Universidad Notarial Argentina Resolución Ministerial N° 1.295 (14/05/1985)</p>	<p>Empresariales y Sociales Resolución Ministerial N° 870 (04/10/1991)</p> <p>Universidad de Palermo Resolución Ministerial N° 2.357 (21/12/1990)</p> <p>Universidad de San Andrés Resolución Ministerial N° 2.241 (23/08/1990)</p> <p>Universidad Maimónides Resolución Ministerial N° 1.097 (26/06/1990)</p> <p>Universidad Blas Pascal Resolución Ministerial N° 2.358 (21/12/1990)</p> <p>Universidad Torcuato Di Tella Resolución Ministerial N° 841 (24/09/1991)</p> <p>Universidad de la Fraternidad de Agrupaciones Santo Tomás de Aquino Resolución Ministerial N° 456 (16/08/1991)</p>
--	---	---

		<p>Universidad del Centro Educativo Latinoamericano</p> <p>Resolución Ministerial N° 3.502 (03/12/1992)</p> <p>Universidad del Cine</p> <p>Resolución Ministerial N° 2.525 (30/09/1993)</p> <p>Universidad Atlántida Argentina</p> <p>Decreto PEN 491 (05/04/1994)</p> <p>Universidad de Flores</p> <p>Decreto PEN N° 2.361 (28/12/1994)</p> <p>Universidad de la Cuenca del Plata</p> <p>Resolución Ministerial N° (23/11/1993)</p> <p>Universidad de Congreso</p> <p>Decreto Pen N° 2.377 (28/12/1994)</p> <p>Universidad Empresarial Siglo 21</p> <p>Decreto PEN N° 90 (19/01/1995)</p> <p>Universidad Argentina Bar Ilan</p> <p>Decreto PEN N° 492 (05/04/1994)</p> <p>Universidad Abierta Interamericana</p> <p>Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete N° 5 (07/08/1995)</p>
--	--	---

		<p>Universidad del CEMA</p> <p>Autorizada Provisoriamente por Decreto del</p> <p>PEN N° 95 Artículo 64 Inc. C. Ley 24.5221</p> <p>Universidad Favaloro</p> <p>Autorizada Provisoriamente</p> <p>Resolución MCyE N° 1246/92 y 1515/98</p> <p>Art. 64 Inc. C.</p> <p>Ley N° 245221.</p>
--	--	---

Fuente: Ministerio de Educación de la Nación. Anuario 1999-2000 de Estadísticas Universitarias.

Bibliografía

- BALÁN, J. y FANELLI, A. (1994), *Expansión de la oferta universitaria: Nuevas instituciones, Nuevos Programas*. Documento CEDES/106, Serie Educación Superior.
- BRUNNER, J. J. (s/d) América Latina. En Bricall, JM. Y Brunner, J.J. *Universidad Siglo XXI. Europa y América Latina. Regulación y Financiamiento*. Documentos Columbus sobre Gestión Universitaria. CINDA-Columbus. París.
- BRUNNER, J. J.(1990) *Educación Superior en América Latina: Cambios y Desafíos*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- CLARK, B. (1983) *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*, Universidad Autónoma Metropolitana, Mexico.

- CORAGGIO, J. y VISPO, A. (2001) *Contribuciones al Estudio del sistema Universitario Argentino*, Miño y Dávila y CIN, Buenos Aires.
- DIMAGGIO, P.J. Y POWELL W.W (1999) Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En DIMAGGIO, P.J. Y POWELL W.W. (comp..)(1999) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.*, Fondo de Cultura Económica, México.
- FANELLI, A. (1997). La expansión de las universidades privadas en la Argentina. En: *Revista Pensamiento Universitario* No 7.
- GÓMEZ CAMPO, V. M.(1997) Equidad social y política de educación superior. En *Pensamiento Universitario*. Año 5 N° 5. Buenos Aires
- KROTSCH, P. (2001) *Educación superior y reformas comparadas*. Ediciones Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- LEVY, D. C. (coordinador) (1994). "*La educación superior dentro de las transformaciones políticas y económicas de los años 90*. Informe del grupo de trabajo sobre la Educación Superior de la Asociación de Estudios Latinoamericanos ". CEDES.
<http://www.clacso.org/wwwclacso/espanol/html/biblioteca/fbiblioteca.html>
- MARTINEZ NOGUEIRA, R. (2000) *Evaluación de la Gestión Universitaria*.
http://www.coneau.gov.ar/que_es/document/publicaciones/publicaciones.html.
- NAISHTAT, F., GARCÍA RAGGIO, A. M., VILLAVICENCIO S., (1999) "*El porvenir de la universidad pública*", Sociedad, N° 14 Buenos Aires.

- NEAVE, G. (2001) *Educación superior: historia y política. Estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Gedisa, Barcelona, España.
- PAVIGLIANITI, N., NOSIGLIA, M.C. y MARQUINA, M. (1996) *Recomposición neoconservadora. Lugar afectado: la universidad*. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.
- PÉREZ LINDO, A. (1998), *Políticas del conocimiento, educación superior y desarrollo*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- PÉREZ LINDO, A. (2001) Fundamentos de la Universidad en una era sin fundamentos. En NAISHTAT, F., GARCÍA RAGGIO, A. M.. y VILLAVICENCIO, S. (comp.)(2001) *Filosofías de la Universidad y conflicto de racionalidades*. Colihue Universidad, Buenos Aires.
- SCOTT, P. (1999) El rol cambiante de la Universidad en la producción de nuevo conocimiento. *En Pensamiento Universitario*. Año 6 N° 8. Facultad de Ciencias Sociales- UBA. Buenos Aires.
- NOSIGLIA, M. C., FELDFEBER, M. Y NAVARRETE, C., TIRAMONTI, G., (1993) *La nueva oferta universitaria*, en Revista IICE, FFyL, Año II, N° 3. Miño y Dávila editores. Buenos Aires.

¹ Este trabajo preliminar corresponde a un Proyecto de Tesis de la Maestría en Política y Gestión de la Educación Superior, Programa UNIGestioNES- UBA.

² En el proyecto de tesis se definen otros conceptos como “políticas públicas y “agenda”, con el objeto de identificar en la década de los `90 en la Argentina las políticas para sistema de educación superior, entre las que se destacan la promoción del subsector privado y la diferenciación institucional del sistema.

³ “La iniciativa privada puede crear universidades libres que estarán capacitadas para expedir diplomas y títulos habilitantes siempre que se sometan a las condiciones expuestas por una reglamentación que se dictará oportunamente” (Decreto 6403/55- Art. 28)