

## **Universidades públicas y privadas ¿Convergencia, convivencia o conflicto?**

"Así, la universidad pública puede definirse por cuatro características:

- 1) Su pertenencia: forma parte del Estado: el personal son funcionarios públicos y sus bienes son del Estado.
- 2) Su financiamiento: es responsabilidad del Estado.
- 3) Su misión: es su compromiso social. Este compromiso es en realidad un compromiso del Estado con la sociedad, inscrito en la Constitución, que lo cumple a través de la Universidad. En este sentido la Universidad pública es una institución que responde a los valores constitucionales y no a políticas contingentes. De ahí el concepto de autonomía que garantiza el ejercicio de esos derechos.
- 4) Su concepción del conocimiento: como un bien social y no un bien privado".

**"Acuerdo de Santiago"**

(Primera Cumbre Iberoamericana de Rectores de  
Universidades Estatales. Santiago de Chile, agosto 1999)

---

La existencia de enseñanza terciaria privada en América Latina -fundamentalmente universitaria- no es novedad. Existe una tradición de largo arraigo, de origen esencialmente confesional, que se remonta a los tiempos de la colonia.

El Uruguay representa una excepción, pues la Universidad de la República nace en pleno período republicano, pública, y de hecho laica. Ella monopoliza, prácticamente durante ciento cincuenta años, el sector terciario. Tanto es así, que los conceptos de enseñanza superior, terciaria o universitaria permanecen confundidos y subsumidos en las actividades que ella desarrolla, hasta pocos años atrás. La propia Constitución nacional y la Ley Orgánica de la Universidad de la República, cuando se refieren a la **"enseñanza pública superior"** no esclarecen si debe interpretársela como abarcativa de todos los subsistemas terciarios, como habitualmente se entiende en otras latitudes, o restringida al universitario. Sentido, este último, más afín a la tradición europea y al paradigma de la universidad contemporánea, que nace a comienzos del siglo pasado con la Universidad de Berlín.

Dilucidar esta cuestión no ha sido tema menor, pues al poseer legalmente la Universidad de la República el monopolio de la **"enseñanza pública superior"**, cuando aparecen otros organismos del Estado o instituciones privadas pretendiendo incursionar en la enseñanza de nivel terciario, se plantean querellas de competencia que, por lo general, y a pesar de la opinión de distinguidos juristas, han sido resueltas contrariando los puntos de vista de la Universidad y dejando en manos del poder político las decisiones en la materia.

Como uno de los últimos actos de la dictadura, en 1984 se produce el reconocimiento oficial de la primera universidad privada del Uruguay -Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga (UCUDAL)-. Otros intentos anteriores, excepto uno a fines del siglo, de pasado, de muy efímera duración, habían fracasado. Luego, por la vía de un Decreto-Ley, convalidado a posteriori por el parlamento democrático, se atribuye al Poder Ejecutivo la potestad de habilitar universidades privadas, ignorando la legislación vigente desde fines del siglo pasado, que dejaba esa potestad en manos de la Universidad de la República.

En 1996, por Ley N° 16.736, se reserva el uso de las denominaciones: **"universidad y derivados, superior, licenciatura, maestría, doctorado o derivados"**, solamente para aquellas instituciones reconocidas oficialmente como universidades por el Estado.

Posteriormente, el Dec. 308/995 crea el Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, con el cometido de intervenir en todo lo que atañe a las instituciones privadas de ese nivel. En ese Consejo, cuyos dictámenes no son vinculantes (la decisión final la toma el Poder Ejecutivo), los miembros propuestos por la Universidad de la República son minoría y, frecuentemente, sus opiniones no son tenidas en cuenta, en aras de una permisividad sustentada en la necesidad de fomentar emprendimientos supuestamente "innovadores".

## **Las universidades privadas**

En general el desarrollo de la enseñanza privada se da a través de un proceso natural y espontáneo, respondiendo a necesidades propias de cada contexto social.

En un excelente trabajo de 1989, Daniel C. Levy (**"¿En qué medida tienen éxito las universidades privadas de Latinoamérica?"**, Universitas 2000, vol. 13, n° 2, 1989), estudia ese proceso en lo que tiene que ver con las universidades privadas de América Latina. Levy sistematiza históricamente el desarrollo del sector universitario privado en América Latina, señalando que ha respondido a intereses específicos de determinados grupos sociales. Menciona en primer lugar a la Iglesia Católica, que prácticamente monopolizó todos los niveles de la enseñanza durante el período colonial, y que, más adelante, multiplicó sus instituciones, reaccionando ante la laicidad de la enseñanza pública; posteriormente aparecen las élites "laicas", que buscan proteger los privilegios de los sectores más conservadores de la sociedad, pero manteniéndose al margen de la tutela eclesiástica; por último, se instalan

instituciones laicas “no elitescas”, orientadas hacia la producción de una mano de obra estrechamente ligada al mercado y que, de paso, contribuyen a contrarrestar la creciente politización hacia la izquierda de los sectores juveniles.

Hoy deberíamos complementar este esbozo mencionando la proliferación, en las últimas décadas, de instituciones terciarias de variada índole, que tratan de aprovechar los nuevos nichos que abre la acelerada diversificación tecnológica, y pretenden ser aceptadas como universidades en procura de un mayor reconocimiento social. Compiten con las universidades ya establecidas y las obligan, en ocasiones, a desvalorizar su oferta académica incorporando, de manera oportunista, formaciones técnicas de menor jerarquía, pero de más rápida inserción laboral. Marketing, administración, comunicación e informática, hoy sustituyen a las clásicas dactilografía, taquigrafía, inglés y contabilidad, que cincuenta años atrás daban la tónica de las formaciones orientadas hacia los servicios y estaban a cargo de modestas academias que, por lo general, ni siquiera aspiraban a ser reconocidas como de nivel terciario.

En la Argentina se ha dado –desde luego que en otra escala- un proceso similar. En un extenso y muy interesante estudio de Ana María G.de Fanelli y Jorge Balán (**“Expansión de la oferta universitaria: nuevas instituciones, nuevos programas”**, CEDES (Centro de Estudios de Estado y Sociedad, Buenos Aires, 1994), se hace un pormenorizado análisis de la situación de la enseñanza superior privada, del cual extractamos algunos pasajes:

**“Las nuevas instituciones privadas constituyen un conjunto heterogéneo desde el punto de vista de su gestión y estrategia educativa. Algunas cuentan con el aval de comunidades religiosas (adventista, católica, judía), de grupos empresariales (Asociación de Dirigentes de Empresas), de sectores ligados desde mucho antes a la docencia o la investigación que consiguieron exitosamente apoyos empresarios para transformarse en universidades (Fundación Favalaro, Fundación Barceló, Instituto Di Tella, San Andrés), o de proyectos vinculados a instituciones o personalidades nacionales o del exterior (Universidad de la Naciones Unidas, Manuel Antín). Algunas de estas nuevas instituciones fueron institutos terciarios no universitarios y otras tienen antecedentes en la educación primaria o secundaria.”** (p.8)

**“Casi ninguna tiene, sin embargo, funciones más amplias que las educativas.”** (p.8)

**“ (...) este sector fue además uno de los más dinámicos en la expansión de los programas de grado. Por otra parte, ha venido desarrollando una intensa actividad de *marketing* a través de la proliferación de nuevos programas (a menudo distinguibles sólo por dar acceso a títulos o grados aparentemente innovadores). Parte de esa estrategia consiste en la firma de convenios institucionales de distintos tipos, a menudo con universidades extranjeras (incluyendo aquellos que se asemejan a una forma de *franchising***

**internacional de programas de grado y de posgrado) y ocasionalmente con empresas locales para fortalecer la imagen de una formación con salida laboral garantizada.” (p.11)**

El desarrollo de las universidades privadas condujo, al cabo de los años, a una situación de coexistencia más o menos pacífica con las universidades públicas, sin perjuicio de periódicos enfrentamientos cuando aquellas -particularmente las confesionales- reclaman el apoyo económico del Estado en nombre de una concepción muy sui generis de la “libertad de enseñanza” (reclamos que, en muchos casos, y en distintos países, han tenido bastante éxito).

### **Público versus privado**

Cuando se examina ese equilibrio alcanzado con el tiempo, y se aspira, en aras de un legítimo interés nacional, a coordinar el aporte de las distintas vertientes construyendo un sistema racional de educación superior, cabe preguntarse, en primer lugar, hasta que punto el sector público y el privado comparten o no rasgos esenciales en cuanto a fines, modalidades de gestión, repercusión social, etc.

La respuesta a esta pregunta debería indicarnos si es o no razonable incluir en un marco regulatorio único a ambos sectores. El propio Levy, en otro trabajo (“**A comparison of Private and Public Educational Organizations**”, en “A Research Handbook”, Sec. 15: “The Nonprofit Sector”, ed. W. W. Powell), opinaba que, aún cuando en algunos países como los EEUU, es posible hallar rasgos compartidos entre ambos sectores, en cuanto a la forma de operar, la financiación, etc., subsistían, sin embargo, **diferencias importantes en cuanto a los fines perseguidos y al beneficio que aportaban a la comunidad.**

En América Latina, por ejemplo, en la mayoría de los casos esas diferencias están profundamente marcadas: el éxito de las instituciones privadas se mide en función de objetivos **íntimamente ligados a los intereses específicos de determinados grupos sociales.** Estos intereses, en general, poco tienen que ver **con el interés de la sociedad en su conjunto**, el que, por el contrario, se supone que es el objetivo fundamental de la enseñanza pública.

Cabe, además, preguntarse: ¿en qué medida el concepto de Universidad -hoy tanto o más vigente que nunca- como ámbito pluralista donde se crea, se transmite, se difunde y se critica el conocimiento y su uso social, formando los recursos humanos más avanzados en los campos de la producción científica, profesional y académica, es compatible con la inmediatez y la lógica de hierro del mercado? Salvo la excepción de algunas instituciones de muy larga data, fuertemente afianzadas en el entramado social, los emprendimientos privados, aun cuando no persigan objetivos de lucro, se ven obligados a priorizar aquellas áreas de implementación menos costosa y de mayor demanda social: en suma, las que resulten más rentables. Al respecto, **Fanelli y Balán** comentaban:

**“Siguiendo patrones comunes a la expansión del sector**

**privado en el resto de América Latina (.....) las instituciones privadas tratan de dedicarse a las carreras de bajo costo de insumos ( de "tiza y pizarrón") como son las ciencias sociales y humanas y también, en los casos de instituciones católicas o empresariales, por la propia orientación en valores e intereses de sus promotores. Además, son éstos los campos disciplinarios que hoy en día atraen a una mayor proporción de estudiantes."**

Esa lógica de hierro del mercado es casi excluyente del pluralismo gnoseológico propio de la institución universitaria; inexorablemente hará que ésta tienda a adoptar un sesgo académico compatible con una óptica empresarial, reñida por definición con aquel pluralismo. Explotará preferentemente las áreas más rentables en el campo de la docencia, subestimando la investigación y las demás funciones universitarias, y dejando para la universidad pública la respuesta a las demandas masivas, la atención de las áreas duras: ciencias básicas, tecnologías, ramas experimentales en general, y los campos del conocimiento poco valorizados por el mercado. Con no poca frecuencia vampirizará a la universidad pública, a través de la utilización directa o indirecta de su infraestructura y de sus docentes.

Restringirá al mínimo la participación de los ordenes universitarios en la gestión institucional, pues, sin duda, desde un punto de vista gerencial, el funcionamiento clásico de la institución universitaria, donde la polémica y el enfrentamiento de opiniones son un componente normal de su gestión (algunos la han definido como "**anarquía organizada**") no parece demasiado compatible con un enfoque empresarial. Y aún cuando la legislación exija la existencia de una real autonomía académica, además de mecanismos de coparticipación, en la mayoría de los casos, por lo menos en el Río de la Plata, esas exigencias son más virtuales que reales. Incluso del examen de los propios Estatutos de las universidades privadas, surge claramente la dependencia de órganos o de entidades que no ofrecen ninguna garantía de idoneidad académica.

Por más sistemas de becas o de créditos que establezcan, las instituciones privadas tienden a generar una mayor inequidad en el acceso a la educación superior y, además, lo que tal vez es más grave, a reforzar la idea de que la educación superior debe ser vista más como un bien de apropiación individual que como un bien primordialmente de apropiación colectiva. Se paga para obtener la posibilidad de un ascenso social, estableciéndose con el estudiante una relación clientelística y no de participación en una tarea destinada al incremento del bien común. La función de la institución será, entonces, proporcionar a sus clientes un valor agregado, del cual éstos se beneficiarán luego, cotizándolo en el mercado laboral frente a sus futuros empleadores.

Vistas las cosas de este modo, parecería que existe una incompatibilidad, una especie de pecado original insalvable, que hace inaceptable la idea de englobar a las universidades públicas y a las privadas en un mismo marco regulatorio, sea dicho ésto sin perjuicio de reconocer la necesidad de establecer mecanismos que permitan su coordinación, para lograr un óptimo aprovechamiento de todos los recursos educativos

disponibles en el país.

El sociólogo uruguayo Alfredo Errandonea (en documento privado) manifestaba:

**“(...) tampoco se tiene demasiada conciencia de la diametral diferencia e incompatibilidad entre lógica académica y lógica de mercado. Las instituciones privadas de enseñanza tendrán definitivamente la limitación de esa diferencia para ser Universidades con mayúscula (a veces suplidas con el interés confesional, también de lógica reñida con la científica). Por eso, ellas priorizan estudios baratos con demanda en el mercado; por eso es que no realizan investigación científica. Por eso es que no son cabalmente Universidades, en el sentido que hemos definido aquí.”**

En un documento muy reciente que aún no hemos podido analizar en profundidad: **“Higher Education in Developing Countries, Peril an Promise”**, publicado en febrero de 2000 por: “The Task Force on Higher Education and Society”, constituida entre el BM y la UNESCO, se reconoce que existen **“diferencias fundamentales”**, entre las instituciones públicas y las privadas, a pesar de que se supone que sus objetivos son comunes: enseñanza, investigación y servicio. Concretamente se expresa que: **“La preocupación por el interés público pesa más en la definición de la misión de las instituciones públicas que en la de las privadas”** (p. 48)

Pero más allá de todos estos argumentos, al día de hoy la negativa a considerar en un mismo plano al sector público y al privado, debe ser más irreductible que nunca, porque si bien históricamente se había logrado cierta convivencia y cierto equilibrio entre ambos, la injerencia del proyecto neoliberal en la educación y en las políticas gubernamentales, ha roto ese equilibrio, apuntando sus baterías al debilitamiento de las universidades públicas, privilegiando al sector privado hasta el extremo de incentivar el desvío de los fondos del Estado hacia ese sector.

Aquella situación, si bien no idílica, pero de relativo equilibrio, ha sufrido, particularmente durante la década de los '90, una profunda alteración.

### **Los organismos transnacionales de crédito y su injerencia en las políticas educacionales**

La presión a nivel mundial de las políticas neoliberales en materia de educación es un hecho de larga data, que se fue instrumentando a partir de algunos hitos fundamentales como la creación de la **“Comisión Trilateral”**, convocada en 1973 por David Rockefeller. Puede, sin duda, rastrearse su origen hasta décadas muy anteriores, cuando, por ejemplo, se funda en 1947 la llamada **“Sociedad de Mont Pélerin”**, que reúne a un grupo de destacados antikeynesianos, entre ellos Milton Friedman, Karl

Popper y Walter Lippman, embarcados en la tarea de sentar las bases para una cruzada frontal contra el Estado Benefactor y el poder de los sindicatos.

Simplificando mucho las cosas puede decirse que el lanzamiento a toda máquina de la ofensiva neoliberal tuvo, como punto de arranque, la instalación de esa comisión. En ella, personeros de los tres grandes bloques de poder y de las principales corporaciones económicas transnacionales, se reunieron para discutir el futuro del capitalismo democrático.

Las directivas emanadas de la Trilateral rápidamente permearon los diversos círculos del poder económico (Club de Roma, Club de París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), etc.), y aún agencias vinculadas a UNESCO, como el Institut International de Planification de l'éducation (IIEP). También los grandes organismos transnacionales de crédito como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comenzaron a preocuparse por incidir directamente en las políticas educacionales de los diversos países, particularmente en el mundo subdesarrollado.

Para lograr el éxito de la estrategia diseñada, resultaba crucial una importante modificación de los valores tradicionales predominantes en la sociedad occidental; era preciso, entonces, asegurarse (curiosamente inspirándose nada menos que en Gramsci) el control de la denominada **"industria que modela las conciencias"**<sup>1</sup>: los medios masivos de comunicación, la cultura y la educación. Y para ello, estas grandes agencias de crédito y desarrollo económico montan importantes aparatos para el estudio de la educación y la cultura, incluyendo alguna de las más importantes editoriales en la materia, a la vez que comienzan a elaborar las políticas que luego procurarán imponer a los gobiernos locales.

Ignacio Ramonet, el conocido director de **"Le Monde Diplomatique"**, caracteriza al neoliberalismo como: **"(...) viscosa doctrina que insensiblemente envuelve a todo razonamiento rebelde (...)"** y la bautiza como **"el pensamiento único"**, **"(...) traducción en términos ideológicos, pretendidamente universales, de los intereses de un conjunto de fuerzas económicas, en particular las del capital internacional"**. Y agrega: **"(...) reclutan al servicio de sus ideas a lo largo de todo el planeta, a numerosos centros de investigación, universidades, fundaciones, que a su vez afinan y difunden el discurso preciso"** (Ramonet, I., **"El pensamiento único"**, *"Le Monde Diplomatique"*, enero 1995).

En setiembre de 1993 se conoce un documento fundamental del BM, fruto de un largo proceso de elaboración: **"HIGHER EDUCATION: The lesson of experience"**.

Es un durísimo documento donde queda crudamente expuesto el

---

<sup>1</sup> Traducción usual de la expresión: **"consciousness raising industry"** empleada en el documento **"Santa Fe II: A Strategy for Latin America in the Nineties"**, elaborado por el "Comitee of Santa Fe", asesor político de los presidentes Reagan y Bush para los asuntos latinoamericanos.

enfoque neoliberal de la educación terciaria. Resulta bien explícita la pretensión del BM de controlar y condicionar minuciosamente las políticas de Estado en esa materia.

Joseph Farrell, prestigioso experto canadiense, refiriéndose a esta forma de actuar de los organismos transnacionales de crédito, manifestaba, en 1995:

**“Desafortunadamente, una tendencia en boga en muchas agencias de cooperación internacional en las Américas es, precisamente, tratar de influir directamente en la agenda política de las naciones, haciendo, por ejemplo, que los balances de pagos o los ajustes estructurales sean contingentes respecto al cumplimiento de directivas políticas particulares (en nuestro caso, políticas educacionales).”** (p. 79). **“El chantaje (blackmail) fiscal no es una base sana sobre la cual fundar la reforma educacional.”** (p. 81).

(Farrell, Joseph P., (1995) **“Educational Cooperation in the Americas: a Review”**, en: “Equity and Competitiveness in the Americas: an Inter-American Dialogue Project”, Vol. I: Key Issues, OEA, Washington)

El BM indica las medidas que deberán adoptarse, entre ellas el **control del acceso a la educación terciaria, la conformación de un ámbito propicio para el desarrollo de instituciones privadas, la diversificación del financiamiento de la educación terciaria**, buscando, no sólo nuevas fuentes de recursos extrapresupuestales (fundaciones, contratos de investigación con la industria, consultorías, cursos pagos de corta duración, etc.) sino **suprimiendo todo tipo de subsidio interno a la actividad estudiantil** (vg. facilidades para alojamiento y manutención) **y cobrando por concepto de matriculación**. Al reducir el financiamiento público se buscará que las instituciones del Estado se vuelvan **más sensibles a las señales del mercado**.

Todo ésto en el marco de una mayor injerencia de los gobiernos centrales en el manejo de la educación superior.

También deberá diversificarse el espectro de la educación terciaria estimulando la creación de instituciones no universitarias, en particular privadas.

De este modo los sistemas de enseñanza terciaria se volverán más sensibles a las cambiantes necesidades del mercado laboral, **objetivo que parece ser central para el BM** - si no el único- en materia de educación terciaria, incluyendo la universitaria.

Se propone también estimular la creación de instituciones no-universitarias, de menor costo y más fácilmente financiables con aportes privados: politécnicos, institutos profesionales de ciclo corto, institutos técnicos, “community colleges”, institutos de educación a distancia y programas de educación abierta, cuyos costos son sensiblemente inferiores a los de las opciones clásicas.



En una publicación posterior del BM se es muy explícito en cuanto a la determinación del Banco de apoyar a aquellos países que se sometían dócilmente a sus dictados:

**“Los países dispuestos a adoptar un entramado político para la educación superior que privilegie una estructura institucional diferenciada y una base de recursos diversificada, poniendo el mayor énfasis en los agentes y en la financiación privados, continuarán recibiendo atención prioritaria.”** (“Priorities and Strategies for Education”, A World Bank Review, 1995, p. 16).

El documento del BM de 1993 generó una vigorosa reacción a nivel mundial. La propia UNESCO, que a través de algunas agencias como el IIEP en algún momento se había mostrado bastante afín al enfoque neoliberal, había ido evolucionando hacia una concepción más amplia y humanista. Y después de infructuosos esfuerzos por aproximar sus puntos de vista a los de las agencias crediticias, sale a la palestra para defender posiciones radicalmente discrepantes con las del BM. Primero, a través del **“Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior”**, dado a conocer en 1995 y luego organizando una serie de Conferencias Regionales que culminaron en 1998 con la Conferencia Mundial sobre Educación Superior.

En respuesta al documento del BM de 1993 y parafraseando su título, el **“Center for Study of Education in Developing Countries”** (CESO) con sede en Holanda, publica en 1995 una recopilación de trabajos críticos (CESO PAPERBACK N° 24) bajo el título de: **“Learning from experience: policy and practice in aid to higher education”**. Allí se denuncia claramente que desde el punto de vista neoliberal manejado por el BM y otras agencias, la educación superior debe ser considerada fundamentalmente como un bien de apropiación individual y, por lo tanto, sus costos deben recaer primariamente sobre el sector privado, en particular sobre los propios beneficiarios.

En uno de los trabajos allí incluidos la experta sueca Berit Olsson, compara las posturas del BM y de la UNESCO. Para el BM el individuo es un **consumidor de educación**, que venderá el **valor agregado** que aquella pueda ofrecerle, a otro consumidor: el **empleador**. Las necesidades inmediatas del mercado laboral y la ambición personal, son los motores que operan el sistema. Para UNESCO la educación es un valor per se, no sólo por su relación con el empleo, el desarrollo y la producción, sino también por su aporte a la cultura, a la cohesión social y a la realización personal. Para el BM, en su afán por restringir el gasto público, las universidades constituyen ante todo **un problema para las sociedades**. Para UNESCO, en cambio, las universidades **son un factor esencial para la resolución de los problemas de las sociedades** y, en consecuencia, el apoyo público debe ser entendido como una prioridad impostergable y una inversión social de primera magnitud.

Así como el trabajo de Olsson analiza el documento del BM de 1993, comparándolo con el de UNESCO de 1995, el maestro Miguel Soler, ex consultor y funcionario de alta jerarquía de UNESCO durante muchos años,

hace una labor semejante comparando el documento del BM de 1995 ("**Priorities and Strategies for Education**") con el informe elevado en 1996 a la UNESCO por la "Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI", presidida por Jacques Delors: "**La educación encierra un tesoro**". Opone Soler a la visión privatizadora del BM, que aspira a someter la educación pública al libre juego del mercado, la postura humanista del documento de la Comisión. ("**Dos visiones antagónicas de la educación desde la atalaya internacional**", 1997, "Voces", Año 1, Nº 2, Montevideo.)

Para el BM, nos dice Soler: "**La preocupación sobresaliente en su obra es la de demostrar que la educación es un factor de crecimiento económico y que conviene, pues, capacitar a los educandos para que contribuyan a dicho crecimiento. El acento está puesto fuera de la educación y fuera de los educandos. No son más que medios.**" (p. 15)

Para la Comisión: "**(...) la educación debe estructurarse en torno a cuatro aprendizajes fundamentales, que en el transcurso de la vida serán para cada persona, en cierto sentido, los pilares del conocimiento: *aprender a conocer (...), aprender a hacer (...), aprender a vivir juntos (...)* y *aprender a ser.*" (p. 15)**

Para el BM: "**(...) la educación ha de ser rentable.**" (p. 13), "**(...) no es mencionada por el Banco como un derecho, ni como fuente de desarrollo y de realización de la persona, sino como inversión, como vía de constitución del *capital humano* necesario al crecimiento económico.**" (p. 13).

Para la Comisión: "**La educación constituye un bien colectivo que no puede regularse mediante el simple funcionamiento del mercado.**" (p. 14), "**la finalidad principal de la educación es el pleno desarrollo del ser humano en su dimensión social**". (p. 14).

Recalca Soler que "**(...) el hecho de que la educación sea considerada una mercancía más, invalida cualquier propuesta del BM en materia educacional**" (p. 16), "**(...) el Banco lo dice con todas las letras al tratar de argumentar a favor del carácter privado de los centros docentes, los cuales, para él, son verdaderas empresas.**" (p. 16).

**"La filosofía educativa del BM parece reducirse al mandato: aprende, produce, consume y calla."** (p. 18).

**"Mientras la Comisión postula valores éticos y de solidaridad, el BM cree en la fuerza rectora de la economía, del mercado y de la competitividad. El BM hace cuanto puede por convencer a los gobiernos de que han de menguar su intervención y hacer confianza en las entidades privadas, mientras la Comisión llama a responsabilidad a los dirigentes del sector público."** (p. 30).

Otras agencias, como el BID, acompañan y refuerzan en el área

regional las posiciones del BM. En algunos aspectos algo atemperadas, pero en su esencia incambiadas. También en el año 1993 el BID las explicita fuertemente a través de otros documentos. Por ejemplo, en su informe sobre **"Progreso Económico y Social de América Latina"** recomienda la limitación del "subsidio público" a determinadas actividades universitarias y destaca la mayor rentabilidad social (respecto al mercado laboral) de la educación básica, lo cual justificaría derivar recursos de la educación superior hacia la enseñanza primaria y el primer nivel de secundaria.

En un boletín del BID (sobre **"Políticas de Desarrollo Económico"**) del mes de setiembre, se insistía en la necesidad de rebajar la subvención pública de las universidades y promover la iniciativa privada, **"trasladando el costo a los usuarios"**.

Así se van consolidando las estrategias de las agencias transnacionales que procuran equiparar lo público a lo privado, con detrimento de la tradicional autonomía de las universidades públicas, subordinándolas cada vez más a las directivas de los gobiernos centrales, a través de nuevos marcos regulatorios que, con el pretexto loable de racionalizar y coordinar la enseñanza superior, establecen por encima de las universidades organismos políticos o supuestamente técnico-políticos a los que aquellas deberán someterse.

En 1994 apareció un documento del BM: **"La Enseñanza Superior en América Latina"** (R.R. Winkler), donde se embiste fuertemente contra la autonomía universitaria apoyándose en la experiencia de los EEUU y de Gran Bretaña; se recomienda reforzar el apoyo a las instituciones privadas incluyendo su subsidio por el Estado; se insiste en la recuperación del gasto público limitando el ingreso, elevando los precios de la matrícula y suprimiendo todo servicio de bienestar subsidiado. A su vez se recomienda la reasignación de recursos de la educación superior, transfiriéndolos a la educación primaria.

Posteriormente, a comienzos de 1997 se da a conocer un documento interno del BID elaborado por Claudio de Moura Castro y Daniel C. Levy, titulado **"Higher Education in Latin America: Myths, Realities and How the IDB can Help"**. Ese documento, como otros anteriores del BID, coincide con la postura tradicional de los organismos transnacionales enfatizando el retorno económico, la disminución del gasto público, la privatización, la diversificación -buscando opciones más baratas-, el manejo gerencial de la educación superior, etc. Con planteos menos "salvajes" y una mayor amplitud de miras respecto a la línea del BM, pero siempre en la misma dirección.

A diferencia de los enfoque clásicos, basados en una tipología de las instituciones terciarias, el documento se estructura sobre la base de una tipología de "funciones" que constituye en sí misma un aporte interesante y positivo. Sin embargo, en el caso de las universidades ese planteo contribuye a eludir el análisis institucional y a desconocer el papel integrador que ellas deben jugar en el terreno del conocimiento. Evita así plantear frontalmente algo que, en el fondo, subyace en todas las recetas

de estos organismos y que es la tendencia a fomentar la sustitución de la universidad autónoma, polifuncional, plural y cogobernada, por organismos especializados, más maleables, más "pragmáticos", y gobernados con criterios empresariales de productividad y eficiencia.

Como todos los documentos de este tipo, busca colocar en un mismo plano lo público y lo privado; o, más bien, a priorizar lo privado sobre lo público, exigiendo para este último la subordinación al mercado y su reducción a una mínima expresión.

El documento mereció un duro rechazo por parte de un conjunto de rectores de universidades afiliadas a UDUAL, que lo discutieron en Washington (junio de 1997) con altos jerarcas del BID. Esto motivó que los autores introdujeran algunas modificaciones en el texto original que, a nuestro juicio, no cambiaron mayormente su tenor ni su actitud prejuiciosa contra la universidad pública (recientemente el documento, suponemos que con algún pulimento, ha sido editado por el BID con la denominación de: **"Myth, Reality and Reform"**).

Como respuesta al documento en su versión inicial, los rectores mencionados presentaron, en nombre de UDUAL una **"Propuesta de contenidos básicos para las políticas del BID hacia las instituciones de enseñanza superior de América Latina, en particular las universidades"**, donde se responde puntualmente a las críticas contenidas en el documento y se afirma que **"(...) es responsabilidad sustantiva del Estado realizar el máximo esfuerzo por elevar el nivel de la inversión pública en el conjunto del sistema educativo."**

Se hace también una especial referencia crítica a la experiencia chilena, ensalzada por Moura y Levy como paradigma a tener en cuenta en América Latina, poniendo de manifiesto la voluntad del propio gobierno chileno de modificar la legislación vigente y establecer una **"Ley Marco para las Universidades Estatales"**, independiente de la normativa aplicable al resto del sistema.

El documento de los rectores culmina con el desarrollo de una contrapropuesta concreta, relativa a cual debería ser el enfoque más adecuado de las políticas del BID hacia la educación superior en la América Latina. Ignoramos si esta meditada respuesta tuvo algún eco a nivel del Banco.

## **La Reforma Educativa**

Durante todo este período se va gestando un ambicioso proyecto de aplicación global para toda América Latina, buscando promover una gran **"Reforma Educativa"** aplicable a todo el sistema educacional. No es casual que hoy en todos los países latinoamericanos existan en curso "Reformas Educativas" funcionando todas con la misma denominación y con la misma cartilla básica, sorprendiendo la buena fe de muchos, que creen que se trata de iniciativas autóctonas protagonizadas por figuras nacionales

que emularán la gloria de los viejos reformadores del siglo pasado (quede claro que decir ésto no implica abrir un juicio de valor sobre la calidad o la conveniencia de muchos aspectos de las reformas propuestas).

El proyecto de "Reforma Educativa" se consolida con la aparición en 1996 de un **"Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina"** (PREAL) con sede en Santiago de Chile, patrocinado por el BID y otros organismos, entre ellos la Fundación General Electric y la vieja USAID, agencia norteamericana de triste memoria para los latinoamericanos. Ese proyecto aspira a remodelar todo el sistema educacional en sus tres niveles; no solamente la enseñanza básica (preescolar, escolar y ciclo básico secundario) como algunos creen.

No es casual que la sede esté ubicada en Chile, donde la dictadura militar instauró un sistema de educación superior que se ha conservado en democracia, y que las agencias permanentemente han ensalzado como paradigma para el resto de Latinoamérica.<sup>2</sup>

El PREAL edita regularmente un boletín en cuyo número de mayo de 1996 (año I, nº 4) aparece un decálogo de medidas para mejorar el sistema educacional, del cual vale la pena transcribir aquellas que afectan más directamente al nivel terciario, en particular a las universidades:

**" Nuevos mecanismos de financiamiento. A nivel universitario, financiamiento a través del sector empresarial; cobro de matrículas y/o cuotas -independientemente de lo modestas que sean- para, por ejemplo, el uso de laboratorios y recintos deportivos; programas de préstamos y becas (para los pocos estudiantes pobres que logran finalizar la primaria y la secundaria y tienen las condiciones para asistir a la universidad). Si fuera necesario, además, poner un tope al financiamiento público a las universidades con el fin que de cualquier aumento en el financiamiento público a la educación se oriente a las escuelas primarias y secundarias.**

**Diversificación de la educación post secundaria; por ejemplo, a través de institutos superiores y técnicos que puedan enfrentar necesidades cambiantes a costos más bajos que las universidades.**

**En el entrenamiento vocacional, hay que poner el énfasis en el aporte competitivo del sector privado y en los programas orientados por los empresarios; esto es, orientado por la demanda."**

---

<sup>2</sup> Paradigma que por fortuna ha fracasado estrepitosamente según lo ha debido reconocer el propio BM en 1997, en un documento interno titulado: **"CHILE: Higher Education, Diagnosis and Identification Mission"**. donde se critica la proliferación de instituciones, que ha conspirado contra la calidad y la eficiencia de la educación, el aumento de la inequidad, la baja calidad del personal docente, el deterioro de la investigación, etc. Entre otras muchas críticas al modelo chileno (cfr. **"Universidades: la institución amenazada"**, ed. Rodrigo Alvayay, 1998, Chile), vale la pena mencionar que ya en 1988, el Presidente de la Asociación de Académicos de la Universidad de Chile, Patricio Basso, decía: **"(...) las privadas realmente no son universidades, no desarrollan investigación, lo que es parte fundamental de su quehacer; y no lo harán nunca porque investigar es muy caro y su rentabilidad no se puede medir en términos financieros"** (extraído de un artículo de Barbara Hayes, **"Universidades privadas. Un negocio que prolifera"**, en *"Apsi 242"*, 7 - 13 de marzo, 1988, Chile).

Un punto que conviene destacar es el referente a la autonomía que permanentemente invocan las agencias: no se trata de la autonomía clásica reivindicada desde siempre por las universidades; se trata de dejar libradas las instituciones -públicas o privadas- a sus propias fuerzas para que compitan en el mercado y traten de ubicarse en nichos lucrativos que le permitan, en buena medida, autofinanciarse. Esto que hoy es una especie de mandamiento neoliberal, no es nada particularmente novedoso. Hace cuarenta años el prestigioso académico estadounidense Robert M. Hutchins, en su célebre **"Universidad de Utopía"** (EUDEBA, 1959) manifestaba:

**"La universidad norteamericana a la que parece preocupar casi exclusivamente el dinero y, por ende, las relaciones públicas, a través de las cuales espera obtener donaciones, subvenciones legislativas y aranceles, está dispuesta a ofrecer cualquier curso que tenga posibilidad de interesar a algún grupo influyente de la comunidad; pues ¿qué otra cosa puede invocar además del dinero o las relaciones públicas?"**

En **"Las propuestas del BM para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?"** (*"Quehacer educativo"*, 2ª ep., nº 18, 1995, Montevideo), José Luis Coraggio expresaba:

**"(..) el Banco ha hecho una identificación (que es más que una analogía) entre sistema educativo y sistema de mercado, entre escuela y empresa, entre padre de familia y demandante de servicio, entre relaciones pedagógicas y relaciones de insumo-producto, entre aprendizaje y producto, haciendo abstracción de aspectos esenciales propios de la realidad educativa".** (p. 59)

En trabajos anteriores hemos hecho extensa referencia a las muy lúcidas opiniones de Coraggio sobre las políticas del BM (cfr. **"Presente y futuro de la universidad latinoamericana"**, **"Políticas de Estado en materia de Educación"**, ambos de 1996).

### **Las políticas de integración y sus consecuencias sobre la educación**

En nuestros trabajos anteriores nos referimos ampliamente a este tema, particularmente glosando las publicaciones de Noel Mc Ginn, distinguido investigador de Harvard que ve a los proyectos de integración como el NAFTA o el MERCOSUR, como eslabones de un proyecto global más ambicioso, ligado a los grandes intereses transnacionales; él menciona la **"Enterprise for the Americas"** del presidente Bush, como un intento por enhebrar las diferentes piezas en un conjunto armónico destinado, en buena medida, a recuperar la maltrecha economía norteamericana de ese momento. (Mc Ginn, Noel, 1990, **"Economic Integration within The Americas: Implications for Education"**, *La Educación*, Nº 106, OEA, Washington).

Analiza Mc Ginn las consecuencias más previsibles para la educación superior, que podían esperarse en el marco de los procesos de integración, mencionando, entre otras, la retracción de la inversión pública, el sometimiento a las leyes del mercado, el desarrollo de las universidades

privadas en detrimento de las públicas, la práctica desaparición de la autonomía universitaria aún en los aspectos académicos, desvalorizándose las actividades no vinculadas directamente con el sector productivo, la renuncia al papel crítico y creativo de las universidades.

En un trabajo posterior (1995), incluido en la publicación del CESO mencionada más arriba, Mc Ginn vuelve sobre el tema, contrastando sus predicciones de 1990 con la realidad mexicana en el contexto del NAFTA. Es así como verifica el cumplimiento de sus aciagos pronósticos, en el marco de una política gubernamental que abrió las puertas de la educación a las corporaciones privadas y a la inversión extranjera. La premisa básica de esa política determinaba que **“la educación superior debe organizarse para dar respuesta al mecanismo de mercado”** (CESO PAPERBACK N° 24, p. 81).

### **La situación actual en la región y un futuro posible**

En estos últimos años hemos visto como, progresivamente, ha ido avanzando el proceso de cerco y hostigamiento de las universidades públicas. La modificación de las legislaciones tendiendo a colocar en un mismo plano a las instituciones públicas y a las privadas, incluso para la utilización de los recursos públicos, ha sido la tendencia predominante. Las nuevas leyes vigentes en Argentina y Brasil son un claro ejemplo en ese sentido: recortes cada vez mayores a las autonomías de las instituciones públicas, un mayor sometimiento al poder político y, en la práctica, un estímulo para la aplicación en el campo de la educación de los procedimientos con que se maneja la empresa privada.

En el caso del Uruguay el proceso se ha ido instalando de forma más sigilosa. La peculiaridad de que la única universidad estatal esté constitucionalmente amparada en su autonomía, no estando subordinada a contralor o dependencia de ningún tipo de poder político, hace más difícil lograr las condiciones para su sometimiento. Sin embargo, por vías indirectas, ese proceso avanza. La incentivación, por distintos caminos, de la iniciativa privada, su muy laxo contralor por un Consejo Consultivo que funciona en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, sumados a las tradicionales restricciones presupuestales, van abriendo los cauces hacia situaciones similares a las que hoy padecen nuestros vecinos.

No obstante, creemos advertir en el horizonte algunas señales que nos permiten avizorar un porvenir menos ominoso.

En un mundo cada vez más rico, las políticas genocidas del FMI y del BM, han condenado a la pobreza, la enfermedad y la marginación a buena parte de la humanidad, llevando las cosas a tales extremos que, aunque más no sea con otro propósito que el de prevenir futuras explosiones sociales, hoy se observa un repliegue en la obscena agenda neoliberal. No es más que la versión actualizada de la vieja copla: “primero hizo los enfermos y después el hospital”, pero, de todos modos, debemos tratar de aprovechar esa brecha, cada vez más visible en los países del Norte, y ganar tiempo conteniendo en lo posible a nuestros políticos, más papistas que el Papa, que todavía siguen navegando en la cresta de la ola

tatcheriana.

Hubo, con Federico Mayor, un saludable vuelco de la UNESCO hacia el enfrentamiento con los organismos transnacionales de crédito. Los documentos emanados de las conferencias regionales y de la Conferencia Mundial de 1998, más la publicación del CESO, el documento de Delors, las conclusiones de otros eventos internacionales, han ido contribuyendo a la creación de una contracultura anti-neoliberal en el terreno de la educación, particularmente en el campo de la educación superior, que es el que hoy nos ocupa.

La reivindicación de la enseñanza superior pública, laica y gratuita, autónoma y co-gobernada democráticamente, debe ser una bandera a enarbolar en forma conjunta por las universidades públicas latinoamericanas, no solo en el plano retórico -sin detrimento de su importancia- sino sobre todo en el de la acción, reforzando o estableciendo vínculos concretos de coordinación y apoyo mutuo, como los que en la región ha logrado implementar la **Asociación de Universidades Grupo Montevideo** (AUGM), verdadero proyecto de universidad pública virtual, que abarca en su seno a más de 50.000 docentes e investigadores y medio millón de estudiantes. Junto a actividades de integración como las que realiza la AUGM, debería fomentarse los encuentros de universidades públicas, como el que tuviera lugar en agosto de 1999 en Santiago de Chile: **"Primera Cumbre Iberoamericana de Rectores de Universidades Estatales"**, fruto del cual fue el documento denominado **"Acuerdo de Santiago"**, del cual tomamos las líneas reproducidas en el acápite de este trabajo. En él se establecen principios, definiciones y vías de acción, que merecen ser ampliamente difundidas, exhortando a aquellas universidades -en especial las latinoamericanas- que no participaron de la Cumbre, a manifestar públicamente su adhesión al mismo.

Sin perjuicio de todo ésto es preciso que las universidades públicas tomen conciencia de la necesidad de buscar el apoyo de los sectores sociales progresistas, para crear un fuerte movimiento de opinión en defensa de la educación pública, laica y gratuita y, en el caso de la enseñanza superior, cogobernada democráticamente, rescatando tradiciones que han sido, por muchos años, orgullo de nuestros pueblos.

En diciembre de 1999 tuvo lugar en Punta del Este el Encuentro: **"Consensos para la transformación de la Universidad de la República"**. Creemos oportuno transcribir aquí la parte que se refiere, muy sintéticamente, a principios generales, en su mayoría coincidentes con el espíritu del Acuerdo de Santiago:

## **"1. Sobre principios generales**

**1.1. Reafirmación de la gratuidad de la Educación Superior pública para los estudiantes. (Art. 66 de la Ley Orgánica).**

**1.2. Reafirmación de las funciones básicas de la Universidad de la República (Art. 2 de la Ley Orgánica).**



**1.3. Reafirmación de los principios de autonomía y cogobierno de los órdenes (Arts. 202 y 203 de la Constitución).**

**1.4. Reafirmación del papel esencial de la financiación del Estado en la enseñanza pública.**

**1.5. Acceso sin restricciones a la Universidad de la República para quien haya finalizado el ciclo anterior. Dicho acceso debe estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes y podrá tener lugar a cualquier edad tomando debidamente en cuenta las competencias adquiridas anteriormente. En consecuencia, en el acceso a la educación superior no se podrá admitir discriminación alguna.**

**1.6. Planificar el desarrollo de la Universidad en el escenario de una matrícula en expansión.**

**1.7. El Fondo de Solidaridad es una modalidad adecuada -pudiendo ser mejorada- de devolución a la sociedad, por parte del egresado, de una fracción de la inversión efectuada por la sociedad en su formación de grado.”**

## **RESUMEN**

Se analiza brevemente el desarrollo histórico de las universidades privadas de América Latina, procurando definir sus características específicas y la compatibilidad de sus objetivos con los de la enseñanza pública. En función de ese examen se concluye que, sin perjuicio de que se procure establecer la mejor coordinación posible entre el sistema público y el privado, no es conveniente que ambos compartan un mismo marco regulatorio. La experiencia ha mostrado que cada vez que esto sucede, la consecuencia es un recorte del apoyo financiero del Estado para el sistema público y una limitación de la autonomía de las universidades estatales.

Posteriormente se muestra cómo las recomendaciones y las presiones de los organismos transnacionales de crédito han pesado sobre las políticas de Estado en materia de educación, particularmente en lo que tiene que ver con la incentivación de la educación superior privada, en detrimento de la pública. Se examinan varios documentos emanados de estos organismos y las fuertes críticas que generaron a nivel mundial, en ámbitos como la UNESCO u otras entidades independientes vinculadas a la educación superior.

Luego se sugieren formas de acrecentar la resistencia a los avances de las políticas neoliberales, fortaleciendo la cooperación entre las universidades públicas, a través, por ejemplo, del desarrollo de organizaciones regionales similares a la AUGM, que permitan un mejor aprovechamiento de los magros recursos fiscales disponibles, desarrollando proyectos conjuntos, incrementando el intercambio académico de docentes y estudiantes, el apoyo mutuo para la mejora de la gestión y la introducción de nuevas tecnologías, constituyéndose en verdaderas macro universidades virtuales de carácter regional.

Finalmente, se destaca la necesidad de que las universidades públicas busquen el apoyo de los sectores progresistas de la sociedad, procurando crear un fuerte movimiento de opinión para la defensa de la enseñanza superior pública, laica, gratuita y cogobernada democráticamente.

---

En el texto de este trabajo se han incluido algunos pasajes extraídos de documentos anteriores del autor.

El trabajo original fue publicado en los "**Cuadernos de Historia Viva**", Serie I: "Universidad y Sociedad", Año I, Verano 2000/2001. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario, República Argentina.