



Revista de la Educación Superior 46(182) (2017) 1–26

Artículo

La desprivatización en la educación superior: un enfoque conceptual[☆]

De-privatization in higher education: A conceptual approach

Marek Kwiek

Cátedra de la UNESCO en Investigación Institucional y Políticas de Educación Superior, Universidad Adam Mickiewicz de Poznan, Poznan, Polonia

Recibido el 1 de noviembre de 2016; aceptado el 14 de marzo de 2017

Disponible en Internet el 9 de mayo de 2017

Resumen

Este trabajo busca conceptualizar los procesos de la desprivatización en la educación superior. Las tendencias de la desprivatización (y la contracción de las inscripciones) resultan muy interesantes porque van a contracorriente de las tendencias globales de la privatización (y de la expansión educativa). La desprivatización significa el papel decreciente del componente privado en la dinámica cambiante respecto al sector público. El artículo estudia sus dos dimensiones (financiamiento y provisión) y distingue entre siete potenciales niveles de análisis empíricos organizacionales/geográficos, enfatizando la utilidad actual de una distinción clara entre lo público y lo privado en algunos contextos empíricos. El trabajo se apoya en datos de Europa Central (Polonia, Rumanía, Bulgaria y Estonia). Se muestra que la tradicional dicotomía entre lo público y lo privado es aún útil en contextos específicos, a pesar de que se haya vuelto borrosa globalmente. © 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Palabras clave: Desprivatización; Privatización; Financiamiento público y privado; Republicación en la educación superior

Abstract

This paper seeks to conceptualize the processes of deprivatization in higher education. Trends of deprivatization (and contraction in enrolments) are highly interesting because they go against global trends of privatization (and educational expansion). Deprivatization means a decreasing role for the private component in the changing public-private dynamics. The paper studies its two dimensions (funding and provision) and distinguishes between seven potential empirical organizational/ geographical levels of analysis, stressing

[☆] Artículo traducido por Audón Coria.

Correo electrónico: kwiekm@amu.edu.pl

the continuing usefulness of a clear-cut distinction between the public and the private in some empirical contexts. The paper draws from data from Central Europe (Poland, Romania, Bulgaria and Estonia). The traditional dichotomous pairing of the public and the private is shown to still be useful in specific empirical contexts, despite it becoming blurred globally.

© 2016 Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Keywords: De-privatization; Privatization; Public and private funding; Re-publicization in higher education

Introducción

Este artículo busca conceptualizar los procesos de la desprivatización en la educación superior, un término que va a contracorriente de las tendencias globales de privatización y que significa un papel decreciente de este componente dentro de la cambiante dinámica entre los sectores público y privado. El artículo estudia la desprivatización a través de dos dimensiones, financiamiento y provisión, y distingue entre varios niveles potenciales de análisis empírico organizacional/geográfico, desde el nivel de facultad hasta el global.

Las investigaciones sobre la privatización en la educación superior se presentan en tres facetas en gran medida separadas: 1) la privatización en general, en especial bajo el contexto estadounidense de universidades públicas (Priest y St. John, 2006; Morphey y Eckel, 2009); 2) la educación superior privada, en específico bajo los contextos latinoamericano y europeo poscomunista de crecimiento del sector privado (Levy, 1986, 2013; Slantcheva y Levy, 2007; Kwiek, 2016b); 3) los costos compartidos, en el contexto de las universidades públicas (Johnstone, 2006; Teixeira, Johnstone, Rosa y Vossensteyn, 2006; Johnstone y Marcucci, 2010). Sintetizo estas tres facetas en el presente artículo enfocándome en la agenda de la privatización que, considero, deriva de los cambios tanto en el sector público como en el privado, y se refiere al crecimiento de este último como al uso ascendente de los costos compartidos con la esfera pública.

De manera sorprendente, en algunas partes de la Europa Central poscomunista, los supuestos generales sobre la cada vez mayor demanda de educación superior y el incremento constante de las inscripciones —combinados con suposiciones sobre la creciente presión para privatizar la educación superior, principalmente por razones financieras (Priest y St. John, 2006; Johnstone, 2000; Thornton, 2012)— parecen no tener validez. Por el contrario, la nueva dinámica que opera entre los sectores público y privado en países como Polonia, Estonia, Rumanía y Bulgaria tiende a sugerir procesos opuestos (Curaj, Deca, Egron-Polak y Salmi, 2005; OECD, 2015): la privatización ya no se da por sentada, las cohortes en edad universitaria están disminuyendo por factores demográficos al igual que la demanda general de educación superior. Existen más vacantes que candidatos en los sectores público y privado. Por consiguiente, la presión para privatizar el sector público y expandir el ámbito particular está en el nivel más bajo, como nunca antes, en el periodo posterior a 1989.

Así, la educación superior en algunas partes de la Europa poscomunista, sobre todo aquellas donde hubo inscripciones elevadas en el sector privado en la década del 2000, va a contracorriente de dos importantes tendencias globales de crecimiento en el sector privado y de costos compartidos, lo cual se define como una tendencia a nivel mundial de trasladar los costos educativos «de una dependencia predominante en los gobiernos a una creciente dependencia en los padres de familia y los estudiantes» (Sanyal y Johnstone, 2011: 160). Las dos tendencias se

manifiestan de manera muy débil a nivel global en la Europa Continental, que es «uno de los últimos baluartes de la educación superior gratuita» (Marcucci, 2013: 19), y todavía más débil en Europa Central, especialmente en Polonia. Si la privatización en el contexto estadounidense significa «la sustitución del apoyo estatal por los ingresos provenientes de las cuotas de inscripción» y «encaminarse hacia una mayor dependencia del financiamiento privado en la educación superior pública» (Zusman, 1999: 119), la desprivatización —como se explora en este artículo— significaría lo contrario: la sustitución del ingreso proveniente de las cuotas de inscripción por el apoyo estatal y encaminarse hacia una mayor dependencia del financiamiento gubernamental para la educación superior pública (en combinación con el deterioro del sector privado). Estas tendencias contrarias de Europa Central exigen una mayor atención conceptual y empírica.

Los procesos de desprivatización, en términos de financiamiento, se refieren a disminuir con el paso del tiempo y de manera proporcional el financiamiento particular en la educación superior, o bien al decrecimiento de su grado de *privacidad*; en términos de provisión, apuntan a reducir de manera equilibrada en el devenir del tiempo a los estudiantes dentro de la esfera privada, a los proveedores particulares y a los alumnos en la educación superior que pagan cuotas. Un enfoque proporcional de la desprivatización, es decir, los porcentajes de financiamiento público y privado, facilita identificar la dirección de los cambios actuales en varios niveles de análisis. En algunas partes de la Europa poscomunista, de donde se extrajeron los datos empíricos para este artículo, la dinámica ha ido cambiando con claridad hacia una mayor participación pública y una menor participación privada durante la última década.

El artículo se divide en los siguientes apartados: a esta sección introductoria, le sigue una sobre enfoques teóricos a la privatización (y a la desprivatización); el tercer apartado vincula los procesos de expansión con la privatización y los de la contracción con la desprivatización; el cuarto presenta la operacionalización y la medición de la desprivatización; el quinto presenta una discusión basada en datos (con Polonia como el ejemplo primario, y Rumanía, Bulgaria y Estonia como ejemplos secundarios); la última sección presenta las conclusiones.

Enfoques teóricos: privatización y desprivatización

La privatización, como concepto de ciencias sociales, se emplea en dos sentidos: amplio y restringido. La investigación teórica y empírica sobre la privatización en un sentido amplio, tal y como se desarrolló dentro de la economía política, las ciencias políticas y la economía se ha enfocado históricamente en dos partes del mundo: Estados Unidos (más el Reino Unido, véase Le Grand y Robinson, 1984; Walker, 1984) y los países europeos en la transición poscomunista (Spulber, 1997). Las conceptualizaciones de la privatización en la educación superior en sentido restringido se refieren a Estados Unidos (Johnstone, 2000; Morphey y Eckel, 2009), con un número limitado de publicaciones en otras partes del mundo (como Polonia, Australia, China y otros pocos países de Asia y África, véase Marginson, 1997b; Kwiek, 2016a; Painter y Mok, 2008; Mok, 2011; y Wang, 2014).

Definida de manera restringida, la privatización significa desnacionalización y se refiere a la transferencia de activos públicos a la propiedad privada, incluyendo la venta de tierras, de infraestructura y de empresas públicas (Spulber, 1997). El vocablo tiene significados distintos en tres niveles: «idea», «teoría y retórica», y «práctica política» (Starr, 1989: 42-43); en el nivel de la práctica política, la privatización contiene un fundamental «reordenamiento de concesiones dentro de la sociedad» y, en sus formas extremas —conocidas a partir de las economías de transición poscomunistas de la década de 1990—, un instrumento de la «política de clases» (Starr, 1989). Son estrechos los lazos entre los sentidos amplio y restringido de la privatización (Whitty y Power,

2000); del mismo modo, los límites entre los sectores público y privado «no siempre son fáciles de definir ni son tan claros» (Spulber, 1997: 10); e incluso, los términos «público» y «privado» son decisivos políticamente: resumen «toda una estructura de reglas y expectativas respecto a la conducta apropiada y los límites del Estado» (Starr, 1989: 42).

En general, cualquier propuesta de privatización implica «reducir las actividades del Estado» (Le Grand y Robinson, 1984: 3). El Estado se puede involucrar en algunas actividades sociales y económicas de tres distintas formas: proveer, subsidiar o reglamentar; puede proporcionar un determinado producto, subvencionarlo y reglamentar su suministro. Por lo tanto, en el caso de la educación superior, la privatización conduciría a la reducción del papel del Estado en estas tres dimensiones y la desprivatización, por analogía, conllevaría el incremento de su participación en las mismas. Sin embargo, la privatización —y específicamente en la educación superior— tiene también una importante dimensión normativa que radica en la propia figura del Estado y en los servicios que presta dentro las sociedades democráticas, que va mucho más allá del suministro, los subsidios y la reglamentación. La agenda de la privatización plantea de manera inevitable cuestiones de acceso equitativo, de movilidad social entre generaciones y la naturaleza individualista de las sociedades modernas; por analogía, la desprivatización también conlleva importantes implicaciones sociales, ya que surge de una base normativa distinta, más colectiva y menos individualista.

El papel del Estado en la reglamentación de la educación superior va en ascenso a nivel global (Altbach, Reisber y Rumbley, 2010), aspecto que no se relaciona con los procesos de privatización, pues forma parte de una «revolución directiva» de la Nueva Gestión Pública. Por otra parte, en Europa Central los procesos de privatización y de desprivatización se vinculan sólo con dos de las tres dimensiones de Le Grand y Robinson: la provisión y los subsidios. En el meollo de la estrategia de la privatización se encontraba la presunción de que el sector público era «derrochador, ineficiente e improductivo» (Walker, 1984: 30). Si bien a nivel político la privatización es una ideología, la desprivatización al parecer no tiene matices ideológicos dado que se vincula con factores más mundanos, como el deterioro de ciertos factores demográficos (véase, por ejemplo, Kwiek, 2013).

Existe una falta de claridad conceptual al teorizar sobre la privatización en la educación superior (Fryar, 2012), la definición precisa del término sigue siendo «escurridiza» (Ikenberry, 2009: 2). Por consiguiente, privatización significa «muchas cosas» (Altbach et al., 2010: 73), es un «fenómeno con matices» (Eckel y Morphew, 2009: 183) y no posee «ni una definición inequívoca ni características absolutas o delimitadas» (Gómez y Ordorika, 2012: 219); lo más común en las discusiones estriba en describirla como la disminución del apoyo estatal a la educación superior (Teixeira, 2012). El tema se ha tratado *in extenso* durante los últimos dos decenios, por ejemplo, la privatización de las universidades públicas se puede ver como la descentralización del control gubernamental (Eckel y Morphew, 2009); como los cambios en la opinión pública sobre el valor de la educación superior, de acuerdo con estudios de un modelo de votantes medios (Toutkoushian, 2009); como las reducciones en el financiamiento público y los incrementos de las actividades empresariales dentro de las instituciones (Ikenberry, 2009); y como una mayor dependencia de los mecanismos del mercado para regir la educación superior (McLendon y Mokher, 2009), así lo demuestra Fryar (2012) tomando un solo volumen estadounidense a modo de ejemplo. Al parecer, ha habido un interés muy escaso en torno al tema de la desprivatización: se ha mencionado sólo de paso en varias propuestas aisladas (por ejemplo, Painter y Mok, 2008; Mok, 2011).

A pesar de los informes según los cuales la diferencia entre lo público y lo privado se ve cada vez más «borrosa» (Geiger, 2007; Altbach et al., 2010; Enders y Jongloed, 2007), y a pesar de que en otras partes del mundo estas herramientas conceptuales tal vez ya no sean aprovechables,

cuando menos en algunos países de Europa Central sigue siendo analíticamente útil una clara distinción entre estudiantes con apoyos, instituciones, estudiantes de sectores, así como fuentes de financiamiento, públicos y privados. El meollo de las transformaciones posteriores a 1989, desde la perspectiva de lo público y lo privado, residió en la aparición de las instituciones privadas y de los estudiantes en el sector público que pagaban cuotas.

Aplico en este artículo las dos dimensiones contrastadas de lo privado (privacidad) y lo público (publicidad) en la educación superior siguiendo a Levy en sus estudios sobre el sector particular, pues da por sentado que «la distinción entre lo público y lo privado importa» (Levy, 1986: 293). Yo considero que la marcada distinción entre ambos términos es útil para el estudio de la desprivatización, por consiguiente, los cambios en los sistemas de educación superior en dos o más países se pueden ubicar en algún punto de los dos continuos entre lo público y lo privado —uno para el financiamiento y el otro para las inscripciones— y se pueden comparar al paso del tiempo. La privatización y la desprivatización pueden ocurrir a lo largo de cualquiera de las dos dimensiones o en algún punto de ambas. En ciertas partes de Europa Central que se han estudiado, la desprivatización a nivel de sistema ocurre en algún tramo de una o de ambas dimensiones; en cambio, a nivel institucional, los cambios tal vez tomen direcciones distintas: es posible que haya instituciones privatizadoras en sistemas nacionales desprivatizadores, y facultades privatizadoras en instituciones individuales desprivatizadoras (como muestro en el quinto apartado con base en ejemplos empíricos).

La privatización y la desprivatización son muy sensibles al contexto (Marginson, 1997b), con significados diferentes en jurisdicciones distintas. En Estados Unidos, los límites entre lo público y lo privado son «borrosos» desde hace mucho tiempo; en una perspectiva global, sin embargo, «parece común que la distinción entre lo privado y lo público pueda disminuir con el paso del tiempo» (Levy, 2008: 45). Por lo tanto, es necesario matizar ambos conceptos. En algunas jurisdicciones, el Estado subcontrata la provisión de la educación superior y los servicios de investigación, o los adquiere de las universidades a nombre de los consumidores o de la sociedad en general, más allá de su estatus legal (público, privado o semejante a una fundación). Las corporaciones legales e independientes (privadas) pueden proporcionar servicios financiados públicamente bajo condiciones reguladas de modo estricto por el Estado.

La privatización y la desprivatización son mucho más claras en Europa Central, donde existen distinciones bien definidas entre lo público y lo privado con respecto a la propiedad y a las fuentes de recursos: las instituciones privadas reciben casi en exclusiva financiamiento particular (aunque sus alumnos tienen derecho a recibir préstamos subsidiados por el Estado); en lo fundamental las instituciones públicas reciben financiamiento estatal, y en la mayoría de los casos tienen derecho a cobrarles cuotas a estudiantes «de medio tiempo» o «de segunda vía» o «excluidos de grupos discriminados». Con respecto al financiamiento, los sectores públicos en algunas partes de Europa Central siguen siendo «realmente públicos» y los privados «realmente privados» (como se refirió Levy a sus casos latinoamericanos, 1986: 293). A escala global, sin embargo, aún existen procesos matizados tales como una disminución de «la privacidad en instituciones particulares» y una creciente «privacidad en instituciones públicas» (Levy, 2013: 16), lo cual significa, en términos de financiamiento, más subsidios públicos (directos o indirectos) en las primeras y más ingresos de cuotas en las segundas.

Para el estudio de la desprivatización, resultan bastante útiles las importantes investigaciones sobre este tema en las obras de Williams, Levy, Marginson, Johnstone, y Geiger. Williams (1996) vincula la privatización a nivel institucional con un proceso de reducción de costos hasta que todos los recursos de la universidad se destinen a «la actividad generadora de ingresos más redituable disponible» (p. 52). La privatización, por lo tanto, significa la naturaleza cambiante

de la universidad, donde la supervivencia económica y la viabilidad financiera se vuelven inseparables de su «misión». La desprivatización, por lo contrario, alejaría cada vez más la misión de la universidad de actividades generadoras de ingresos (enfocadas en el financiamiento privado externo), y la supervivencia económica surgiría en el contexto de la creciente competencia por financiamiento público en sus diversas formas. Refiriéndose a las seis versiones de privatización a nivel institucional de Williams (1996), la desprivatización en Europa Central significaría que las universidades de propiedad estatal recibirían una proporción cada vez menor de sus ingresos de cuotas estudiantiles.

Siguiendo la descripción de Marginson (1997a) acerca de la privatización en inscripciones —«cuando los padres de familia transfieren a sus hijos de escuelas gubernamentales a escuelas privadas» (p. 36)—, la desprivatización se puede definir desde otro ángulo: como el proceso en el que los estudiantes eligen masivamente instituciones públicas en lugar de las privadas, que es justo el caso que experimenta Europa Central en la actualidad. Existen tres razones importantes para este cambio: primero, las instituciones públicas no cobran cuotas de inscripción (y las privadas se basan en las cuotas de inscripción); segundo, las instituciones públicas se están financiando en gran escala tanto con fondos estructurales nacionales como de la Unión Europea, bajo tendencias demográficas en descenso y, por lo tanto, se están volviendo cada vez más accesibles, incluso con un mayor número de plazas vacantes (OECD, 2015; Curaj et al., 2015); tercero, después de un cuarto de siglo, el sector privado está aún en busca de la legitimidad (Slantcheva y Levy, 2007; Levy, 2013; Kwiek, 2012, Kwiek, 2015b), el prestigio lo mantienen las mejores universidades públicas, y no existe «fracaso del sector público» (Marginson, 1997b), lo cual contribuyó al crecimiento del sector privado en la década de 1990 que absorbió la demanda (Kwiek, 2016c).

De acuerdo con la definición de Johnstone (2000: 2) de la privatización en la educación superior como una «dirección o tendencia de múltiples dimensiones» entre dos extremos: «alto grado de publicidad» y «alto grado de privacidad», con preferencia hacia ésta última —bajo las dimensiones: 1) misión o propósito, 2) propiedad, 3) fuente de ingresos, 4) control del gobierno, y 5) normas de gestión—, yo definiría a la desprivatización como un cambio a lo largo de distintas dimensiones hacia el extremo de «alto grado de publicidad» en el continuo. En Europa Central, dos dimensiones tienden a indicar privatización (misión o propósito, y normas de gestión) y tres tienden a indicar desprivatización (propiedad, fuente de ingresos y control del gobierno). Pueden darse cambios en diferentes direcciones —o estabilidad— a lo largo de las distintas dimensiones con el paso del tiempo, según el nivel de análisis; lo cierto es que resulta más difícil definir la gestión y el gobierno como ámbitos públicos o privados que las finanzas (Levy, 2008), además deben medirse respecto a los cambios en la legislación y en las prácticas. El modelo que Johnstone aplicó al nivel institucional se puede aprovechar también en otros niveles de análisis, por ejemplo, Geiger (2007) define la privatización a través de sus tres aspectos: 1) una mayor dependencia de recursos privados (en lugar de públicos), 2) una creciente cooperación con la industria privada, y 3) una mayor importancia de instituciones privadas en términos de tamaño, de prestigio o de influencia). Por consiguiente, la desprivatización sería: 1) una mayor dependencia de recursos públicos en lugar de privados, sobre todo en el apoyo a instituciones públicas; 2) menor cooperación con la industria privada; y 3) menor importancia de las instituciones privadas. La segunda forma de desprivatización no encuentra confirmación empírica en Europa Central, pero la primera y la segunda desde luego que sí.

Por último, Levy (2013) argumenta que el crecimiento del sector particular ha sido parte de una «amplia privatización» en la educación superior. La desprivatización en este contexto sería el deterioro de la educación superior privada, en términos del número de instituciones, de inscripciones nominales o proporcionales en dicho sector y de la participación nominal o

Tabla 1

Resumen: definiciones de desprivatización basadas en importantes declaraciones sobre la privatización en la educación superior (1996-2013)

Autor	Fuente de definición de privatización	Definición de desprivatización, por analogía
Williams	1996	Mantener misiones de universidades que estén alejadas de actividades generadoras de ingresos enfocadas en el financiamiento privado externo; supervivencia económica ligada a la competencia por financiamiento público diversificado; las universidades propiedad del Estado reciben una proporción decreciente de sus ingresos de cuotas estudiantiles.
Marginson	1997a	Los estudiantes eligen masivamente instituciones públicas en lugar de instituciones privadas; mayor financiamiento público (proporcional) de instituciones públicas.
Johnstone	2000	Un cambio en alguna o en las cinco dimensiones —1) misión o propósito, 2) propiedad, 3) fuente de ingresos, 4) control del gobierno, y 5) normas de gestión— hacia el extremo «alto grado de publicidad» dentro del continuo «alto grado de publicidad»/«alto grado de privacidad».
Geiger	2007	1) Creciente dependencia de los recursos públicos, en lugar de privados, sobre todo en el apoyo a instituciones públicas, 2) menor cooperación con industria privada, y 3) disminución en la importancia de instituciones privadas.
Levy	2013	Deterioro de la educación superior privada (en términos del número de instituciones y de inscripciones nominales/proporcionales en el sector privado).

proporcional de financiamiento particular en el sistema basado en cuotas. Levy ve la privatización actual del sector público como una respuesta al desafío que representa el crecimiento de la propia educación superior particular. «Lo que sucede en el sector público —por acción gubernamental o desde dentro de la educación superior pública— puede tener importantes efectos en el tamaño del sector privado» (Levy, 2013: 3), en este sentido, la desprivatización influye en ambos sectores, ya que están bastante interrelacionados; lo que él llama «políticas expansionistas» en la educación superior pública conducen en Europa Central a la decadencia proporcional del sector privado (Levy, 2013). La tabla 1 resume las definiciones de la desprivatización según se derivan de la importante bibliografía sobre el tema que antes se comentó en breve.

Un conjunto de conceptos tradicionales y distintivos en torno a lo «público» y lo «privado» sigue funcionando bien en Europa Central, pues permite a un aparato conceptual simplificado operacionalizar y medir la desprivatización. En esta parte de Europa, según describe la observación general de Levy (2008): «...en términos generales, el sector público sigue siendo bastante público, mientras que las instituciones privadas se financian de manera privada y tienen perfiles de gobierno y de rendición de cuentas consistentes con su financiamiento y su propósito» (p. 46). Mientras que la privatización fue una potente herramienta conceptual para comprender los cambios sistémicos en la década de 1990, la desprivatización tal vez sea una herramienta útil para entender los cambios recientes y futuros. Al mismo tiempo —mudando el terreno de los recursos y propiedad a los resultados y beneficios, públicos y privados, de la educación superior— se está reconceptualizando cada vez más el sector público en Europa Central, en el sentido de que produce resultados privados, y el sector privado intenta reconceptualizarse como productor de resultados públicos. De los dos procesos paralelos, el primero está mucho más avanzado. Con base en los resultados, como argumenta Marginson (2007), los sistemas nacionales de educación superior producen «una mezcla de bienes públicos y privados» que es «altamente variable y sensible a las políticas» (p. 323).

En textos recientes, Marginson (2016a, 2016c) proporciona un marco conceptual bastante útil para poner en orden la ambigüedad conceptual y empírica de los conceptos de resultados

públicos y privados. Combina dos distinciones tradicionales (que se originan en el enfoque político estatal/no estatal y en el enfoque económico no mercado/mercado), de manera que propone cuatro economías políticas de educación superior representadas en forma de cuatro cuadrantes: Sociedad Civil (I), Democracia Social (II), Estado Cuasimercado (III) y Mercado Comercial (IV). Lo ingenioso de esta propuesta es que «las modalidades económica y política, juntas, constituyen un marco más explicativo e instrumental para operacionalizar la distinción público/privado en la educación superior que las modalidades económicas y políticas por sí solas» (Marginson, 2016c: 16). Con referencia a Europa Oriental, las actividades de la educación superior se habían trasladado del Cuadrante 2 al Cuadrante 3 en la era de la expansión poscomunista, incluyendo el crecimiento en el sector privado por absorción de la demanda, y al parecer vuelven poco a poco al Cuadrante 2 en la era actual de contracción, incluyendo el deterioro continuo del sector privado. Un entorno de cuasimercado, basado en cuotas, para plazas estudiantiles se está convirtiendo en un entorno de plazas sin cuotas de inscripción. Aunque Marginson no se refiere a los procesos de desprivatización, comparten muchas características del paso de un Cuadrante 3 estilo anglófono a un Cuadrante 2 estilo nórdico en su marco analítico: la educación superior en Europa Central, de acuerdo con sus términos, cambiaría poco a poco de Estado Cuasimercado a Democracia Social, en sentido opuesto al resto de Europa.

¿Expansión/crecimiento y privatización: contracción/deterioro y desprivatización?

La literatura sobre la investigación y las políticas en la educación superior en el transcurso de las últimas décadas se ha enfocado en la creciente demanda a nivel mundial: en el número cada vez mayor de alumnos y en cómo financiar los sistemas en expansión (Johnstone y Marcucci, 2010; Altbach et al., 2010). Crecimiento y expansión eran las palabras de moda, no deterioro y contracción. Un supuesto global común ha sido «la masiva expansión cuantitativa» y «los enormes incrementos de las inscripciones proyectadas» que exigían «incrementos masivos y continuos en ingresos públicos» (Sanyal y Johnstone, 2011: 159); lidiar con «más estudiantes y menos dinero» (Thornton, 2012; Kwiek, 2015c, 2016c) ha sido un fenómeno global. En el contexto demográfico de una expansión formidable—combinado con los contextos políticos de «austeridad permanente» en los servicios del sector público y los contextos ideológicos de la Nueva Gestión Pública—, la privatización era la palabra de moda y se consideraba, por lo tanto, como un mecanismo de la política para lograr el objetivo de aumentar el acceso a los sistemas en expansión (Priest y St. John, 2006).

La privatización se había vuelto una necesidad debido a los «problemas presupuestales creados por la masificación», con reducciones simultáneas en las inversiones públicas (Altbach et al., 2010: 82). Sin embargo, mientras que en el mundo Occidental, excluyendo Europa, y en el mundo en desarrollo hubo un incremento impresionante en el número de estudiantes, combinado con las limitaciones de la hacienda pública, parece que algunas partes de Europa Central no se vieron afectadas, por lo menos por la primera tendencia global.

El problema decisivo es la demografía. Los vínculos de la privatización y de la desprivatización con la demografía son clave: la privatización parece estar en ascenso en los sistemas en expansión—a escala global, casi en todas partes, en el decenio de 2010— con una demografía ascendente, pero acaso suceda lo contrario en los sistemas en contracción, con una demografía contundente descenso, es decir, en muchas partes de Europa Central y Oriental. La gran mayoría de la literatura sobre la investigación y las políticas en educación superior se refiere a la expansión y a los crecientes compromisos financieros asociados; no obstante, también existen sistemas que se contraen, con crecimiento negativo y, por consiguiente, con compromisos en descenso, así

acontece en Europa Central con las sociedades de muy rápido envejecimiento: Polonia, Estonia, Rumanía y Bulgaria al frente (las poblaciones de tres de estos países se redujeron entre 11 y 18 por ciento en el periodo 1990-2014; y la de Polonia aumentó 1 por ciento, cuando el promedio para la Unión Europea era un aumento de 7 por ciento).

La reducción de la demanda golpea con intensidad a la educación superior privada, y la mayor vulnerabilidad se encuentra en el subsector que absorbe tal demanda (Levy, 2013) y que domina el sector privado en Europa Central. Por otra parte, las lógicas de los costos compartidos son distintas en los sistemas en contracción que en los que se expanden. Los estados logran incrementar el financiamiento por estudiante sin aumentar el financiamiento total a medida que el número de alumnos se reduce en forma sistemática. Levy esboza una distinción útil entre un descenso «bruto» en la educación superior privada en números absolutos y un descenso «proporcional», donde «el descenso es fundamentalmente una función de un nuevo crecimiento público a gran escala» (Levy, 2013: 13); de manera que Europa Central representa ambos tipos de deterioro. Siguiendo el argumento de Belfield y Levin (2002: 29) de que el primer factor para explicar la privatización en la educación superior es tan sencillo como que «muchos padres de familia la desean», yo sostengo que la desprivatización ocurre porque muchos padres de familia/estudiantes ya no «la desean» (tanto como hace una o dos décadas).

En Europa Central ocurrieron dos formas de privatización: la creciente demanda durante el periodo de expansión debía satisfacerse tanto por la privatización interna del sector público como por la externa por medio de nuevos proveedores particulares (Kwiek, 2010). La privatización interna consiste en el cada vez mayor financiamiento particular y en una creciente proporción de estudiantes que pagan cuotas en instituciones del sector público; la externa reside en un número cada vez mayor de instituciones en el sector privado y de alumnos que pagan cuotas. Tanto la privatización interna como la externa tienen dimensiones de financiamiento y de provisión. De manera análoga, la desprivatización interna se vincula con un financiamiento público cada vez mayor en el sector público y una proporción cada vez mayor de estudiantes con financiamiento público (que no pagan cuotas inscripción) en este sector. Detrás de la desprivatización externa —o el deterioro gradual del sector privado— existen cuatro fuerzas impulsoras interrelacionadas: 1) una demografía en descenso, los cohortes de edades para la edad normal de estudios han estado en declive desde hace una década, y se espera que sigan bajando en el futuro; 2) la naturaleza absorbente de demanda del sector privado, fue la primera en aparecer, la más grande que surgió, y la que sufre en la actualidad la mayor dificultad para sobrevivir; 3) la rigidez de las jerarquías emergentes de prestigio, los principales bienes privados proporcionados por la educación superior son «bienes posicionales» (Marginson, 1997a, 2007), mientras que las instituciones privadas de Europa Central, que absorben la demanda, adjudican en promedio los bienes de estatus de valor más bajo; y 4) el caso concreto de Polonia, donde la naturaleza del sector público compite, el sector privado basado por completo en cuotas rivaliza con un sector público de educación superior básicamente gratuito (en los otros tres países citados existen cuotas en el sector público, pero en el de Polonia las cuotas son sólo para los estudiantes de medio tiempo). La combinación de las fuerzas impulsoras mencionadas pone en peligro la existencia misma de los sectores privados en Europa Central, lo que convierte a la desprivatización externa en un fenómeno de interés global.

Operacionalización y medición de la desprivatización

La organización de la educación superior se puede representar en términos de la relación bidimensional entre las fuentes de financiamiento y de provisión (fig. 1). La provisión pública de educación superior (o las inscripciones) se muestra en las celdas 1/2, y la privada en las celdas 3/4;

		Financiamiento (en educación superior)	
		Público	Privado
Provisión (de inscripciones en educación superior)	Público	1	2
	Privado	3	4

Figura 1. Modalidades de provisión y de financiamiento en la educación superior (actualizado de Whitty y Power, 2000).

el financiamiento público se muestra en las celdas 1/3, y el privado en las celdas 2/4. La educación superior provista en forma privada compete con la que se provee en forma pública, dondequiera que ocurran ambas en el sistema.

Existen cuatro casos puros en teoría: provisión pública y financiamiento público (celda 1), provisión pública y financiamiento privado (celda 2), provisión privada y financiamiento público (celda 3), y provisión privada y financiamiento privado (celda 4). Un modelo puro de educación superior financiada y provista públicamente se encuentra en la celda 1; y un modelo puro de educación superior financiada y provista privadamente se encuentra en la celda 4. La privatización en la educación superior es, como la describen Whitty y Power (2000) en términos de servicios de bienestar en general, «un conjunto de procesos de facetas múltiples, más que un movimiento directo de la celda 1 a la celda 4» (p. 94). De manera semejante, la desprivatización no es un movimiento directo de la celda 4 a la celda 1. Cada sistema nacional puede ubicarse dentro de las cuatro celdas con el paso del tiempo. Además, los movimientos dentro de las celdas (las diferencias cuantitativas) y entre celdas (las diferencias cualitativas) se pueden mostrar con el paso del tiempo. Así, la desprivatización en la dimensión de financiamiento es un cambio cuantitativo dentro de la celda 2 hacia lo público, un cambio cualitativo de la celda 2 a la celda 1 (dentro del sector público). La desprivatización en la dimensión de provisión es un cambio cuantitativo dentro de la celda 3 hacia lo público o un cambio cualitativo de la celda 3 a la celda 1 (suponiendo que «público» signifique «con la mayoría de estudiantes del sector público» y «privado» signifique «con la mayoría de alumnos del sector privado»). Por definición, una celda 1 pura no se puede desprivatizar y una celda 4 pura no se puede privatizar.

Para propósitos empíricos, tanto la dimensión de financiamiento como la de provisión se pueden calibrar mejor para captar las realidades cambiantes a cualquier nivel con el paso del tiempo usando deciles (o percentiles). Un estudio empírico de la desprivatización tiene sentido si se le ve como un proceso, o una diferencia en la ubicación dentro del modelo entre dos tiempos en la dimensión de financiamiento público/privado y/o inscripciones en uno o más niveles. Por ejemplo, un cambio de una institución con 40 por ciento de financiamiento privado a una institución con 20 por ciento de financiamiento privado denota desprivatización a nivel institucional, lo mismo que un cambio de 40 por ciento de inscripciones privadas a 20 por ciento en una institución.

Se puede desarrollar más una relación bidimensional para usarse en análisis de múltiples categorías en distintos niveles organizacionales/geográficos. Sugiero lo siguiente:

- Nivel 1. Facultad/escuela individual.
- Nivel 2. Universidad individual.
- Nivel 3. Estado/provincia nacional.
- Nivel 4a. Sectores de educación superior: sector público.

Nivel 4b. Sectores de educación superior: sector privado.

Nivel 5. Sistema nacional (país).

Nivel 6. Continente/región política.

Nivel 7. Global.

Por consiguiente, las dos dimensiones (provisión y financiamiento) se pueden analizar en siete niveles organizacionales/geográficos. Existen interrelaciones complicadas y de múltiples facetas entre las dimensiones de financiamiento y de provisión en los diferentes niveles. La dirección de los cambios con el paso del tiempo en un nivel más bajo puede diferir de la dirección agregada de los cambios en un nivel más alto. Por ejemplo, la dirección agregada de los cambios en el Nivel 2 (universidad individual) puede diferir con el paso del tiempo de los cambios en sus diversos componentes en el Nivel 1 (facultad/escuela individual). Si bien la universidad se puede estar privatizando en su conjunto, algunas facultades/escuelas tal vez se estén desprivatizando, o viceversa, como exponemos en el apartado quinto. De manera similar, mientras que en un Nivel 5 (sistema/país nacional) agregado es posible que la educación superior se esté desprivatizando, tal vez haya algunas pocas instituciones públicas que en realidad se estén privatizando, en el financiamiento, en la provisión, o en ambos. En cada nivel es posible que las tendencias se vean acompañadas de tendencias contrarias (para el caso de Polonia, véase Kwiek, 2015a; Kwiek, 2016a).

Parece que los dos extremos, a nivel sistémico —educación superior (completamente) pública y (completamente) privada—, no existen en sus formas puras en la región de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), ni a escala global; entre los estados miembros de la OECD, se informa que sólo Grecia no tiene ni instituciones «privadas dependientes del gobierno» ni instituciones «privadas independientes» (OECD, 2016). La desprivatización en cualquier nivel significa movimiento en el continuo en dirección hacia lo (completamente) público.

Desde la perspectiva del financiamiento, la privatización y la desprivatización internas ocurren en instituciones del sector público, con menor o mayor financiamiento privado con el paso del tiempo, mientras que la privatización y la desprivatización externas ocurren en instituciones del sector privado, con cada vez más o cada vez menos instituciones del sector privado y financiamiento particular proveniente de cuotas con el paso del tiempo. La desprivatización externa no es posible en sistemas donde el sector privado —como lo define el término de la OECD, «privado independiente»— no existe, por ejemplo, en Bélgica, Finlandia, Grecia, el Reino Unido, Hungría y Suecia, en Europa, y Canadá fuera de Europa (OECD, 2016). Y desde la perspectiva de la provisión, la privatización y la desprivatización internas se refieren a instituciones del sector público, y la privatización y desprivatización externas se refieren a instituciones del sector privado. Por consiguiente, la desprivatización externa no es posible en sistemas donde no existe el sector privado.

Datos y breve discusión

Dos importantes acontecimientos políticos tuvieron un fuerte impacto en la educación superior en Europa Central: el derrumbe del comunismo en 1989-1990 —que condujo a la recuperación de la autonomía institucional y a la libertad académica en las universidades— y la entrada de países de Europa Central a la Unión Europea en 2004, que llevó al financiamiento masivo europeo a la adhesión al Proceso de Bolonia y a la integración con las Áreas de Educación Superior e Investigación Europeas. La década de 1990 fue muy difícil en términos económicos y los años del 2000 hacia adelante se vieron muy afectados por una demografía en descenso (Kwiek, 2015c).

A escala global, las sociedades de Europa Central y Oriental se encuentran entre las de muy rápido envejecimiento. En la última década, sus sistemas de educación superior han recibido cada vez más financiamiento público, tal vez debido también a los niveles muy bajos de financiamiento en la década de 1990. El gasto gubernamental por estudiante terciario en dólares estadounidenses (en PPA), de 2002 a 2013, iba en aumento en los 10 nuevos estados miembros de la Unión Europea (UNESCO, 2016). El aumento de inscripciones en Europa Central de 1990 a 2010 fue uno de los más elevados a nivel global, y la naturaleza de los sistemas cambió de «élite» a «masivo»; Polonia se convirtió en un «sistema de alta participación» (Marginson, 2016b), que alcanzó una marca de 50% y «sigue su marcha», semejante a Rusia (Smolentseva, 2016: 7). Desde una perspectiva general, lo que resultó muy interesante fue el surgimiento, virtualmente de la nada, del sector privado en su forma de bajo nivel absorbente de demanda.

Polonia, el sistema más grande de Europa Central, proporciona un buen ejemplo que ilustra los procesos de desprivatización. En un nivel agregado de sistema, el país se encaminaba en forma sistemática hacia el extremo privado en el continuo público-privado durante su periodo de expansión de 1990 a 2005, y en la otra dirección, hacia la desprivatización, a partir de 2006 durante su periodo de contracción, tanto en términos de financiamiento como de provisión. Otros tres sistemas de Europa Central a los que me referiré aquí son Bulgaria, Estonia y Rumanía. Los cuatro sistemas difieren sustancialmente, en especial por sus tradiciones de gobierno universitario, pero todos han dependido muchísimo de su pasado comunista. Las tasas de inscripción a principios del decenio de 1990 eran muy bajas, el acceso a la educación superior se restringía bajo el comunismo y no había un financiamiento público para la expansión educativa después del derrumbe de este sistema económico. En los cuatro países, el crecimiento del sector público a través de cuotas (privatización interna) y el surgimiento del sector privado (privatización externa) se consideraron la mejor respuesta a la pregunta de cómo masificar el sistema. En los cuatro sistemas, la proporción de inscripciones del sector privado hace aproximadamente una década era la más alta en Europa Central y Oriental, y en todos ellos el sector privado ha ido en descenso desde 2010.

Polonia es el único caso puro donde el sector público, en el último cuarto de siglo, se ha financiado en su totalidad por medio de impuestos —para todos los alumnos de tiempo completo— y el sector privado con cuotas. Los otros tres sistemas han utilizado varios regímenes de cuotas para grupos selectos o para todos los estudiantes en el sector público, y los niveles de cuotas han variado con el paso del tiempo, por disciplina académica, para los escolares de tiempo completo en el sector público.

En general, en los cuatro países, tanto las inscripciones del sector privado como las totales nacionales llegaron a su máximo en la década de 2000 a 2010; incluso desde el 2010 los sectores públicos y los sistemas nacionales se han estado contrayendo de manera sistemática. A nivel global, el sector privado se ha estado expandiendo, al igual que los sistemas nacionales (Altbach et al., 2010; OECD, 2016; UNESCO, 2016). La contracción del sector privado en la última década ha sido más severa en Rumanía y Polonia, 86% y 50% respectivamente; los sistemas nacionales en su conjunto también se han estado contrayendo en mayor grado en Rumanía y Polonia (33% y 28%, respectivamente). Las inscripciones totales en Bulgaria, desde el máximo en 2009 (283,000), descendieron a 260,000 estudiantes en 2015 (8%) y en Estonia, desde un máximo en 2002 (69,000), bajaron a 51,000 estudiantes en 2015 (26%).

La actual singularidad de los cuatro países desde una perspectiva global se debe a sus contundentes tendencias demográficas negativas, que afectan las inscripciones en la educación superior: el número de estudiantes (en ambos sectores) ha estado descendiendo, más en el privado que en el público. El descenso demográfico desde 2003 en la cohorte de 20 a 24 años de edad —el cual afecta de manera directa el número de estudiantes— en verdad fue drástico: en Estonia la



Figura 2. Ejemplos empíricos 1 y 2. Rumanía (izquierda) y Estonia (derecha): la desprivatización en el Nivel 5 (sistema nacional). El número de instituciones del sector privado, 1995-2015.

población cohorte se redujo de 98,000 a 76,000 (2015); en Rumanía, de 1,707,000 a 1,080,000 (2016); en Polonia, de 3,944,000 a 2,835,000 (2015); y en Bulgaria, de 552,000 a 375,000 (2015) (SE, 2017; INS, 2017; GUS, 2016; NSI, 2017). En otras palabras, en el periodo estudiado el cohorte descendió 22% en Estonia, 28% en Polonia, 32% en Bulgaria, y hasta 37% en Rumanía, y se espera que baje aún más: en Polonia, por ejemplo, a 1,888,000 en 2035 (o 52%).

La contracción de la educación superior es un fenómeno regional: en la mayoría de los países de ingresos medios, bajos y altos, en general, la característica predominante ha sido la expansión educativa (UNESCO, 2016, OECD, 2016) y, por consiguiente, el tema político emergente ha sido cómo financiar el crecimiento de las inscripciones. Mientras que en este artículo Polonia es el ejemplo central de los procesos de desprivatización en cuanto al financiamiento y la provisión, Rumanía, Bulgaria y Estonia también son ejemplos pertinentes. No obstante, en este trabajo conceptual, me referiré sólo a datos escogidos de estos cuatro países, dejando una investigación comparativa en toda su extensión para otra oportunidad.

En los cuatro países, en la última década, los procesos relevantes para el concepto de la desprivatización incluyeron (datos recuperados de GUS, 2016; SE, 2017; INS, 2017, y NSI, 2017):

- 1) El número decreciente de instituciones privadas con el paso del tiempo. De un año máximo a 2015, las reducciones son las siguientes: en Polonia, de 318 instituciones en 2006 a 265 (o 17%); en Rumanía, de 70 instituciones en 2002 a 43 (o 39%), y en el caso de facultades en instituciones privadas, de 264 a 158 (o 40%); en Estonia, de 23 instituciones en 2004 a 8 (o 65%); sólo en Bulgaria se mantuvo estable el número (16-17). Véanse en la figura 2 los detalles para Rumanía y Estonia.
- 2) El descenso de las inscripciones en el sector privado con el paso del tiempo. De un año máximo a 2015, las reducciones son las siguientes: en Polonia, de 660,000 estudiantes en 2007 a 330,000 (o 50%); en Rumanía, de 411,000 alumnos en 2008 a 59,000 (o 86%); en

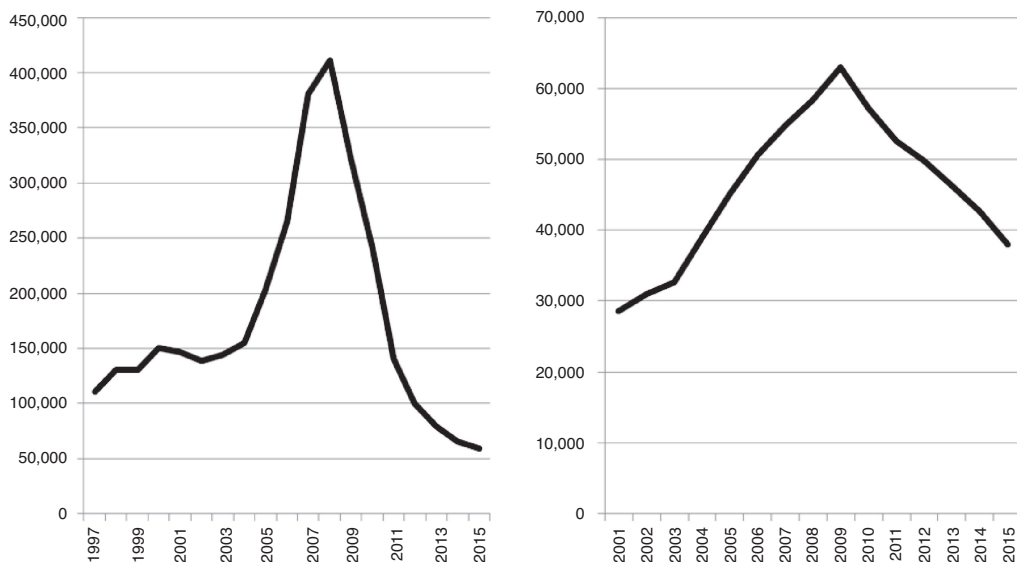


Figura 3. Ejemplo empírico 3, Rumanía (izquierda) y Bulgaria (derecha): la desprivatización en el Nivel 4b (sector privado). El número de estudiantes inscritos en educación superior privada (estudios de licenciatura) en Rumanía, 1997-2015; y el número de estudiantes inscritos en el sector privado en Bulgaria, 2001-2015.

Bulgaria, de 63,000 estudiantes en 2009 a 38,000 (o 40%); y en Estonia, de 51,205 alumnos en 2010 a 40,620 (o 21%). Véanse los detalles para Rumanía y Bulgaria en la figura 3.

- 3) El descenso en la proporción de inscripciones en el sector privado con el paso del tiempo. De un año máximo a 2015: en Polonia, de 34.2% en 2008 a 23.5%; en Bulgaria, de 22.2% en 2009 a 14.6%; y en Rumanía, de 46% en 2009 a 14%. Véanse los detalles para Rumanía y Bulgaria en la figura 4.
- 4) Descenso de ingresos provenientes de cuotas en los sectores privados, a veces (como en el caso de Polonia y Estonia) acompañado también del descenso de ingresos provenientes de cuotas en el sector público. En Estonia, estos ingresos del sector privado descendieron 55% en 2007-2015 y en el sector público 53% en el mismo periodo (fig. 5). Por consiguiente, como se muestra en la figura 6, el sector público ha dependido cada vez más del financiamiento público, con el papel decreciente del financiamiento privado (es decir, cuotas estudiantiles).

Presento enseguida una discusión más detallada del caso central de Polonia. Los procesos de cambio en la educación superior pueden definirse como una transferencia de un sistema público por completo bajo el régimen comunista (1945 a 1989) a un sistema dual público-privado (mixto) en el periodo de masificación y de expansión de 1990 a 2005 —con un claro predominio público en términos de proporción de inscripciones y de prestigio—, a un sistema de desprivatización en transición en el cual el sector y el financiamiento privados están desempeñando un papel decreciente (2006 a 2016); y quizá hacia un sistema desprivatizado, con un papel marginal para el sector particular, con inscripciones ligeramente por encima del 10 por ciento, y un papel predominante para el sistema y el financiamiento públicos (hipotéticamente de 2017 a 2025 y más allá).

La tabla 2 (ver apéndices de datos) muestra varios aspectos de las dos dimensiones de la desprivatización (provisión y financiamiento) para el periodo de 2006 a 2015 (datos históricos) y para

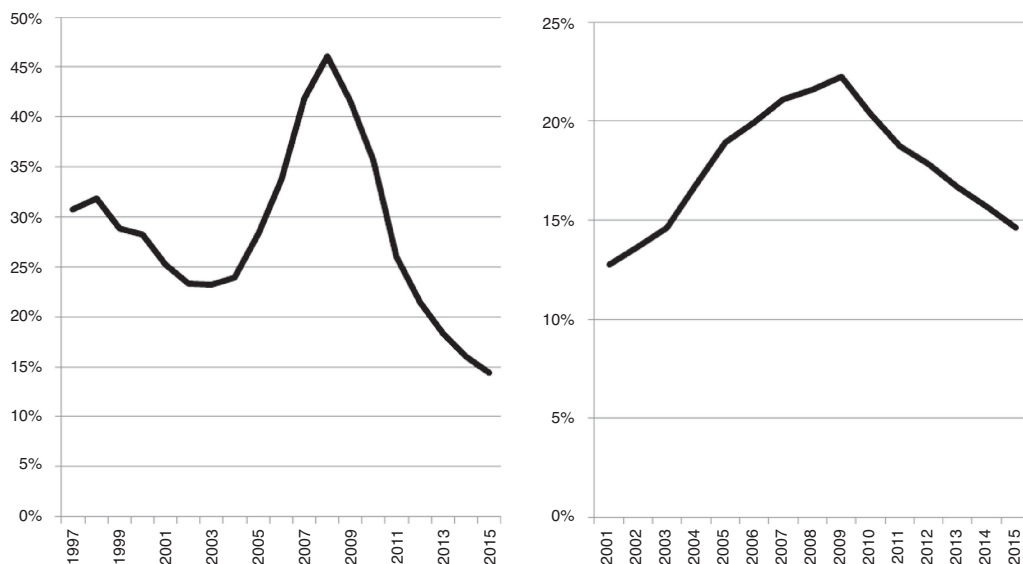


Figura 4. Ejemplo empírico 4, Rumanía (izquierda) y Bulgaria (derecha): la desprivatización en el Nivel 4b (sector privado). La proporción de estudiantes inscritos en el sector privado en Rumanía, 1997-2015; y en Bulgaria, 2001-2015 (en porcentaje).

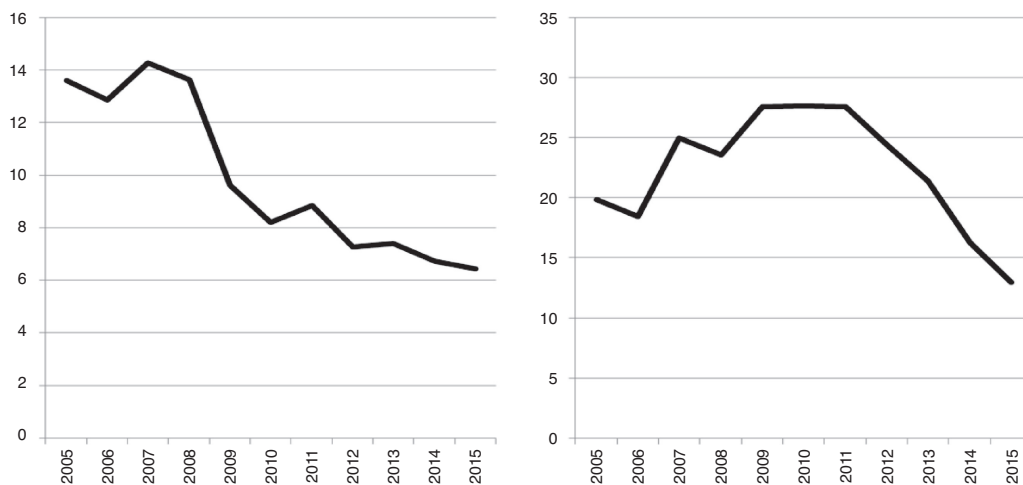


Figura 5. Ejemplo empírico 5, Estonia: la desprivatización en el Nivel 4b (sector privado) y 4a (sector público). Ingresos de cuotas pagadas por estudiantes («financiamiento privado personal») en el sector privado (izquierda); y en el sector público, 2005-2015 (en millones de euros).

2022 (proyecciones ministeriales). En todos los casos, la dirección de los cambios agregados va encaminada con claridad hacia la desprivatización (véanse las últimas dos columnas de la tabla). Los aspectos de provisión de la desprivatización incluyen: el número decreciente de instituciones privadas de educación superior; inscripciones decrecientes en el sector privado; el número (y proporción) decreciente de estudiantes que pagan cuotas en ambos sectores combinados; el número (y proporción) decreciente de alumnos que pagan cuotas en el sector público; la creciente

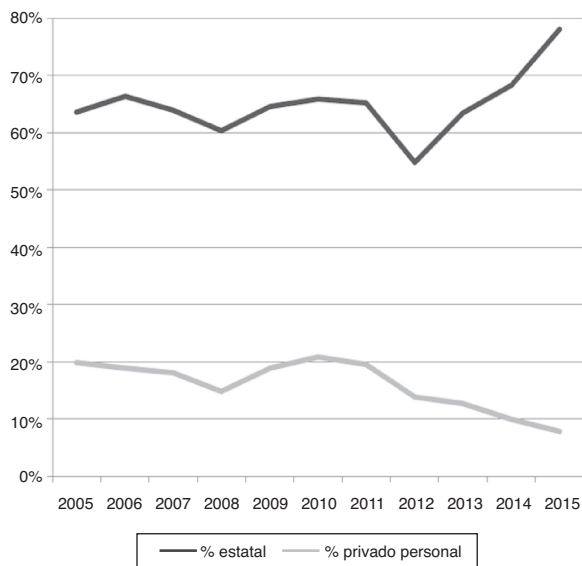


Figura 6. Ejemplo empírico 5, Estonia: la desprivatización en el Nivel 4a (sector público). Financiamiento estatal y cuotas pagados por estudiantes («financiamiento privado personal») como porcentajes de ingresos totales de universidades públicas, 2005-2015.

proporción de inscripciones en el sector público; y la creciente proporción de estudiantes en el sector público financiados por impuestos (exentos de cuotas). En las figuras 7 y 8 se proporciona una representación gráfica de cambios selectos en los aspectos de provisión de la desprivatización.

Los aspectos de financiamiento de la desprivatización en Polonia incluyen: el ingreso cada vez menor que proviene de cuotas (de estudiantes de medio tiempo) en los sectores público y privado; la proporción decreciente de ingresos totales proveniente de cuotas (en los sectores público y privado combinados) en los presupuestos operativos totales de ambos sectores; la proporción decreciente de ingresos privados en el sector público en el presupuesto operativo del sector público; y la participación creciente del ingreso público (sólo docencia) como proporción del presupuesto operativo del propio sector público. Las proyecciones para 2022 confirman la dirección de los cambios; lo que es más, los procesos de desprivatización quizá se intensifiquen (véase la columna para 2022 en la tabla 2 en apéndices de datos). En la figura 9 se presentan los cambios en los aspectos de financiamiento de la desprivatización.

Mientras que en el nivel agregado de país (Nivel 5 en mi clasificación del apartado cuarto) la desprivatización en Polonia ha seguido su curso aproximadamente durante una década, en el nivel desagregado de instituciones individuales (Nivel 2) ha ocurrido en diferentes lugares con distinta velocidad. Y la velocidad y la dirección de los cambios en el nivel más bajo de facultades (Nivel 1) quizá haya sido distinta. Tomando la Universidad de Varsovia como ejemplo, en 2007-2013 la participación de financiamiento privado (cuotas de estudiantes de medio tiempo) —como proporción del total del presupuesto operativo— disminuyó de 19.37% a 11.26% (véase «Financiamiento» en el eje horizontal de la fig. 10), y la proporción de estudiantes que pagaban cuotas dentro del estudiantado se redujo de 44.72% a 31.44% (véase «Provisión» en el eje vertical; las flechas indican la dirección de los cambios). En el nivel menos agregado de facultades, sin embargo, la desprivatización fue acompañada en algunos lugares por la privatización: entre las tres facultades de la Universidad de Varsovia con ingresos mayores por cuotas (Facultad de Periodismo

Tabla 2
Ejemplo empírico 5. Polonia: medición de la desprivatización, nivel de sistema (Nivel 5, país) y niveles sectores público/privado (Niveles 4a y 4b, sectores público y privado), 2006-2015 (datos históricos) y 2022 (proyección) ↓ = privatización decrece, ↑ = privatización crece

Aspectos de dimensiones: financiamiento (F) y provisión (P)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2022 (proyecciones****)	Dirección de los cambios (2006-2015)	Desprivatización
Número total de instituciones de educación superior (P)	318	324	325	330	328	328	321	306	283	283	64***	↓	Sí
Número total de estudiantes (P)	1,941,445	1,937,404	1,927,762	1,900,014	1,841,251	1,764,060	1,676,927	1,549,877	1,469,386	1,405,133	1,262,000	↓	-
Cambio (2006 - 100%)	100%	99.79%	99.29%	97.87%	94.84%	90.86%	86.38%	79.83%	75.69%	72.39%	65.00%		-
Inscripciones sector privado (P)	640,313	660,467	659,396	633,097	580,076	518,196	459,450	398,562	359,178	329,934	151,440	↓	Sí
Cambio (2006 - 100%)	100%	103.15%	102.98%	98.87%	90.59%	80.93%	71.75%	62.24%	56.09%	51.53%	23.65%		-
Proporción de estudiantes inscritos en el sector privado (P)	32.98%	34.09%	34.21%	33.32%	31.50%	29.38%	27.39%	25.72%	24.44%	23.48%	12.00%	↓	Sí
Inscripciones – sector público (P)	1,301,132	1,276,937	1,268,366	1,266,917	1,261,175	1,245,864	1,215,477	1,151,315	1,110,208	1,075,199	1,110,560	↓	-
Cambio (2006 - 100%)	100%	98.14%	97.48%	97.37%	96.93%	95.75%	93.42%	88.49%	85.33%	82.64%	85.36%		-
Proporción de estudiantes inscritos en el sector público (P)	67.02%	65.91%	65.79%	66.68%	68.50%	70.62%	72.61%	74.28%	75.56%	76.52%	88.00%	↑	Sí

Tabla 2 (continuación)

Aspectos de dimensiones: financiamiento (F) y provisión (P)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2022 (proyecciones****)	Dirección de los cambios (2006-2015)	Desprivatización
Número de estudiantes que pagan cuotas en sectores público y privado combinados (P)	1,137,282	1,133,931	1,120,147	1,072,026	989,919	887,316	790,507	689,647	618,197	566,482	252,400	↓	Sí
Cambio (2006 - 100%)	100%	99.71%	98.49%	94.26%	87.04%	78.02%	69.51%	60.64%	54.36%	49.81%	22.19%		-
Proporción de estudiantes que pagan cuotas en sectores público y privado combinados (P)	58.58%	58.52%	58.11%	56.42%	53.76%	50.30%	47.14%	44.50%	42.07%	40.32%	20.00%	↓	Sí
Número de estudiantes en el sector público que pagan cuotas (P)	496,969	473,464	460,751	438,929	409,843	369,120	331,057	291,085	259,019	236,548	100,960	↓	S
Cambio (2006 - 100%)	100%	95.27%	92.71%	88.32%	82.47%	74.27%	66.62%	58.57%	52.12%	47.00%	20.33%		-
Proporción de estudiantes en el sector público que pagan cuotas (P)	38.20%	37.08%	36.33%	34.65%	32.50%	29.99%	27.19%	25.28%	23.33%	22.00%	8.00%	↓	Sí

Tabla 2 (continuación)

Aspectos de dimensiones: financiamiento (F) y provisión (P)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2022 (proyecciones***)	Dirección de los cambios (2006-2015)	Desprivatización
Número de estudiantes	804,163	803,473	807,615	827,988	851,332	876,744	886,420	860,230	851,189	838,651	1,009,500	↑	Sí
financiados por impuestos (P)													
Cambio (2006 - 100%)	100%	99.91%	100.43%	102.96%	105.87%	109.03%	110.23%	106.97%	105.85%	104.29%			-
Proporción de estudiantes	41.42%	41.48%	41.89%	43.58%	46.24%	49.70%	52.86%	55.50%	57.93%	59.68%	80.00%	↑	Sí
financiados por impuestos (P)													
Ingresos de cuotas de estudiantes de medio tiempo, sector público (en 1000 PLN) (F)	2,089,677	2,059,722	2,133,633	2,172,133	2,245,199	2,203,939	2,063,234	1,956,274	1,858,965	1,825,985	629,183*	↓	Sí
Cambio (2006 - 100%)	100%	98.57%	102.10%	103.95%	107.44%	105.47%	98.73%	93.62%	88.96%	87.38%			-
Ingresos de cuotas, sector privado (en 1000 PLN) (F)	2,131,773	2,257,243	2,324,989	2,462,067	2,425,855	2,298,953	2,089,413	1,906,544	1,740,832	1,646,491	688,449**	↓	Sí
Cambio (2006 - 100%)	100%	105.89%	109.06%	115.49%	113.80%	107.84%	98.01%	89.43%	81.66%	77.24%			-

Tabla 2 (continuación)

Aspectos de dimensiones: financiamiento (F) y provisión (P)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2022 (proyecciones***)	Dirección de los cambios (2006-2015)	Desprivatización
Proporción de ingreso total de cuotas (sectores público y privados combinados) en presupuesto operativo total en ambos sectores (P)	27.53%	25.45%	25.80%	25.19%	23.90%	22.34%	20.51%	18.28%	16.08%	14.73%	-	↓	Sí
Proporción de ingreso público (sólo docencia) en el sector público en presupuesto operativo en el sector público (P)	65.30%	66.24%	65.93%	66.30%	64.84%	64.09%	64.98%	66.93%	67.89%	68.34%	-	↑	Sí
Proporción de ingreso público (sólo docencia) en el sector público en presupuesto operativo en el sector público (P)	16.17%	14.74%	14.62%	14.09%	13.66%	12.94%	11.89%	10.61%	9.37%	8.62%	-	↓	Sí

* Suponiendo el mismo ingreso anual proveniente de un estudiante que paga cuotas en el sector público tanto en 2012 como en 2022 (6,232 PLN).

** Suponiendo el mismo ingreso anual proveniente de un estudiante que paga cuotas en el sector público tanto en 2012 como en 2022 (4,548 PLN).

*** MoSHE, 2012, pp. 7-8. «<» – no se hizo proyección.

**** – estimaciones (20% tasa de supervivencia).

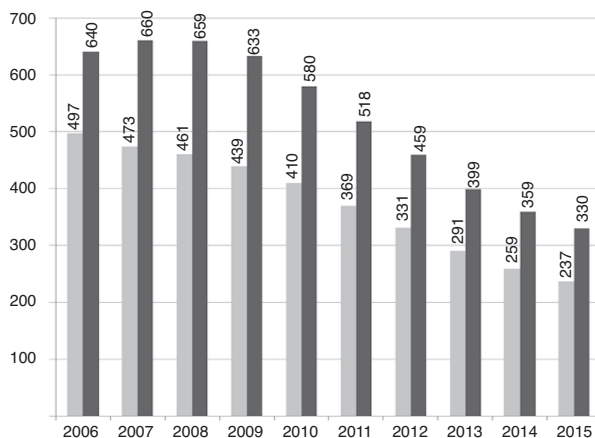


Figura 7. Ejemplo empírico 1, Polonia: la desprivatización en los Niveles 4a y 4b (sector público, sector privado). El número de estudiantes que pagan cuotas en el sector público (gris) e inscripciones en la educación superior privada (negro), 2006 a 2015, en miles.

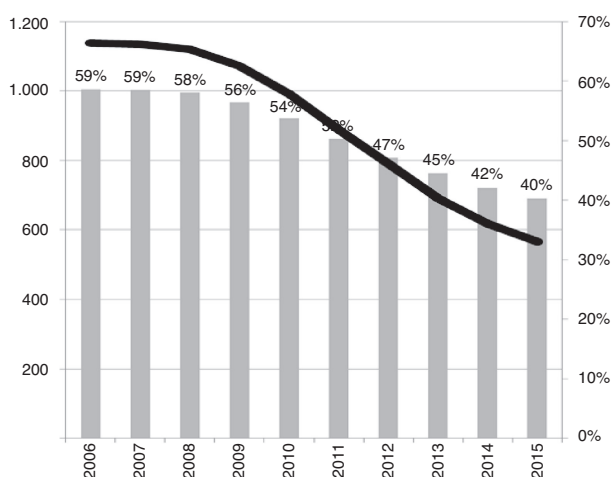


Figura 8. Ejemplo empírico 3, Polonia: la desprivatización en el Nivel 6 (país). El número de estudiantes que pagan cuotas en el sistema (gris, en miles) y su proporción (línea negra, en %), 2006-2015.

y Ciencias Políticas, Facultad de Derecho y Administración, y Facultad de Administración de Empresas), la primera perdió casi el 50% de sus ingresos, la segunda tuvo un incremento ligero, y la tercera casi triplicó su nivel en el mismo periodo de 2007 a 2013: los ingresos de las facultades provenientes de cuotas fueron 20, 20, y 7 millones de zlotys polacos (PLN) en 2007, y 11, 22, y 20 millones de PLN en 2013 (1 dólar US = 3.90 PLN; Szadkowski, 2015).

Así, el cambio en los intereses de estudio de los alumnos de medio tiempo llevó a la desprivatización en el financiamiento en la primera facultad, pero no en las otras dos. En el nivel agregado universitario de la Universidad de Varsovia, la desprivatización es, por lo tanto, una tendencia predominante, si bien con distintos grados y direcciones en los cambios entre las distintas facultades (existen mezclas cambiantes de «publicidad» y de «privacidad» con el paso del tiempo en

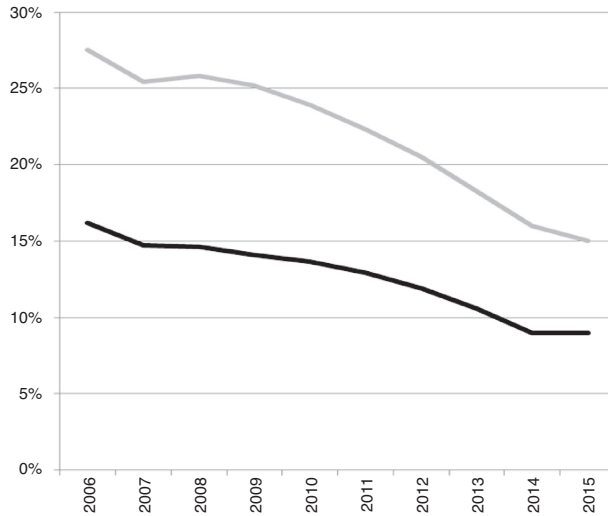


Figura 9. Ejemplo empírico 4, Polonia: la desprivatización en el Nivel 5 (país) y en el Nivel 4a (sector público). Proporción del ingreso total proveniente de cuotas (= financiamiento privado, sectores público y privado combinados) en el presupuesto operativo total en ambos sectores (gris); y proporción de ingreso total proveniente de cuotas en el sector público en el presupuesto operativo del sector público (negro), 2006-2015.

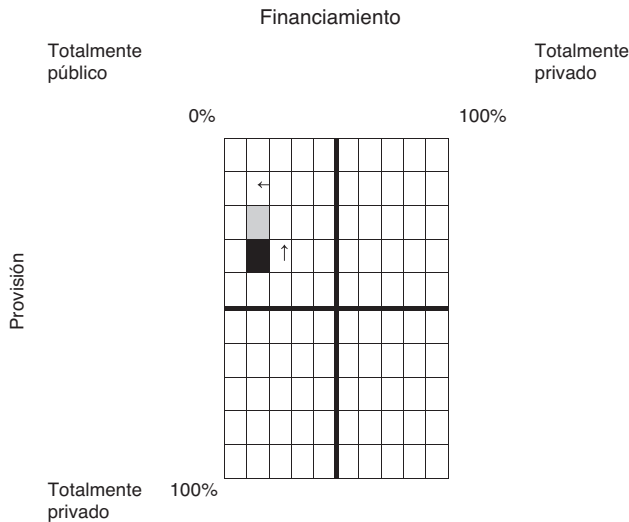


Figura 10. Ejemplo empírico 8, Polonia: la desprivatización en el Nivel 2 (universidades individuales): la Universidad de Varsovia, la participación de financiamiento privado (basado en cuotas, horizontal) en el presupuesto operativo total y la proporción de inscripciones privadas (estudiantes que pagan cuotas, vertical) en inscripciones totales, 2007 (negro) y 2013 (gris). Las flechas indican la dirección de los cambios.

muchas diferentes unidades universitarias). Por consiguiente, en general, las tendencias nacionales (Nivel 5), vistas necesariamente en el contexto de las tendencias de los sectores público/privado (Niveles 4a y 4b), tal vez oculten tendencias más diferenciadas en los niveles de instituciones (Nivel 2), e incluso tendencias más diferenciadas y contratendencias en el nivel de facultades

(Nivel 1). Para los cuatro países de Europa Central, más ejemplos empíricos en diversos niveles de análisis pueden enriquecer el análisis comparativo en el futuro.

Conclusiones

En este artículo se han logrado varios propósitos: se desarrolló una nueva herramienta conceptual de la desprivatización para usarse en la investigación y en las políticas sobre la educación superior y se mostró de manera sucinta cómo operacionalizarla y medirla. Tres facetas de investigación separadas (sobre la privatización, la educación superior privada y los costos compartidos) se han sintetizado y explorado como integrantes de la agenda global de privatización. Se ha expuesto que la tradicional dicotomía de lo público y lo privado sigue siendo útil en contextos empíricos específicos de Europa Central, a pesar de que se haya vuelto borrosa a nivel global. Bajo la misma dinámica se han repensado importantes enfoques sobre la privatización en la educación superior de las últimas dos décadas y se han redirigido hacia la desprivatización.

La propuesta encontró que los procesos globales de privatización y de expansión en la educación superior no corresponden muy bien con los continuos procesos inducidos por la demografía en los cuatro sistemas poscomunistas de Europa Central. En lugar del tradicional binomio conceptual de la expansión y la privatización, encontramos que para esta región resultaría más atinado el binomio de la contracción y la desprivatización. El texto desarrolló una idea empíricamente informada sobre la desprivatización, y su utilidad fue probada en forma abreviada para explicar los cambios actuales y los esperados en la educación superior en Polonia, Rumanía, Bulgaria, y Estonia.

El artículo definió los procesos de desprivatización como el papel decreciente del componente privado en la dinámica cambiante entre lo público y lo privado (en el financiamiento, en la provisión, o en ambas dimensiones); pero que, por otra parte, también se pueden definir como el papel creciente del componente público en ellos (y llamarse entonces republicización). La desprivatización y la republicización en la educación superior son las dos caras de la misma moneda. En el caso de los cuatro países de Europa Central, la desprivatización sirve mejor los propósitos analíticos para comprender el impacto de la contracción, impulsada por factores demográficos a partir de 2010, aunque sea únicamente por la razón histórica de que la privatización solía ser el concepto clave para entender la expansión en las décadas de 1990 y 2000.

Conflicto de intereses

El autor declara no tener ningún conflicto de intereses.

Agradecimientos

El autor reconoce con agradecimiento el apoyo del Consejo Nacional de Investigación (CNI) a través de su beca MAESTRO DIC-2011/02/A/HS6/00183. También tiene una deuda de gratitud con tres distinguidos colegas y sus proyectos de investigación internacionales sobre la educación superior privada, el reparto de costos y la masificación, respectivamente: Daniel C. Levy y su Programa para la Investigación en la Educación Superior Privada (PROPHE), D. Bruce Johnstone (como líder distinguido del Programa Estudiantes del Nuevo Siglo, de la Fundación Fulbright) y Simon Marginson (y su proyecto «Sistemas de Alta Participación»). Desde luego, son aplicables todos los descargos de responsabilidad.

Referencias

- Altbach, Philip G., Reisberg, Liz y Rumbley, Laura E. (2010). *Trends in global higher education: Tracking an academic revolution*. Rotterdam: Sense.
- Belfield, Clive R. y Levin, Henry M. (2002). *Education privatization: Causes consequences and planning implications*. París: UNESCO.
- Curaj, Adrian, Deca, Ligia, Egron-Polak, Eva, y Salmi, Jamil (Eds.). (2015). *Higher education reforms in Romania*. Dordrecht: Springer.
- Eckel, Peter D. y Morphey, Christopher C. (2009). Toward a clearer understanding of privatization. En C. C. Morphey y P. D. Eckel (Eds.), *Privatizing the Public University. Perspectives from across the academy* (pp. 181–192). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Enders, Jürgen, y Jongbloed, Ben (Eds.). (2007). *Public-private dynamics in higher education. Expectations, developments and outcomes*. Bielefeld: Transcript.
- Fryar, Alisa Hicklin. (2012). What do we mean by privatization in Higher Education? En J. C. Smart y M. B. Paulsen (Eds.), *Higher Education: Handbook of theory and research* (27) (pp. 521–547). Dordrecht: Springer.
- Geiger, Roger L. (2007). The Publicness of Private Higher Education. En J. Enders y B. Jongbloed (Eds.), *Public-private dynamics in Higher Education. Expectations, developments and outcomes* (pp. 139–155). Bielefeld: Transcript.
- Gómez, Roberto R. y Ordorika, Imanol. (2012). The Chameleon's Agenda: Entrepreneurial adaptation of private Higher Education in Mexico. En B. Pusser, K. Kempner, S. Marginson, y I. Ordorika (Eds.), *Universities and the Public Sphere* (pp. 219–242). New York: Routledge.
- GUS (2016). *Higher Education Institutions and Their Finances in 2015*. Warsaw: Main Statistical Office. (y ediciones previas).
- Ikenberry, Stanley O. (2009). Privatizing the Public Research University. En C. C. Morphey y P. D. Eckel (Eds.), *Privatizing the Public University. Perspectives from across the academy* (pp. 1–6). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- INS (2017). Institutul National de Staistica, Bucharest, Romania. [consultado 10 Feb 2017]. Disponible en: <http://statistici.inssse.ro/shop/?lang=ro>.
- Johnstone D. Bruce (2000). Privatization in and of Higher Education [consultado 10 Feb 2017]. Disponible en: www.gse.buffalo.edu.
- Johnstone, D. Bruce. (2006). *Financing Higher Education, cost-sharing in international perspective*. Boston: CIHE.
- Johnstone, D. Bruce y Marcucci, Pamela. (2010). *Financing Higher Education Worldwide. Who pays? Who should pay?* Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Kwiek, Marek. (2010). Creeping marketization: Where polish private and public sectors meet. En R. Brown (Ed.), *Higher Education and the market* (pp. 135–146). New York: Routledge.
- Kwiek, Marek. (2012). Changing Higher Education policies: From the deinstitutionalization to the reinstitutionalization of the research mission in Polish universities. *Science and Public Policy*, 39(5), 641–654. <http://dx.doi.org/10.1093/scipol/scs042>
- Kwiek, Marek. (2013). From system expansion to system contraction: Access to Higher Education in Poland. *Comparative Education Review*, 57(3), 553–576.
- Kwiek, Marek. (2015a). The internationalization of research in Europe. A quantitative study of 11 National Systems from a micro-level perspective. *Journal of Studies in International Education*, 19(2), 341–359.
- Kwiek, Marek. (2015b). The unfading power of collegiality? University governance in Poland in a european comparative and quantitative perspective. *International Journal of Educational Development*, 43, 77–89.
- Kwiek, Marek. (2015c). Academic generations and academic work: Patterns of attitudes, behaviors and research productivity of polish academics after 1989. *Studies in Higher Education*, 40(8), 1354–1376.
- Kwiek, Marek. (2016a). From privatization (of the expansion era) to de-privatization (of the contraction era). A national counter-trend in a global context. En S. Slaughter y B. J. Taylor (Eds.), *Higher Education, stratification, and workforce development. Competitive advantage in Europe, the US and Canada* (pp. 311–329). Dordrecht: Springer.
- Kwiek, Marek. (2016b). From growth to decline? Demand-absorbing Private Higher Education when demand is over. En M. Shah y S. Nair (Eds.), *A global perspective on private Higher Education* (pp. 53–80). New York: Elsevier.
- Kwiek, Marek. (2016c). The european research elite: A cross-national study of highly productive academics across 11 european systems. *Higher Education*, 71(3), 379–397.
- Le Grande, Julian, y Ray, Robinson (Eds.). (1984). *Privatisation and the welfare state..* London: Unwin Hyman.
- Levy, Daniel C. (1986). *Higher Education and the State in Latin America. Private challenges to public dominance*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Levy, Daniel C. (2008). *Private Higher Education's global surge: Emulating U. S. patterns? Privatization in Higher Education*. pp. 32–52. Haifa: Neaman Press.

- Levy, Daniel C. (2013). The decline of private Higher Education. *Higher Education Policy*, 26, 25–42.
- Marcucci, Pamela. (2013). The politics of student funding policies from a comparative perspective. En D. E. Heller y C. Callender (Eds.), *Student financing of Higher Education. A comparative perspective*, (pp. 9–31). New York: Routledge.
- Marginson, Simon. (1997a). *Markets in education*. St Leonards: Allen and Unwin.
- Marginson, Simon. (1997b). Imagining Ivy: Pitfalls in the privatization of Higher Education in Australia. *Comparative Education Review*, 41(4), 460–480.
- Marginson, Simon. (2007). The public/private divide in Higher Education: A global revision. *Higher Education*, 53, 307–333.
- Marginson, Simon. (2016a). Foreword: The partial shift from public to private goods in UK Higher Education. *London Review of Education*, 14(1), 4–10.
- Marginson, Simon. (2016b). Global stratification in Higher Education. En S. Slaughter y B. J. Taylor (Eds.), *Higher Education, stratification, and workforce development. Competitive advantage in Europe, the US and Canada* (pp. 13–34). Dordrecht: Springer.
- Marginson Simon (2016c). Public/private in Higher Education: A synthesis of economic and political approaches. *Studies in Higher Education*. [consultado 13 Abr 2016]. Disponible en: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03075079.2016.1168797>
- McLendon Michael, K. y Mokher Christine, G. (2009). The origin and growth of state policies that privatize higher education. En C. Morphew y P. D. Eckel (Eds.), *Privatizing the public university. Perspectives from across the academy* (pp. 7–32). Baltimore: The Johns Hopkins UP.
- Mok, Ka Ho. (2011). Liberalization of the privateness in Higher Education. En P. N. Teixeira y D. D. Dill (Eds.), *Public vices, private virtues? Assessing the effects of marketization in Higher Education* (pp. 19–43). Dordrecht: Springer.
- Morphew, Christopher C., y Eckel Peter, D. (Eds.). (2009). *Privatizing the Public University. Perspectives from across the academy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- MoSHE. (2012). *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo o szkolnictwie wyższym*. Warsaw: Ministry of Science and Higher Education.
- NSI (2017). National Statistical Institute, Sofia, Bulgaria [consultado 10 Feb 2017]. Disponible en: <http://www.nsi.bg/en>.
- OECD. (2015). *HEInnovate reviews. Universities, entrepreneurship and local development. Country-level review Bulgaria*. París: OECD.
- OECD. (2016). *Education at a Glance. OECD Indicators*. París: OECD.
- Painter, Martin y Mok, Ka Ho. (2008). Reasserting the public in public service delivery: The de-privatization and demarketization of education in China. *Policy and Society*, 27, 137–150.
- Priest, Douglas M., y St. John, Edward P. (Eds.). (2006). *Privatization and public universities*. Indiana UP: Bloomington.
- Sanyal, Bikas C. y Bruce, Johnstone D. (2011). International trends in the public and private financing of Higher Education. *Prospects*, 41, 157–175.
- SE (2017). Statistics Estonia, Tallin, Estonia [consultado 10 Feb 2017]. Disponible en: <http://www.stat.ee/en>.
- Slantcheva, Snežana, y Levy, Daniel C. (Eds.) (2007). *Private Higher Education in Post-Communist Europe. In Search of Legitimacy*. New York: Palgrave.
- Smolentseva, Anna. (2016). Universal Higher Education and positional advantage: Soviet legacies and neoliberal transformation in Russia. *Higher Education*, 73(2), 209–226.
- Spulber, Nicolas. (1997). *Redefining the state: Privatization and welfare reform in industrial and transitional economies*. Cambridge, England: CUP.
- Starr, Paul. (1989). The meaning of privatization. En S. B. Kamerman y A. J. Kahn (Eds.), *Privatization and the welfare state* (pp. 15–48). Princeton: Princeton University Press.
- Szadkowski, Krystian. (2015). *University of Warsaw. Institutional report*. Poznan: CPPS.
- Teixeira, Pedro N. (2012). The changing public-private mix in Higher Education: Analysing Portugal's apparent exceptionalism. En G. Neave y A. Amaral (Eds.), *Higher Education in Portugal 1974-2009* (pp. 307–328). Dordrecht: Springer.
- Teixeira, Pedro N., Johnstone, D. Bruce, Rosa, María J., y Vossensteyn, Hans (Eds.). (2006). *Cost-sharing and accessibility in Higher Education: A fairer deal?*. Dordrecht: Springer.
- Thornton, Margaret. (2012). *Privatising the Public University. The case of law*. New York: Routledge.
- Toutkoushian, R. (2009). An Economist's Perspective on the Privatization of Public Higher Education. En C. Morphew y P. D. Eckel (Eds.), *Privatizing the Public University. Perspectives from Across the Academy* (pp. 60–87). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- UNESCO (2016). *UNESCO Institute for Statistics* [consultado 10 Feb 2017]. Disponible en: <http://uis.unesco.org/>.

- Walker, Alan. (1984). The political economy of privatisation. En J. Le Grande y R. Robinson (Eds.), *Privatisation and the welfare state* (pp. 19–44). London: Unwin Hyman.
- Wang, Li. (2014). *The road to privatization of Higher Education in China. A new cultural revolution?* Dordrecht: Springer.
- Whitty, Geoff y Power, Sally. (2000). Marketization and privatization in mass Higher Education. *International Journal of Educational Development*, 20, 93–107.
- Williams, Gareth. (1996). The many faces of privatization. *Higher Education Management*, 8(3), 39–56.
- Zusman, Ami. (1999). Challenges facing Higher Education in the twenty-first century. En P. G. Altbach, R. O. Berdahl, y P. J. Gumport (Eds.), *American Higher Education in the Twenty-First Century*, (p. 115-161). Baltimore: Johns Hopkins UP.