

APUNTES PARA UNA DEFENSA DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Carolina Scotto *

Factores estructurales y coyunturas críticas confluyen en situar el debate sobre la universidad pública en el centro de la escena política. La situación de nuestro país, a su vez, en la medida en que participa de un contexto socio-económico regional, exhibe puntos comunes con la situación de la universidad pública de otros países latinoamericanos. La problemática general de la educación superior, por fin, es objeto de enfoques y propuestas surgidas de una importante reflexión teórica enriquecida por múltiples perspectivas y pensada para un mundo global en cambio constante. La así caracterizada “sociedad del conocimiento”, en cuyas fascinantes e imprevisibles dimensiones todos habitamos, tiene disponible un espacio potencialmente enorme de inserción y crecimiento para las instituciones universitarias. El aseguramiento de la supervivencia y el desarrollo independiente de las naciones, la capacidad de los Estados para el sostenimiento de metas estratégicas democráticamente acordadas, el fortalecimiento de los factores que otorgan genuina autonomía a las sociedades y capacidad innovadora y sentido crítico a sus ciudadanos, son todos valores que guardan directa relación con los objetivos esenciales de la educación superior.

En este contexto, es particularmente preocupante la ausencia de una visión clara acerca de la propia situación, ya no sólo al nivel de la opinión pública, sino al nivel de los responsables más o menos ocasionales del gobierno de las instituciones universitarias como, sobre todo, en las bases, en sus estamentos y organizaciones políticas o sectoriales. Más precisamente, es notable la ausencia en el interior de la universidad de un debate abierto, informado y desprejuiciado sobre la problemática compleja de la educación superior. Si se tienen en cuenta los factores especiales del contexto propio de nuestras instituciones, esta afirmación adquiere mayor peso. En efecto, la propia universidad genera los expertos que la estudian y que pueden, en principio, entender mejor cuáles son sus problemas estructurales y proponer, en consecuencia, líneas de acción futuras. Por otra parte, la universidad pública es, a diferencia de otras instituciones similares, una institución estructuralmente política en su modo de organización y funcionamiento, constitutivamente pluralista en su integración y democrática en sus mecanis-

* Decana de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba.

mos para la toma de decisiones. En rigor, la situación es aún peor, ya que la ausencia de una reflexión seria ha estado enmascarada por espasmódicas reacciones de carácter defensivo en torno a confluencias coyunturales de intereses ocasionadas por las sucesivas crisis, especialmente de ahogo financiero. Las amenazas a la supervivencia del modelo vigente y su impacto sobre nuestras perspectivas de futuro sectoriales han sido las causas más eficaces en provocar nuestra reacción. Estos comportamientos predominantemente reactivos son típicos de organizaciones sociales sin lazos positivos y conscientes surgidos de una genuina identidad de fines y suelen crear una falsa auto-imagen de solidez y fortaleza internas que es peculiarmente perniciosa. En mi opinión es imprescindible no minimizar esta situación de partida frente a la crisis actual, y en consecuencia es necesario no presuponer la existencia de consensos sólidos para superarla. Esta situación se refleja en nuestros ánimos, dominados por el abatimiento prematuro y la incertidumbre, es decir, para hablar con más propiedad, en nuestros desánimos. A este estado "espiritual" de las cosas hay que agregar la muy persuasiva acumulación de incongruencias y desviaciones que caracterizan a buena parte del gobierno de nuestras instituciones y que arrastramos injustificablemente sin resolver. Así se conforma un cuadro que contribuye a explicar con relativa facilidad por qué el modelo neo-liberal viene logrando tan eficazmente aparecer ante la opinión pública como el remedio inevitable y consigue incluso dominar el escenario del debate político presentándose como la única oferta coherente capaz de resolver de un modo explícito algunos problemas estructurales que afectan a las instituciones estatales. Es así que la situación y el destino de la educación superior pública que describe la concepción neo-liberal aparece sólida en sus argumentos e incluso obvia en sus remedios. Tanto por sus peligrosos propósitos como por la cruda y engañosa simplicidad de sus argumentos requiere ser analizada y contestada, con detalle y fundamentamente.

Mi propósito es aquí contribuir a esa respuesta. Sobre la base de una breve caracterización de los rasgos más generales que definen al modelo neo-liberal, intentaré mostrar cuáles son las más fundamentales diferencias que mantiene con un modelo más adecuado de la universidad pública. De sus diferentes propuestas, me concentraré en aspectos vinculados con el financiamiento de la educación superior, para intentar mostrar mejor los fundamentos, limitaciones y consecuencias de cada uno de esos modelos. A partir de esta evaluación comparativa sugeriré un conjunto muy general de líneas de acción con el propósito de contribuir a dar mayor contenido y fortaleza a esta visión alternativa.

Identificaremos primero los rasgos centrales del modelo neo-liberal:

- 1) La universidad es definida como una empresa o "unidad de producción", considerándose que la capacitación es un insumo y el egresado el producto final a colocar en el mercado. Como tal no requiere gestión política sino, básicamente

gerenciamiento, en función de los parámetros que definen su especificidad. Durante los años '90 el campo de la educación en general ha sido dominado tanto en los diagnósticos como en las propuestas por el pensamiento economicista¹. La prioridad dada a la reestructuración del sector educativo por el Banco Mundial tuvo ese signo. En este enfoque se entiende por "economía de la educación" la producción de ciertos servicios, más precisamente, "el proceso de formación cuyos productos son estudiantes con títulos y/o aprendizajes acreditados"², proceso y productos que requieren optimización, tanto a nivel de productores como de consumidores.

2) La función de la universidad, en este marco, se define por el objetivo de producir profesionales o técnicos, regulándose la demanda de capacitación por la libre opción de quien toma el servicio educativo y la oferta por las demandas variables del mercado laboral. Resulta entonces coherente con este modelo definir el ingreso a la universidad en función de las demandas del mercado. Se propone así un concepto de "educación restringida". La composición de la matrícula en las universidades privadas, con escaso desarrollo en las ciencias básicas y las humanidades, muestra los frutos de esta concepción (1% y 10 %, respectivamente).

3) La universidad no tiene otros fines sociales, como no sean los emergentes de la producción de recursos humanos calificados. Como tal debe subordinarse a los requerimientos del sector productivo, sin reservarse una especial capacidad para decidir qué investigar o enseñar. El sistema universitario en vez de autónomo se convierte en funcional respecto de la sociedad constituida, sin pretender objetivos más ambiciosos de transformación de la realidad.

4) La evaluación de la calidad en el logro de estos objetivos, al quedar reducidos a la producción de profesionales, se miden, obviamente, en términos primariamente cuantitativos, mediante un cálculo de la relación medios/fines y teniendo básicamente en cuenta parámetros económicos. Indicadores tales como la relación docente/alumno, la tasa de egresados por ingresantes, la duración real frente a la duración teórica de las carreras, *standards* cuantitativos para evaluar el rendimiento docente, etc. Una evaluación comparativa de la situación de las uni-

¹ Se define al economicismo como "la pretensión de que todo proceso o actividad social, incluida la educación, la salud, las diversas formas de producción cultural, y hasta la política, deben ser comprendidos desde la matriz de un análisis económico catedrático, que ni siquiera refleja adecuadamente los procesos de decisión ni la racionalidad de las actividades usualmente consideradas como 'económicas'". Por lo tanto, el término no alude a "la consideración de los aspectos económicos de la educación, incluso al reconocimiento de su importancia como condición necesaria para desarrollar la educación". (*Sistema Argentino de Educación Superior Universitaria*, pág. 14.)

² CIN, 2001, pág. 48.

versidades privadas y las públicas que tenga en cuenta estos indicadores muestra, sin embargo, que las mejores tasas en la relación docente/alumno y el mayor presupuesto por alumno por año en las universidades privadas no se reflejan en una mejora sensible en la tasa promedio de duración real de las carreras (1,4 en las privadas, 1,6 en las públicas) y por lo tanto en los costos totales por alumno³.

5) Durante el proceso de aprendizaje o producción de conocimientos, "el alumno que se capacita incrementa su productividad y, por ende, eleva la remuneración de su fuerza de trabajo, ahora más calificada"⁴. Asumiendo que los alumnos obtienen un beneficio cuantificable (la llamada "renta educativa") al insertarse como egresados en el mercado laboral, es claro que la accesibilidad al sistema debe ser restringida.

6) La investigación no se encuentra entre los objetivos primarios de la universidad. Los costos más onerosos, y los resultados más o menos intangibles, inciertos y mediatos de la investigación, hacen recomendable priorizar sólo aquellas áreas que puedan proporcionar resultados concretos, aplicables y a corto plazo. Del total del presupuesto afectado a ciencia y técnica en nuestro país, el 30 % corresponde al sistema universitario en un total del 70 % para el sector estatal. Las universidades públicas aportan el 42 % de los investigadores, mientras las universidades privadas aportan sólo el 2 %. Las universidades públicas invierten en proporciones similares en investigación básica y aplicada, mientras que en las universidades privadas la investigación aplicada supera en más del doble a la investigación básica. Conjuntamente, las universidades y el CONICET realizan los 2/3 de la investigación básica. En síntesis: del total del gasto en ciencia y técnica sólo en educación superior, las universidades públicas participan con el 92 % y las privadas con el 8 % restante.

7) Siendo la educación un gasto, que incrementa el gasto social del Estado, es claro que una crisis en las finanzas públicas produce, como lógica consecuencia, una política de achicamiento mediante recortes presupuestarios y una transferencia de la responsabilidad estatal en el financiamiento educativo hacia los sectores privados o particulares. En este marco aparece como razonable proponer que se prioricen otros niveles educativos antes que el universitario o, incluso, otros gastos sociales, antes que el educativo⁵.

³ La tasa de graduación resulta del número de graduados en el año 1 más x , donde x es la duración teórica de la carrera dividido el número de ingresantes en el año 1. Muchos factores contribuyen a explicar esta disparidad en estos índices (situación socio-económica del estudiante, niveles educativos previos), y es obvio también que estos indicadores deben relacionarse precisamente con el escaso presupuesto.

⁴ Hidalgo J. C., (2001), pág. 2.

⁵ La transferencia de los servicios educativos básicos, primaria, secundaria y terciaria y las jubilaciones del área social a las provincias ha magnificado el crecimiento del presu-

8) Una vez definida la educación como un gasto, el financiamiento estatal en un contexto de crisis resulta, incluso, “regresivo” y hasta “reaccionario”. En efecto, a través del financiamiento estatal resulta que los “pobres” financian a los “ricos”. Se puede concluir fácilmente que la gratuidad al atentar contra la equidad, resulta injusta y, por lo tanto, indefendible. Diversos instrumentos con fundamentos similares se han propuesto para “remediar esta injusticia”: arancel al estudiante, impuesto al graduado, a los padres de los estudiantes con ciertos niveles de ingreso mínimos, etc.

Pueden agregarse a esta lista otras características más específicas. No podremo analizar aquí cada uno de estos puntos. Es importante sin embargo que se vea la mutua relación y la profunda coherencia entre todos ellos. Todas ellas niegan un modelo de universidad pública basado en los siguientes núcleos centrales:

- La universidad es una institución al servicio de la formación de ciudadanos tanto como un instrumento para la creación y transmisión de conocimientos, por lo tanto, es un bien social.

- Los productos de la universidad vuelven sobre la sociedad a través de los resultados de la investigación y la formación de profesionales y dirigentes, pero también a través de incontables otros beneficios indirectos o “externalidades” de gran significación social. La educación superior es generadora de lo que se denominan externalidades positivas o beneficios sociales “indirectos”: a) impacto en el crecimiento económico, b) efectos sobre el valor agregado de la producción, c) beneficios culturales y políticos: mayor calidad de vida, mayor participación democrática y mayor cohesión social (mayor nivel cultural y de formación en las artes y las ciencias, mejoramiento del nivel inicial de aprendizaje de los hijos, incrementos en la difusión del conocimiento técnico y sus efectos sobre el crecimiento y promoción del desarrollo e integración social). Todos estos efectos se suman al incremento de la productividad del agente individual y de sus beneficios.

- La evaluación de la calidad educativa debe atender a todas las variables intervinientes en los contextos sociales reales en que desarrolla su quehacer, incluyendo el logro de objetivos estratégicos tales como equiparar las oportunidades, subvencionar a los necesitados, equilibrar desajustes en las capacidades educativas. Las externalidades deben incorporarse entre los indicadores a evaluar

puesto universitario (de un 79 % entre 1991 y 1999). Sin embargo, la ponderación de este crecimiento permite advertir que es insuficiente si se tienen en cuenta: el crecimiento de la matrícula, el incremento de costos de la planta de personal por antigüedad, la creación de nuevas universidades, fondos especiales y selectivos (Incentivos, Fomec, etc.).

cuando se miden los resultados de la educación superior pública frente a la privada. Por estos aspectos, la educación superior no es un valor de mercado, y la rentabilidad pertinente es más amplia, es "rentabilidad social".

- La universidad puede cumplir estos objetivos a condición de que mantenga su autonomía frente al Estado o a cualquier otro poder externo (el mercado, las ideologías, los partidos). La evaluación crítica y la creación de nuevos conocimientos y valores sólo pueden darse bajo el presupuesto de la autonomía. Debe poder definir con independencia sus políticas de investigación o producción de conocimientos para innovar en la búsqueda de medios alternativos para la solución de los problemas sociales. La universidad no puede ser funcional a las condiciones sociales presentes, porque en ese caso se convertirá en funcional al mercado. Por lo tanto, transferirá su autonomía a los mercados.

- La investigación y la innovación tecnológica son objetivos primarios de la universidad. Tal como se revela en los indicadores relativos de participación en la producción en investigación en nuestro país de las universidades estatales y las privadas, la principal responsabilidad recae sobre las primeras.

- Siendo un bien social, la educación no puede ser un privilegio. Distintos instrumentos pueden hacer compatibles las necesidades sociales, los recursos disponibles y las opciones individuales, tales que orienten la matrícula en direcciones razonables con políticas de mediano y largo plazo.

- Siendo la educación un bien social, no puede considerarse un gasto sino una inversión social. En consecuencia debe reclamarse que el Estado mantenga su compromiso como agente primariamente responsable por el financiamiento educativo. Está claro que no se trata de un bien público "puro" ya que no cumple con el principio de no-exclusión y, por lo tanto, es susceptible de financiamiento privado.

- La universidad no es la causa de la actual crisis del Estado. Puede, en cambio, contribuir a solucionarla. Respecto al endeudamiento del sector público es sabido que el mismo reconoce otros orígenes (desde los gobiernos militares) y que requiere otros remedios. Los ideólogos neo-liberales toman a esta situación como un hecho inevitable de la realidad que no puede analizarse en términos de políticas de Estado, pero no miran de igual modo la asignación de presupuesto a las universidades. Sobre esta cuestión y para no ampliar demasiado el marco de análisis, baste sólo considerar dos datos. La proporción relativa en la que tributan los sectores de menores ingresos -impuestos al consumo-, frente a los sectores de mayores ingresos, que evaden y eluden. Se ha calculado que una mejora en la recaudación impositiva sobre la evasión que fuera sólo del 10% igualaría el gasto total anual en las universidades. Las injustas políticas regresivas son responsables de agravar la crisis, es su corrección la que evitaría la deformación "óptica" respecto de la responsabilidad de las universidades en el déficit estatal. Otro dato especialmente ilustrativo, porque nos da una magnitud del problema social con-

siderado, es el de la proporción relativa en la que se incrementó la pobreza en nuestro país. En 1990, los más ricos superaban en quince veces el ingreso de la franja de los más pobres. En el año 2000, la relación subió a 26 veces más⁶. (Según datos del INDEC de 1999, el 37 % de la población argentina es pobre. El 40 % de los jóvenes argentinos son pobres, y casi el 50 % de los niños son pobres.) La polarización creciente en la distribución del ingreso en la última década ha agravado la desigualdad de oportunidades. Aunque el sistema universitario recibe apenas el 16 % de quienes iniciaron el primer ciclo educativo, ya que los demás fueron desertando o desgranándose del sistema en los niveles primario y secundario, cualquier política que suponga una restricción al acceso a la educación agravará esta enorme exclusión social. Téngase en cuenta que la composición social de los estudiantes universitarios argentinos revela que las capas sociales con menores ingresos, que constituyen el 60 % de los grupos familiares, aportan el 38 % de los estudiantes universitarios. El resto lo aportan las capas medias, con un 22 % y las capas altas, con el 40 %. Un hipotético arancel estimado en \$ 50 mensuales sería excluyente para cerca de la mitad del total de la población estudiantil universitaria del país. Perderíamos muy probablemente 450.000 estudiantes. Por cierto, un arancel así apenas alcanzaría para financiar algo más del 30 % del presupuesto universitario. Es importante saber que, en el caso de la UNC, sólo un 30 % de nuestros estudiantes provienen de establecimientos educativos privados, más de un 30 % carece de seguridad social y cerca de un 25 % trabajan. Que, en síntesis, la imposición por cualquier vía de un arancel directo sobre los estudiantes significará un concreto achicamiento de la Universidad y un agravio más al principio de la "igualdad de oportunidades". Por lo demás, téngase en cuenta que el Sistema Universitario Nacional participa en el PBI con el 0,44% en 1990 y con el 0,59% en 1998, muy por debajo de los *standards* internacionales. La inversión total en educación debe aumentar, no disminuir, si tomáramos como modelos a imitar el de las universidades de los países desarrollados.

En síntesis, el rol de la universidad pública está directamente vinculado con el rol del Estado, el derecho a la educación con el objetivo político de democratizar la sociedad, y la posibilidad de diseñar soluciones para los problemas vinculados al desarrollo económico y social de los pueblos con la posibilidad de resguardar y apoyar un ámbito para la investigación y la formación autónomos. La universidad es "un vehículo de formación de ciudadanos libres, aptos para integrarse a una sociedad democrática, así como un instrumento creador de conocimientos cuya propiedad le pertenece al conjunto de la sociedad. Por consiguiente, el rol de la universidad pública es educar, producir incesantemente conocimientos a

⁶ Treber, S. (2001), "El significado del arancelamiento en la Universidad" (mimeo).

través de la investigación y transferir ciencia, tecnología y cultura al tejido social”⁷. Por todas estas razones, defender la universidad pública y gratuita, en especial defender la integridad de su presupuesto, no puede ser, primaria y exclusivamente, defender las fuentes de trabajo o la integridad salarial o prerrogativas políticas o intereses sectoriales o privilegios corporativos. Defender la universidad pública y gratuita, en cambio, es defender la posibilidad de construir una democracia real, fortalecer la independencia del país y poder abrigar expectativas de desarrollo económico, social y cultural para las futuras generaciones. Es en realidad una de nuestras mejores fuentes de esperanza.

Uno de los padres “progresistas” del liberalismo político, el filósofo John Stuart Mill, señalaba que los gobernantes prefieren los ciudadanos pasivos a los activos, porque son fáciles de controlar, dóciles e indiferentes a los asuntos públicos. Es obvio que si el futuro de la universidad pública está comprometido lo estará también la formación de ciudadanos activos y consiguientemente la propia democracia se verá aún más comprometida. Por estas razones, defender la educación pública no es una bandera antigua inadecuada a los tiempos y emergencias actuales, pero tampoco es una bandera para hacer cualquier cosa.

Para quienes defendemos la universidad pública el desafío es grande, porque tenemos que ser capaces ya no de meramente declamar estas cosas sino de corregir las graves deficiencias con las que resulta más fácil hostigarla ante la opinión pública y desarmar nuestras propias energías. En ese sentido tenemos que procurar, entre otras cosas, mayor coherencia en nuestras conductas, ampliar el horizonte de nuestros intereses y razones para actuar, evitar la tan lamentable y universitaria confusión de seriedad y excelencia con indiferencia por los asuntos públicos, y de otra parte, la confusión simétrica entre participación política activa e insensibilidad por el rigor intelectual. Es parte de nuestro desafío evitar las prácticas políticas y académicas basadas en los intereses de grupo o personales, lo mismo que el privilegio asignado a las estrategias pragmáticas por sobre las posiciones de principios. Tenemos, por fin, que abandonar el gusto excluyente por la retórica progresista y comenzar a trabajar realmente con un compromiso de transformación.

Bibliografía

Anuario Estadístico 2000 (2001), Secretaría de Asuntos Académicos, Departamento de Estadística, UNC.

⁷ Hidalgo, op. cit., pág. 2.

- CIN, Coraggio, José Luis (Coordinación General) (2001), *Contribución al estudio del Sistema Argentino de Educación Superior Universitaria* (mimeo).
- Frente Nacional contra la Pobreza, por el Trabajo y la Producción (2001), "Propuesta por un Seguro de Empleo y Formación para jefes de hogar desocupados" (mimeo).
- Hidalgo, Juan Carlos (2001), "El rol de la universidad: distintos enfoques y sus implicancias, especialmente referidas al financiamiento universitario", www.fsoc.uba.ar/Publicaciones/Sociedad.
- Treber, Salvador (2001), "El significado del arancelamiento en la Universidad" (mimeo).