

Contra el arancel

Una discusión crítica sobre los intereses y argumentos que impulsan la privatización de la universidad pública argentina

*Ana Luz Abramovich,
Mariana González, Axel Kicillof,
Ariel Langer, Matías Mosse,
Cecilia Nabón, Javier Rodríguez,
Santiago Rodríguez y Leandro Serino**

Según la opinión de los autores, cuyo enfoque puede impulsar a la polémica, la universidad argentina enfrenta hoy una embestida de mayor envergadura y profundidad, cuyo abierto propósito es el de imponer definitivamente la lógica de lo privado en el funcionamiento de la educación superior pública. Afirman que la necesidad de ofrecer un análisis de los argumentos e intereses de quienes pretenden avanzar hacia la privatización aplicando universalmente el arancel es hoy más urgente que nunca. Ese es el propósito del presente documento. Su originalidad reside en el examen crítico de los argumentos privatizadores en los propios términos de quienes los sostienen. La trascendencia que ha cobrado el enfoque unilateralmente económico motiva a los autores a dar la discusión partiendo de esos términos -aun cuando no son los de ellos- con el fin de revelar el carácter falaz de la mayoría de las razones esgrimidas.

* Miembros de TNT Amortizados, agrupación de docentes y graduados de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Introducción

La privatización de la educación superior forma parte de la agenda neoliberal en escala mundial desde hace más de 25 años. Aunque en general el término privatización alude a la venta o concesión de la propiedad del estado al sector privado, en el presente documento concebimos la privatización de la universidad como un fenómeno de mayor amplitud. La entendemos como el proceso mediante el cual se introduce en el campo de la educación pública superior la lógica del lucro, afectando su forma de propiedad, de provisión y/o de financiamiento. Las formas de avance de la privatización son múltiples, involucrando, entre otras, la implantación de aranceles, ajustes presupuestarios, criterios de competencia, recepción de fondos privados y cambios curriculares que promueven una formación afín a las necesidades inmediatas del mercado. El arancel universitario es un paso especialmente sustantivo en el proceso de la privatización, capaz de transformar de un golpe la naturaleza misma de la educación pública. Es por eso que en el presente documento se dispensa particular atención a la discusión crítica de esta forma concreta de introducción de la lógica del lucro.

En la Argentina la ofensiva privatizadora en la universidad pública adquirió especial intensidad en la segunda mitad de la década de los '90. Hacia 1993 las políticas neoliberales ya habían sido vastamente implementadas en el país, el ajuste estructural era una

realidad incuestionable y se pretendía ingresar en una nueva y superior etapa: la de las denominadas *reformas de segunda generación*. A través de estas reformas se buscaba que todo el entramado de instituciones políticas, sociales, educativas y jurídicas se adecuara a la nueva dinámica de acumulación económica, favoreciendo su consolidación y continuidad. La promoción y difusión de las reformas tendientes a la privatización de la educación superior tuvieron como principal motor las recomendaciones de organismos internacionales -dedicados o no a la cultura y educación- como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el FMI¹. Estos organismos se encargaron además de la provisión de la batería de documentos, publicaciones y *papers* que hicieron las veces de fundamento "teórico" de estas políticas.

No sería acertado minimizar el lugar ocupado por un conjunto de académicos, políticos y funcionarios locales en la aceptación, difusión y articulación del pensamiento privatizador en materia educativa. El proceso de adaptación de estos argumentos a la universidad argentina estuvo principalmente a cargo de economistas y educadores argentinos de orientación neoclásica. Estos actores contaron con abundante apoyo y financiamiento -tanto externo como de instituciones empresarias y públicas nacionales- para la recopilación estadística y el desarrollo de aquellos argumentos que pretenden servir de sustento a las reformas ortodoxas. Tampoco fue menor el papel desempeñado por ciertos órganos pe-

¹ Estas intervenciones, cuando no directas, penetraron en el marco de las políticas de **condicionalidad** que caracterizaron los préstamos de los Organismos Multilaterales (OOMM). Estas políticas implicaron que el acceso al financiamiento externo tuviese como contrapartida distintos compromisos en torno de la aplicación de una serie de reformas institucionales (incluyendo reformas educativas) cuyo espíritu (y más que eso) era definido por los propios OOMM.

riodísticos y algunos comunicadores que de manera sistemática, más o menos encubierta, se ensañaron con la educación pública embarcándose en una suerte de campaña de desprestigio análoga a la que se emprendió contra los servicios públicos estatales con el fin de crear un clima propicio para las privatizaciones fraudulentas que se sucedieron en la década de los '90. Por último, es necesario señalar que muchas de las autoridades universitarias aportaron también a la instalación del discurso neoliberal, generando incluso entre no pocos estudiantes y docentes una postura más permeable a las propuestas de arancelamiento y privatización. Entre los estudiantes fue fundamental el rol jugado por algunas agrupaciones estudiantiles que -en línea con las autoridades- posibilitaron la introducción de medidas tendientes a la privatización, aunque manteniendo un discurso de oposición a ellas. Puede destacarse en este sentido la acción del brazo estudiantil del radicalismo, Franja Morada.

La discusión pública en torno de esta cuestión, que recrudece de tiempo en tiempo, es por lo general poco fructífera. La defensa del sistema público suele estar encarnada por educadores, cientistas sociales, filósofos, autoridades universitarias y delegados estudiantiles. La representación de sus detractores queda casi siempre en manos de sobrios economistas que de modo menos apasionado y en apariencia más riguroso, despliegan una batería de gráficos, estadísticas y argumentos formales. La sociedad asiste muda a un espectáculo en el que llama la atención la inconmensurabilidad de los enfoques y discursos presentados. No obstante, tal como ocurrió durante la década de los '90

con muchas de las grandes problemáticas nacionales, este último enfoque goza de una extendida popularidad y poder de convicción, imponiéndose en los debates las más de las veces. Desde nuestra perspectiva, el esfuerzo deliberado por enmarcar la discusión en un terreno unilateralmente económico tiene como objetivo ahogar el debate público sobre la educación superior y, al mismo tiempo, ocultar las auténticas consecuencias de las políticas que se quieren implementar. Al limitar la discusión a los restringidos términos de las categorías económicas, los promotores de la privatización logran habitualmente excluir del debate a los defensores de la educación pública y evitan dar respuesta a sus múltiples cuestionamientos, los que en su mayoría simplemente ignoran.

La universidad argentina enfrenta hoy una embestida de mayor envergadura y profundidad, cuyo abierto propósito es el de imponer definitivamente la lógica de lo privado en el funcionamiento de la educación superior pública. La necesidad de ofrecer un análisis de los argumentos e intereses de quienes pretenden avanzar hacia la privatización aplicando universalmente el arancel es hoy más urgente que nunca. Este es el propósito del presente documento. Su originalidad reside en el examen crítico de los argumentos privatizadores en los propios términos de quienes los sostienen. La trascendencia que ha cobrado el enfoque unilateralmente económico nos motiva a dar la discusión partiendo de esos términos -aun cuando no son los nuestros- con el fin de revelar el carácter falaz de la mayoría de las razones esgrimidas.

Una aclaración es necesaria antes de ingresar de lleno al análisis. Nues-

tra discrepancia con la propuesta de privatización y arancel no implica una defensa acrítica de la actual universidad pública y de su forma de financiamiento. Al contrario, entendemos que la universidad pública argentina se encuentra sumergida en una grave crisis académica, política y financiera producto de décadas de agravios externos y saqueos internos. Desde nuestra perspectiva, esta universidad exige ser transformada y, ante todo, refundada, para volver a encarnar plenamente su necesaria función social: la creación y difusión de conocimiento crítico al servicio de la sociedad. Esta refundación debe surgir, ante todo, de la reconstrucción de la democracia y del debate pluralista y crítico al interior de la propia universidad argentina. Como se argumenta en este trabajo, el avance de la privatización, y en particular del arancel, no sólo no favorecen, sino directamente atentan contra este proceso de reconstrucción.

El documento se encuentra organizado de la siguiente manera: en la primera sección presentamos la estrategia adoptada por los sectores que pretenden privatizar la universidad pública argentina, e introducimos sus principales argumentos. En la segunda procuramos develar el proceso que subyace este discurso. Con este fin analizamos sintéticamente las

transformaciones recientes en la estructura productiva argentina y sus consecuencias sobre la universidad y sus graduados. Presentamos luego los intereses concretos de los diversos sectores que batallan por la privatización de la universidad, en particular por la implantación del arancel. En la tercera sección introducimos los avances *formales-legales* y *reales* que ha tenido la privatización de la universidad en la Argentina, con particular referencia al caso de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. En la cuarta sección criticamos los argumentos centrales del discurso neoclásico en educación y su propuesta de universidad. Finalmente, cerramos el documento con una reflexión sobre los riesgos de privatizar la universidad pública y un llamado a su necesaria refundación.

1. Estrategias para imponer el arancel: discurso y vaciamiento²

En el presente apartado se describe sintéticamente la estrategia de los sectores que buscan la privatización de la universidad pública, presentado su discurso y sus acciones concretas.

² Cuando hablamos aquí de "estrategia", no nos referimos a un plan conciente y colectivamente adoptado por todos los grupos o actores individuales, sino al hecho de que, a la postre, los distintos discursos privatizadores confluyen -más bien de manera no conciente- hacia un tratamiento común de la cuestión. Descartamos cualquier visión conspirativa de la historia, aunque muchos se sorprenderían al investigar los lineamientos de los organismos multilaterales, por el carácter premeditado de algunas políticas comunicacionales. De hecho una parte importante del financiamiento de estos organismos se destina a la elaboración de trabajos "científicos" con la orientación por ellos sugerida. Recurrir al término *estrategia* permite unificar discursos que en la realidad se presentan como dispersos y hasta cierto punto contradictorios. Con ello rescatamos las líneas más fuertes y consistentes, ordenando de esta manera la crítica.

1.1. El discurso privatizador³

La estrategia discursiva adoptada por los sectores que pretenden privatizar la universidad tiene una estructura sencilla, encaminada tanto a conquistar la opinión pública como a brindar argumentos a *lobbistas*, políticos y no pocos intelectuales de dentro y fuera de la universidad. Más adelante analizaremos quiénes se encuentran concretamente tras este discurso, cuya virtud pasa más por ser atractivo para el sentido común que por su rigurosidad y carácter científico.

La trama estructural de esta estrategia puede sintetizarse así: en primer lugar -valiéndose del discurso en apariencia científicamente neutro, apolítico, en fin, “técnico” que distingue a la corriente económica neoclásica- se postulan ciertos principios abstractos que deberían determinar tanto el contenido como la forma de la educación superior. En segundo lugar se efectúa un diagnóstico de la situación en que actualmente se encuentra el sistema,

señalando cómo todos y cada uno de esos deseables principios se ven vulnerados. Por último, se genera un listado de recomendaciones de reformas inmediatas, con el objeto de que la universidad actual se dirija hacia un nuevo sistema de educación superior acorde con esos principios⁴.

Los principios neoclásicos

Los sectores que buscan avanzar hacia la privatización de la universidad sostienen que el sistema de educación superior debe estar regido ante todo por los principios de *equidad, eficiencia y libertad de elección* (Banco Mundial, 2001). Las definiciones de estos principios están tomadas del cuerpo doctrinario de la economía marginalista o neoclásica⁵.

La metodología del análisis neoclásico consiste en tomar al individuo que decide acerca de su propia educación como unidad inicial del razonamiento. Este punto de partida se sustenta sobre la tesis de que los benefi-

³ Esta sección reconstruye de un modo a nuestro entender fiel, el núcleo argumental de este discurso, que obviamente adopta distintas formas- particularmente en lo referente al énfasis- entre los distintos trabajos.

⁴ En general suele apelarse a experiencias internacionales “ejemplares” con la intención de dejar demostrado que sus reformas constituyen el mejor de los caminos posibles (en América latina habitualmente se elige el caso chileno). De esta forma se intenta sofocar toda discusión -apelando al mismo estilo prepotente con el que se impuso el llamado proceso de modernización del estado en los años ‘90- sosteniendo que se trata de una tendencia inexorable ante la que sólo cabe rendirse. Se festejan en especial aquellos casos en que la privatización del área educativa fue llevada adelante por gobiernos de corte “estatista”, como China o Hungría (Johnstone, 1998).

⁵ Con **eficiencia** se hace referencia a la óptima asignación de recursos, aquella en la que se alcanza la mejor situación posible dada la dotación inicial. La definición de **equidad** es más controvertida. Implica, en ciertos casos, la igualdad de oportunidades en el acceso -de modo que las diferentes situaciones personales sean sólo resultado de las capacidades, aptitudes y méritos individuales. En otros, refiere al tratamiento que otorga el estado a ciudadanos en disparidad de condiciones. Esto es, que si uno de ellos recibe un beneficio por parte del estado, deberá pagar en función de éste. Por último, la **libertad de elección** refiere a la posibilidad de optar entre numerosas opciones para la satisfacción de una necesidad determinada.

cios de la educación superior son apropiados individualmente a través de la denominada “renta educativa”, es decir, los mayores ingresos que trae aparejada la educación superior en el futuro debido a la mayor calificación (y productividad) de la fuerza de trabajo con formación universitaria. Esta teoría sostiene que los beneficios sociales que pudieran existir son menos relevantes que los individuales y que van en el mismo sentido que los beneficios privados, con lo cual puede hacerse abstracción de ellos para simplificar el estudio (se supone que la educación se comporta efectivamente como un bien privado)⁶. El individuo representativo queda entonces en el centro del análisis. Este individuo, como todos, se comporta de manera tal de maximizar su satisfacción (utilidad) a través del tiempo, y con este objetivo en mente toma la decisión acerca de iniciar, o no, una carrera universitaria. El móvil que lo lleva a estudiar son los ingresos adicionales que espera obtener una vez terminados sus estudios, los que compara con los gastos en los cuales debe incurrir durante ellos, incluido el costo de oportunidad de no generar ingresos por ese lapso (Bour, 1993). Por lo tanto, el estudiante es entendido como un agente económico que se relaciona con la universidad como cliente-consumidor. La universidad, por su

parte, es concebida como una empresa productiva dedicada a producir un insumo de uso difundido: los graduados o profesionales.

Según el aparato teórico neoclásico, la interacción mediante el libre juego de la oferta y la demanda en el mercado de unos (estudiantes) y otros (universidades), es la única forma de alcanzar simultáneamente los tres principios neoclásicos. En primer lugar, este mecanismo asegura que se producirán cantidad y calidad de profesionales adecuadas, en función de la demanda que de este insumo realicen el resto de las unidades productivas de la sociedad; lo que garantiza una asignación *eficiente* de los recursos. A la vez, debido a que quienes se apropian de la “renta educativa” pagan un arancel a cambio de los servicios educativos que reciben, la *equidad* está asegurada. Estos resultados se obtienen sólo bajo los supuestos de que existe libre competencia entre universidades, atomización de oferta y demanda, libre movilidad de recursos, e información completa y perfecta⁷; es decir, en un contexto en el cual hay *libertad de elección*. De esta forma, esta teoría demuestra -mediante desarrollos de impecable rigurosidad matemática- que el mercado competitivo descrito desemboca en el mejor de los mundos posibles.

⁶ En este punto se encuentran diferencias de énfasis entre los distintos autores. Las posiciones más extremas afirman que la educación universitaria sólo trae beneficios individuales que capitaliza el graduado universitario. Se trata de lo que la teoría neoclásica denomina un *bien privado*. La mayoría de los autores reconocen, en cambio, que la educación superior tiene además ciertas características de bien público, es decir que sus beneficios trascienden al individuo. Sin embargo, con el argumento de que las características públicas son complementarias a las privadas, el análisis puede prescindir de las primeras para enfocarse únicamente en las últimas (Bour, 1993).

⁷ Presentamos aquí los supuestos más relevantes. El análisis neoclásico, a través de sus vastos autores, introduce una serie de otros supuestos que resultan superfluos en esta síntesis.

El diagnóstico del sistema público

Partiendo de esta perspectiva teórica, el discurso privatizador realiza luego un diagnóstico de la situación actual del sistema universitario público, evaluando en particular el grado en que se vulneran o respetan estos tres principios.

En primer lugar, basándose sobre la tesis de que los beneficios de la educación superior son apropiados individualmente a través de la “renta educativa”, y teniendo en cuenta que en su mayoría acceden a la universidad individuos provenientes de los estratos medios o altos de la sociedad, se concluye que estos sectores se ven individualmente beneficiados por la gratuidad de la enseñanza universitaria. La injusticia desde el punto de vista de la equidad es palpable: mientras que los pobres aportan mediante sus impuestos al sostenimiento de toda la estructura del estado, éste utiliza esos recursos para beneficiar a los estratos medios-altos. Por ello, desde la perspectiva de este análisis la educación pública universitaria se convierte en una forma de transferencia de ingresos desde los sectores más pobres hacia los estratos medios y altos. La educación superior gratuita es regresiva.

Pero la universidad pública no sólo es *inequitativa*, sino que además es *ineficiente*. Se realiza un paralelismo entre las empresas públicas y la educación pública, sosteniendo que ambas son por naturaleza ineficientes. La eficiencia de las instituciones educativas se mide a través de la relación entre cantidad de insumo utilizado y cantidad de producto obtenido, es de-

cir por el costo unitario del producto (Winkler, 1990). El insumo de la universidad son sus estudiantes y el producto sus graduados. El indicador predilecto para evaluar la eficiencia es justamente el cociente entre la cantidad de graduados y la matrícula total. Este indicador presenta en general valores relativamente bajos en las universidades públicas y considerablemente más altos en las universidades privadas. Queda probada, entonces, la ineficiencia de la universidad pública en relación con la privada. Otro indicador que se utiliza frecuentemente es el de gasto por graduado⁸. El hecho de que sus valores sean para algunas universidades públicas mayor que los coeficientes obtenidos en las universidades privadas, se interpreta una vez más como evidencia de la ineficiencia del estado.

Otro argumento del discurso privatizador consiste en postular la escasez de presupuesto para destinar a la educación superior. Simplemente no hay más dinero. Algunas versiones plantean una especie de opción dicotómica: destinar el escaso presupuesto del estado a esta finalidad implica necesariamente descuidar gastos sociales más urgentes y prioritarios entre los que se encuentran la salud, la seguridad social y, particularmente, la educación básica (Psacharopoulos et al, 1986). Este axioma incuestionable de la escasez de presupuesto se basa sobre una máxima del pensamiento neoliberal: la eliminación del déficit fiscal por medio de la reducción del gasto del estado.

Por último, según este diagnóstico la universidad pública atenta contra el imperativo de *libertad de elección* de los individuos de acuerdo con sus pre-

⁸ Menos usado es el indicador de gasto por estudiante, que muestra niveles menores en el caso de las universidades públicas que en el de las privadas.

ferencias ejerciendo una suerte de peso monopólico que limita el desarrollo de múltiples instituciones privadas con diferentes perfiles. Esta traba a la libre competencia entre distintos establecimientos es también la causa última de los problemas de eficiencia⁹.

A través de este diagnóstico se concluye que el sistema de educación superior en la Argentina viola los tres principios neoclásicos. Esta vulneración es atribuida al carácter público, gratuito y masivo de la universidad. Más aún, este carácter también se identifica como el responsable de la crisis de calidad por la que atraviesa. Se cataloga a este modelo de universidad como necesariamente ineficiente en términos económicos, socialmente inequitativo y de mala calidad académica, **por naturaleza**. Es por eso que para asegurar los principios expuestos y, si lo que se pretende es contribuir al bienestar general y al progreso económico nacional, la universidad debe ser privatizada.

Propuesta de reforma

Una vez presentado el diagnóstico, se procede a proponer un nuevo modelo de universidad acorde con los principios sostenidos. No es fácil aquí sintetizar las distintas propuestas, de una variedad tan rica como la imaginación de sus promotores. Sin embargo pueden identificarse ciertos rasgos comunes.

La teoría neoclásica demuestra en sus términos que la solución óptima

es la privatización. La idea básica es crear un mercado en que los oferentes (universidades) compitan libremente para atraer a los demandantes (estudiantes). En cuanto a la elección de los estudiantes, la mejor manera de asignar sus fondos es descentralizadamente, por medio de sus decisiones individuales e independientes de cualquier injerencia distorsiva del estado. Para ello es indispensable que el producto ofrecido tenga precio. Este último, cuando se trata de los estudios universitarios, recibe el nombre de arancel. Por tanto, es recomendable renunciar a la gratuidad de la enseñanza para sostener la equidad: es decir, deben pagar un arancel todos aquellos que asisten a la universidad, que son quienes consiguen acceder mediante los estudios a un nivel de vida futuro más elevado (Winkler, 1990).

El mercado creado aseguraría la eficiencia, la calidad y la libertad de elección, así como el crecimiento de los recursos disponibles para educación superior. Una vez establecido el arancel, y para garantizar la igualdad de oportunidades entre los estudiantes, se propone establecer un sistema de becas para los menos pudientes. En algunas versiones las becas son reemplazadas por créditos a bajas tasas de interés que deben ser reintegrados por los estudiantes una vez graduados (Psacharopoulos et al, 1986).

La intervención del estado no desaparece en la propuesta neoclásica, si-

⁹ Al ser bajo el costo (arancel cero) y el costo de oportunidad (salarios reducidos y poca probabilidad de conseguir empleo) de estudiar en una universidad pública, se produce una sobredemanda de este servicio. De este manera, ingresan una gran cantidad de estudiantes que con el correr del tiempo abandonan sus estudios, resultando pequeño el porcentaje de graduados. A su vez, tienen un menor incentivo a cumplir con los plazos establecidos.

no que se reduce a la aplicación de instrumentos no distorsivos, es decir, que no incidan en el mecanismo de asignación automático del mercado. El papel que se reserva para el estado es el de aportar fondos para las becas o subsidiar la tasa de interés de los créditos. Según otras formulaciones el estado contribuye directamente al financiamiento de las distintas universidades (complementando los ingresos por aranceles), sobre la base de indicadores de eficiencia, incentivando aún más una “sana competencia” que se traducirá en mayor calidad de la prestación. En todos los casos, más allá de las propuestas específicas que se sugieren para la universidad pública, se promueve el apoyo incondicional a la oferta privada.

1.2. El vaciamiento de la universidad pública

Hasta aquí nos hemos referido únicamente al discurso. Más allá del plano argumentativo, un elemento fundamental de la estrategia privatizadora ha sido acentuar la crisis de la universidad pública para crear las condiciones para su privatización, al igual que se hizo antes con las empresas públicas. La falta de presupuesto para hacer frente al aumento de la matrícula, para la incorporación de innovaciones pedagógicas y organizativas, para mantener salarios docentes y no docentes, y realizar mejoras de infraestructura, acabó por conformar un sistema en progresivo deterioro. Esta carencia se observa al analizar el gasto público en educación superior que, aun cuando se incrementó como proporción del PIB, cayó un 12,6% entre 1986 y 1999 si se considera en relación con la cantidad de alumnos¹⁰. Por

lo tanto, a través de la degradación de la universidad pública (vía desfinanciamiento en este caso) se crea el espacio para que se propaguen y legitimen, tanto desde fuera como desde dentro de la universidad, supuestas soluciones como la privatización en general y el arancel en particular.

Quienes tuvieron que dirigir las universidades durante este tiempo, se limitaron a atribuir el deterioro universitario al ahogo presupuestario nacional, negando su complicidad en su vaciamiento. Sin embargo, muchos de los problemas que actualmente tienen las universidades públicas están relacionados con la calidad de la enseñanza, la orientación de los contenidos, la formación y forma de selección de los docentes, el desarrollo de la investigación básica y aplicada, y de programas de extensión, que trascienden la falta de presupuesto. Más bien son creados por una política educativa negligente llevada adelante por las autoridades universitarias desde mediados de los '80, cuyas políticas clientelistas, autoritarias e incluso corruptas no se apartan demasiado de lo observado en el nivel nacional.

Estos problemas son utilizados como argumento por aquellos que pretenden imponer la privatización como solución mágica. El hecho de que los estudiantes tengan que estudiar en condiciones inadecuadas y con un nivel académico en permanente deterioro, a la vez que temerosos de que el título de las universidades privadas sea más valioso, hace aparecer a la búsqueda de mayores ingresos a través de otras formas de financiamiento -vinculadas con la privatización- como la única opción para frenar el deterioro que atraviesa la universidad públi-

¹⁰ Debemos destacar a su vez, la continua caída de esta variable desde mediados de la década de los noventa hasta la actualidad.

ca. Así se comienzan a proponer, incluso desde dentro de la propia universidad, nuevas formas de *fund-ri-sing*¹¹ que comprometen la naturaleza de la universidad, tales como el alquiler de espacios públicos, la búsqueda de auspicios y *sponsors* y, ante todo, la implantación del arancel estudiantil.

En suma, en momentos en que muchos estudiantes, docentes y parte de la sociedad cuestionan la universidad pública actual, se difunde masivamente que la única solución consiste en aceptar ciertas formas de privatización, principalmente el arancel. Desde nuestra perspectiva, el hundimiento de la universidad tiene la marcada intencionalidad de imponer las condiciones para que la privatización aparezca como la panacea. A través del vaciamiento (implementado desde adentro tanto como desde afuera de las propias universidades) se cierra una estrategia cuyo propósito es conducir inevitablemente a la privatización de la educación superior pública. Por eso, hoy la discusión crítica de los intereses y argumentos que se encierran tras el discurso privatizador se torna imprescindible.

2. Desnudando el discurso privatizador

2.1. Transformaciones en la estructura productiva y consecuencias sobre la universidad

El proyecto que apunta a terminar con la universidad pública expresa un

movimiento más profundo que remite a las transformaciones recientes en la dinámica del desarrollo económico argentino. El último cuarto de siglo marcó un cambio fundamental que se expresa también en el campo de la educación superior. Las políticas implementadas en este período, y su particular profundización en la década de los '90, han modificado sustancialmente la estructura productiva y social en la que se inserta la universidad hoy. Sintéticamente puede caracterizarse como: reforma y achicamiento del estado (incluidas las privatizaciones), apertura externa, liberalización financiera, flexibilización laboral, tipo de cambio fijo con retraso cambiario, predominio de exportaciones primarias o de origen primario.

Estas transformaciones trajeron consigo dos importantes consecuencias en lo que hace a las condiciones de vida de la sociedad, que se manifiestan en la creciente pauperización de masas de la población. Por un lado, se registró un inédito crecimiento en las tasas de desocupación y subocupación¹², afectando a una proporción cada vez mayor de la población. Por otra parte, tuvo lugar una progresiva fragmentación y diferenciación entre los trabajadores efectivamente ocupados. Mientras una pequeña porción conservó empleos de alta calificación y remuneración, la mayoría debió dedicarse a tareas que por su naturaleza requieren una formación cada vez menor¹³. Las condiciones de

¹¹ Término inglés para referirse a los procesos de recaudación de fondos llevados adelante típicamente por empresas, fundaciones, ONGs y/o universidades privadas entre otros.

¹² Generado fundamentalmente por la caída del empleo público, la merma de la actividad y achicamiento de la capacidad industrial -que involucró la desaparición de una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas- y la utilización de tecnología ahorradora de mano de obra.

trabajo se deterioraron, la jornada laboral se alargó y el salario real descendió en picada, en especial para los últimos.

Este esquema no reserva prácticamente ningún lugar para la educación superior pública y de acceso masivo. La educación superior masiva, sólo pensada como reflejo o respuesta a las demandas inmediatas del mercado, se transforma en un gasto improductivo y oneroso desde la perspectiva del sistema. Los trabajadores flexibilizados y degradados no requieren una formación que vaya más allá de la básica necesaria para realizar tareas sencillas. Resulta más barato entonces que los trabajadores que necesariamente requieren una sofisticada capacitación, solventen sus estudios superiores de manera individual a través del salario (en la práctica mediante los ingresos de sus padres o endeudándose contra sus mayores salarios futuros). El resto queda privado de toda formación de orden superior, que resulta superflua en relación con el papel que se les reserva en el sistema productivo. Más aún, cuando el desarrollo industrial y tecnológico está ausente o supeditado a las estrategias globales de las empresas transnacionales, la producción nacional de ciencia básica y aplicada resulta redundante¹⁴. En este contexto surgen

las voces que claman por el fin de la universidad pública. Su ideal es un sistema universitario adecuado a la creciente separación de estos dos grupos de trabajadores mediante la distinción entre universidades de primera clase o de elite y universidades de segunda clase, ambas privadas.

El período de transición hacia la diferenciación en su forma definitiva está signado por la progresiva transformación en los procesos de trabajo, que en algunos casos implica la desaparición de ciertas ocupaciones, y en otros una simplificación creciente. Profesiones liberales bien remuneradas como la del médico independiente, el contador o el abogado con estudio propio, por mencionar algunos ejemplos, se transformaron hoy mayoritariamente en puestos de mediana y baja remuneración dentro de grandes firmas especializadas (grandes estudios nacionales e internacionales, sistemas de medicina prepaga). Estas empresas tienen acceso a tecnologías costosas, inaccesibles para un profesional autónomo. No se trata simplemente de un cambio en la forma, sino en el contenido mismo de las actividades, que se hacen más sencillas, monótonas y requieren cada vez menos de una formación universal¹⁵. Este movimiento se reflejó en un deterioro en la formación universi-

¹³ En ciertos países -gran parte de América latina- esta diferenciación alcanzó niveles extremos: las conocidas como sociedades duales cuentan con una separación tajante entre un pequeño grupo de ejecutivos, empresarios, funcionarios, etc. de alta calificación y una enorme masa de desempleados y trabajadores precarizados para manufacturas tecnológicamente atrasadas que se reproducen en condiciones miserables.

¹⁴ La universidad pierde sentido en cuanto a su funcionalidad directa respecto del sector productivo y la sociedad. Si la universidad ya no desarrollara ciencia básica quedaría en este aspecto subordinada a los "centros de excelencia internacional", replicando en el sistema científico el esquema de lo que ya sucede en el sistema productivo con las empresas transnacionales y sus subsidiarias locales.

¹⁵ Nos encontramos ante una nueva forma de expropiación del saber de los trabajadores similar a las ocurridas en lo que se conoce como *taylorismo* y *fordismo*. Ellas no

taria, en el acortamiento de las carreras de grado y en reclamos generalizados en lo que respecta a la adecuación entre la formación y las "necesidades del mercado"¹⁶.

En pocas palabras, este es el proceso oculto que se manifiesta en las prácticas y el discurso de la privatización y que encarna en los diversos intereses inmediatos de múltiples sectores.

2.2. Intereses concretos detrás de la privatización

La encarnación concreta del movimiento presentado en la sección anterior se encuentra en los sectores que representan la voluntad de adecuar la universidad pública a las recientes transformaciones en la estructura productiva y social de nuestro país. En este apartado nos referiremos a estos sectores y a los intereses específicos que los impulsan a patrocinar la privatización de la universidad

pública. Se trata de grupos que resultarían directamente beneficiados por la eliminación del carácter público y gratuito de la universidad argentina. La obtención de un beneficio directo es el motivo inmediato de su constante presión a favor de la privatización. En la búsqueda de esos beneficios, batallan por un sistema universitario adecuado a la creciente segmentación registrada en el proceso de trabajo. No nos referimos aquí a las formas discursivas con las que adornan sus aspiraciones, presentadas en la primera sección, sino precisamente a sus intereses concretos, vinculados en particular con la imposición del arancel universitario¹⁷.

En primer lugar se puede mencionar a los diversos sectores, en general de altos ingresos y perceptores de cuantiosas ganancias, que se enfrentan a la cuestión como un problema presupuestario. Cortar el financiamiento estatal de la universidad contribuiría a reducir el gasto fiscal, liberando re-

sólo implicaron avances sobre el poder del trabajo dentro del proceso de producción, sino también una forma de reconstitución de tasas de ganancia deprimidas.

¹⁶ Esta situación se refleja en la gran proporción de estudiantes y graduados universitarios que actualmente están trabajando en empleos de baja y mediana calificación. En diversos estudios (Gómez, 2001; Riquelme, 2000) se demuestra que esta situación se debe a que, ante la escasez de empleos, los más educados desplazan de sus puestos de trabajo a quienes cuentan con menores estudios. Adicionalmente, para el período 94-98, los datos de empleo de la EPH muestran que la generación de puestos de trabajo de calificación profesional o científica en el Gran Buenos Aires aumentó un 0,68% anual, mientras que la oferta de profesionales lo hizo a un ritmo del 1,2% anual. Es decir, la generación de empleo no logra absorber la cantidad de oferta de nuevos profesionales. En otras palabras, la fuerza de trabajo que se ofrece es bastante más educada de lo que la actual estructura productiva del país necesita, resultado del proceso de contracción referido. Vemos que se produce una devaluación de los diplomas, pero a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados este fenómeno no se produce por un cambio tecnológico acelerado. Lo que aquí ocurre es que se genera una excesiva competencia por los escasos puestos de trabajo existentes, haciendo necesario tener cada vez más credenciales para acceder a puestos de trabajos progresivamente degradados.

¹⁷ La enumeración, a pesar de que busca ser exhaustiva, no tiene la pretensión de establecer una jerarquía en cuanto al grado de influencia de cada sector en la implementación de las reformas.

cursos que pueden encauzarse hacia otros usos que los beneficien en forma directa. Estas ventajas abarcan el pago de la deuda pública, subsidios directos, exenciones impositivas y licuación de pasivos¹⁸. A la vez, estos sectores son también partidarios de la reducción del gasto fiscal en función del impacto que tal reducción generaría sobre su carga impositiva. En este rubro podríamos incluir a los proveedores y contratistas del estado (habitualmente empresas pertenecientes a los grupos económicos locales), al vasto conjunto de acreedores del mismo (incluyendo a bancos, AFJPs, fondos de inversión, y organismos internacionales -en representación de los acreedores externos-), y a las empresas privatizadas y sectores exportadores.

En segundo lugar, los grupos empre-

sariales vinculados con la enseñanza superior sueñan con una privatización completa que dé lugar a un sustancioso negocio¹⁹. Este mercado no sólo sería atractivo para las universidades privadas locales, sino también para universidades extranjeras que se encuentran en proceso de internacionalización de sus servicios -de hecho, universidades como NYU y Georgetown ya se han instalado en el país para explotar el floreciente mercado de los posgrados. Pero también aquí hay espacio para ganancias asociadas con el sector financiero. Las propuestas de arancelamiento suelen incluir algún sistema de crédito a los estudiantes -con subvención estatal- para afrontar el costo de los estudios, lo que abre un nuevo segmento en el mercado de capitales²⁰.

¹⁸ La reciente licuación de pasivos en dólares con la que se vieron beneficiadas las grandes empresas privatizadas y grupos económicos que operan en el país es un ejemplo cabal de este mecanismo. Se estima que esta licuación, que beneficia a las empresas-deudoras sin perjudicar plenamente a los bancos-acreedores, costará al estado argentino US\$ 18.000 millones en bonos de la deuda pública (Verbitsky, 2002), aproximadamente 20 veces más que lo que destina a financiar la universidad pública anualmente.

¹⁹ Un simple cálculo nos permite dar cuenta del tamaño del mercado que está en juego. El arancel anual promedio ponderado por la cantidad de estudiantes de cada universidad para ese año fue de \$2.698, equivalente a un arancel mensual de \$ 300 por 9 meses. La privatización del sector implicaría la posibilidad de cobrar aranceles de un monto similar a un alto porcentaje de los 945.790 estudiantes que en el año 1998 asistían a las universidades nacionales, lo que podría generar un diferencial de facturación de \$ 2.500 millones. Desde ya, debemos advertir que quienes impulsan el arancel mencionan en muchos casos la necesidad de reducir la matrícula con lo cual el mercado sería menor. Este caso evidencia el hecho de que se limita el acceso a los sectores de menores ingresos. Otras propuestas unen el arancel con un sistema de financiamiento bancario o estatal, con lo cual sostienen que la cantidad de alumnos no se vería reducida. En este caso se muestra en su máxima magnitud el alcance que puede tener el mencionado "negocio". Si sumamos los negocios complementarios propios de la enseñanza privada el mercado se torna más atractivo. De hecho, según Coraggio et al (2001, p. 22), el negocio que se generaría a través de la privatización parcial o total del sistema universitario público se puede estimar en nuestro país en \$ 10.000 millones.

²⁰ Si se introdujera un arancel en la UBA de US\$ 60 mensuales, y el 50% de los alumnos tomara un crédito con una tasa subsidiada del 7% anual para hacerle frente a la

En cuanto a las grandes empresas, su interés por la privatización está asociado con la búsqueda de una universidad más afín con sus necesidades y la lógica privada. Por un lado, estas empresas reclutan la mayor parte de sus plantillas técnicas entre los graduados universitarios y aspiran a disponer de profesionales formados según sus requerimientos, sin afrontar el costo de capacitación directo e indirecto que ello implica. Además, desde su punto de vista, las empresas financian parcialmente la universidad al destinarse una parte de sus impuestos a ésta²¹. Más aun, su interés por la privatización reside en que el perfil de graduados de una universidad privada -a igual nivel de preparación, que por otra parte no es lo que hoy sucede- tiende a ser más conveniente para este tipo de empresas: los graduados carecen de una formación orientada sobre la base de principios sociales y por tanto desarrollan una actitud de mayor valoración hacia la actividad privada.

Por su parte, los partidos políticos más “liberales”, y en ocasiones incluso los intelectuales afines, ven a la

universidad como una potencial -y peligrosa- fuente de pensamiento autónomo y crítico capaz de cuestionar el sistema vigente tanto desde su aspecto ideológico como desde la acción política directa²². Las razones de su batalla residen en que, desde ya, una universidad de clientes-deudores favorecería el disciplinamiento del movimiento estudiantil y la restricción parcial de su naturaleza progresiva y transformadora -de hecho en las universidades privadas no existe cogobierno docente-graduado-estudiantil, ni representación política y gremial de los estudiantes. A esto se sumaría el hecho de que los cambios curriculares propios de una universidad arancelada acentuarían una formación proclive a aceptar acríticamente el orden vigente.

Los partidos políticos tradicionales también han impulsado abierta o solapadamente las posturas privatizadoras. En algunos casos esta posición responde de manera inmediata a sus vínculos directos con los intereses antes mencionados, los que en general representan. En otros, a un simple intento de control social destinado a de-

devolución en cuotas mensuales durante 10 años, tras graduarse en 5, las ganancias potenciales para el sector financiero (sólo en la UBA) ascenderían a US\$ 18 millones anuales. Y trasladado al millón de estudiantes universitarios argentinos, US\$ 141 millones de ganancias anuales. Vale aclarar que en Chile este sistema ya se ha impuesto, y el monto promedio de los créditos sextuplica el del ejemplo utilizado.

²¹ En todo caso, las grandes empresas siempre prefieren realizar aportes a las universidades de manera directa (de modo de sacar rédito frente a los alumnos y docentes) que hacerlo de manera anónima a través de sus impuestos.

²² Entendemos que esta capacidad se encuentra hoy fuertemente atrofiada como producto de la demoleadora combinación, durante más de 15 años, de ajuste neoliberal en el país y “shuberoffismo” en la Universidad de Buenos Aires. Esta dupla fue gradualmente cercenando la capacidad crítica de la universidad, tanto en su claustro estudiantil como docente, a través de mecanismos clientelares, desmovilizadores, chantajistas e incluso persecutorios. No obstante, en los últimos meses se ha registrado la consolidación de un movimiento -del cual nosotros provenimos y aún formamos parte- con base en las agrupaciones de estudiantes independientes que se propone la recuperación del carácter crítico de la universidad pública.

sactivar el histórico papel combativo de la comunidad universitaria. Pero no hay que olvidar también que la universidad se fue convirtiendo históricamente en una fuente de financiamiento partidario, de captación y “fogueo” de la futura dirigencia política nacional, y de rédito político a través de la propaganda. Esa posición -en el caso de la UBA ocupada por Franja Morada, brazo estudiantil del partido radical- determinó un lugar de ambigüedad: por un lado, desde el punto de vista discursivo se enarbolan los principios de la reforma del 18 para mantener la hegemonía ante los estudiantes, pero al mismo tiempo, debido a las oportunidades de negocios o bien a la necesidad de congraciarse con sectores opuestos a la universidad pública, se avanza decididamente en dirección contraria²³.

Dentro de la propia universidad pública hay quienes no ven con mala cara el proyecto privatizador. La conjunción de la necesidad de mayor presupuesto, con la premisa de que es imposible conseguirlo, lleva a algunos sectores del radicalismo y del cuerpo docente a sostener que la única solución es arancelar. El avance del proceso de arancelamiento dentro de la universidad, se ha basado precisamente sobre estos argumentos. Aunque estas posiciones no suelen ser mayoritarias, ni suelen tampoco trascender los corrillos internos, es menester reconocer su presencia, fruto

también de la influencia neoliberal en los círculos académicos. En particular se destaca un sector entre los profesores e investigadores que se ha visto especialmente favorecido por la penetración del financiamiento externo directo. Esta *aristocracia profesoral y científica*, generalmente vinculada de manera estrecha con las autoridades políticas de la universidad, apuesta a encontrar en la privatización total una fuente de beneficios adicionales, así como una disminución de sus obligaciones docentes. Otro tanto puede decirse de quienes hoy administran exiguos recursos y resultan atraídos por la posibilidad de manejar mayores fondos.

Como se ha mostrado, los partidarios de la privatización de la universidad pública argentina son muchos y maniobran desde diferentes frentes y sectores. De hecho, no sería correcto minimizar los avances que han logrado en las últimas décadas en dirección a la privatización de la universidad, especialmente a través de la imposición sistemática del ajuste presupuestario y la introducción de criterios mercantiles. Estos avances son frecuentemente desestimados al analizar la universidad pública, incluso en diagnósticos a cargo de los mismos sectores que los promueven, en un intento de desvincularse de su responsabilidad en la crisis actual de la universidad. La próxima sección los presenta sintéticamente.

²³ Este doble discurso pudo ser sostenido durante años gracias a las diversas estrategias que adoptó el radicalismo universitario: mientras los gobiernos de las facultades (los consejos directivos dominados por el radicalismo) implementaban diversas reformas privatizadoras, los centros de estudiantes dominados por las caras jóvenes, también radicales encabezaban la oposición. Esta técnica muchas veces incluyó pequeñas “victorias” del brazo estudiantil, que lograba la atenuación -nunca la eliminación- de la reforma. Así se alcanzaban simultáneamente ambos objetivos: introducir las transformaciones al mismo tiempo que sumaban apoyo estudiantil. El año 2001 marcó un quiebre de esta dinámica en el manejo de la universidad.

3. Avances de la privatización en la universidad pública argentina

Los últimos 25 años de historia de la universidad pública argentina dan cuenta de un solapado y consistente avance en dirección a su privatización. Si bien la resistencia permanente de vastos sectores de la comunidad universitaria ha sido crítica para impedir la definitiva introducción de la lógica del lucro, los avances son sustanciales, y se revelan tanto a través de transformaciones en los instrumentos legales que regulan la universidad pública (ley de Educación Superior) como en la introducción de cambios efectivos en los principios y normas que definen su funcionamiento. En el presente apartado serán sintetizados ambos tipos de transformaciones como una muestra del grado de avance conseguido por los sectores privatizadores sobre la universidad argentina²⁴.

3.1. Reformas legales

El pilar legal sobre el que reposan las reformas recientes al sistema universitario es la ley de Educación Superior (LES) N° 24.521 aprobada el 20 de julio de 1995, a pesar de la fuerte oposición ejercida por la comunidad universitaria. Esta ley regula la educación superior -universitaria y no universitaria- en todo el país. Algunos aspectos conflictivos de esta ley son los siguientes: autoriza a las universidades a fijar el sistema de admisión, deja abierto el camino para la posibilidad de establecer aranceles y cupos, y transfiere la negociación salarial a cada universidad²⁵.

La LES representó un retroceso importante en los tradicionales principios de autonomía, cogobierno y libertad de cátedra que, a partir de la Reforma de 1918, rigieron el destino de las universidades nacionales en la mayoría de los períodos constitucionales que vivió el país. La menor autonomía se observa explícitamente en la LES cuando otorga poder al Ejecutivo para participar en la elaboración de los planes de estudio, reservando al Ministerio de Educación la posibili-

²⁴ La siguiente cita de un estudio realizado por Experton (1999) para el Banco Mundial resulta un buen resumen sobre cada uno de los puntos en que se busca avanzar para lograr la privatización del sistema de educación superior: "Se debería profundizar el proceso de reforma de la educación superior a través de: i) un sistema de evaluación al final de la secundaria que regule el acceso y promueva estándares de calidad en educación secundaria y superior; ii) el pago de aranceles complementado por un sistema de becas para quienes carecen de medios económicos; iii) una fórmula de financiación para asignar los recursos recurrentes para la enseñanza basada sobre la matrícula estudiantil y el costo por graduado; iv) la creación de un mecanismo de préstamos accesible para todos los estudiantes; v) la diversificación de la educación superior con carreras cortas y proveedores privados; vi) la ampliación del papel de la CONEAU con la inclusión en los procesos de acreditación y de evaluación de criterios que promuevan carreras que respondan mejor a las necesidades del mercado de trabajo; y vii) el fortalecimiento del FOMECE como fondo competitivo para las inversiones."

²⁵ La contemporánea Reforma Laboral impuso modificaciones de similar espíritu en el campo de la negociación salarial, reemplazando los convenios colectivos sectoriales por la negociación en cada empresa individual.

dad de establecer contenidos mínimos para las carreras que puedan afectar el “interés social”²⁶. Respecto del cogobierno, la LES se inmiscuye en la universidad y establece pautas para el mismo al fijar, por ejemplo, una participación mínima del 50% para el claustro de profesores en los órganos de gobierno y exigir a los estudiantes el requisito de haber aprobado un 30% de la carrera para acceder a cargos representativos²⁷. Esta injerencia no sólo viola la autonomía sino que busca mantener una forma de gobierno que, a contramano de los principios del 18, actualmente se ha convertido en muchas universidades en feudo de algunos pocos docentes, generalmente asociados con un partido.

En cuanto al financiamiento estatal, la LES sentó las bases para un cambio fundamental: la asignación de una parte de los recursos destinados al sistema universitario según evaluaciones externas a éste. De hecho, en su artículo 47 establece que se realicen evaluaciones externas como mínimo

cada seis años, abarcando las funciones de docencia, investigación, extensión y gestión institucional. Estas evaluaciones externas están a cargo de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) o “entidades privadas constituidas con ese fin”. Los recursos se condicionan a los resultados alcanzados por cada universidad, medidos según indicadores tan controvertidos como la relación entre egresados e ingresantes. El desempeño considerado de esta manera es utilizado como elemento de presión para establecer, por ejemplo, restricciones al ingreso²⁸.

Más aún, la LES permite la intervención de organismos internacionales en la evaluación de contenidos y en el otorgamiento de fondos para la investigación. Con este espíritu se crearon formas alternativas de financiamiento para las universidades públicas, como es el caso del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA)²⁹. La cooperación internacional, desde ya, se encuentra condi-

²⁶ En realidad, la LES no sólo reduce la autonomía universitaria, sino que redefine su concepto mismo. En su nueva interpretación, autonomía implica otorgar la potestad a las universidades nacionales para fijar aranceles o mecanismos restrictivos en el ingreso. Esta concepción hace que no resulte contradictorio otorgar libertad a las universidades para cambiar ciertos principios como el de gratuidad.

²⁷ Casi todas las universidades ya contaban con gobiernos donde la participación de los docentes era del 50% o mayor. En el caso de la Universidad Nacional de La Plata, por ejemplo, esto no era así y el Rector impulsó el llamado a una Asamblea Universitaria que adecuó el estatuto a la mencionada ley. Esa Asamblea Universitaria se realizó en medio de una fuerte represión policial a las protestas estudiantiles.

²⁸ En la actualidad el estado no distribuye según la totalidad del presupuesto disponible para educación superior entre las universidades públicas sino que retiene una parte para asignarlo discrecionalmente, bien de acuerdo con los resultados de distintas evaluaciones externas, bien sobre la base de decisiones “políticas” tendientes a desarrollar ciertas instituciones. De hecho, en el proyecto de presupuesto para el año 2002 se acentúa esta tendencia. Mientras que en 2001 los recursos que se reservó el Ministerio de Educación para distribuir discrecionalmente entre las universidades fueron de \$ 107 millones (6% del total), en 2002 ascendieron a \$ 324 millones, lo que representa un 18% del presupuesto total asignado a las universidades nacionales.

²⁹ Se trata de un fondo formado por recursos provenientes de los OOMM (básicamente Banco Mundial) al que las universidades presentan proyectos que pueden ser finan-

cionada al avance hacia un sistema educativo más acorde con los lineamientos "aconsejados"³⁰.

Es importante notar que la LES se inscribió en el marco de otra normativa que abarca a la educación en su conjunto: la Ley Federal de Educación (LFE) N° 24.195, aprobada el 14 de abril de 1993. En su artículo 61 se establece un progresivo incremento del presupuesto destinado a la Educación, partiendo del diagnóstico de que el gasto resulta bajo tanto en comparación con estándares internacionales, como teniendo en cuenta la relevancia de la educación para el desarrollo de la Argentina. Concretamente, se estableció que el gasto total en educación debía crecer de acuerdo con la opción más favorable entre un 20% anual en valores absolutos (lo que implica la duplicación del gasto en 5 años), o un incremento del 50% en la relación entre gasto en educación y PIB (lo que debería llevar la relación a superar el piso del 6% del PIB). Las brechas de financiamiento que pudieran generarse respecto de las metas propuestas debían cubrirse "con impuestos directos de asignación específica aplicados a los sectores de mayor capacidad contributiva".

El cumplimiento de esta ley podría haber implicado un freno al proceso de desfinanciamiento de la educación pública y contribuido a la reversión de su proceso de deterioro. Pero, si bien se produjo un incremento en las partidas destinadas a la educación superior, no se cumplió lo establecido por la ley. Sólo entre 1992 y 1999 el presupuesto educativo fue \$ 27.380 millones menor a lo comprometido en el artículo 61³¹. De este modo las partidas resultaron claramente insuficientes para enfrentar el explosivo aumento de la matrícula y para compensar el retraso acumulado durante décadas³².

3.2. Reformas introducidas en el funcionamiento del sistema

En términos legales la LES no se ha aplicado en todas las universidades nacionales ya que algunas adoptaron medidas cautelares y aún se resisten a su implementación. La UBA, por ejemplo, ha presentado una impugnación a dos artículos de la ley evitando así convocar a la Asamblea Universitaria que debería adecuar los estatutos universitarios a lo dispuesto por la

ciados en dos terceras partes de acuerdo con los resultados de una evaluación externa.

³⁰ En el caso particular del FOMECA desde 1995 a 1998 se aprobaron 472 proyectos por un monto total de \$ 202 millones (sumando los montos en pesos corrientes de estos 4 años). La revisión del uso de estos fondos sirve de ejemplo para ilustrar su condicionalidad mientras solamente el 6,5% del presupuesto total universitario se utilizó para la adquisición de bienes en el año 1998, más del 50% de los fondos de este programa se asignaron a ese fin. Ello implicó adoptar una asignación presupuestaria distinta a la definida autónomamente por cada universidad. (Fuente: Anuario Estadístico 1998, Ministerio de Educación, agosto 2000)

³¹ Estimación de la deuda acumulada en ese período (Lindenboim, 2001). La deuda siguió creciendo hasta hoy.

³² Mientras el presupuesto se elevó en un 21% entre 1994-1998, la matrícula lo hizo en más del 50% en el mismo período. Para un análisis más detallado véase Coraggio et al. (2001).

LES. Las impugnaciones provienen de objeciones a cambios organizativos que afectarían la autonomía universitaria, pero guardan silencio con respecto a las medidas que implican un avance en el proceso privatizador.

No obstante estas objeciones formales, varias universidades pusieron en funcionamiento autónomamente algunas de las políticas que establece la LES, incluyendo aquellas que representan avances de la privatización y el arancel. Así es que en diversas universidades existen actualmente aranceles más o menos encubiertos a través del cobro de trámites esenciales para el estudiante (libretas, certificados, obtención del título, aplazos, ausentes, etc.). Se registra incluso la existencia de aranceles para el cursado de materias en ciertas modalidades (cursos semipresenciales y/o de verano, por ejemplo). En algunas universidades nacionales también se implementó recientemente la modalidad del arancel o contribución “voluntaria”³³.

Pero los caminos de la privatización no se limitan a la aplicación de aranceles directos. Las facultades comenzaron a prestar distintos servicios al sector privado como una forma adicional de financiamiento, incluyendo la

utilización de sus espacios para la realización de actividades privadas, ya sea de publicidad, venta o auspicio³⁴. Además, las universidades actúan de manera creciente como simples agencias de empleo, que bajo la figura del “pasante” ofrecen mano de obra calificada y totalmente flexible a los sectores público y privado. Como contrapartida por dichas colocaciones de personal, la universidad retiene un alto porcentaje de las remuneraciones correspondientes a los estudiantes³⁵.

La necesidad de financiamiento también penetró en el ámbito de la investigación, donde distintos investigadores y/o centros pertenecientes a la universidad prestan servicios de consultoría al sector privado. Estos proyectos condicionan negativamente las tareas de investigación, tanto en cuanto a los campos, temáticas y enfoques, como acelerando la tendencia general a abandonar la investigación básica y crítica.

Los criterios unilateralmente mercantiles se impusieron principalmente en los estudios de posgrado, donde se encontró terreno fértil para cobrar los cursos. Así, la universidad pública se aventuró a la conquista de este jugoso mercado. En detrimento de los estudios doctorales (aún gratuitos) se

³³ Por ejemplo, la Universidad de Tres de Febrero cobra un aporte voluntario a sus estudiantes, al igual que las de Lanús y Villa María. La Universidad Nacional de Córdoba fue pionera en este tipo de política. En general, el dinero recaudado no supera el 10% del presupuesto. (Mollis, 2001).

³⁴ En algunas facultades, como Ciencias Económicas de la UBA, estas modalidades alcanzaron ribetes escandalosos. Se destaca entre otros un proyecto de *fund rising* implementado por las autoridades a espaldas del Consejo Directivo que se propone recaudar fondos adicionales a cambio de contrapartidas tales como aulas con nombre de empresas privadas, bibliotecas con publicidad de editoriales afines y proyectos de investigación a la medida de los auspiciantes.

³⁵ Este porcentaje alcanza en algunos casos, como el de Ciencias Económicas (UBA), la exorbitante cifra del 20% del salario mensual durante el lapso de la pasantía, que puede llegar a durar años.

registró una verdadera invasión comercial de diversos cursos de posgrado y maestrías, en numerosos casos de pobre nivel académico, orientados principalmente a otorgar nuevas credenciales que en teoría contribuirían a facilitar la inserción de los egresados en un mercado laboral cada vez más estrecho y competitivo. Más aun, al tratarse de un producto rentable, se avanzó en la eliminación de contenidos de las carreras de grado, o bien a su consciente falta de actualización, trasladando esos contenidos (y gran parte del cuerpo docente de mayor calificación) a los posgrados. Se generó de este modo la necesidad del posgrado arancelado como un complemento a la formación de grado gratuita.

Por último, una manera en que los criterios mercantiles ingresaron a la universidad fue a través de la currícula de materias y carreras que, de manera creciente, definen sus contenidos en función de las necesidades inmediatas del mercado laboral. La contrapartida de esta tendencia es la progresiva eliminación de contenidos de carácter crítico y acordes con las necesidades sociales. El ejemplo extremo de esta tendencia encontró su lugar en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, donde a fines de 1996 fue aprobada una Reforma Curricular que acortó las carreras eliminando contenidos fundamentales³⁶. Esta adaptación afecta también otras disciplinas y facultades, donde la influencia de empresas, estudios profe-

sionales, prestadores, entre otros, es creciente en la determinación de la currícula.

Estos son, de manera sintética, los avances concretos de la privatización tanto en las normas que regulan el funcionamiento de la universidad pública (la LES), como en su dinámica de funcionamiento. Estos avances no pueden ser minimizados ni dejados de lado al analizar la situación actual de la universidad argentina.

4. Críticas a los argumentos a favor del arancel

En la presente sección nos abocaremos a la tarea de analizar pormenorizadamente el discurso neoliberal, poniendo de manifiesto sus contradicciones formales y su escaso carácter científico. Sin embargo, antes de ingresar de lleno en este terreno cabe mencionar un aspecto central que lo caracteriza, y que también es propio de la teoría económica ortodoxa en general. La enorme mayoría de los trabajos que sostienen la necesidad de acabar con la universidad pública prescinden completamente de dos aspectos centrales a la hora de caracterizarla: su propia historia y su íntima relación con el proceso de desarrollo social y económico argentino. De esta manera discuten las cuestiones vinculadas con la universidad desde un punto de vista aparentemente eterno, atemporal, ahistórico. El carácter no-científico de esta perspectiva se pone

³⁶ Se llegó incluso a citar a directivos de empresas privadas como Toyota Argentina para que contribuyeran a la reforma curricular expresando sus necesidades inmediatas. En el contexto planteado esta situación no está revelando un contacto necesario de la universidad con su entorno productivo-social, sino el afán por perseguir las "necesidades del mercado", las cuales no son otra cosa que los prosaicos requisitos de capacitación de los grandes estudios contables, consultoras y empresas que emplean a una parte marginal de los egresados de la UBA.

especialmente de manifiesto en su absoluta incapacidad para comprender la historia de las instituciones. La toma por una inexplicable secuela de mortales equivocaciones protagonizadas por actores irracionales que, ya por maldad, ya por ignorancia, pasaron sistemáticamente por alto las sabias prescripciones de las teorías con las que sus autores nos iluminan.

Como consecuencia de lo limitado del método, la visión neoliberal falla en su diagnóstico acerca del origen de la grave situación que vive la universidad en la actualidad. Todos los trabajos que sostienen la necesidad de arancelar destacan un triste panorama a la hora de retratar la universidad pública³⁷. Los defensores de la privatización proceden de inmediato a atribuir *todas* estas desgracias al carácter público, gratuito y masivo de la universidad.

Sin embargo, es muy difícil sostener que la actual situación de la universidad es resultado exclusivamente de la aplicación de los principios propios de la educación superior pública. Más bien se podría afirmar con mucha mayor fuerza argumentativa todo lo contrario: fueron los últimos 25 años de

privación presupuestaria, ajuste, vaciamiento, arancel encubierto, injerencia externa, maltrato interno, lo que terminó por diezmar la universidad pública, conduciéndola a su más profunda crisis, que la arroja hoy al borde del colapso³⁸. La responsabilidad por este deterioro no puede atribuirse a que no se aplicaron las “recetas salvadoras” de los privatizadores; de hecho, la decadencia actual es producto de la lenta y solapada, aunque efectiva, implementación de estas fórmulas durante el último cuarto de siglo.

En suma, la visión ahistórica del enfoque neoliberal no reconoce los cuestionables avances de la privatización en las últimas décadas y, al no hacerlo, yerra en la identificación de las causas de la crisis actual; a saber: **no es la falta de aplicación de las recomendaciones privatistas sino su avance lo que ocupa un lugar central en explicar la decadencia actual de la universidad pública**³⁹.

4.1. *Críticas al diagnóstico*

Escasez presupuestaria

Prácticamente todas las voces que defienden la privatización toman la falta de presupuesto para la educa-

³⁷ Como desarrollamos en la sección 1, se mencionan la falta de calidad académica, las deficiencias en la producción científica, las limitaciones para el acceso de los sectores de menores recursos, el alto nivel de deserción de los estudiantes, entre otras calamidades.

³⁸ En un documento del año 2000, incluso el Banco Mundial reconoce el carácter brutal del ajuste sufrido por las universidades de los países en desarrollo: “Durante las dos o tres últimas décadas (...) se focalizó la atención en la educación primaria. (...) Esto ha llevado a dejar de lado la educación secundaria y terciaria, llevando la educación superior a un peligroso estado en muchos -si es que no en la mayoría- de los países en desarrollo. Con muy pocas excepciones notables, está subfinanciada por los gobiernos y donantes” (Banco Mundial, 2000, citado en Coraggio et al., 2001, p. 17).

³⁹ Se registra un comportamiento similar en los sectores más ortodoxos en relación con las explicaciones ofrecidas a la actual crisis económica argentina: con independencia del grado de avance en la implementación de las recetas neoliberales, estos sectores atribuyen el origen de la crisis a la insuficiencia de las reformas aplicadas.

ción superior como un dato de la realidad, como algo evidente, inmutable e incuestionable. Algunas veces simplemente se afirma que el presupuesto es escaso, en otras se lo muestra como un problema de asignación relativa. Con tono afectado -y paradójicamente populista- se afirma que financiar a la universidad pública implica desviar partidas destinadas a fines de mayor prioridad, como la alimentación, la vivienda, la educación básica, la salud. Una variante un poco más sofisticada señala la gratuidad y la ausencia de cupo como un verdadero derroche de dinero, con la apelación al sentido común: "para qué queremos pagar la formación de tantos médicos, si después quedan desocupados".

Basta con una mínima revisión de la forma en la que se asigna el presupuesto nacional para objetar este argumento. El estado argentino no se distingue precisamente por su capacidad de asignar los fondos con arreglo a las necesidades de la sociedad, y menos todavía por sus inclinaciones

hacia la planificación económica, en ningún área. **Los fondos no están inapelablemente ausentes, sino que justamente son empleados para fines ajenos al desarrollo económico y social.** Este hecho queda palmariamente demostrado cada vez que debido a la presión política, empresaria o popular, el gobierno se ve obligado a otorgar concesiones bajo la forma de partidas presupuestarias⁴⁰. En términos estrictos, tampoco el tamaño total de los fondos públicos es absolutamente fijo, ya que, por ejemplo, se podrían aumentar los recursos disponibles combatiendo seriamente la evasión o gravando con alícuotas mayores las ganancias y los dividendos.

Un análisis pormenorizado de la distribución del presupuesto público pone de manifiesto que no es justamente el gasto en educación superior el que se encuentra sobredimensionado⁴¹. En numerosos países, desarrollados o no, el presupuesto universitario público considerado como proporción del PIB, en términos absolutos o

⁴⁰ La reciente licuación de pasivos por más de US\$ 18.000 millones corrobora la existencia de fondos para ciertos fines, pero no para otros. Durante la década pasada, por su parte, algunas erogaciones sirven de ejemplo de la existencia de voluminosos fondos para ciertos usos: los pagos de la deuda externa, las frecuentes transferencias hacia las empresas privatizadas, los fondos reservados y los "retornos" en las contrataciones públicas, entre otros.

⁴¹ El gasto consolidado en educación superior y universitaria en la Argentina representó aproximadamente un 0,7% del PIB en promedio durante la década de los '90. Este porcentaje es sustancialmente menor que el de los países de la OCDE y el de los principales países de América latina, que en promedio alcanza un 1,3% (FIEL, 2000). Otra manera de realizar una comparación internacional es a través del indicador de gasto corriente por alumno expresado en porcentaje del PBN *per capita* para la educación superior. En 1995, este porcentaje era del 17% en la Argentina, del 21% en Chile y del 28% en el Uruguay. La comparación respecto de países desarrollados es más dramática: este indicador era del 44% en el Reino Unido, 24% en Francia y 21,8% en Alemania para el mismo año (UNESCO, 1998). Incluso FIEL (2000), utilizando sus propias cifras, reconoce el bajo gasto por alumno ajustado por PIB *per capita* en la Argentina, al que atribuyen un porcentaje del 27% contra el 50% del promedio.

medido por estudiante, es sustancialmente mayor⁴².

Respecto de la cantidad óptima de graduados, difícilmente podría arrojarse la capacidad de proyectar la cantidad de profesionales de cada área necesarios para el desarrollo, un estado que ha demostrado su ineptitud para la planificación de todo tipo. El mercado, por otra parte, sólo brinda señales vinculadas con las necesidades solventes de corto plazo, lo que de modo alguno constituye un criterio válido para estas decisiones. Por otra parte, no puede afirmarse sin cinismo que, por ejemplo, "sobran médicos" en una sociedad en que las necesidades de salud se encuentran por completo insatisfechas: parece más cierto afirmar que no sobran médicos, sino que faltan recursos públicos para salud.

Por otra parte, el recurso de contraponer el gasto en educación superior con el gasto en educación básica o en salud, como si fueran dos objetivos excluyentes, es un recurso ideológico que pretende forzar una elección en-

tre el gasto en sectores sociales mutuamente necesarios. La mera formulación de esta falsa disyuntiva revela la orientación primariamente fiscalista de quienes pregonan el arancel⁴³. Este énfasis en el peso que representa la educación superior para las finanzas públicas pone al descubierto que en muchos casos el **verdadero objetivo del arancel no es mejorar el sistema universitario sino recaudar fondos para que el estado pueda desentenderse de esta obligación**⁴⁴.

La historia argentina muestra que cuando el presupuesto universitario fue suficiente, la universidad pública y gratuita fue capaz de ofrecer una formación de calidad a conjuntos crecientes de la población. De hecho, aquellos países que priorizan el financiamiento de la educación superior están reputados como los de mayor excelencia en este campo. No hay un problema natural en el hecho de que la universidad sea financiada por el estado íntegramente, lo que implica que no es ésta la premisa sobre la que debe basarse la discusión.

⁴² Un indicador comparado es el de gasto por alumno, que adopta valores bajos en nuestro país en términos internacionales. En la Argentina, según un documento publicado por el Ministerio de Economía en 1999, el gasto anual por alumno universitario era de US\$ 1.618, relativamente bajo comparado con los US\$ 2.018 que se destinan en España, los US\$ 3.976 que se gastan en Alemania, o los US\$ 8.724 de EUA (citado en Coraggio et al., 2001). Vale tener en cuenta que el valor en dólares correspondiente para la Argentina se verá considerablemente disminuido en 2002, debido a la fuerte devaluación que sufrió la moneda local.

⁴³ De hecho, la evidencia revela que la Argentina no destina una parte excesiva de su gasto educativo a la educación superior. Una revisión comparada del porcentaje que representa el gasto en educación superior dentro del total de los gastos corrientes en educación muestra que la Argentina destinó en 1995 un 17,6% a la educación superior. En ese mismo año Chile destinó el 18%, el Uruguay el 27%, Alemania el 21,8%, el Reino Unido el 23% y EUA el 23,3%. Francia muestra un porcentaje más bajo para este año: 16,5%. (UNESCO, 1998).

⁴⁴ La transferencia a las provincias de la educación básica primero, y media más adelante, es un ejemplo revelador de cómo tras el discurso de la calidad, la eficiencia, la equidad y la participación se esconde el imperativo del ahorro de presupuesto nacional.



Inequidad

El segundo eje sobre el que se basan las posiciones privatizadoras se centra sobre el supuesto carácter regresivo de la universidad pública y gratuita. En pocas palabras, se sostiene que a la universidad la mantienen los pobres mientras la aprovechan los ricos.

Empecemos por el principio: en primer lugar, no es cierto que los estudios sean hoy gratuitos. Aun sin tener en cuenta los múltiples aranceles que paulatinamente fueron estableciendo las autoridades, el estudiante tiene que afrontar diversos gastos, prohibitivos para los sectores de menores ingresos. Completar una carrera universitaria requiere disponer de presupuesto para transporte, materiales de estudio, diversos trámites o certificados arancelados y el particularmente gravoso “costo de oportunidad” que implica limitar las horas de trabajo. Tal como están planteadas, ciertas carreras son directamente incompatibles con una jornada de trabajo extendida, habitual en las actuales condiciones de flexibilización del mercado laboral. Este factor, generalmente pasado por alto, explica muchas veces la imposibilidad de acceder a estudios de importantes franjas de la población en edad de hacerlo. **De hecho, el problema de la universidad actual no es tanto por qué concurren los que efectivamente lo hacen, sino las condiciones que impiden que sea aún más masiva.**

Es cierto que los sectores de menores ingresos no acceden a la universidad, pero esto no se debe al hecho de que no está arancelada (lo que, evidentemente, sólo facilita su acceso) sino a la conjunción de múltiples razones, la mayoría de carácter extrauniversitario, que imponen límites a su ingreso a este sistema de educación. En particular llama la atención la baja tasa de graduación del secundario respecto del total de población en edad típica de graduación que posee nuestro país: 37% (OCDE, 2000)⁴⁵. Esto implica que un 63% de la población en edad típica de comenzar estudios universitarios ni siquiera ha terminado sus estudios medios. Entre otros factores que restringen el acceso pueden mencionarse: las falencias de la educación inicial y media, los imperativos de generar ingresos (por exiguos que sean) y la incapacidad económica de afrontar los gastos asociados con la educación universitaria. Por lo tanto, no es cierto que *por definición* la universidad pública sólo atienda a los sectores superiores y medios. Esto tiende a ser así en un país crecientemente pauperizado, con un sistema educativo básico desfinanciado e ineficaz, y que excluye a masas crecientes de su población no sólo del sistema educativo, sino cada vez más de todo mecanismo de integración social. La introducción de aranceles y limitaciones al ingreso solamente acentuaría el carácter restringido de la universidad actual.

⁴⁵ La comparación internacional confirma esta situación incluso en relación con otros países latinoamericanos. La tasa de graduación del secundario respecto al total de la población en edad típica de graduación es del 38% en el Brasil y del 52% en Chile, aunque del 30% en México. Si comparamos esta tasa con la de los países en desarrollo encontramos una diferencia sustancial: la más alta tasa es la del Japón, con un 96%. Le sigue Alemania con el 93%, Francia con el 87%, EUA con el 74% y Canadá con el 72%. (OCDE, 2000).

A la vez, al aseverar que a la universidad sólo concurren personas de ingresos medios altos y altos, el diagnóstico neoliberal vuelve a apartarse de la realidad. **Antes que nada se incurre en un error al identificar el nivel de ingreso de los estudiantes con el de sus padres.** El período que va de los 18 a los 25 años de edad coincide en nuestra sociedad con el de la independización de los jóvenes con respecto a sus familias de origen; lo que convierte en error de cómputo el hecho de considerar la situación económica de éstos y aquellos como análogas, suponiendo un grado de dependencia económica incluso más allá de lo que la ley establece como dependencia civil (Lo Vuolo, s/f). En todo caso, esta práctica puede ser adecuada para los sectores más acomodados⁴⁶, ya que es habitual que los jóvenes no accedan al mercado laboral sino hasta completar sus estudios, totalmente solventados por los padres. Sin embargo, un estudio de la realidad de los estudiantes de las universidades públicas argentinas revela que en muchos casos los estudios son desarrollados como actividad complementaria al trabajo de tiempo parcial o completo⁴⁷. En efecto, la gran masa de los estudiantes universitarios tiene la necesidad de trabajar para solventar los múltiples componentes

no gratuitos de su educación superior⁴⁸. **Por lo tanto, está a la vista la escasa capacidad adquisitiva de la mayoría de estos ciudadanos cuando se considera sus ingresos en lugar de los de sus padres.** Esto implica que incluso los aranceles “moderados” que algunos sectores sugieren para la universidad pública resultarían un gasto elevado para la mayor parte de los estudiantes si consideramos sus verdaderos ingresos como ciudadanos emancipados.

La acusación de inequidad está basada esencialmente sobre la supuesta regresividad del gasto universitario. Para cuestionar este argumento es necesario examinar la cuestión de la regresividad desde un doble punto de vista: el de la generación y el del gasto de los recursos públicos.

Respecto del origen de los fondos públicos destinados a la universidad, el diagnóstico privatizador condena el hecho de que ésta esté solventada esencialmente por los contribuyentes más humildes. Como se acepta generalmente que el sistema impositivo argentino se caracteriza por una marcada regresividad, el financiamiento universitario se concentra en las capas de menores ingresos. Nuestra crítica no puede de ningún modo negar la veracidad de este argumento. Sin embargo, cabe denunciar la falacia *pars*

⁴⁶ De estos sectores más favorecidos, dicho sea de paso, provienen gran parte de los defensores de la privatización.

⁴⁷ En el caso de la UBA el Censo de Estudiantes 2000 reveló que las dos terceras partes de los estudiantes trabajan durante sus estudios. La mitad trabaja más de 35 horas semanales y el 27% trabaja entre cuatro y seis horas diarias. El 27,8% afirma que su fuente principal de ingresos es su trabajo y el 37,3% afirma que su fuente es su trabajo personal más el aporte familiar (Mollis: 2001, 64). Dentro de los estudiantes que no trabajan debe destacarse la influencia del fenómeno del desempleo, especialmente elevado para ese segmento de edad (14%, según EPH 1999 onda octubre) .

⁴⁸ Con la excepción de algunas carreras particulares que, como fue mencionado, exigen dedicación de tiempo completo, lo que limita la posibilidad de que los estudiantes trabajen paralelamente a sus estudios.

pro toto en la que reposa⁴⁹. Es cierto que la universidad está solventada por los pobres, pero cuando aproximadamente la mitad de la recaudación fiscal proviene de impuestos al consumo, mientras los recursos provenientes de impuestos proporcionales a la riqueza es exigua, desde el avión presidencial hasta el último de los papeles membretados que utiliza el sector público es solventado por los pobres. **En rigor de verdad, todo gasto en el que incurra el estado argentino, está financiado mayoritariamente por los grupos de menores ingresos.** Si esta acusación le cabe a la educación superior, antes le corresponde a otros gastos superfluos, a los dineros apropiados de manera ilegal, a los sobrepagos que históricamente le pagó el estado a los grupos económicos locales -devenidos en *lobbistas* de la privatización de la universidad- en fin, a cualquier erogación del estado. **La cuestión no es que la universidad sea regresiva, sino que el sistema impositivo nacional lo es, y es allí donde deben realizarse transformaciones fundamentales.** La pretensión de manchar con esta culpa a la educación superior y pretender que en ese ámbito se dé solución a lo que en el nivel global cada vez se agrava más, muestra la arbitrariedad de los que defienden la privatización, que por otra parte pocas veces se muestran preocupados por el carácter regresivo de la recaudación⁵⁰.

Desde el punto de vista del gasto, el argumento neoliberal sostiene que la universidad pública es regresiva debido a que los beneficiarios del gasto público en educación superior son exclusivamente los estratos medios y altos. Este argumento se sustenta sobre una visión que considera únicamente la formación universitaria desde una perspectiva individual; cuestión que discutiremos más adelante. Más allá de eso, el argumento puede cuestionarse a partir de la simple observación de la información correspondiente a la distribución del ingreso (Encuesta Permanente de Hogares, mayo 2001). A la universidad no acceden exclusivamente los estratos privilegiados; por lo contrario, se observa que un 15% del total de los estudiantes pertenece a los hogares ubicados en los primeros tres deciles en términos de ingreso familiar *per capita*⁵¹, es decir, hogares que tienen un ingreso *per capita* promedio de \$ 74⁵². Es cierto que a la universidad acude una mayor proporción de alumnos que pertenecen a los estratos de ingresos medios y altos, sin embargo, **dicha asimetría es considerablemente menor a la que existe con respecto a los ingresos de la población en general.** En efecto, mientras que el decil de menores ingresos obtiene tan sólo el 1,4% de los ingresos totales, un 2,6% de la población universitaria corresponde a dicho decil. El decil de mayores ingresos, por su parte, acapara el 35% de los ingresos totales de la población, aunque sólo el 13,1% de

⁴⁹ Esta falacia consiste en tomar una parte por el todo.

⁵⁰ En la práctica los funcionarios afines con las posiciones privatizadoras tienden más bien a reforzar la marcada injusticia del sistema impositivo cada vez que tienen oportunidad de hacerlo.

⁵¹ Los primeros tres deciles agrupan al 30% de hogares con ingresos más bajos.

⁵² A marzo de 2001

la población universitaria⁵³. En la Argentina, el acceso a la universidad es más homogéneo que la distribución del ingreso. Como vemos, el argumento de la regresividad de la universidad debe ser relativizado sobre la base del fundamento empírico.

Por otra parte, como habíamos señalado, la educación superior no es apropiada íntegramente de manera individual y privada, sino que posee una función relevante y necesaria para el desarrollo económico y social (como exponemos en el siguiente apartado), entonces el gasto universitario educativo no puede en ningún sentido ser entendido como un beneficio exclusivo de los que asisten a la universidad. **Por lo contrario, al igual que otros gastos sociales, el gasto en educación superior ofrece un beneficio para la sociedad en su conjunto.**

Apropiación individual y privada de los frutos de la educación universitaria

En tercer lugar, la caracterización neoliberal sostiene que todos los frutos de los estudios universitarios son disfrutados individualmente por el estudiante, que recibirá mayores ingresos en su futuro profesional. Esta apropiación privada es la que justificaría el arancelamiento de los estudios. Por empezar, se aplica aquí nuestra crítica general a este diagnóstico. Es

cierto que si la formación, tal como ha ocurrido cada vez más en los últimos tiempos, toma un cariz unilateralmente profesionalista abandonando por completo su contenido crítico y social, la hipótesis de la apropiación individual del esfuerzo público se asemejará cada vez más a la realidad. Se ve entonces que más que tratarse de un diagnóstico fiel de la universidad tal cual es, se trata de una anticipación de lo que la privatización traería consigo; es, pues, una expresión de deseo, dado que éste es el lugar que se reserva para la educación pública adaptada por completo a la demanda del mercado.

Los beneficios de la educación superior no son sólo apropiados privadamente sino que, fundamentalmente, son distribuidos hacia el conjunto de la sociedad a través de la formación de profesionales que satisfacen necesidades sociales, y de la generación de ciencia, tecnología y pensamiento crítico, esenciales para el desarrollo económico y social de cualquier país⁵⁴.

Por otra parte, en el caso de que, efectivamente, los egresados de la universidad obtuvieran al graduarse ingresos particularmente elevados, es razonable esperar que, en el marco de una estructura impositiva progresiva, esos egresados sean gravados en función de los ingresos y ganancias que generen. No es claro por qué, en-

⁵³ La información sobre estudiantes universitarios incluye también a los que asisten a universidades privadas. Si pudiera discriminarse a los estudiantes de universidades públicas, la asimetría resultante sería incluso menor.

⁵⁴ Este tema será abordado en un documento en elaboración. Sin embargo, vale una aclaración: desde ya, los beneficios sociales de la educación superior no se logran con cualquier tipo de formación, por lo que la discusión sobre los contenidos y las formas de la enseñanza que se ofrecen en la universidad pública está netamente vinculada con su función social y su potencial transformador.

tonces, se debe aplicar un arancel que implicaría un no recomendable caso de doble imposición. A la vez, si bien es esperable que quienes acceden a la universidad gocen de mayores ingresos en el futuro, en un país con creciente desocupación, subocupación e inestabilidad de ingresos, esta suposición no se impone como una férrea ley general. **Por lo tanto, no reviste ningún sentido económico gravar una base imponible (los ingresos futuros) que no existe aún y que, de hecho, se presupone.**

Un sencillo ejemplo muestra que aun hoy, en la medida que los ingresos del graduado se incrementan, éste “paga” al estado sus estudios por la vía de sus contribuciones, y si sólo lo hace lentamente es debido a la mencionada regresividad del sistema impositivo. Este argumento reafirma la necesidad de colocar el foco en la reforma del sistema impositivo, el cual debería estar destinado a gravar ingresos y ganancias y no los estudios universitarios. Los ingresos promedio de un graduado universitario, según la Encuesta Permanente de Hogares (onda mayo 2001) ascienden a \$ 1.224, mientras para un secundario completo llegan sólo a \$ 416. El diferencial en lo que aportan al sistema impositivo entre los 25 y los 65 años de edad (sin contar cargas patronales, ni seguridad social) es, en valor actual, de \$ 34.739.

Adicionalmente, se debe tener en

cuenta que al gravar -mediante un arancel- los mayores ingresos que los estudiantes tendrían en el futuro por la posibilidad de dedicarse a actividades o profesiones más rentables, se condicionaría la elección de estos profesionales, obligándolos a inclinarse por ese tipo de actividades y alejándolos de otras que tal vez sean menos rentables, pero necesarias y útiles para la sociedad.

Ineficiencia y falta de calidad

Por último nos dedicaremos a cuestionar las acusaciones de baja calidad, ineficiencia y alta deserción que pesan sobre la universidad pública. Entendemos y sostenemos aquí que la privatización no asegura de ningún modo una mejora en la calidad, ni la superación de los problemas que actualmente aquejan a la universidad. En este sentido es indicativo que la mayoría de las universidades privadas no se caracterizan por el elevado nivel académico, en especial las de mayor matrícula y cuota más accesible. **Más allá de las peripecias que le tocó atravesar, la universidad pública argentina conserva en muchos campos el primer lugar en calidad educativa.** Esta ventaja se observa simplemente leyendo los avisos clasificados de los diarios de mayor circulación: en ellos se nota la preferencia por los estudiantes o graduados de la universidad pública⁵⁵. Una de las claves de este alto nivel acadé-

⁵⁵ De hecho, un estudio reciente realizado por la consultora MORI y publicado en la Revista Mercado ratifica esta afirmación: la UBA encabeza claramente la lista de preferencias de las cincuenta empresas consultadas en las áreas de Administración, Tecnología, Sistemas y Marketing (Mercado N° 973, 1998, citado en Mollis, 2002, p. 105). Lo interesante de este estudio -a pesar de las limitaciones que por tratarse de una encuesta presenta- es que la UBA se mantiene como la preferida en carreras en las que, por ser más comerciales y no requerir altas inversiones en infraestructura para su enseñanza, se podría suponer que el sector privado se encuentra especialmente preparado para “competir”. La brecha entre la formación privada y la pública es aún mayor

mico mantenido por las universidades públicas es la estrecha relación entre investigación y docencia. Sólo la universidad pública que actúa -y debería hacerlo aun en mayor medida- al margen del imperativo del lucro, puede dedicar sus capacidades a la investigación básica independiente. En síntesis: todo el argumento se sostiene en las comparaciones cuantitativas entre universidades públicas que mantienen hasta cierto punto su excelencia *vis à vis* de universidades privadas que, salvo contadas excepciones, se caracterizan por su pobre nivel académico, la ausencia de investigación y la primacía de los objetivos comerciales por sobre las consideraciones científicas.

En lo que refiere a la llamada eficiencia, la obsesión por encontrar medidas cuantitativas del desempeño de las instituciones condujo a los autores de matriz neoclásica a diseñar indicadores de eficiencia fácilmente cuestionables. Uno de los favoritos es el que busca medir la eficiencia mediante la relación entre matrícula y egresados. La cantidad de recibidos en relación con los inscriptos es más baja para la educación pública universitaria que para la educación privada⁵⁶. El costo atribuible a cada uno de los pocos graduados es en cambio sideral en

términos relativos, lo que se atribuye a ineficiencias propias de la administración pública que provocan la deserción y una mayor duración real de las carreras.

No hace falta calar muy hondo para percibir la superficialidad, por no decir la ignorancia, propia de quienes aplican estas medidas simplistas. En primer lugar se omite aquí que, entre otras cosas, el índice de la cantidad de graduados por estudiante guarda relación también con el grado de exigencia que tiene la institución educativa, el tipo de formación ofrecida y la extensión de las carreras. **En este sentido, el indicador graduados/estudiantes podría entonces ser leído ya no como una medida de la (in)eficiencia de la institución, sino como un indicador de la exigencia de la misma.** Y aquí se llegaría a la conclusión de que las instituciones privadas universitarias tendrían menor grado de exigencia (hecho poco cuestionado en el país para la mayor parte de las instituciones) y por lo tanto, menor calidad de sus graduados. El hecho de que se gaste más por cada graduado no puede de ninguna manera interpretarse en sí mismo como ineficiencia, cuando no se evalúa su calidad⁵⁷.

en disciplinas como ciencias médicas o exactas, en las que el prestigio en investigación y nivel académico de las universidades nacionales, en particular de la UBA, es incomparable con el de cualquier universidad privada.

⁵⁶ Efectivamente, la relación egresados-alumnos es mayor en las universidades privadas: con el 15,1% del total de alumnos del sistema, generan el 24,6% de los egresados (Coraggio et al., 2001).

⁵⁷ A la vez, una revisión de la distribución de los graduados de carreras de grado según ramas de estudio en las universidades públicas y privadas, revela que en las últimas el porcentaje de graduados de carreras más costosas (desde el punto de vista de los recursos tecnológicos y de infraestructura requeridos para la enseñanza) es mucho menor. Ello explica parte del mayor gasto por graduado de las universidades públicas. Mientras que en las universidades públicas el porcentaje de graduados de carreras más costosas (ciencias de la salud, ciencias básicas y aplicadas) es del 50% sobre el total de graduados, en las privadas sólo llega a el 25% de los que se reciben (Ministerio de Educación, Anuario 1998).

Por otro lado, la evidencia empírica cuestiona la supuesta mayor eficiencia de las universidades privadas al analizar el índice de duración media de las carreras. En efecto, la realidad no muestra lo que esperaríamos encontrar el diagnóstico privatizador: este índice no presenta grandes diferencias entre las universidades nacionales y las privadas, ya que los promedios son de 1,56⁵⁸ y 1,42⁵⁹, respectivamente (Coraggio et al., 2001).

Con respecto a la alta deserción que experimenta la universidad pública, esta no es atribuible únicamente a la supuesta falta de eficiencia interna de la universidad, sino que es consecuencia de aspectos extrauniversitarios tales como la pobre calidad de la educación básica y la urgente necesidad de generar ingresos de una parte creciente de la población estudiantil. A la vez, la escasez presupuestaria impone sobre los estudiantes condiciones de cursada difíciles de sobrellevar para quienes poseen una base educativa más frágil y menor tiempo disponible para su formación, expulsando de forma selectiva a los más vulnerables. Por último, la falta de recursos y políticas para retener a estos alumnos con mayores dificultades es lo que explica la mayor deserción.

Como mencionamos anteriormente, el indicador de gasto por graduado se

utiliza frecuentemente, mientras suele evitarse el de gasto por estudiante, que muestra niveles sustancialmente menores para las universidades públicas. En estrictos términos neoclásicos debería festejarse la mayor eficiencia de las últimas. El hecho de que este indicador se omita, pone de manifiesto una nueva arbitrariedad de la estrategia privatizadora al momento de calificar la eficiencia de la universidad pública: un alto gasto por graduado es signo de ineficiencia pero un alto gasto por estudiante no lo es⁶⁰.

El tomar al graduado como la unidad de medida por excelencia de la “productividad” de la universidad se sustenta sobre una visión (limitada) de la educación superior, según la cual toda formación que reciba un estudiante carece por completo de valor social mientras no sea coronada con la obtención de su diploma. Por lo tanto, el pensamiento neoclásico sostiene implícitamente que un estudiante que no obtiene su diploma simplemente perdió su tiempo y, en términos del erario público, significó un derroche de recursos. **Sin embargo, si el propósito de la educación universitaria es la formación y el aprendizaje no sólo hay que considerar los conocimientos adquiridos por aquellos que se gradúan, sino por todos aquellos que transitaron por la universidad.** La evidencia revela que el

⁵⁸ Esto implica que la duración media de las carreras es de un 56% más de lo teóricamente planteado. En el caso de las universidades nacionales no se incluye a la UBA por falta de datos.

⁵⁹ Este índice es levemente inferior al de las universidades públicas. Sin embargo, como aclaran Coraggio et al. (2001) en algunas universidades privadas con pocos alumnos se observan promedios muy bajos (Austral, Adventista del Plata, Maimónides, San Andrés, Di Tella), pero estos casos son más bien la excepción que la regla.

⁶⁰ Los privatizadores omiten mencionar además que gran parte de este ahorro de recursos en la universidad pública, reflejado en el bajo gasto por estudiante, se carga sobre las espaldas de la mayoría de los trabajadores docentes y no docentes que perciben sueldos míseros, cuando reciben remuneración alguna.

hecho mismo de poseer estudios universitarios parciales ofrece a los estudiantes la posibilidad de obtener diferenciales de ingresos a través de empleos a los que no podrían acceder sin esta calificación. Al mismo tiempo, la sociedad en su conjunto resulta beneficiada con un estudiante que ha recibido una mayor y mejor formación.

Por último, el “producto” de la educación pública universitaria no puede computarse teniendo únicamente en consideración los títulos emitidos. No sólo los estudiantes formados parcialmente, sino una multiplicidad de tareas vinculadas tanto con la investigación como las tareas de extensión hacia la sociedad forman parte de los pilares y objetivos de la universidad. El discurso privatizador desdeña estos objetivos, que obviamente no son los suyos.

En suma, dejar cualquier aspecto de la política educativa en manos de quienes únicamente buscan maximizar estas relaciones cuantitativas sería directamente desastroso, corriendo el riesgo de la reducción arbitraria de la duración de las carreras para mejorar la “eficiencia” (como ya se hizo en la Facultad de Económicas de la UBA) o de la eliminación de los exámenes finales para acrecentar la emisión de títulos, entre otros riesgos.

4.2. Críticas a la propuesta⁶¹

A partir del diagnóstico que afirma -falsamente, como mostramos- que la universidad pública y gratuita es necesariamente inequitativa, ineficiente y de mala calidad, se articula una propuesta cuya virtud es justamente la de poner a la universidad en línea con esos abstractos principios. Esta pro-

puesta consiste antes que nada en el arancelamiento de los estudios universitarios. Se agrega además la instrumentación de un sistema de becas y créditos subsidiados. Se presenta la privatización como la panacea.

En primer lugar la historia reciente se encargó de echar por tierra todas las ilusiones creadas en torno de la virtud intrínseca de la actividad privada. La experiencia de la privatización de los servicios y empresas públicos en el país dejó un abultado saldo negativo. Poca eficiencia puede predicarse de un sistema que opera con tarifas en algunos casos récord en términos internacionales, sostiene monopolios artificiales basados sobre un proceso de permanente -y cuestionable- renegociación y extensión de los plazos contractuales, incumple abiertamente los compromisos y plazos de inversión, y se encarga de trasladar al estado los costos mientras sostiene ganancias millonarias. En términos de equidad los resultados no fueron mejores: recurrentes reducciones de personal, limitación del servicio, financiamiento de la inversión mediante el aumento anticipado de las tarifas, desprotección del usuario, entre otros. A la vez, resulta sorprendente que los sectores privatizadores, tan afectos a criticar al estado por su incapacidad operativa, confíen ciegamente en su capacidad para la adecuada negociación y necesaria regulación de las actividades privadas. Particularmente cabe mencionar la manifiesta incapacidad de regular la actividad de las empresas privatizadas. No se comprende cómo la privatización de la universidad estaría exenta de estas desgracias.

⁶¹ Tal vez resulte redundante aclarar que no compartimos ninguno de los aspectos de la propuesta que, sin embargo, nos dedicaremos a refutar en sus lineamientos centrales.

Finalmente nos preguntamos por qué en ninguno de los estudios a favor de la privatización encontramos alguna reflexión sustancial sobre el nivel actual de la gran mayoría de las universidades privadas y la persistencia de un relativo buen nivel en las públicas (a pesar del continuo ajuste). En rigor de verdad, esta comparación es realizada en ocasiones, pero se limita al análisis de indicadores económicos sumamente restrictivos como los de eficiencia y equidad.

Arancel

En general las propuestas evitan el espinoso tema del monto del arancel. En los medios de comunicación suele hablarse de una magnitud mínima, casi simbólica. **Recorriendo la experiencia internacional y realizando unos simples cálculos puede concluirse que un pequeño arancel no implicaría cambio alguno en el fi-**

nanciamiento público: con un arancel de \$ 30 mensuales por estudiante se lograría recaudar en un año tan sólo un 5% del presupuesto total asignado en la actualidad, lo que torna esta propuesta a todas luces incapaz de resolver la escasez presupuestaria⁶². Pese a pintarlo como una fuente de financiamiento, aun con cuotas altas, como es el caso del Reino Unido⁶³ o EUA⁶⁴, el sistema educativo no puede prescindir del aporte público, si lo que se busca es la excelencia. De este modo, gran parte de los motivos por los que se implementaría esta modalidad se revelan como simples excusas. Por lo tanto, todos los rebuscados argumentos en favor del arancel no dejan dudas sobre el verdadero destino que tendría la contribución de los estudiantes: sustituir *progresivamente* el aporte público que por decisión política los gobiernos no están dispuestos a sostener.

⁶² Puede realizarse una proyección del presunto arancel sobre la base de una cuota de \$ 30 mensuales por estudiante (durante los 9 meses de cursada). Este monto se corresponde con las habituales propuestas de arancel "accesible". Consideramos la hipótesis de que "sólo pagan los que están en condiciones de hacerlo", lo que podemos asimilar a aquellos estudiantes que se encuentran en un decil de ingreso que representa un ingreso familiar *per capita* superior a \$ 161 (promedio del cuarto decil). Según la información brindada por la Encuesta Permanente de Hogares, onda octubre de 2000, el porcentaje de alumnos que se encuentra en dichas condiciones es del 79,7% (ese valor está en realidad sobreestimado, ya que la EPH no permite identificar a los estudiantes que asisten a las universidades privadas, que tienen en promedio ingresos mayores; el porcentaje de alumnos en universidades públicas, con ingresos superiores a \$ 161 es entonces menor al mencionado). Teniendo en cuenta un grado de incobrabilidad razonable (estimada en el 15%) y los gastos correspondientes a la administración del arancel (al menos 5% del monto) la recaudación resultante no sería superior a los \$ 160 millones, lo que representa un magro 5% del presupuesto destinado a las 36 universidades nacionales en 1998.

⁶³ En este país, por ejemplo, fueron introducidos en 1997 altos aranceles universitarios. Así y todo, no representan más del 25% del costo promedio por estudiante (Haberfeld, 2001 en Coraggio et al., 2001).

⁶⁴ Los aranceles en este país representan un porcentaje relativamente bajo respecto del aporte estatal, incluso a pesar de su reciente aumento: la participación de aranceles subió del 15,5% en 1980 al 24% en 1997, por la caída del aporte estatal (FIEL, 2000).

Imponer un arancel al estudiante con el pretexto de hacer más progresivo el sistema universitario es un verdadero despropósito. Basándonos sobre el argumento ya expuesto resulta evidente que la potencialidad económica de los jóvenes de alrededor de 20 años es mínima, más aun cuando tomamos en consideración las cifras de desempleo para ese segmento de edad. **Si el planteo es reemplazar (o complementar) el sistema impositivo -que no grava de modo proporcional los ingresos y patrimonios de los padres de los estudiantes-, entonces la ineficiencia es palmaria.** Incluso desde la perspectiva neoclásica más cerrada queda claro que crear un nuevo impuesto, generar una nueva estructura de recaudación, nuevos costos de administración y obtención de información, nuevas medidas en contra de la evasión y de seguimiento de deudores alejaría todavía más al sistema en su conjunto de la buscada eficiencia.

Si la preocupación es la regresividad del sistema impositivo, bastaría con gravar rentas, ganancias e ingresos altos. Resulta a todas luces más racional y eficiente concentrarse en la reducción de la evasión y elusión de los impuestos ya existentes, en lugar de agregar un arancel con el supuesto objetivo de que los “ricos” solventen la universidad. De hecho, el resultado de la política de arancelamiento acentuaría el carácter regresivo del gasto público ya que provoca-

ría que los “ricos” ya no paguen a través de sus impuestos la educación universitaria (y los demás servicios sociales) de todos los jóvenes sino solamente la de sus propios hijos, quienes se verían directamente beneficiados por los estudios universitarios consolidando de esta manera su diferenciación económica y social.

Calidad

En cuanto a las mejoras de calidad que la privatización promete, es propio de la miopía de este discurso centrarse exclusivamente sobre la dimensión económica del problema ignorando la complejidad de sus diversos aspectos. En particular, el pensamiento privatista ignora que la imposición de aranceles posee un negativo impacto sobre la calidad al imponer distorsiones en la lógica educativa tanto desde el punto de vista del alumno como del docente. El vínculo docente-alumno se mercantiliza, transformando a los alumnos en clientes y a los docentes en empleados, relación que condiciona su accionar. Los efectos extremos que esta transformación puede derramar sobre la calidad de la enseñanza son transparentes en algunas de las universidades privadas argentinas, en las que se da instrucciones precisas a los docentes en lo referido a la política de evaluación, nivel y exigencia, de modo de que no se reduzca la matrícula⁶⁵.

⁶⁵ Por otra parte, es de público conocimiento en los ambientes vinculados con la educación superior que las instituciones privadas argentinas priorizan (salvo contadas excepciones) las ganancias inmediatas y la capitalización inmobiliaria frente a la búsqueda de calidad educativa. A la vez, no han apuntado a construir una política salarial orientada hacia la captación de profesores de excelencia y el desarrollo de equipos de investigación que dieran sustento a la enseñanza. Más bien se aprovechó la baja remuneración de los docentes públicos como “precio sombra” para abonar también sueldos míseros.

Becas y créditos

En lo que respecta a la propuesta de instrumentar un sistema de becas, este es ideal para fomentar el acceso a la universidad de alumnos con menores recursos en un esquema de educación superior sin restricciones económicas al ingreso, es decir, sin arancel de ningún tipo. En estos casos, el sistema de becas ofrece un subsidio a aquellos estudiantes con dificultades para afrontar los costos involucrados en la educación superior (existentes aun en un sistema sin arancel) tales como los costos de transporte, los materiales de estudio, los apuntes, libros, etcétera.

Sin embargo, la naturaleza del sistema de becas es transformada cuando éste funciona como un mecanismo encubierto de selección. Este es el rol del sistema de becas en el marco de la propuesta privatizadora, en la que rige el arancel y el sistema de becas funciona como complemento. En estos casos, la experiencia indica que estos sistemas no resuelven la desigualdad creada desde el inicio en el sistema educativo, al diferenciar entre quienes pueden, y no, pagar el arancel. En lugar de favorecer la equidad y brindar oportunidades a los más desfavorecidos, los sistemas de becas tienden en estos casos a reafirmar la desigualdad entre quien la necesita y no. Mientras ciertos sectores ingresan directamente a la universidad, los más vulnerables deben someterse a procesos de “demostración de pobreza” que no se les exigen a quienes no requieren financiamiento, cayendo en la *estigmatización*. Este proceso termina remarcando la incapacidad de

sustento del becado, que debe demostrar permanentemente una suerte de gratitud. Es más, la desigualdad es mayor en tanto los becarios que ya cargan con las dificultades propias de su situación deben además sostener un rendimiento extraordinariamente bueno. **No puede hablarse de equidad en un sistema que exige más a los más desfavorecidos, como si debieran demostrar permanentemente que “merecen” la ayuda, mientras es por completo indulgente con los que pueden pagar.**

Los sistemas masivos de becas se caracterizan además por su costosa gestión y elevada exigencia técnica en la administración⁶⁶. Su implementación involucra la evaluación y monitoreo permanentes de miles de potenciales estudiantes. En particular, la posibilidad de ofrecer un sistema de becas transparente e imparcial resulta una exigencia que pocos países del mundo han logrado cumplir. Adicionalmente, por tratarse la Argentina de un país cuya población sufre una alta inestabilidad en los ingresos, la exigencia de actualización permanente de los archivos de los potenciales beneficiarios se torna especialmente relevante si el sistema pretende hacer justicia con todos aquellos que soliciten una beca. Existen a la vez otras limitaciones de carácter técnico (no hay en el país un padrón confiable y actualizado que permita analizar expeditivamente el nivel de ingresos de la familia de un potencial becario) y económico (la evaluación permanente de la capacidad contributiva de los potenciales y efectivos becarios se presenta como altamente costosa). Por último **la implantación de un siste-**

⁶⁶ Resulta curioso que quienes postulan la creación de un sistema de becas eficiente, administrado por el estado, sean los mismos que no se cansan de reiterar la incapacidad absoluta del estado para realizar todas y cada una de sus funciones.

ma de becas con la capacidad para determinar quiénes tienen acceso a ingresar y permanecer en la educación superior implica poner en manos de las autoridades universitarias una herramienta potencial de control ideológico y político de la población estudiantil.

A la vez, en numerosas propuestas se plantea la posibilidad de implementar un sistema de créditos para los estudiantes de menores recursos⁶⁷. Imaginemos simplemente el costo total de la educación de un estudiante que deba afrontar tasas de interés de la magnitud que caracteriza al mercado de capitales vernáculo⁶⁸. Se sugiere operar con tasas subsidiadas, lo que podría terminar en un beneficio adicional para los estudiantes que poseen las garantías suficientes incluso para financiarse en el mercado financiero a tasas no subsidiadas.

Libertad de elección

Para las voces privatizadoras la liquidación de la educación pública responde además al más noble de los fines: restituir la libertad de elección a los estudiantes. En efecto, afirman que el sistema actual limita la posibilidad de optar, ya que el estado subsidia a la universidad pública impidiendo así el desarrollo autónomo de un verdadero mercado competitivo de universidades. Por supuesto que por

detrás de este juicio se esconde una convicción más general según la cual el mercado es la expresión más perfecta de la libertad humana.

Sin adentrarnos en la crítica de esta premisa de carácter marcadamente ideológico, basta con referirnos nuevamente a la reciente experiencia en nuestro país para corroborar que cada nueva privatización de un espacio público realizada en nombre de la libertad del consumidor sólo produce un nuevo monopolio (en los mejores casos un oligopolio) con ganancias extraordinarias aseguradas para los sectores favorecidos. En contrapartida, los usuarios quedan totalmente desprotegidos, permaneciendo incumplidas las promesas de regulación e información por parte del estado, que sistemáticamente se dedica a beneficiar a las empresas a expensas de la población⁶⁹.

En el caso de la universidad, cabe señalar que el actual sistema lejos de limitar la libertad, la promueve, permitiendo a amplios sectores de la sociedad al menos la posibilidad de acceder a los estudios universitarios. **La universidad gratuita significa que el estudiante no tiene que depender ni de sus padres, ni de su capacidad económica, ni de demostrar su condición de pobre para acceder a la formación superior.** Esto amplía realmente su libertad de elec-

⁶⁷ Parecería que los subsidios y becas exceden la "generosidad" de algunos autores, que aunque reivindicar su espíritu igualitario no parecen dispuestos a ofrecer gratuitamente nada a nadie.

⁶⁸ A tasas del 20% anual, habituales para los créditos con garantías, los estudios serían directamente impagables.

⁶⁹ Los ejemplos sobran. Entre ellos podemos citar el cierre de ciertos ramales ferroviarios de pasajeros -equivalente a 40.000 km de red vial- consecuencia de la privatización del sector. Este cierre dejó en la más absoluta desconexión a centenares de pueblos del interior del país, respecto de los cuales parece difícil sostener que su libertad de elección haya crecido.

ción en el sentido de darle la oportunidad de acceder de forma no condicionada a su formación.

No obstante, es cierto que las capas de menores ingresos quedan excluidas de la universidad pero, como mostramos aquí, esta exclusión es previa al ingreso y corresponde mayoritariamente a causas extrauniversitarias. La imposición de aranceles introduciría una nueva limitación para el acceso a la universidad y, en particular, una limitación económica que institucionalizaría en el nivel universitario la creciente segmentación que registra nuestra sociedad. Los aranceles expulsarían definitivamente a quienes no pudiesen afrontar el pago mensual -que como mostramos es una parte importante de los estudiantes, a pesar de las prometidas becas- los que difícilmente tengan "libertad de elegir". Por lo tanto, más que ofrecer nuevas libertades para la elección, la privatización tendría como consecuencia una profundización de las peores tendencias registradas en la actualidad. De hecho, la evidencia empírica durante la última dictadura militar confirma que la instauración de restricciones para el ingreso a la universidad (y no cabe duda de que el arancel es una de ellas) es un mecanismo que tiende a excluir a los miembros de las clases sociales más humildes⁷⁰.

En lo que hace a la diversidad de ofertas educativas, la reciente prolife-

ración de instituciones privadas se encarga por sí sola de desmentir el diagnóstico de la falta de variedad. Una apreciación de conjunto indica que en la oferta privada el nivel académico está altamente correlacionado con el monto de la cuota, lo que no habla precisamente de una ampliación en la libertad sino, por lo contrario, de la íntima asociación existente entre este concepto de libertad y la capacidad económica. Por otra parte, la mayoría de las instituciones se concentra sobre el segmento de las carreras profesionales cuyo dictado insume menores recursos, y con más clara salida laboral, dejando de lado las ciencias básicas así como otras disciplinas fundamentales. Es claro entonces que la privatización estrecharía la oferta educativa restringiendo, una vez más, las posibilidades de elección⁷¹. A la vez, dado que las carreras tendrían aranceles diferenciales, la elección vocacional se vería distorsionada por éstos, volviendo a reducir, en lugar de ampliar, los márgenes de decisión estudiantiles.

Por lo tanto, más que la libertad de elección el valor que parece defenderse a capa y espada es el de la libertad de negocios. O, en otras palabras, la subordinación de la educación universitaria a la capacidad económica de los estudiantes: quienes pueden pagar tienen la libertad de elección asegurada, optando entre las múltiples

⁷⁰ Durante la última dictadura militar se implantaron exámenes de ingreso obligatorios que dieron lugar a un mercado de ofertas privadas de preparación. Estos exámenes se convirtieron en una fuente de negocios que acentuaba las diferencias sociales dejando afuera -de la preparación primero y de la educación pública después- a los más necesitados.

⁷¹ Este efecto ya se vio, por ejemplo, en la provincia de San Luis donde se cerró la oferta de formación docente para nivel inicial y EGB 1 y 2. Hasta hace unos pocos meses, quien quería estudiar para maestro en San Luis, lisa y llanamente no podía, y debía estudiar para profesor de EGB III o Polimodal.

ofertas disponibles; quienes no pueden pagar, en cambio, tienen en ciertos casos asistencialismo educativo para pobres, y en la mayoría, nada.

5. Palabras finales

Este documento se centró especialmente sobre el examen crítico de los argumentos de quienes promueven la privatización de la universidad pública. Hemos puesto de manifiesto, incluso en los propios términos de quienes los sostienen, la debilidad de los argumentos esgrimidos, así como su naturaleza falaz y su escaso sustento empírico. A la vez, hemos mostrado cuáles son los verdaderos intereses políticos y económicos que, escudados tras supuestas verdades científicas, datos objetivos y principios universales, impulsan la privatización de la universidad pública argentina.

Al revisar los intereses concretos que se esconden tras el discurso privatizador, hemos revelado que éstos se encuentran motivados por la necesidad de adecuar la universidad pública a las transformaciones en la dinámica del desarrollo económico de la última década. **Desde esta perspectiva, la privatización de la universidad sería una de las últimas reformas necesarias para concluir el proceso de implantación de las políticas neoliberales en la Argentina.** Esta privatización responde a intereses diversos pero concordantes; entre ellos, podemos mencionar que la intención de arancelar surge de la urgencia por liberar recursos presupuestarios, y de la posibilidad de numerosos nuevos negocios y segmentos abiertos a la explotación privada, que resultan atractivos para todo un conjunto de capitales.

Desde nuestro punto de vista en cambio, terminar con la universidad pública, gratuita y masiva, rematando al mejor postor lo que resta de capacidad crítica y de capacidad de investigación e innovación no condicionada en el país, es sellar a fuego el retroceso que la adopción del neoliberalismo ha impuesto sobre la sociedad argentina. Tal como se hizo con las empresas públicas a comienzos de los '90, se postula que en el caso de la Universidad pública, la única solución radica en su privatización. **Sin embargo, como hemos argumentado, propuestas como la de privatización y arancel no ofrecen salidas reales a los problemas de calidad y falta de financiamiento de la universidad pública.** La privatización de la educación superior implicaría condenar al retraso -si no a su progresiva extinción- la producción científica y la enseñanza universitaria nacionales.

Reviste una urgencia ineludible en medio de la tormenta política, económica y social por la que atraviesa el país comprender los intereses políticos y económicos que se esconden tras el discurso privatizador de la universidad. Del mismo modo, es imprescindible tomar conciencia de la gravedad que conlleva privatizar uno de los últimos reductos con capacidad y potencialidad crítica, científica e innovadora. Ha sido objetivo de este trabajo, aportar ideas que permitan una comprensión cabal de la problemática.

Dejamos para otro documento específico el desarrollo articulado y completo de los argumentos sobre los que se sustenta nuestra defensa de una universidad pública, gratuita, crítica y al servicio de la sociedad. La palabra defensa, no obstante, debe entenderse adecuadamente, en tanto nuestra

posición se aparta de la de aquellos que buscan conservar o (en el mejor de los casos retocar ligeramente) una universidad que como mostramos, es a todas luces anacrónica. **Nuestra propuesta apunta más bien a una profunda refundación de la univer-**

sidad pública, que la coloque a la altura de los desafíos presentes. Esta refundación no puede tener más objeto que poner a la universidad al servicio de la transformación social.

Bibliografía

- Banco Mundial (1999) "Educational change in Latin America and the Caribbean".
- Banco Mundial (2001) "Project: Colombia, Higher education financing reform", Report N° 23524.
- Bour, Enrique (1993) "La descentralización de la educación superior: elementos de un programa de reforma", Documento de trabajo N° 38, FIEL, Buenos Aires.
- Coraggio, J. L. y A. Vispo (comps.) (2001) *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*, Miño y Dávila - CIN, Buenos Aires.
- Experton, W. (1999) *Desafíos para la nueva etapa de la reforma educativa en la Argentina*, The World Bank, september.
- FIEL - CEP (2000) "Una educación para el siglo XXI. Propuesta de reforma".
- Gómez, M. (2001) "Mercado de trabajo e inserción laboral de los profesionales universitarios: ¿al borde de una crisis ocupacional?" en *Estudiantes y profesionales en la Argentina. Una mirada desde la Encuesta Permanente de Hogares*, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Johnstone, B. D. (1998) "Financiamiento y gestión de la enseñanza de la educación superior: informe sobre los progresos de las reformas en el mundo", The World Bank.
- Lindenboim, J. (2001) "Financiamiento de la educación", *Encrucijadas* N° 12, Universidad de Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén (s/f), "Notas sobre renta educativa y arancelamiento universitario", Mimeo, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía (1997, 1999 y 2000), "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social", Buenos Aires.
- Ministerio de Educación (2000), *Anuario Estadístico 1998*, Buenos Aires.
- Mollis, M. (2001) *La universidad argentina en tránsito*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Psacharopoulos, G. J-P. Tan y E. Jiménez (1986) "The financing of education in Latin America: issues and lines of action", The World Bank Discussion paper.
- Riquelme, G. (2000) "Educación universitaria, demanda, mercado de trabajo y escenarios alternativos", estudio realizado para la Secretaría de Planificación de la UBA, Buenos Aires.
- Verbitsky (2002), "Fin de régimen", *Página/12*, Edición del 10 de febrero.
- Winkler, Donald (1990) "Higher education in Latin America. Issues of efficiency and equity", The World Bank Discussion paper.

Anexo

Cálculo del diferencial de aporte al sistema impositivo del graduado universitario.

Ingresos totales por nivel educativo (incluye ingresos laborales y no laborales)	
Nivel educativo	Ingreso medio (\$)
Primario incompleto	62
Primario completo	230
Secundario completo	416
Superior completo	534
Universitario completo	1224

Fuente: Indec, EPH, onda mayo 2001

Resultado: Valor actual neto del diferencial de aporte al sistema impositivo entre un trabajador con secundario completo y uno con universitario completo: **\$ 34.739**

Metodología: Para realizar el cálculo del aporte impositivo se aplicaron los montos y reglamentación de las cuotas de Monotributo vigentes al 25 de febrero de 2002. Ley 24977. Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo).

Decreto 885/98. Decreto Reglamentario para Pequeños Contribuyentes (Monotributo)

Resolución Gral. 619/99. Monotributo. Ley 24977, su modificatoria y complementaria. Decreto 885. Monotributo. Ley 24977, su modificatoria y complementaria. Decreto 885/98. Normas complementarias, su sustitución.

Se supone que el total del ingreso se destina al gasto, por lo que se le aplica la alícuota de IVA al ingreso adicional que percibe el profesional. Se supone también que, de acuerdo con la normativa vigente, el profesional pasa a la categoría II de monotributo a partir del décimo año. A lo largo de todo el período (de los 25 a los 65 años) se calcula también la diferencia entre los aportes. El valor del aporte total se obtiene como el valor actual neto de los aportes diferenciales, calculado a una tasa anual del 5%. Nuestra metodología es más honesta que la que se utiliza para calcular el "costo" del graduado para la que se apela a la suma directa del gasto anual sobre la cantidad de graduados, durante el lapso promedio requerido para graduarse. Si se tomaran ambos montos como suma directa de los valores corrientes, se vería que el diferencial de aporte supera al costo por graduado (\$ 83.169 versus \$ 42.671⁷³).

⁷³ Oficina Nacional de Presupuesto. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía. 1999. "Indicadores relevantes de la administración pública nacional". Citado en Coraggio et al. 2001 (Pág. 58)