



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**PERFILES
EDUCATIVOS**

ISSN 0185-2698

Borón, Atilio A. (1995)

**“LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN
AMÉRICA LATINA: REFLEXIONES DESDE EL CASO ARGENTINO”**

en Perfiles Educativos, No. 69 pp. 21-33.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA: REFLEXIONES DESDE EL CASO ARGENTINO

Atilio A. BORÓN*

Borón señala en este artículo la necesidad de hacer un análisis profundo de la economía política de la educación superior latinoamericana. El autor considera que las universidades públicas en América Latina se enfrentan en la actualidad a una crisis de financiamiento sin precedentes en la historia moderna. Esta crisis se da en el marco de las restricciones económicas que padecen los sistemas educativos de los países de la región. Borón se pregunta si frente a este panorama las universidades públicas serán capaces de resurgir de la crisis actual de forma tal que aseguren la formación de una nueva generación de académicos internacionalmente competitivos.



POLITICAL ECONOMICS OF HIGHER EDUCATION IN LATIN AMERICA: REFLECTIONS ON THE ARGENTINIAN CASE. *Boron's paper points at the need to make a serious analysis of political economics in higher education in Latin America. The author considers that, at present, public universities in Latin America face an unprecedented financial crisis in modern history. This crisis occurs within the frame of the economic restrictions which are affecting the educational systems of the countries in this region. Boron wonders whether public universities will be able to survive the present crisis, in a way that will ensure the formation of the new generation of scholars internationally competitive.*

Este trabajo tiene por objeto el análisis de algunos aspectos críticos de la siempre compleja, difícil y cambiante relación entre universidad y sociedad en América Latina. Esta vinculación se ha complicado aún más en nuestros días debido a que, como consecuencia de las políticas neoliberales puestas en práctica por diversos países de la región, la simple supervivencia de la universidad pública se halla seriamente amenazada. La extensión de los principios del "libre mercado" al terreno de la educación ha introducido renovadas presiones gubernamentales reclamando la pronta adopción de estrategias tendientes a "racionalizar" y recortar el presupuesto universitario, a la vez que cobran nuevos ímpetus las políticas tendientes a privatizar y desregular el sistema educacional y a constituir un verdadero "mercado educativo". En estas páginas trataremos de demostrar que tanto el diagnóstico neoliberal como las propuestas emanadas de dicha cosmovisión son, en lo esencial, equivocadas, y que, en caso de ser aplicadas hasta sus últimas consecuencias, habrán de ocasionar gravísimos y duraderos perjuicios a las sociedades latinoamericanas. Aun cuando el objetivo de nuestro trabajo será el de presentar un panorama general de las relaciones entre sociedad y universidad en América Latina, la mayoría de nuestras reflexiones y buena parte de los datos que habremos de utilizar para apoyar nuestros razonamientos surgen de la experiencia argentina y, más concretamente, de la Universidad de Buenos Aires.

* Director del Centro de Estudios Europeos y Latinoamericanos; exvicerrector de la Universidad de Buenos Aires.

El diagnóstico fundamental: la economía política de la educación superior

Resulta prácticamente imposible referirse a la problemática que nos ocupa sin comenzar con una exposición sobre lo que podríamos con toda justicia denominar la "economía política de la educación superior". Y esto es así porque la situación por la que atraviesa la universidad pública en Argentina y, en general, en América Latina, es muy preocupante.

Digámoslo de una vez: nuestras universidades se enfrentan a una crisis de financiamiento sin precedentes en la historia contemporánea, y este juicio no contiene, especialmente en el caso argentino, una pizca de exageración. No pretendemos generalizar para todas las universidades de la región una situación que en Argentina ha adquirido perfiles desusados. Pero es imposible soslayar que estos padecimientos económicos afectan hoy de manera muy intensa a la totalidad del sistema educativo de los países latinoamericanos. Sin ir más lejos, en un documento reciente el Banco Mundial asegura que "En 1989 América Latina gastó un promedio de \$118 anuales por alumno en las escuelas primarias -frente a \$164 en 1980-, suma muy inferior a la destinada al mismo fin por los países de Asia Oriental".¹ El desplome de la inversión educativa primaria en un 28 por ciento en la década de los ochenta habla a las claras de la magnitud del colapso de la educación pública en nuestro continente. Afortunadamente, esta lamentable circunstancia todavía no ha dañado de forma irreparable la calidad de la enseñanza e investigación que se lleva a cabo en algunos pocos centros de excelencia que, en medio del diluvio neoliberal, sobreviven en la región. Nuestros estudiantes, profesores e investigadores son todavía altamente apreciados en los centros académicos más importantes de Estados Unidos, Canadá y Europa. Nuestros estudiantes todavía son admitidos a programas doctorales altamente competitivos en las principales universidades del mundo, y no pocos profesores de nuestra casa de estudios son todavía invitados a impartir clases o a participar en investigaciones conjuntas en centros de estudio del primer nivel mundial. Sin embargo, las condiciones materiales bajo las cuales se desenvuelve nuestra vida académica no podrían ser más desfavorables. La cuestión es, por lo tanto, saber por cuánto tiempo más podrán nuestros profesores, investigadores y alumnos mantener esa presencia en los medios humanísticos y científicos más afamados si los fundamentos materiales sobre los cuales reposa la actividad universitaria no son rápidamente reconstituidos. No es un misterio para nadie que estas buenas credenciales académicas con que todavía cuentan algunas universidades latinoamericanas son, en buena medida, producto de importantes logros del pasado. ¿Será la universidad pública capaz de cobrar nuevos bríos y de resurgir de la crisis actual de forma tal de asegurar la formación de una nueva generación de académicos internacionalmente competitivos?²

Resulta en verdad difícil exagerar la magnitud de los problemas económicos que atribulan a las universidades públicas en Argentina. A los colegas que nos visitan del extranjero les resulta increíble el bajo nivel de nuestros salarios. Aun aquellos que provienen de países del Tercer Mundo no salen de su asombro ante la remuneración que perciben nuestros docentes y administrativos. La perplejidad del visitante se acrecienta cuando visita nuestros edificios universitarios, con sus aulas súper pobladas e insuficientes; sus oficinas mal equipadas; sus bibliotecas deterioradas e incompletas, con miles de revistas especializadas sin suscripciones actualizadas, con un acervo bibliográfico atrasado en relación al vertiginoso avance de la ciencia moderna. Bibliotecas que fueron en algunos casos intencionalmente destruidas por algunos de los varios regímenes militares que asolaron al país desde 1930 y que hicieron de la quema de "libros subversivos" una aberrante rutina. Bibliotecas también maltratadas y corroídas por la desidia e ineptitud de gobiernos civiles que demostraron ser incapaces de valorar, en los hechos y a pesar de encendidos discursos, seriamente a la educación. O nuestros laboratorios universitarios, funcionando espartanamente gracias a la dedicación y la integridad de los académicos, los trabajadores universitarios y los estudiantes, que suplen con inventiva y un tesón admirables, las carencias materiales a las que hemos aludido. Pese a estas lamentables condiciones, todavía estamos a la altura de los exigentes estándares internacionales. Pero la pregunta que nos desvela es, una vez más, la misma: ¿por cuánto tiempo?

Quisiera decir, desde el vamos, que somos conscientes que las universidades públicas argentinas se enfrentan con muchos problemas que trascienden la asfixiante situación económica. Sin embargo, resultaría por completo imposible iniciar una discusión responsable sobre la universidad y su relación con la sociedad y los diversos actores sociales sin referirnos a ese hecho capital. Las dificultades derivadas del régimen económico y financiero de la universidad pública no son las únicas que nos afectan; hasta podría llegar a decirse que ni siquiera son las más importantes. Pero ciertamente son las más críticas y urgentes. Si ellas no se resuelven rápidamente, las restantes penurias se convertirán, más pronto que tarde, en problemas insolubles y terminales. Ignorar la necesidad de una nueva y profunda reforma universitaria sería caer en un inadmisibles autoengaño.

¿Quién podría seriamente subestimar la necesidad de enfrentar una serie de graves problemas, que van desde la modificación de la arcaica estructura académica y administrativa heredada de la universidad napoleónica del siglo XIX -con sus rígidas cátedras y facultades, y su excesivo burocratismo y centralización administrativa, que conspiran contra un funcionamiento racional y eficiente- hasta la actualización y perfeccionamiento de los criterios y procedimientos de admisión de los estudiantes y de incorporación de profesores, el "control de calidad" al final de sus estudios, la reorganización de la carrera docente, la diseminación de las innovaciones tecnológicas a las firmas y el Estado y, por último, los mecanismos mediante los cuales la universidad puede integrarse de manera más creativa y productiva al medio social en el cual se halla inserta? Pero pretender, como quieren algunos funcionarios y "expertos", que estos problemas sean discutidos y resueltos sin enfrentar el tema crucial del financiamiento, es una actitud escapista y, a la postre, suicida.

En el caso argentino, una cabal comprensión de este asunto exige la adopción de una perspectiva de más largo plazo, fijando nuestra mirada en la "época de oro" de la universidad pública, es decir, la que comienza a fines de los años cincuenta. Porque a nadie se le puede escapar que un deterioro como el que hemos descrito es difícil de comprender en un país como Argentina, cuyo grado de desarrollo económico, tipo de estructura social y pautas de consumo masivo fueron por largo tiempo considerados como más próximos a los de los países más avanzados que a los de su entorno geográfico inmediato, en el cono sur de América Latina. Pero el capitalismo argentino desde los sesenta se ha caracterizado por la persistencia de sus tendencias recesivas y estancacionistas, las cuales fueron ocasionalmente revertidas durante breves periodos de expansión económica que, sin embargo, no bastaron para generar un crecimiento genuino y sostenido a lo largo del tiempo. En este marco depresivo, la lucha por la apropiación del excedente económico dio origen a durísimas pujas redistributivas, y el presupuesto fiscal se convirtió en uno de los escenarios privilegiados de esos combates. El gasto público, a su vez, ha sido tradicionalmente administrado por un estado hipertrofiado e ineficiente al grado extremo, que descarga todo su peso sobre una escuálida base tributaria conformada en lo esencial por impuestos indirectos que gravan el trabajo y el consumo de la población. Hay un cierto consenso entre los expertos y técnicos en que la estructura tributaria argentina es una de las más regresivas del mundo: los impuestos a las ganancias, el patrimonio y las rentas de firmas y propietarios del capital significan, en Argentina, una fracción negligible del producto interno bruto -un 2.3 por ciento- y una fracción minoritaria -poco más de un tercio- del total de la recaudación impositiva. En los principales países de América Latina la primera de estas cifras oscila en las cercanías del 4.2 por ciento y en las democracias industrializadas fluctúa en torno al 13.0 por ciento.³ Por otra parte, mientras que el 73.3 por ciento de los impuestos recaudados por el Estado en Argentina son regresivos o poco regresivos, la presión tributaria global es apenas la mitad de la alemana, un tercio de la sueca y un 40 por ciento más baja que la española, todo lo cual indica que si hubiera voluntad política habría posibilidades reales de mejoría en el desempeño recaudador del gobierno.⁴

Es evidente, a esta altura de los acontecimientos, que un Estado financiado mediante una política fiscal regresiva que grava los consumos y el trabajo, difícilmente reúna los recursos necesarios como para hacerse cargo con eficacia de sus genuinas responsabilidades públicas. A falta de una reforma fiscal encaminada a hacer descansar el mantenimiento del Estado sobre los hombros de los más adinerados -lo que, dicho sea al pasar, convalida la insubordinación de una burguesía que se resiste a pagar impuestos y se autoexime de sus responsabilidades tributarias-, las presiones financieras para recortar los presupuestos de las distintas agencias y organismos estatales llegaron a los niveles críticos en que nos encontramos en estos días. Si Argentina llegase tan sólo a impulsar una reforma tributaria que nos situara en el nivel promedio del conjunto de los países de América Latina, la situación del financiamiento universitario cambiaría radicalmente. Ante la inercia gubernamental en esta materia, los técnicos y expertos del área económica -en consonancia con la ortodoxia económica emanada del Consenso de Washington- aconsejan efectuar cortes presupuestarios que, casi invariablemente, tienen por objetivo disminuir al mínimo aquellas partidas que no por azar son consideradas como "gastos" -es decir, como algo prescindible y/o superfluo-, tales como la educación, la salud pública, la previsión social y un amplio conjunto de "gastos sociales" susceptibles de ser rápidamente cancelados en aras del equilibrio de las finanzas públicas.

Educación y políticas públicas en Argentina

Si procediéramos a realizar un estudio comparativo veríamos que en el mundo desarrollado así como en la mayoría de los países del Tercer Mundo la intensidad de la inversión educativa en los años recientes fue superior a la que observamos en Argentina. Nuestro país se sitúa por debajo del promedio de las naciones de

América Latina en términos de la proporción del PIB invertido en educación, para ni mencionar las cifras de los países de la OECD, en cuyo caso la desproporción adquiriría ribetes escandalosos.

En la década de los ochenta Argentina destinó a la inversión educativa una proporción que fluctúa entre el 2 y el 4 por ciento, cifra análoga a la de algunas de las naciones más pobres de África, al sur del Sahara, e inferior al 5 por ciento recomendado por la UNESCO. Esta gran variación se explica, al menos parcialmente, por las importantes diferencias existentes a la hora de calcular el monto de la inversión educativa y el tamaño del PIB y por las diferencias internacionales en la organización del sistema educativo -países centralizados, en los cuales la inversión educativa la realiza el estado nacional versus países con un régimen federal, como Argentina, en los cuales dicha inversión la realizan las provincias- que complican inevitablemente la realización de estudios comparativos. Pero un factor mucho más importante son las graves deficiencias del sistema de cuentas nacionales en Argentina, a las cuales no es ajena la notable desorganización de los sistemas estadísticos resultante del lento pero inexorable deterioro del sector público. Este déficit informacional es en parte responsable de las fenomenales discrepancias existentes a la hora de determinar el tamaño del PBI argentino, el cual oscila entre los 75,000 millones de dólares (según el Atlas 1992 del Banco Mundial, con cifras para el año 1990) y los 225,000 millones de dólares que arroja un reciente estudio encomendado por el gobierno argentino a la CEPAL, pasando por los 153,000 millones de dólares que figuran en el Acuerdo de Facilidades Ampliadas que el Gobierno Nacional firmara, a comienzos de este año, con el FMI. A nadie se le escapa que un mismo nivel de inversión educativa consolidada, digamos unos 4,000 millones de dólares, pueden representar en el primer caso un 5.7 por ciento del PBI (lo que nos pondría, en ese rubro, en el nivel de los países de la OECD); en el segundo caso un modestísimo 1.7 por ciento (que nos arrojaría a los últimos lugares de África Negra); o, en la hipótesis intermedia, un 2.6 por ciento, que nos colocaría por debajo de la media africana y latinoamericana. ¿Dónde estamos realmente? En su triunfalismo, el gobierno nacional ha insistido en los últimos meses en una estimación del PBI muy semejante a la que elaborara la CEPAL. Si esto es así, la conclusión que se puede extraer es que la magnitud de la inversión educativa argentina es preocupantemente débil y requiere de urgentes correctivos.

En América Latina sólo Haití, República Dominicana, Guatemala y Paraguay muestran índices tan bajos como los nuestros. Según lo demuestra un estudio de la CEPAL, en el año 1988 el conjunto de los gobiernos de América Latina y el Caribe destinaron a la educación el 4.4 por ciento de su PIB. Argentina, sin embargo, aparece con menos de la mitad del promedio regional, y desde entonces la situación no ha dado muestras de mejoría. Es cierto que la transferencia de escuelas primarias y secundarias a las jurisdicciones provinciales tiene un efecto deprimente sobre este índice. Pero cuando se compara el caso argentino con el de otros países con una estructura educativa igualmente descentralizada, los resultados no son más alentadores: el 1.9 por ciento registrado por Argentina en 1987 contrasta desfavorablemente con el 2.7 por ciento de Brasil, el 2.1 por ciento de México, el 6.2 por ciento de Nicaragua y el 3.5 por ciento de Venezuela. Por otro lado, no sería ocioso subrayar que una crítica generalizada a las políticas neoliberales del menemismo es que la tan mentada "descentralización" ha sido, en verdad, un mero traspaso de responsabilidades del estado central a las provincias pero sin una paralela transferencia de recursos financieros que les permita asumir dichas tareas. Digamos por contraposición que los países que de verdad constituyen el Primer Mundo dedican a la educación pública, en promedio, un 5.7 por ciento de su PIB. Canadá le destina el 7.0 por ciento, Francia el 5.9 por ciento, Suecia el 7.6 por ciento, Japón el 5.0 por ciento, y otro tanto ocurre con los demás.⁵

Si mirásemos otras cifras obtendríamos resultados igualmente insatisfactorios. Según estimaciones efectuadas por la CEPAL a comienzos de la década de los ochenta, Argentina gastaba 24.2 dólares por habitante en investigación y desarrollo (I&D), pero hacia el final de esa misma década la cifra había declinado a casi la mitad, 12.6 dólares. Mientras tanto en Brasil, y a pesar del agobio de la crisis fiscal y el pago de la deuda externa, la inversión en I&D per cápita subió de 9.3 a 14.3 dólares. En Corea del Sur este indicador se cuadruplicó, y el número de investigadores vinculados a las universidades ascendió entre 1970 y 1989 de 1,918 a 17,415.⁶ En 1986 la inversión en I&D en Argentina llegó a ser el 0.4 por ciento del PIB, mientras que en Francia, Estados Unidos y Gran Bretaña alcanzaba las proximidades del 1.8 por ciento, y ascendía al 2.6 por ciento en Alemania y 2.8 por ciento en Japón.⁷ En Argentina el colapso financiero de la educación pública provoca una considerable "fuga de cerebros" que se dirige hacia los países desarrollados. En la Universidad de Buenos Aires apenas un 10 por ciento de los profesores tienen dedicación exclusiva, con un salario que oscila en torno a los 1,500 dólares mensuales para aquellos con 25 años de experiencia docente y doctorados en las mejores universidades del extranjero. Esta remuneración equivale, en términos gruesos, a la que recibe un sargento del ejército, comparación que habla bien a las claras de la valoración social que, de un modo u otro, la sociedad argentina y la clase dirigente otorgan a uno y a otro. A pesar de estos salarios insuficientes, cerca del 90 por ciento del presupuesto total de las universidades públicas argentinas se destina al pago de las

remuneraciones al personal académico y no-docente, mientras que con el restante 10 por ciento es preciso afrontar los demás compromisos que supone el quehacer universitario.⁸

Como resultado de la decadencia económica, la crisis fiscal y las políticas de ajuste y estabilización ensayadas en los últimos tiempos, el financiamiento por alumno en el sistema universitario público se desplomó estrepitosamente.⁹ Si analizamos las cifras de la inversión en la educación universitaria (generadas a partir de datos oficiales por un reciente estudio de C. Sánchez y A. Peña), se observa que en el quinquenio 1961-65 el gasto público dedicado a esa finalidad fue del orden del 0.49 por ciento del PBI; en el lustro siguiente, y a pesar de la bárbara agresión contra la universidad perpetrada por el régimen del general Onganía, dicha proporción ascendió al 0.60. Entre 1971-75 se estabilizó en el 0.59 por ciento y, con el advenimiento del Proceso vino el desplome: 0.50 por ciento entre 1976-80. Con la democracia se experimenta una recuperación, pero no demasiado vigorosa: entre 1981-85 la proporción se eleva al 0.58 por ciento, sube al 0.61 en 1986, se mantiene en ese valor, aproximadamente, hasta 1990 y en 1991 se cae hasta un 0.51 por ciento, para aumentar, levemente, a un 0.53 por ciento en el año 1992 y 1993. En resumen: pasaron regímenes civiles y militares, y gobiernos democráticos de distinto signo partidario. Sin embargo, ni la transición de la dictadura a la democracia ni los cambios en la composición del elenco gobernante alteraron esta deprimente tendencia general. Luego de treinta años el estado sigue destinando una fracción relativamente constante -y para colmo baja: entre el 0.50 y 0.60 por ciento del PBI- del presupuesto público a la educación superior. Téngase presente, además, que esta proporción remite a un PIB que, en la década de los ochenta se redujo en términos brutos en un 9 por ciento, lo cual significa que en términos reales los fondos se redujeron.¹⁰ Y, además, para atender a una población estudiantil que -siguiendo una tendencia universal- creció fenomenalmente a lo largo de este periodo. En los países industrializados la inversión en educación universitaria fluctúa en torno a un 2 por ciento, es decir que, partiendo de un nivel muy superior, dichos países invierten en promedio unas cuatro veces más que Argentina.

La crisis financiera y la universidad de masas

Al combinarse con el estancamiento del presupuesto público, la gran expansión de la matrícula produjo el derrumbe de la inversión por alumno universitario y la consiguiente decadencia de las instituciones universitarias. Esto alimentó una pertinaz campaña de los voceros del neoliberalismo y de los funcionarios del gobierno, quienes rápidamente argumentaron que la crisis de la universidad pública era atribuible al "populismo académico". Según esta tesis, las autoridades universitarias irresponsablemente abrieron de par en par las puertas de las altas casas de estudio, alentando su "masificación" y promoviendo con su demagogia el derrumbe de la universidad. Esta acusación es lo suficientemente seria como para ser estudiada detenidamente. Veamos los datos: en Argentina, entre 1970 y 1987 la matrícula universitaria se triplicó. ¿Cómo saber si eso fue mucho o poco? Una manera de responder a la pregunta sería observar la evolución de la matrícula universitaria en los países de América Latina, pero entonces se podría replicar que el "virus" del populismo académico es una enfermedad endémica en la región. Un criterio más exigente sería comparar las tendencias de la matrícula argentina con las de algún país desarrollado, que supuestamente cuenta con una población universitaria estable y consolidada y con rectores convenientemente "vacunados" contra las tentaciones del facilismo académico. Propongo adoptar este segundo criterio, y comparar la evolución del tamaño del estudiantado en Argentina con el de la ex-República Federal de Alemania, cuyo gobierno y cuyas autoridades nadie osaría tildar de "populistas" en ninguna materia. Los datos pertinentes se resumen a continuación.

Cuadro 1				
Expansión de la matrícula universitaria en la República Federal de Alemania y en Argentina. 1960-1993				
R.F.A.			Argentina	
Números Índice			Números Índice	
Absolutos			Absolutos	
1960	291.000	= 100		
1970	510.000	= 175	240.139	= 100
1980	1.044.200	= 358		
1985	1.338.100	= 459	823.320*	= 342
1993			900.000**	= 375

Fuente: Harvard Club de Argentina, op. Cit., p. 205 y Secretaría de Planificación de la Universidad de Buenos Aires.
Nota: *Cifras pertenecientes a 1987. **Estimación preliminar.

Una somera inspección de estas cifras nos permite descartar de raíz la posible validez de la acusación de "populismo académico" que con tanta ligereza se formula en contra de las autoridades universitarias. Este desprecio por los datos de la evidencia demuestra que los críticos neoliberales están mucho más interesados en hostigar a la universidad pública que en producir una discusión seria y concienzuda sobre los desafíos que impone la tendencia universal hacia la masificación de la educación superior. En la ordenada y altamente disciplinada Alemania, la trayectoria del estudiantado universitario fue idéntica a la observada en la turbulenta Argentina de la transición democrática. Más aún, el ritmo de expansión de la matrícula de la primera fue inclusive superior al nuestro. Si comparamos la expansión del periodo 1960-1980 en Alemania -una vez concluida la "reconstrucción" de la post-guerra y "normalizada" la vida universitaria- con Argentina, entre 1970 y 1987, observamos que el valor del índice alemán es ligeramente superior al argentino: 358 versus 342. Si además efectuamos una medición de "punta a punta", se confirman esos resultados y se comprueba que la expansión de la matrícula alemana fue más rápida que la argentina: 459 versus 375. La Universidad de Buenos Aires, blanco predilecto de los ataques gubernamentales y de los "expertos" del Banco Mundial, se convierte así en un verdadero modelo de astringencia en la admisión de estudiantes: mientras que la matrícula del conjunto de universidades alemanas creció casi cinco veces, la de Argentina apenas se triplicó! Valdría la pena interrogarse hasta qué punto la gran competitividad internacional de la economía alemana no se relaciona con este formidable proceso de expansión de la matrícula universitaria, algo de lo cual deberían tomar nota las autoridades argentinas que parecen tan preocupadas por esta materia.

No es éste el lugar para proceder a un examen pormenorizado de las causas subyacentes a la expansión del alumnado universitario en Argentina. Permítasenos sin embargo plantear tres hipótesis, que podrían quizá servir para dar cuenta de sus condicionantes profundas y explorar algunas de sus implicaciones: a) el impacto de anteriores procesos de movilidad social, los que crearon una fuerte tradición-vigorosa ya desde la década de los veinte-de demanda de educación superior entre los sectores medios recientemente ascendidos en la escala social. Los sucesos de la Reforma Universitaria de 1918 deben ser comprendidos como resultado de esta dinámica social; b) las crecientes calificaciones técnicas y científicas requeridas por el nuevo paradigma productivo "post-fordista", las que exigen imperiosamente la ampliación, diversificación y expansión de la oferta educativa en un sinnúmero de nuevas áreas y actividades económicas;¹¹ c) la "feminización" del estudiantado universitario, consecuencia de la rápida transformación de los roles de la mujer y su decisiva incorporación al mercado de trabajo. En relación a esto último es oportuno recordar que en la Universidad de Buenos Aires, en 1958, había tres estudiantes varones por cada mujer; hoy las cifras están casi igualadas, con una ligera predominancia de las últimas sobre los primeros. Las mujeres sextuplicaron su

presencia, mientras que los varones apenas alcanzaron a doblar su número. La consecuencia fue una acelerada expansión de la matrícula total, en gran medida como producto del acceso de la mujer a empleos y profesiones tradicionalmente reservadas para los hombres.

Tal como decíamos más arriba, el resultado de esta perversa combinación de estancamiento presupuestario y explosión de la matrícula fue que, en términos per cápita, el financiamiento público se desplomó estrepitosamente. En los primeros años de la recuperación democrática, la demanda educativa "reprimida" por el régimen militar se convirtió en una verdadera avalancha de nuevos ingresantes universitarios que rebasaron por completo las instalaciones físicas, la capacidad administrativa y los recursos humanos existentes para atenderlos. Estos dos factores, la masificación y la crisis financiera, generaron una suerte de "bomba de tiempo" cuyo estallido era sólo cuestión de tiempo. Éste llegó a finales de la década de los ochenta, cuando a los factores anteriormente señalados se le agregó el "fundamentalismo de mercado" del gobierno menemista. Por eso el tema educacional ha venido adquiriendo cada vez más relevancia en el debate público argentino, acicateado por la perspectiva nada desdeñable de un derrumbe de la educación pública y gratuita y el retroceso social que significa convertir a la educación de un bien público (que los padres fundadores -Alberdi, Sarmiento, Mitre, Avellaneda- suponían que era) necesario para asegurar la prosperidad de la nación, en un bien privado concebido como un instrumento que quien puede adquiere, y paga, para su provecho personal.

Miremos, una vez más, los datos disponibles:¹² si el gasto anual por estudiante en las universidades públicas de 1961 lo convertimos en 100, resulta que en 1976 había descendido a 36, para recuperarse ligeramente a finales de la dictadura, llegando a 45 y 58 en 1982 y 1983. El súbito ingreso a la universidad de los centenares de miles que habían sido postergados o excluidos durante el régimen militar, produjo el colapso del índice: 46 en 1984 y 33 y 32 en los dos años siguientes. Luego una fugaz recuperación: 38 en 1987 y 1988. Finalmente -hiperinflación y ajuste neoliberal mediante- el apocalipsis: los valores descienden a 26 en 1989 y 1990, para bajar todavía más en 1991 y estabilizarse en el presupuesto de 1992. Es decir que hoy, a treinta años de lo que muchos consideran como la "época de oro" de la universidad pública, el presupuesto público por estudiante apenas si llega a ser la cuarta parte del que era en 1961. Es decir, que aún obviando "nimiedades" tales como la Tercera Revolución Industrial, que ha modificado profunda y duraderamente nuestra época y, por ende, a la universidad y la ciencia modernas; o el aumento de la población; o las renovadas aspiraciones de diversos sectores sociales que anhelan acceder al conocimiento y/o a una profesión, aún dejando de lado todas estas cosas, el presupuesto por estudiante debería cuadruplicarse para estar... ¡como estábamos treinta años atrás! No hace falta ser un Premio Nóbel en economía para descubrir en dónde se encuentra la raíz del problema universitario argentino. Que además hay muchas otras cosas que encarar y resolver, está fuera de toda duda; también lo está el hecho de que la lenta pero inexorable asfixia económica a que el gobierno de Menem somete a la universidad pública no parece ser un buen método para mejorar la calidad de la oferta educativa.

Experiencias contrastantes

No sólo es el presupuesto nacional injustificablemente reducido. Durante muchos años su verdadero tamaño sólo se conocía cuando se había consumido por completo. Un régimen de alta inflación como el que caracterizara a Argentina desde los años de la postguerra hasta 1991 impedía el eficiente manejo del presupuesto público, el cálculo efectivo de costos, la planificación racional de los recursos y la juiciosa asignación del gasto. Las universidades nunca podían anticipar a cuánto iría a ascender su presupuesto, en términos reales, al final del año lectivo. Por otra parte, la indisciplina fiscal de los gobiernos hacía que éstos enviaran tardíamente su proyecto de presupuesto nacional al Congreso, y que éste procediera a discutirlo y aprobarlo una vez que había transcurrido buena parte del ejercicio fiscal correspondiente. Esta anomalía ocurrió reiteradamente en la historia argentina, y ni siquiera un partido con las credenciales de la UCR (Unión Cívica Radical) fue una excepción a este vicio. Luego de un par de años en los cuales el gobierno de Menem demostró seguir en esa antigua tradición nacional, a partir de 1991 -y bajo el nuevo ordenamiento de las cuentas fiscales puesto en marcha por el ministro Domingo Cavallo- el Ejecutivo comenzó a enviar los proyectos de presupuesto en consonancia con las previsiones constitucionales. Pero a pesar de que esta innovación permite planificar con mayor rigurosidad la gestión universitaria, las casas de estudio continúan afectadas por otros problemas: el dinero que les asigna el presupuesto les es entregado en pequeñas partidas, desembolsadas irregularmente cada tres o cuatro semanas, en función de la disponibilidad de fondos que tenga el Tesoro Nacional. Dado que la educación no es una prioridad para el gobierno, muy a menudo las universidades -y el sistema educacional en su conjunto- sufren una irritante demora en la ejecución de las asignaciones presupuestarias, para no

mencionar la total impermeabilidad del gobierno a discutir seriamente el tema del financiamiento integral de la educación superior o la cuestión salarial.

Esta perversa forma de distribución del presupuesto universitario dificulta enormemente la racional administración del presupuesto. Sin un conocimiento preciso de montos y cronogramas de entrega, se torna muy difícil el diseño de una estrategia efectiva de gastos e inversiones. En todo caso, con un pequeño presupuesto (unos 250 millones de dólares, en 1993) la Universidad de Buenos Aires suministra instrucción a unos 165,000 estudiantes efectivos.¹³ En México, la UNAM contaba, para el mismo año, con un presupuesto de unos 800 millones de dólares para atender a sus 260,000 estudiantes. En Brasil, en los años recientes el gobierno asignaba a la Universidad de Sao Paulo unos 350 millones de dólares para educar a sus 30,000 estudiantes, y otros 200 millones le tocaban a Campinas para financiar la educación de sus 10,000 alumnos. En España las universidades de Alcalá de Henares, o Salamanca, gastaban unos 250 millones de dólares anuales para educar a los aproximadamente 15,000 estudiantes registrados en cada plantel. En Alemania, la Universidad de Munster dispone de un presupuesto total de unos 400 millones de dólares para sus 44,000 estudiantes, un número similar al de la Universidad de La Plata que disponía, a tales efectos, de un presupuesto de 70 millones de dólares. Por último, el sistema integrado de la Universidad de California tiene una matrícula levemente inferior a la de la Universidad de Buenos Aires: 161,000 estudiantes. Pero su presupuesto para 1993 alcanzaba los 9,800 millones de dólares, esto es, casi unas 40 veces más que el de la UBA. Mientras el estado de California invierte unos 61,000 dólares al año por estudiante (\$ 45,000 si se excluyen los fondos destinados a los laboratorios, e institutos federales de investigación establecidos en la universidad), el gobierno de Argentina invierte unos 1,500 dólares por estudiante de la UBA al año. Los sistemas universitarios públicos de Texas, Nueva York, Michigan y Carolina del Norte (el más antiguo de Norteamérica, con doscientos años de funcionamiento) son también masivos, pero se encuentran bien financiados pese a la crisis fiscal que afecta a Estados Unidos. Lo mismo puede decirse de las grandes universidades de nuestros días: París, Roma, la Complutense de Madrid y muchas otras más. Lo que hace del caso argentino algo especial no es el gran número de sus estudiantes sino la increíble escasez de sus recursos presupuestarios.¹⁴

Un comentario final sobre este tema. La "masificación" de la educación superior es una tendencia universal y no una malade producto del populismo académico argentino. Por doquier las universidades se han convertido en grandes organizaciones, tanto en los capitalismos desarrollados como en las sociedades de la periferia. Apenas ayer, en 1950, la matrícula universitaria del total de América Latina ascendía a 266 692, cifra que hoy equivale a los inscritos en la más grande de las universidades de la región, la UNAM. En 1985 dicha cifra llegaba a los 6,500,000 de estudiantes, unas 24 veces más que hace apenas una generación.¹⁵

Éste es el mundo en el cual debemos proveer una educación de excelencia; el resto es una peligrosa e irresponsable quimera. El problema, luego, no es tanto el tamaño de la universidad como la falta de proporción entre éste y el presupuesto. Nadie critica a la Universidad de California por ser "demasiado grande", y lo mismo vale para las decenas de universidades masivas de alta calidad que existen en todo el mundo. La masificación de la universidad es un falso problema, que se origina cuando no se le asignan los recursos necesarios para cumplir su misión y para responder adecuadamente a las expectativas de la sociedad, empresas, organizaciones e instituciones públicas y privadas que requieren de graduados bien formados. Además, no podemos olvidar que vivimos en sociedades de masas, y que la educación universitaria no puede aislarse de esta realidad. Por otra parte, ¿dónde se ha demostrado que hay una correlación negativa entre tamaño y excelencia? La historia reciente de las universidades latinoamericanas prueba que hemos tenido numerosas universidades pequeñas, elitistas y "cerradas" cuyo nivel académico era deplorable. Eran "universidades" sin bibliotecas, sin laboratorios, sin investigación y sin posgrados. ¿Puede alguien seriamente creer que las universidades cerradas, semi-aristocráticas de Argentina anterior a la Reforma Universitaria eran mejores que las más abiertas, democráticas y de masas que siguieron al triunfo de la protesta estudiantil de 1918? ¿En qué época la Universidad de Buenos Aires produjo sus tan apreciados tres premios Nóbel de ciencia?

¡Privatizar y desregular! El papel de las universidades privadas

Contrariamente a lo que ocurre en algunos otros países, Argentina carece de un buen sistema de universidades privadas que pueda ser capaz de amortiguar el derrumbe del sistema público. En Brasil, Chile, México, El Salvador o Perú, por ejemplo, la situación es bien distinta. En esos países existen algunas

universidades privadas de alto nivel y cuya excelencia académica no está en discusión. En algunos casos, y sobre todo durante periodos dictatoriales, aquellas llegaron a sobresalir nítidamente por encima de numerosas casas de estudios dirigidas por "rectores militares" (o interventores civiles no menos incompetentes) instalados por los regímenes de facto que asolaron nuestra región. En el caso de México, por ejemplo, el papel de El Colegio de México ha sido notable en ese sentido, al establecer estándares de excelencia académica que proyectaron desde 1940 su influencia ejemplar sobre los estudios humanísticos llevados a cabo en todo el conjunto del sistema universitario. Algo semejante ocurría en El Salvador con la Universidad José Simeón Cañas, fundada por los jesuitas y que, con el correr de los años habría de desempeñar un notable papel en el elevamiento de la calidad de los estudios universitarios en la región centroamericana. Como si lo anterior fuera poco, dicha universidad también cumplió una importante función cívica, al convertirse en un ejemplar baluarte contra el despotismo centroamericano. Varios de los sacerdotes que animaron la creación y desarrollo de la José Simeón Cañas fueron masacrados por un escuadrón de la muerte, pero afortunadamente su notable obra académica ha sobrevivido a este bárbaro desenlace.

Lamentablemente, en Argentina las universidades privadas todavía están en deuda con la comunidad. Varias de ellas son universidades confesionales que, a diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, todavía no han logrado establecer una clara demarcación entre el dogma religioso y la actividad académica, entre las creencias privadas y la formación científica o humanística. Esta peligrosa confusión -tan propia de la cultura política iberoamericana- de campos y actividades tan distintos como la religión, la ciencia y las humanidades o, para decirlo en términos más generales, entre las creencias privadas y personales y la formación profesional y científica, no puede sino arrojar perniciosos resultados sobre el desempeño académico de dichas casas de altos estudios. Si bien éste no es el caso de todas las instituciones confesionales, en un país como Argentina, en donde el peso de la tradición autoritaria es tan fuerte, este rasgo se encuentra más difundido de lo que hubiera sido deseable. En otros casos las universidades privadas son poco más que audaces empresas comerciales, sólo preocupadas por asegurar generosas ganancias a sus propietarios y sin la menor consideración por los asuntos que hacen a la rigurosidad de la formación impartida en sus aulas. Esta proliferación de universidades privadas -sin bibliotecas, laboratorios, o investigadores- desmiente lo que parece ser un axioma de los ideólogos neoliberales y sus representantes políticos en el sentido de que en Argentina hay demasiados alumnos universitarios y que esta anomalía puede ser explicada, siempre según la lógica mercantil, porque las universidades son gratuitas. En realidad la demanda educativa -en todos sus niveles- es muy grande, y los jóvenes acuden a las universidades aunque tengan que pagar. Esta demanda se ha venido acentuando con fuerza en los últimos años y lo seguirá haciendo dado el progresivo desmantelamiento del sistema educativo, lo que nos proporciona algunas claves para comprender la rentabilidad del "negocio educativo".

Si desde el punto de vista académico la mayoría -no todas- de las universidades privadas de Argentina suscitan algunos serios interrogantes, y si éstos se agudizan a la hora de examinar la cuestión de la equidad y el acceso al saber superior, cuando se las examina desde el ángulo de la eficiencia en la asignación global de los recursos, su desempeño dista mucho de ser ejemplar.¹⁶ Estimaciones confiables demuestran que, a fines de la década de los ochenta, las 23 universidades privadas reconocidas contaban con unos 80,000 estudiantes, es decir, alrededor de la décima parte de los inscritos en las universidades públicas. Puede razonablemente suponerse que aquéllos abonaban, por concepto de arancel mensual, una cifra promedio cercana a los 300 dólares mensuales. En algunas universidades privadas esta cifra es ostensiblemente mayor -llegando en ciertos casos a los 800 o más de 1,000 dólares mensuales-, pero en otras es un poco menor: el promedio podría razonablemente situarse en torno a aquella cifra. La suma total de esos ingresos percibidos por las instituciones privadas se aproxima, en consecuencia, a unos 160 millones de dólares anuales. El costo medio por estudiante es, por lo tanto, de unos 3,000 dólares por año, poco más del doble del costo per cápita del estudiante de la UBA y más del 20 por ciento por encima del costo promedio del conjunto de estudiantes de la universidad pública.¹⁷ Sin embargo, las universidades estatales atienden a muchísimos más estudiantes, su crédito académico internacional es incomparablemente superior al de cualquier universidad privada y además, en su seno se encuentran casi todas las carreras de ciencias duras y tecnología que existen en el país. Tal como lo revelan las cifras del censo realizado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología, en el año 1988 el 55 por ciento de todo el personal científico del país estaba constituido por investigadores de las universidades públicas, mientras que las privadas apenas si llegaban al 1.7 por ciento. Si a las primeras se le agregan las cifras de los investigadores nucleados en distintas agencias del gobierno federal y de los gobiernos provinciales, resulta que un 88 por ciento del personal científico del país... ¡depende de los esfuerzos realizados por un sector público en crisis y al cual los ajustes neoliberales no hacen sino debilitar cada vez más!¹⁸ Las cifras relativas al insignificante aporte que hasta ahora han realizado las universidades privadas al quehacer científico de Argentina son inapelables. Es posible que la situación cambie en un futuro no muy lejano, pero habrá que ver si

tales promisorias perspectivas finalmente se materializan; tal vez demoren décadas, y para entonces quizá sea demasiado tarde. Por otra parte, no es una consideración accesorio el hecho de que su acceso se encuentra muy claramente sesgado en términos clasistas, con lo cual su impacto social será el de profundizar el hiato educativo en favor de las clases adineradas. Por todas estas consideraciones es que las universidades públicas seguirán teniendo la responsabilidad tanto de fijar los estándares de excelencia académica de todo el sistema universitario como de proveer una adecuada cobertura para todos los sectores sociales, sin distinciones clasistas.

El financiamiento de la educación y las opciones ético-políticas.

La decadencia de la educación pública en Argentina, que otrora fuera motivo de orgullo en nuestro país, no fue el resultado de una catástrofe natural sino el producto de una secuencia lamentable de opciones ético-políticas que es posible y necesario revertir. Una serie de decisiones y "no-decisiones" (tan significativas como las primeras) fueron relegando la educación pública sin que, con el paso de los años y los cambios en el régimen político -principalmente el tránsito de la dictadura militar a la democracia-, se revirtiera esta lamentable tendencia.

En los círculos dirigentes de Argentina, profundamente inficionados por el dogma neoliberal y criterios estrechos de eficiencia organizacional y análisis de costo/beneficio, predomina una concepción que visualiza a la educación como un "gasto" en lugar de una "inversión". Esta creencia se encuentra muy difundida entre la opinión pública, pero sus nefastas consecuencias son mucho más preocupantes cuando prevalecen entre los grupos dirigentes que, paradójicamente, insisten en la necesidad de insertar a Argentina en el mundo moderno. Por eso sorprende que el presupuesto educativo sea simplemente visto como un mero resumen contable cuyos valores pueden recortarse a voluntad, en lugar de ser la más significativa inversión que puede hacer una nación: la inversión en su propio futuro. Fue ciertamente Indira Gandhi quien capturó este significado profundo al decir que "somos demasiado pobres como para permitirnos el lujo de no invertir en educación."

Los ministros y funcionarios hablan de la necesidad de garantizar el equilibrio de las cuentas fiscales y de que el "ajuste" también se lleve a cabo en el sistema educacional. Sin embargo, es bien sabido que los rigores del ajuste no se descargan sobre todos de la misma manera: el Estado maneja grandes sumas de dinero que son canalizadas hacia grupos, sectores sociales y regiones que por una razón u otra cuentan con la atención preferencial o la benevolencia del gobierno. En las numerosas ventanillas del Estado no todas las colas se mueven con la misma celeridad. Por lo tanto, nadie puede razonablemente argumentar que la dolorosa situación que padecen las universidades públicas -o los sistemas educativos y de salud, para ampliar el concepto- se origina en la carencia de recursos. Esta situación ha prevalecido a lo largo de treinta años, y si bien en algunos casos -como fuera anteriormente señalado- hubo tímidas tentativas de modificar el rumbo declinante, todos los gobiernos son corresponsables, en mayor o menor medida, de la crisis de la educación argentina. Pero durante todo este periodo el Estado asumió fuertes compromisos en programas de diverso tipo, para los cuales no existieron limitaciones financieras: recordemos simplemente el formidable equipamiento militar desde el advenimiento del régimen de Onganía en 1966; los enormes gastos originados por la realización del Campeonato Mundial de Fútbol en 1978; la fenomenal magnitud de los presupuestos del programa nuclear argentino, y muchos otros por el estilo. Por lo tanto, de lo que se trata es de asumir con responsabilidad las consecuencias de una serie de opciones de naturaleza ético-política. Fiel a su idiosincrasia, el gobierno de Menem ha llevado las cosas hasta su extremo, colocando al sistema educacional en su conjunto al borde del colapso.

Curiosamente, el dinero parece no faltar cuando el Banco Central de la República Argentina condona informalmente deudas de empresas privadas por valores cercanos a los 1,300 millones de dólares, es decir, una cifra casi idéntica al total del financiamiento universitario público de Argentina en 1993. O cuando la misma entidad informa de la "fuga legal" de divisas por un valor que excede los 105,000 millones de dólares a lo largo de la década de los ochenta. O cuando el Tesoro deja de percibir 2,700 millones de dólares que podrían ingresar con la simple duplicación de la recaudación por concepto de los (bajísimos) impuestos que gravan al capital y las ganancias. O cuando el Banco Central abona 170 millones de dólares para evitar la quiebra de cuatro o cinco entidades financieras que han estado medrando con las necesidades del país. O cuando se remiten al exterior, según atestiguan los últimos informes del Banco Mundial, 27,000 millones de dólares en pago parcial de los intereses de una deuda externa contraída en su mayor parte ilegítimamente y que se

descarga sobre toda la comunidad nacional. O cuando se subsidia a los empresarios privados con un monto cercano a los 3,500 millones de dólares anuales -por concepto de exenciones impositivas, regímenes de promoción industrial, devoluciones por exportaciones, etc.- durante casi toda la década de los ochenta, cifra que permitiría triplicar el presupuesto actual de las universidades nacionales.¹⁹

El problema, en consecuencia, no es la carencia de recursos sino la falta de voluntad del poder político - y, en parte también, su debilidad- para extraerlos de donde corresponde y para aplicarlos donde sea socialmente más necesario. Para esto se requiere una reforma tributaria integral -tan necesaria desde el punto de vista de la justicia distributiva como del equilibrio de las cuentas fiscales- que establezca un sistema progresivo mediante el cual, tal como ocurre en las democracias industrializadas, sean los que más tienen y los que más ganan aquellos que contribuyen fundamentalmente al financiamiento del Estado. No es necesario abundar demasiado en estas cuestiones: basta con recordar que la estructura tributaria argentina es calificada por el Banco Mundial como inadmisiblemente inequitativa y retrógrada, y que debe ser modificada de raíz. La proporción que los impuestos sobre los capitales y las ganancias constituyen en relación al PIB argentino equivale a la mitad del promedio latinoamericano y a la sexta parte del promedio de los países de la OECD.²⁰ Si el gobierno de Menem reformara la estructura tributaria, imitando lo ya hecho en Brasil, Chile o México, para no hablar de casos como los de Suecia, Noruega o Francia, la situación de las cuentas fiscales en Argentina mejoraría significativamente. Claro está que una política de ese tipo significa, lisa y llanamente, entrar en conflicto con poderosos sectores de las clases dominantes, para quienes una de las ventajas del actual modelo económico radica precisamente en la liviandad de la presión tributaria. Sin embargo, la demora en realizar esta impostergable tarea sólo servirá para complicar aún más nuestra situación. No se puede seguir pretendiendo financiar al estado con los impuestos indirectos aplicados al trabajo y al consumo (de cigarrillos, naftas, electricidad y las llamadas telefónicas, etc.) so pena de hundirnos cada vez más como sociedad y convertirnos en un ejemplo de ineptitud en el manejo de los asuntos del estado. Pero, por otro lado, se requiere también una actitud realista y al mismo tiempo audaz frente a los retos del desarrollo futuro de Argentina, que permita diseñar el perfil del país deseable y posible en el mediano plazo. Sólo de ese modo se podrá orientar el gasto público y aplicar sus recursos racional y eficientemente, fijando sin ambigüedades las prioridades nacionales -debidamente discutidas en el seno del Congreso- en el presupuesto nacional y en los planes de desarrollo.

En este sentido hay paradojas que desafían toda explicación racional. El gobierno ha dicho insistentemente que no hay más recursos, y ejerce gran presión sobre las universidades nacionales para que acepten la modificación del régimen económico-financiero que las regula y comiencen a cobrar aranceles. Sin embargo, en los últimos tiempos este mismo gobierno ha convalidado una serie de absurdas iniciativas parlamentarias que crearon, por ley de la nación, varias universidades en el conurbano bonaerense. En efecto, sin la menor consulta con los organismos especializados -sea a nivel del Consejo Interuniversitario Nacional como de los cuadros técnicos del Ministerio de Educación- y sin estudios ni dictámenes que aconsejasen su creación, fueron fundadas en La Matanza, General Sarmiento, Quilmes, General San Martín otras tantas universidades. Si bien es preciso reconocer que tales institutos fueron creados por leyes del Congreso, no es menos cierto que el Ejecutivo ha hecho caso omiso de tamaña irracionalidad y se ha abstenido -como lo hiciera en tantas otras oportunidades- de vetar esas leyes, por lo cual ampara el derroche y la dilapidación de recursos escasos que entrañan dichas iniciativas. Nuevas "universidades" de este tipo se encuentran en trámite parlamentario, y es ya casi un hecho que el partido de Tres de Febrero habrá de contar con una de ellas. A nadie se le escapa la escasa viabilidad académica de la mayoría de estas nuevas casas de estudio. Su creación es producto de vidriosas transacciones políticas y de la pertinaz vigencia de un clientelismo que muchos pensaban ya estaba superado hace tiempo. Además, se pretende de esa manera "cercar" a la Universidad de Buenos Aires y favorecer su lenta hemorragia financiera. Ante tamaña insensatez, ¿puede el gobierno acusar arduamente a las universidades públicas de "despilfarro" e ineficiencia en la gestión?

En resumen, la discusión actual sobre el financiamiento de la educación superior está íntimamente ligada a la capacidad del Estado de organizar un régimen tributario equitativo, progresivo y eficiente. Ningún sistema universitario puede funcionar al margen de dicho condicionamiento, ni aun aquellos que cuentan con un muy importante sector privado. Que las universidades nacionales deban acometer una ardua empresa de racionalización, de reorganización y de perfeccionamiento de la calidad, variedad y volumen de su oferta educativa, está fuera de cuestión. Pero no es menos cierto que estos esfuerzos estarán condenados al fracaso si se persiste en una política de abandono de la universidad pública, que la considera como un gasto superfluo que hay que "achicar".

Los actores sociales y la crisis de la universidad latinoamericana

El análisis precedente suscita una serie de interrogantes acerca de la relación entre universidad y sociedad en América Latina. Porque si los avatares por los cuales ha atravesado la educación superior en nuestro continente son como hemos visto -y el caso argentino dista mucho de ser una excepción-, el análisis de esta prolongada decadencia de la educación pública es incomprensible al margen del examen de las tendencias sociológicas más profundas que marcan su derrotero. Son éstas las que condicionan, de un modo general, el desenvolvimiento histórico de las sociedades latinoamericanas y, por consiguiente, el patrón de las relaciones entre los actores sociales y la universidad.

Sintetizando lo que seguramente constituye un amplio y fascinante capítulo de investigación, quisiéramos someter a discusión dos hipótesis heurísticas, capaces de orientar futuras investigaciones sobre este campo. Una se refiere al "encapsulamiento institucional" de la universidad pública latinoamericana; la otra apunta a relevar la forma en que la educación pública fue percibida -y, eventualmente, defendida- por la emergente sociedad civil en América latina.

a) Creemos que uno de los problemas graves que enfrentan las universidades públicas en la región, ha sido el relativo "encapsulamiento institucional" en el cual aquellas se han desarrollado. Esto obedece a una multiplicidad de factores y circunstancias que sería preciso examinar con mucho detenimiento. En buena medida uno de los legados de la Reforma Universitaria, cuya influencia se dejó sentir por toda Latinoamérica, fue una concepción de la "autonomía" universitaria que en algunos casos involucionó hasta llegar a confundirse con un peligroso aislamiento. Claro está que dicha postura podía explicarse ante la abierta hostilidad con que el viejo Estado oligárquico latinoamericano respondió a la insurgencia estudiantil de los años posteriores al fin de la primera guerra mundial. La beligerancia de las clases dominantes hizo que la universidad latinoamericana tuviera que adoptar, en los casos en que su exitosa rebeldía la enfrentó a los poderes constituidos, una actitud extremadamente cautelosa y defensiva. Las sucesivas crisis políticas que se abatieron sobre la región, muchas de las cuales culminaron con la instalación de feroces dictaduras militares o de regímenes populistas poco sensibles ante las necesidades y reivindicaciones de la comunidad universitaria, cristalizaron más aún el "encapsulamiento institucional" de las casas de altos estudios, convertidas muchas veces en los únicos espacios democráticos y libertarios en el seno de sociedades profundamente autoritarias e intolerantes, y de Estados controlados por grupos recalcitrantes. La historia posterior, con el apogeo de los regímenes de "seguridad nacional", produjo una nueva vuelta de tuerca en esta actitud: estudiantes y profesores perseguidos, encarcelados, torturados y asesinados y/o desaparecidos fue el tristísimo saldo de los años setenta y parte de los ochenta en muchos países de América Latina. Por un mero imperativo de supervivencia la autonomía se convertía en aislamiento, y la universidad, cuando podía, se abroquelaba en su torre de marfil, acentuando el "extrañamiento" que la separaba de las pulsaciones de la sociedad civil.

Con el advenimiento de la nueva etapa democrática, las universidades públicas tuvieron que enfrentar inmensos desafíos. Sin embargo, esta inercia institucional que traían desde las jornadas de Córdoba, en 1918 - y que sucesivos ataques a manos de gobiernos conservadores, reaccionarios o, muchas veces, abiertamente despóticos, no habían hecho otra cosa que reforzar-, no era una tradición que iría a diluirse de la noche a la mañana. En el caso argentino, aun cuando la reconstrucción democrática fue liderada por el mismo partido que disfrutaba -y aún lo sigue haciendo hoy- de una clara mayoría en la comunidad universitaria, los viejos recelos persistieron, si bien de un modo más atenuado. Es preciso señalar, en rigor de verdad, que los gestos amistosos del gobierno de Alfonsín hacia la universidad pública no fueron seguidos por hechos concretos y transferencias presupuestarias que los respaldaran. La progresiva desilusión que se fue apoderando de la comunidad universitaria ante la falta de una respuesta positiva de parte de las autoridades, contribuyó a reavivar el espíritu del "encapsulamiento institucional" heredado del pasado. Con el avance de durísimos programas de "ajuste estructural", sobre todo en la época de Menem, las tendencias autonómicas se reafirmaron alentadas en gran medida por la torpe agresión en contra de las universidades públicas llevadas a cabo por dicho gobierno.

La persistencia de esta tesitura ha tenido consecuencias negativas sobre la relación entre la universidad y la sociedad. Dado que esta relación se encuentra mediatizada por el Estado -mediante la cuestión central del financiamiento público a las universidades- es fácil comprender que la vinculación entre las casas de altos estudios y los actores sociales se haya visto seriamente entorpecida. Resulta difícil para los universitarios superar su aislamiento en un contexto en donde se ven atacados y ofendidos por un gobierno neoconservador

que mira con desprecio y resentimiento a la universidad pública, y que se entusiasma ante la supuesta superioridad de todo lo que sea "privado". La mentalidad de la "ciudadela sitiada" no es la más conducente al establecimiento de relaciones maduras entre la universidad y la sociedad. Las urgencias y la inmediatez de la lucha política por la sobrevivencia unidas a los muchos problemas que acosan a las universidades en el mundo moderno, hacen que se ratifiquen las tendencias aislacionistas, con lo cual las universidades se debilitan aún más en su lucha contra los poderes establecidos. Es indudable que, si algún futuro tiene la universidad pública en nuestros países, éste pasa por su capacidad para establecer amplias coaliciones sociales organizadas para defenderlas de los estragos a que las somete la ortodoxia neoliberal y las tendencias "libremercadas" aplicadas a la educación. Pero para ello las universidades tienen que desembarazarse de los restos arcaicos de sus viejas y obsoletas tradiciones: el aislamiento institucional es la degeneración de la autonomía en un contexto sociopolítico altamente hostil. Es preciso resignificar la autonomía de acuerdo con los requerimientos de nuestra época, evitando que se convierta en un mero pretexto para perpetuar el "encapsulamiento institucional".

b) La otra cara del proceso antes descrito podría bien ser la relativa indiferencia de la emergente sociedad civil de América Latina ante el progresivo deterioro de la educación pública. Esta apatía explica, en parte al menos, la mezcla de fatalismo, resignación y pasividad con que grandes sectores de la ciudadanía en las recientemente reconquistadas democracias ha asistido a la cancelación -o por lo menos el significativo recorte- de ciertos derechos indisolublemente asociados al efectivo ejercicio de la soberanía popular. Principalmente en el caso argentino, y en menor medida en la mayoría de los demás países de la región, una traumática historia en donde sobresalen catástrofes sociales tales como la crisis económica, la hiperinflación y el "terrorismo de Estado", ha producido una significativa redefinición de las expectativas ciudadanas, que condujo a grandes sectores sociales a abdicar de ciertos derechos que hasta hace poco se consideraban inalienables. Podríamos sugerir una suerte de hipótesis "hobbesiana", según la cual confrontados ante los horrores de la disolución social -producida por profundas y prolongadas crisis económicas y/o políticas- la emergente ciudadanía latinoamericana se habría resignado a renunciar a buena parte de sus derechos a cambio de la paz, la estabilidad macroeconómica y la seguridad. Esto nos permitiría entender las razones por las cuales el derecho a la educación como un bien público no es ardorosamente defendido en la América Latina actual. En otras palabras, es la debilidad de nuestra constitución democrática la que explica que ciertas conquistas sociales hayan podido ser recortadas o revertidas en el marco de los actuales procesos de "ajuste estructural". Dadas estas condiciones, las clases y capas populares demuestran las dificultades con que tropiezan para enfrentar con éxito proyectos de reestructuración social tendientes a configurar una "sociedad de dos tercios", en donde sólo un tercio privilegiado habrá de ser efectivamente integrado a los beneficios de la modernidad y el crecimiento, mientras que los dos tercios restantes deben aceptar que sus oportunidades vitales y sus perspectivas de progreso individual y social disminuyan dramáticamente. La suerte corrida por el así llamado "gasto" en educación, salud y previsión social es bien indicativa al respecto. Es obvio que, en vista de tales circunstancias, el desinterés de los actores sociales -especialmente aquellos provenientes de las clases y capas populares- por el futuro de la educación pública no puede sino perjudicar seriamente las posibilidades de una nueva y más fructífera relación entre las universidades y los agentes sociales concretos.

NOTAS

1. Banco Mundial, América Latina y el Caribe. Diez años después de la crisis de la deuda. (Washington, 1993): 145. Este informe también observa, a mi manera de ver equivocadamente, que la desatención de los gobiernos latinoamericanos por la educación primaria "contrasta acentuadamente con los grandes subsidios que otorgan a la educación superior": 145-146. Siempre resulta asombroso comprobar los extremos y las groseras distorsiones a que puede conducir el desenfreno ideológico, en este caso el del "fundamentalismo libremercadista" que caracteriza la postura de muchos economistas ligados a la International Business Community.
2. La evaluación internacional acerca de la universidad pública argentina se refleja con precisión en la carta que Frank Press, presidente de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, enviara al Presidente Carlos S. Menem el 11 de Febrero de 1991. En su misiva, Press expresa la preocupación que suscitan en el exterior los recortes presupuestarios que el Estado ha efectuado en los rubros de la investigación científica y técnica y en la educación superior. Entre otras cosas, Press afirma que "Los jóvenes científicos argentinos, educados en un riguroso e innovador sistema educativo, figuran entre los mejores del mundo y compiten con éxito en la búsqueda de posiciones de posgrado en Estados Unidos y Europa. El sistema de investigación de la universidad argentina, desarrollado a través de las décadas con gran esfuerzo y a toda costa, es respetado en todo el mundo y debería ser considerado un verdadero tesoro nacional". Cf. "La ciencia argentina en peligro", La Nación, domingo 14 de abril de 1991, Cuarta Sección: 1.
3. Cf. Daniel Artana y Ricardo López Murphy, "Un sistema tributario para el crecimiento", en CARI, Reforma y Convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía argentina. Buenos Aires, ADEBA-Editorial Manantial, 1993: 211.
4. Marcelo Zlotogwiazda, "El lado oscuro de Tacchi", en Cash. Suplemento Económico de Página/12, 31 de octubre de 1993: 2 y 3.
5. CEPAL-UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago, Naciones Unidas, 1992: 202.
6. Ibidem: 68 passim.
7. U.S. Statistical Abstract, 1990.
8. Datos producidos por la Secretaría de Planificación de la Universidad de Buenos Aires.
9. "Descentralización y financiamiento del sistema educativo no universitario en la Argentina", IEERAL, Serie Estudios, Año XI, No 46, Córdoba, 1988.
10. Cf. CEPAL News (Washington), vol. XIV, B 2, February 1994: 1.
11. Piedad Robertson, Secretaria de Educación del Estado de Massachusetts, divulgó en su reciente visita a Buenos Aires un informe que señalaba que el 80% de los empleos a crearse en dicho estado a partir del año 2000, ¡requerirán un mínimo de dos años de educación post-secundaria...!
12. Véase la interesante recopilación de antecedentes empíricos aportada por Horacio Piffano, en el informe del Harvard Club de Argentina: El financiamiento de la educación universitaria y su racionamiento. Buenos Aires, 1992: 123 y siguientes. Disentimos radicalmente, sin embargo, de las interpretaciones y conclusiones que se extraen de los mismos.
13. Entre los censos universitarios de 1972 y 1988, la UBA pasó de tener 94,000 a 180,805 estudiantes, lo cual arroja un incremento cercano al 90% en 16 años. En el total de las universidades públicas el incremento entre esos mismos años fue del 112%. Pero según lo demuestran los resultados del censo universitario de 1992, el número de alumnos descendió a 165,000. Es decir, la matrícula de la UBA creció por debajo de las demás. Véase, para mayores antecedentes sobre éste y otros temas, María Luz Bertoni y Daniel Jorge Cano. "La educación superior argentina en los últimos veinte años: tendencias y políticas", en Propuesta Educativa, Buenos Aires, No 2, mayo de 1990: 11-23. Las cifras que arroja el Censo Universitario de 1988 desmiente las versiones que hablaban de un cuerpo estudiantil superior a los doscientos mil. La universidad también cuenta con 3,616 estudiantes secundarios, 5,348 de postgrado, 103 bibliotecas -con 1,966,500 volúmenes- y 75 centros e institutos de investigación.
14. Algunos de estos datos fueron tomados de Enrique Oteiza. "¿Cuál política universitaria?", Clarín, 10 de octubre de 1990: 9. Los datos concernientes a la UNAM y la Universidad de California fueron comunicados al autor por los responsables de dichas casas de estudio.
15. Cf. José Joaquín Brunner. Educación superior en América Latina: cambios y desafíos. Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1990: 50. y 78 y ss.

16. Cf. Jorge Balán, "Private Universities within the Argentine Higher Educational System: Trends and Prospects", en *Higher Education Policy*, vol. 3, No 2, 1990: 13-17, y Norberto Bertocchi, *Las universidades católicas*. Buenos Aires, CEAL, 1987.
17. Estimaciones similares pueden encontrarse en el bien documentado trabajo de Marcelo Helfgot. "El saber en cuotas ajustables", en *El Porteño*, año IX, junio de 1990, No 102: 34-36. Las disparidades del costo promedio de la UBA y del sistema público en su conjunto hablan, por supuesto, de importantes diferenciales en eficiencia atribuibles en algunos casos a "economías de escala", en otros a una administración más eficiente, y finalmente a otro conjunto de factores.
18. Cf. SECYT. "Censo del personal científico" (1988). Véase asimismo Augusto Pérez Lindo. "Luces y sombras de la universidad argentina", en *El Tribuno (Salta)*, 26 de marzo de 1990. Este autor sostiene que el 60% de la actividad científica del país se desarrolla en las universidades públicas, mientras que en las universidades privadas se contribuye con sólo el 1.5%.
19. Cf. Oscar J. Shuberoff. "En vez de universidades tendremos enseñaderos", *El Tribuno (Salta)*, 11 de julio de 1990. Atilio A. Boron, "Seducidos y abandonados" *Página/12*, 8 de noviembre de 1990. "En busca de los capitales que emigran", *La Nación*, 15 de octubre de 1989. Claudio Lozano. "Restricciones permitidas", en *Página/12*, 2 de agosto de 1992: 9.
20. Daniel Artana y Ricardo López Murphy. "Un sistema tributario para el crecimiento", op. cit.: 211.