



M. E. C. — I. N. E. P.

CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS

1965

DISTRIBUIÇÃO

As relações entre as uni-  
versidades públicas e priva-  
das na América Latina

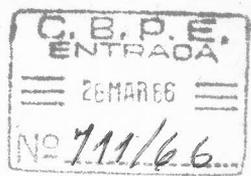
C. B. P. E.

Chery Garcia Luis

Arg. p. 1

378.4/9

A' SDI.  
Jun 28/3/65  
Luis Scherz García



LAS RELACIONES ENTRE LAS UNIVERSIDADES  
PUBLICAS Y PRIVADAS EN LATINOAMERICA

Trabajo presentado al Seminario sobre la "Formación de élites en América Latina", por Luis Scherz García, Investigador del Centro Bellarmino. Montevideo, 6-12 Junio, 1965.

Arg P. 1  
Gav. 1

LAS RELACIONES ENTRE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS Y PRIVADAS  
EN LATINOAMERICA

Planteo del Problema.

En el centro de nuestras preocupaciones están los problemas implicados en la gestación de las élites o de las personalidades capaces de contribuir al cambio de las condiciones de vida en este subcontinente.

Presuponemos, y sin carecer de fundamentos, que la Universidad puede ser - como de hecho, aunque imperfectamente, lo ha sido - la principal institución formadora de las élites creadoras en esta parte de América. De allí que nos veamos obligados a considerar los problemas que la afectan en esta particular tarea. Dentro de este contexto, se inserta nuestro tema: las relaciones entre las universidades públicas y privadas.

Nos interesa analizar el carácter de esas relaciones y su conexión con la formación de los grupos elitarios. ¿Qué funciones (o disfunciones) desempeñan esas relaciones en el eventual reemplazo de las estructuras universitarias actuales por otras que conduzcan a una generación más eficiente y apropiada de las élites buscadas? Y, recíprocamente, ¿de qué manera reflejan esas relaciones el grado de transformación alcanzado por las estructuras universitarias?. Estas son dos preguntas significativas, aspectos de una misma realidad, que debemos formularnos e intentar responder. Su respuesta nos puede entregar algunos fundamentos teóricos que posibiliten una política universitaria racional adecuada para la formación de las élites.

Pasos de la exposición.

Para iniciar nuestra exposición, en primer lugar y de manera esquemática, según la línea de las investigaciones que hemos venido realizando en el último tiempo, presentaremos una visión de la realidad universitaria de América Latina y de sus aspectos relevantes para el tema que nos concierne.

Luego, dentro del marco de referencia de esa presentación, ubicaremos los distintos tipos de relaciones entre las Universidades Públicas y Privadas. A continuación, haremos un enjuiciamiento de esas relaciones tanto desde el punto de vista de la eficiencia con que ellas inciden en la formación de las élites deseadas, como también desde el ángulo de las aspiraciones democráticas que subyacentemente dan motivación a nuestras discusiones.

Finalmente, esperamos sugerir algunas líneas de política universitaria que contribuyan a acentuar aquellos procesos favorables a la formación de las personalidades capaces de constituir una nueva comunidad en América Latina.

En nuestro análisis consideraremos en especial el caso chileno; sin embargo, haremos una que otra mención de los demás países. Esta elección obedece primordialmente al carácter referencial que tienen las universidades chilenas frente a las restantes, dentro del ámbito latinoamericano, como ya lo hemos expuesto en una oportunidad anterior<sup>1</sup>.

### Las fases de la Universidad Latinoamericana.

Las universidades latinoamericanas pertenecen abrumadoramente al tipo o modelo "napoleónico-profesionalizante"; o sea, el modelo de universidad nacido al impulso de una mentalidad pragmática, libertaria y laicista. Ellas se pueden ordenar en tres categorías correspondientes a tres formas o fases presentadas por ese tipo de institución en el transcurso del presente siglo.

Dentro de la tipología que hemos elaborado, la primera fase se denomina "estática", la segunda "crítica" y la tercera "dinámico-dualista". La primera fase de la Universidad Profesionalizante corresponde, ora al ajuste armónico de ésta en un sistema social estacionario, ora al relativo reposo de ella en un sistema social que empieza a sufrir cambios estructurales. La segunda fase registra los impactos que la Universidad Profesionalizante acusa de los procesos de tran

sición que sufre el sistema social donde ella se encuentra inmersa. La tercera fase corresponde no sólo a las modificaciones que la Universidad ensaya para constituirse en fuerza orientadora de los cambios sociales, sino también a la aparición en ella y en el sistema social de condiciones favorables para la gestación de un nuevo tipo de universidad. Sería ésta una universidad comunitaria y coordinativa, por conferir importancia a las pequeñas comunidades de trabajo o investigación universitarias, y por valorar la coordinación estrecha de éstas entre sí y con el resto de la sociedad. Algunos de los elementos estructurales de ese nuevo tipo de institución universitaria, con nuevos fines y nuevas funciones, se dejan insinuar dentro de los muros de la universidad actual como un sistema emergente yuxtapuesto o paralelo en coexistencia con el antiguo.

Considerando a Latinoamérica como un todo, se explica que se pueda verificar el existir simultáneo de las tres fases ya que el desarrollo de éstas no alcanza o no ha alcanzado la misma velocidad en cada país o región. Podemos señalar, sin embargo, que la mayoría de las casas universitarias de esta parte de América, se encuentran en un estadio avanzado de la fase "crítica", en situación de plasticidad estructural. Asimismo, por efecto de una interacción supralocal creciente, muchas de las universidades más resistentes al cambio, tales como aquellas situadas en las capitales, presentan ejemplos simultáneos de las tres fases. Si tomamos una de estas universidades y la examinamos de arriba a abajo en sus distintos aspectos, lo normal será que aparezca como una estratificación institucional formada por capas más o menos representativas de las distintas fases expuestas. Así no es de extrañar que en ella, la actitud de los grupos estudiantiles sea la de entusiasmo por personalidades carismáticas o caudillos, actitud correspondiente a la fase "estática", y que en cambio, la situación del trabajo en algunos de sus institutos se aproxime cercanamente al de la descrita para la fase "dinámica-dualista".

En gran parte activadas por la influencia del sistema universitario supralocal emergente y de las organizaciones internacionales de ayuda técnica, es altamente probable que, a muy corto plazo, entren todas las universidades, individualmente consideradas, en la

fase "dinámica-dualista". Y así se cierne la posibilidad del apareamiento de una Nueva Universidad compatible con las aspiraciones de grandes contingentes humanos en Latinoamérica.

Un hombre Nuevo para una nueva comunidad.

Por ser relevante para nuestro análisis, presentaremos el cuadro valorativo conceptual de la posible Nueva Universidad. Abstractando declaraciones de personalidades del ambiente universitario, podemos aproximar resumidamente el siguiente cuadro de ideas:

La Universidad tiene conciencia de encontrarse en un mundo en crisis. Un viejo mundo agoniza. Un mundo nuevo nace. Los pueblos tienden a una unidad cultural y a encontrar una nueva fórmula de convivencia que les permita utilizar los beneficios de la ciencia y de sus aplicaciones.

La Universidad tiene la tarea de investigar y de formular los principios básicos de este nuevo mundo, y tiene simultáneamente la responsabilidad de formar un hombre nuevo de mayor nivel espiritual, capaz de participar en la construcción de la sociedad futura garantizando en ella los valores de una auténtica democracia. Ese hombre se entiende como un centro de energías espirituales, coordinador y orientador de distintas realidades en dinámico contacto con él. Así se le vé en vinculación con realidades trascendentes, en vinculación con los demás o con la comunidad y en vinculación con la naturaleza y las cosas. Se agrega que estas vinculaciones son esenciales para el perfeccionamiento humano. Esa coordinación encuentra su orientación en los valores específicamente humanos. El principio de la coordinación dinámica de realidades complementarias autónomas confluyentes, debe reflejarse en la estructura misma de la Universidad. Así debe proyectarse en las relaciones entre la enseñanza e investigación, profesores y alumnos, universidades entre sí, Universidad y sociedad. Coordinación puede significar en un extremo unidad, en el otro, separación distintiva; más siempre armonía en mayor o menor rango.

La actitud de los estudiantes universitarios frente a la Universidad y a la política.

Otro aspecto que interesa señalar, es la actitud de los estudiantes o grupos estudiantiles de estas universidades, en cada una de las fases.

El avance de las fases, desde la "estática" a la "dinámica-dualista" está correlacionada con el desplazamiento de las simpatías políticas de los estudiantes desde una posición de izquierda marxista hacia una de avanzada cristiana. Su actitud frente a la Universidad está caracterizada por los valores realzados en sus actividades de gobierno estudiantil. Si el líder de la fase "estática", pone supremo valor en su capacidad oratoria, el de la fase "crítica" en su destreza organizativa, el de la "dinámica-dualista" considera que sólo el desarrollo de la capacidad abstractiva y espiritual del hombre, consigue dar orientación a la acción humana y hacerla socialmente fecunda.

Hemos querido señalar la posición de los estudiantes frente a las actividades universitarias y a su dirección ideológica porque ellos son, justamente, activos catalizadores e impulsores de los gran des cambios dentro de las estructuras de la Universidad y, sin duda, los sujetos más próximos de la formación de nuevas élites.

La Universidad desafiada.

Hasta aquí, entonces, el análisis que nos habíamos propuesto para caracterizar la realidad de las universidades latinoamericananas en algunos de sus aspectos más relevantes. Queremos, no obstante, advertir nuevamente que estas universidades están sujetas a un proceso de transformación que puede alcanzar eventualmente un grado revolucionario. Recordemos también, que la posibilidad de formar las personalidades capaces de producir los hondos cambios socio-culturales aparece comprometida íntimamente con la aspiración de crear la Nueva Universidad. Finalmente subrayamos algunos desafíos fundamentales que de alguna manera se le formulan a la Universidad latinoamericana y que sirven de insistente acicate o estímulo a la acción transformado-

ra de los docentes y alumnos más inquietos. Estos desafíos son:

La necesidad de que la Universidad se democratice y se abra a todos los que desean alcanzar una educación superior. La exigencia de que ella entregue una formación integral a sus alumnos, a través de una estructura institucional más flexible y coordinada. El imperativo de que otorgue mayor importancia a la investigación científica y a la formación de equipos para realizarla. El deber que ella misma se plantea de mantener su autonomía frente a los asedios de poderes extrauniversitarios que contribuyen a financiarla. Finalmente, el llamado de la sociedad para que la Universidad ejerza un papel orientador en este periodo de grandes cambios y que contribuya a la integración socio-cultural latinoamericana.

Todos estos desafíos se enhebran perfectamente en torno al anhelo de formar las élites que Latinoamérica necesita en esta hora. Sin embargo, de estos retos, abordaremos sólo uno de manera especial debido a que él nos concierne al tratar el tema que se nos ha encomendado. Nos referimos al que toca a la autonomía universitaria. Será éste un aspecto que tendremos continuamente presente en el análisis sobre la realidad de las relaciones entre universidades públicas y privadas.

### Las relaciones de las universidades entre sí.

Antes de hablar de las interrelaciones de las universidades en el ámbito de cada país, debemos detenernos un instante para considerar la actitud del Estado frente a cada universidad de distinta índole a través de cada una de las fases. Primero, podemos distinguir entre universidades públicas y privadas; luego, de estas últimas, entre católicas y no-católicas.

La distinción entre universidad pública y universidad privada no siempre está claramente establecida. La universidad pública, denominada a veces "nacional", "oficial" o "estatal", cuenta con personería jurídica pública y con privilegios financieros por parte del Estado quien, o bien las ha fundado, o las ha nacionalizado en el pa

sado. La universidad privada ha sido fundada por particulares y adquiere generalmente reconocimiento de persona jurídica privada.

La relación vertical de cada universidad con el respectivo gobierno estatal, está en influencia recíproca con el sistema de relaciones horizontales entre universidades. Ambos tipos de relaciones se influyen mutuamente. Esta interacción permite explicar en gran parte el tipo de relaciones entre las universidades públicas y privadas en el seno de la asociación nacional que ellas forman. También existe una relación vertical entre el Estado y esa organización global de todas las universidades.

En primer lugar, consideremos las relaciones del Estado con las universidades de la fase "estática" tomando en cuenta el área de autonomía dejada a la universidad para el desarrollo de sus actividades. ¿Quién determina lo que en ella se hace, cómo se hace, quiénes lo hacen y cómo se han de usar sus medios financieros?. Hablamos de la autonomía directivo-administrativa, de la autonomía académico-científica y de la autonomía financiera de la Universidad<sup>2</sup>.

Las universidades que atraviesan por la fase "estática" son generalmente estatales, sin competidoras de ninguna especie. Incluso es dable que exista sólo una de estas universidades en todo un país o que, a lo más, tenga éstas filiales en distintas provincias o regiones<sup>3</sup>.

El Estado no interviene en la fijación de los objetivos finales de la Universidad situada en la primera fase; pero si interfiere ratificando sus estatutos, autorizando o nombrando al Rector y demás autoridades y, en algunas ocasiones o casos, también a través de la fijación de planes y programas de estudios y en el reconocimiento de títulos.

Las pocas universidades privadas emergentes en esta fase, son generalmente católicas. Han surgido como una reacción frente al espíritu laicista de la Universidad estatal. Son, sin embargo, salvo en su estructura de autoridad, réplicas aproximadas de las universida

des del Estado. Están sujetas a las ordenaciones estatales respecto al otorgamiento de títulos y validez de sus exámenes, planes y programas; además, sus alumnos deben comparecer frente a comisiones de la Universidad oficial correspondiente. No obstante, la universidad puede plantear sus objetivos y designar sus autoridades, profesores y funcionarios, sin interferencia del Estado ni presencia de representantes suyos en los Consejos.

La Universidad pública puede considerarse como un servicio estatal más que, gracias a una tradición libertaria celosamente defendida y a un sancionamiento jurídico privilegiado, vé garantizado para sí, por lo menos el área de la libre expresión académica. Es por ende, parte o unidad semi-autónoma del sistema estatal. La Universidad católica, en cambio, es parte del sistema de la Iglesia. El Estado coloca en posición económica privilegiada a la Universidad oficial, controlando el uso de los fondos a través de vías indirectas. En el caso de discrepancias políticas, suele tomar empero represalias de orden financiero<sup>4</sup>; más, frente al obstáculo de la tradición y de las garantías legales, raramente arriesga otro tipo de sanciones<sup>5</sup>. La Iglesia, por otro lado, debe financiar de algún modo a sus instituciones universitarias, ya que éstas no reciben subvención estatal.

Las relaciones suscitadas por la representación con que el Estado inviste a las universidades públicas para controlar parte del trabajo o actividades de las privadas, tienen carácter intermitente y tenso: son relaciones antagónicas. A través del enfrentamiento conflictivo de las universidades de ambos tipos se expresa la lucha ideológica-religiosa de los "anticlericales" o laicistas versus los "clericales" o católicos. Esta lucha es una sombra proyectada de aquella palpitante entre la Iglesia y el Estado. Podemos adicionar, no obstante, que la posibilidad de creación de una universidad católica en un clima de tensiones como el insinuado, es uno de los primeros indicios de la institucionalización del conflicto entre la Iglesia y el Estado<sup>6</sup>.

La Universidad estatal en la fase "crítica" ha ensanchado el área de su autonomía con respecto al Estado pero sin renunciar a

sus privilegios legales y financieros. Por el contrario, el Estado sigue viendo en ella una institución informalmente suya. En caso de discrepancias políticas, sin embargo, de nuevo tiene el Estado oportunidad de hacer sentir financieramente su peso. Frente a las universidades privadas, el Estado ha abandonado la beligerancia y sus relaciones con ellas son la expresión de un conflicto regularizado. Las universidades católicas y no-católicas son por razones extraideológicas, incluso respaldadas financieramente con fondos públicos en un porcentaje inferior, desde luego, al recibido por las oficiales<sup>7</sup>. El crecimiento de la población en estos países ha traído consigo, junto con el efecto de la industrialización, un aumento del contingente de estudiantes. El Estado, no pudiendo absorber ese exceso en sus instituciones más allegadas, ha debido aceptar la fundación de las universidades privadas. Muchas de éstas, han nacido por efecto de la industrialización con el propósito de formar profesionales de las ramas de ingeniería y de la economía; otras, han surgido por la presión de grupos regionales, ya que las grandes universidades nacionales se encuentran ubicadas en las grandes capitales. Y algunas han aparecido por la acción de grupos ideológicos para dar, paradójicamente, una expresión más pura del espíritu laicista frente a la multiplicación de las universidades católicas.

Advirtiéndole que la autonomía se ve ahora amenazada fundamentalmente a través del ángulo financiero, pues los fondos son entregados por el Estado en su mayor proporción, dejándose el libre uso de éstos restringido a un área muy pequeña, apuntaremos ahora nuestra atención hacia el financiamiento de las universidades tanto en la fase "crítica", como en la "dinámica-dualista".

Cómo es usual en casi todos los países del mundo, aquí también las universidades esperan el máximo financiamiento del Estado. De hecho, las universidades estatales se financian casi por completo mediante esas entradas proporcionadas por el Estado (item del presupuesto, subvención, impuestos y garantías especiales). Las universidades privadas van también teniendo una participación creciente en la recepción de esos fondos; sin embargo, aún deben descansar en mayor o menor grado, en lo recibido por concepto de matrículas, las que son

generalmente elevadas y comparables en muchos casos a las establecidas en las universidades estadounidenses<sup>8</sup>. Fuera de estas entradas, reciben subvenciones privadas (de la Iglesia, en el caso de las universidades católicas).

No podemos dejar de mencionar el aporte financiero-técnico internacional que ha tenido un efecto catalizador en la formación de los sistemas o subsistemas universitarios dentro de cada país, y en general, en Latinoamérica. En esta asistencia participan principalmente el gobierno de los Estados Unidos, la Organización de los Estados Americanos, el Banco Interamericano de Desarrollo y fundaciones, como la Ford y la Rockefeller.

Las universidades sujetas a la fase "crítica" no se encuentran aisladas sino de alguna manera en contacto y comunicación, institucionalizados, con otras universidades en la misma fase o en la "dinámica-dualista". Este hecho afecta indudablemente las relaciones de las universidades con el Estado y las internas de cada una de ellas. Igual observación cabe para las universidades situadas en la fase "dinámica-dualista".

Es significativo comprobar que la presencia de las universidades católicas entre instituciones de la fase "estática", va gestando entre las universidades y en el interior de éstas, un cuadro de valores confuso y conflictivo, propio de la fase "crítica". Asimismo es notorio que el contacto y comunicación entre las universidades situadas en distintas etapas de la fase "crítica", va generando un cuadro regulador de las relaciones muy cercano al de la fase "dinámica-dualista" y que por lo demás, contribuye a la institucionalización de los conflictos, entre las universidades de distinta índole. Podría anticiparse que las relaciones entre universidades situadas en la fase "dinámica-dualista" fueran las de unidades integradas en un sistema con valores y actividades propias de la Nueva Universidad. El proceso de interacción universitaria corre desde una estación conflictiva, pasando por una de institucionalización o regulación de conflictos, hacia una de cooperación libre y coordinada.

Paralelo con ese proceso corre aquel de formación de un sistema universitario dentro de cada país y globalmente hablando, en Latinoamérica. De un sistema informal y poco integrado, pasando por un sistema difuso con objetivos poco claros y de relaciones no explícitamente definidas hacia un sistema universitario con objetivos, estructuras y funciones claramente declaradas.

Por un lado entonces, esas relaciones entre las universidades públicas y privadas reflejan el grado de transformación alcanzado por las estructuras universitarias; por otro lado, ellas conyuvan al advenimiento de esas transformaciones. De este modo, empiezan a esbozarse las respuestas a nuestras preguntas iniciales.

#### El caso chileno.

Para poder observar con mayor detenimiento y de manera más ilustrativa el sistema de relaciones entre universidades públicas y privadas de distinta índole, incluyendo indirectamente las relaciones con el Estado, examinaremos algunos aspectos del funcionamiento del sistema universitario chileno, el cual presenta un grado satisfactorio de integración.

En Chile, existen a fines de 1964, 8 universidades; de las cuales dos son públicas o estatales, tres son católicas, dos tienen principalmente el respaldo de grupos regionales y una cuenta con el aporte permanente de una fundación<sup>9</sup>. Las universidades estatales han constituido además una red de instituciones filiales semiautónomas con respecto a las casas centrales.

Tanto las universidades "estatales" como las privadas, gozan, prácticamente, de autonomía directivo-administrativa y académica. En el campo de la investigación científica, la autonomía es parcial ya que este quehacer está intimamente unido al financiamiento que recibe cada universidad del Estado, y que es en muchas veces condicionado a tal o cual uso específico<sup>10</sup>. Las universidades estatales reciben del gobierno el 100% de sus entradas normales. Las demás univer-

sidades reciben subvenciones estatales<sup>11</sup> que las financian en algunos casos hasta en un 80%. Empero, esta ayuda no está estabilizada o reglamentada y debe ser perseguida año a año por los rectores correspondientes.

Como resultado de la dinámica interna de las universidades, situadas en su mayoría en la fase "crítica" avanzada (la de Concepción en su última fase), del impacto externo de algunos de los desafíos señalados y, además, por la acción de la ayuda internacional, se ha gestado e institucionalizado la cooperación de las universidades chilenas y la coordinación de sus actividades para conseguir ciertos objetivos comunes.

Esta cooperación ha recibido su sancionamiento jurídico, creándose mediante una ley, el Consejo de Rectores, constituido por los rectores de las universidades chilenas. Adjunto al Consejo, actúa el Comité Asesor, formado por personeros de cada casa de estudios superiores, por representantes, además, de las asociaciones de empresarios y de entidades estatales comprometidas con el desarrollo industrial y agrícola del país. Este Comité de Asesores se preocupa de facilitar y promover la coordinación de las actividades universitarias entre sí y con las empresas, de obtener ayuda interna y externa para el desarrollo de los planes universitarios, de promover las carreras necesarias para el desarrollo nacional, de señalar los problemas de la enseñanza pre y post-universitaria. Administra, en adición, un Centro de Información y Documentación Científica.

La misma ley 11.575, dictada en 1954 para establecer el Consejo de Rectores, otorga, mediante impuestos especiales, un Fondo Nacional de Construcciones e Investigaciones Universitarias<sup>12</sup>. La ley limita, no obstante, las aplicaciones del Fondo al financiamiento de actividades universitarias concordantes con los planes de desarrollo que impulsa el gobierno de la República.

Hasta aquí los objetivos y algunos rasgos de la estructura y funcionamiento de tal Consejo y Comité. Respecto al funcionamiento de estas entidades, es sin duda útil resumir las opiniones de la mayo

ría de sus rectores participantes, porque así tenemos una visión interior de las relaciones entre las universidades componentes<sup>13</sup>.

Desde luego, todos están de acuerdo en admitir las ventajas de la asociación lograda. Ven en la constitución del Consejo de Rectores un paso decisivo para el mejoramiento de las relaciones entre las universidades y para el buen logro de los objetivos de cada una. Todos reconocen, no obstante, que aún no se ha encontrado la vía para llegar a un acuerdo sobre el orden de prioridades en las actividades del Consejo. Aquí se refleja, sin duda, la búsqueda que cada universidad realiza de sus propios objetivos.

Los representantes responsables de las universidades privadas ven la necesidad de la coordinación de las actividades de las universidades en una atmósfera libre de presiones exteriores; autonomía limitada sólo por consideraciones de bien común; de allí que les parezca también apropiado coordinar las actividades del Consejo de Rectores con aquellas propias del Planeamiento Nacional.

Se advierte el temor de incurrir, de parte de las universidades católicas, en eventuales divergencias ideológicas con las demás universidades. Sin embargo, salvo tal vez el caso de la Universidad estatal más antigua, las universidades restantes no ven en la confesionalidad de esas instituciones gran problema, estimando que un confinamiento de las relaciones a las materias directamente vinculadas con la educación superior, dentro de un ambiente de tolerancia, minimizaría las correspondientes tensiones.

En el seno del Consejo se reconoce la existencia de intereses en pugna; sin embargo se advierte que ésta no pone en peligro el clima cordial de las relaciones personales entre los participantes. Podemos señalar que existen tensiones no sólo de parte de las universidades privadas frente a las públicas, en disputa de atribuciones directivas, sino, principalmente, de parte de las universidades más pequeñas respecto a las más grandes y antiguas (Universidad de Chile, Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción) por la distribución de recursos económicos.

El estado actual de las relaciones y la autonomía universitaria.

Así como en Chile, aunque no siempre englobando todas las universidades respectivas, existen Consejos de Rectores o sus equivalentes en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela. En Centro América existe un Consejo de todas las universidades centroamericanas "nacionales" o públicas. Si consideramos altamente probable el desemboque, en los próximos años, de todas las universidades latinoamericanas en la fase "dinámica-dualista", podemos afirmar entonces, que el caso chileno que hemos analizado, resulta significativo. Por lo demás, el sistema dentro de cada país puede considerarse subsistema dentro del sistema universitario latinoamericano que empieza a adquirir gradualmente algunos contornos homogéneos. Teniendo presente estas informaciones y presupuestos, intentemos una evaluación del grado de autonomía alcanzado por los subsistemas universitarios latinoamericanos, y por ende, aproximadamente, de sus universidades integrantes. A través de la autonomía podemos de modo cercano, estimar la índole de las relaciones establecidas entre las universidades de un país determinado.

Toda universidad, en cuanto institución social, tiene un cierto grado de autonomía, de autoregulación de su funcionamiento y de sus cambios estructurales. Este grado de autonomía es **variable**; a veces, muy restringido al estar inserta en un sistema extrauniversitario, al cual se subordina; otras veces, más amplio, al pertenecer a uno dentro del cual ella coordina sus actividades con el resto de las unidades congéneres (conviene hacer notar que la universidad individualmente considerada también es un sistema, aunque de menor amplitud).

Cuando hablamos de autonomía, nos referimos al poder del sistema, subsistema o institución para realizar sus actividades y tomar sus decisiones con independencia de las condiciones externas, o sea, al margen del control ajeno. Este poder es función directa del número de personas o grupos de integrantes del sistema o institución, de los conocimientos o experiencias acumuladas a través de sus miembros, de la organización y distribución de derechos y deberes entre

sus participantes, de la calidad y cuantía de sus instrumentos de influencia social y recursos financieros, y, final y fundamentalmente, del grado de integración del sistema en cuestión.

En la medida en que el sistema universitario de cada país afirma sus conexiones con entidades afines situadas en los demás países de América Latina, vé aumentado su poder; el aislamiento lo debilita, como es el caso de Paraguay, y, el de Panamá, por ejemplo. Los sistemas con tradición y que concentran en el seno de sus universidades personalidades destacadas del medio intelectual y del campo de las profesiones, ven asegurados de este modo un cierto grado de poder social; tales son los casos, entre otros, de Argentina, Chile, México y Uruguay. El sistema de organización o estructura carente de una distribución muy equilibrada de deberes y derechos, presenta, en cambio, un flanco débil frente a otros sistemas no-universitarios dentro de cada país; así acontece en mayor o menor medida, con cada uno de los sistemas nacionales de educación superior, ya que la universidad estatal más antigua subordina en ellos, generalmente, a las casas universitarias restantes; además, no tienen sus Consejos de Rectores atribuciones ejecutivas o autoridad para hacer valer los acuerdos surgidos en su seno. Respecto a los instrumentos de influencia de los sistemas, podemos afirmar que en Latinoamérica cada sistema universitario cuenta con la influencia y acción de sus graduados y sobre todo, con el respaldo de la opinión pública. Considerando los recursos financieros, tocamos aquí nuevamente otro de los aspectos que le restan poder al sistema o a los sistemas universitarios de América Latina. Los recursos son principalmente otorgados por el Estado, más con la actitud del que otorga un favor y no con la del que cumple un servicio; tampoco está ausente la discriminación en la entrega de los recursos como ya hemos observado. Actitudes éstas que por efecto de un círculo vicioso son posibles de parte del más fuerte frente al débil, mientras éste sea débil en algún sentido. Finalmente, podemos observar que la mayoría de los sistemas carecen de un alto grado de integración; la manera como funciona cada universidad para alcanzar sus propios objetivos no contribuye necesariamente a la integración del sistema. La universidad estatal consigue asegurar, independientemente de la acción del grupo de universidades restantes, un presupuesto privilegiado pa-

ra sí; igual cosa intenta de fundaciones educacionales de agencias de asistencia técnica o de gobiernos extranjeros con el fin de obtener el financiamiento de sus proyectos. Las universidades privadas, cada una por su cuenta, persiguen iguales propósitos. Y de nuevo es tamos frente a un círculo vicioso: la ausencia de un sistema integra do induce al sistema de ayuda internacional (a través de sus múltiples agencias), al gobierno estatal y a la Iglesia, a actuar independientemente del conjunto universitario; y de esta manera, éste no se consolida.

Vemos entonces que frente a un sistema universitario de po co poder se alzan distintos sistemas sociales en interacción con él. Son éstos el Estado, la "Ayuda internacional", la Iglesia. Pero los tres, en mayor o menor medida, instrumentalizando el papel de las universidades, o sea, viendo en ellas, consciente o inconscientemente herramientas para la realización de sus propios fines; la universidad pasa a incorporarse de hecho como una unidad más de un sistema ajeno. Dentro del sistema universitario, cada universidad en vez de luchar por objetivos comunes, es un brazo prolongado al servicio de causas divergentes y comprometidas con los sistemas presionantes desde afue ra: la universidad estatal más antigua queriendo mantener los privilegios tradicionales con que la regala el Estado; las universidades católicas con una estructura de autoridad que les dá inflexibilidad para actuar en grupos pluralistas y sujeta a los requerimientos apos tólicos de la jerarquía eclesiástica según ésta los estima efectivos; y éstas y aquellas universidades, más las restantes de carácter privado, unidas cada una independientemente con universidades o fundaciones extranjeras ansiosas de exportar sus propios caminos académicos. Por otro lado, todos los benefactores, aplican sus criterios de prioridad y de urgencia según la idiosincrasia que les es propia. Seguramente todos: Estado, Agencias de asistencia técnica e Iglesia coinciden en que la universidad debe ser un agente activo del desarrollo socioeconómico de Latinoamérica. Sin embargo, especialmente el Estado y, en menor grado, las agencias de cooperación técnica, proyectan su inmediatismo y política a corto plazo que las caracteriza, dentro de las actividades de una institución que, mediante la reflexión, tiende a mediatizar o racionalizar todo acto y cuya política por ex-

celencia no puede ser sino la de alcanzar objetivos a largo plazo.

Algunos pequeños grupos de universidades, por acción de fuerzas extrauniversitarias, aparecen introduciendo elementos de ambigüedad estructural dentro del sistema universitario latinoamericano emergente. Conscientes de su posición privilegiada en el seno de cada país, pero viendo amenazada su hegemonía, se han unido las universidades llamadas "nacionales" en aquellas regiones donde aún perduran resabios de luchas religiosas entre algunos grupos. Así han surgido el Consejo Interuniversitario Regional que agrupa a las universidades "nacionales" o mayores de Argentina, Chile, Perú y Uruguay. También las universidades católicas han constituido, desde hace casi una década, la Organización de Universidades Católicas de América Latina. La Asociación latinoamericana o Unión de Universidades de América Latina aparecería, en cambio, promoviendo el proceso de consolidación del sistema universitario latinoamericano en torno a objetivos comunes al margen de banderas ideológicas y respetando todas las posiciones compatibles con el convivir democrático.

La ayuda internacional, multilateral, especialmente, ha jugado, en el sentido que entramos a señalar, un papel positivo. Ella ha contribuido a desplazar el centro de gravedad de las relaciones de poder entre las universidades estatales y privadas al inducir a todas las instituciones de educación superior a cooperar en torno a metas concretas vinculadas con la distribución y el uso de los recursos que ella misma les ha proporcionado. No pueden desconocerse, sin embargo, algunos aspectos, eventualmente negativos o disfuncionales de la asistencia internacional (de los cuales ya hemos hecho mención).

### Las reglas de la cooperación libre.

Para establecer criterios de política universitaria frente a los distintos tipos de cooperación, sería indispensable aclarar previamente ciertos conceptos básicos.

Si se formula la pregunta: ¿existe una cooperación efectiva

entre las universidades públicas y privadas?, la respuesta, debe afrontarse precedida de una reflexión . En la cooperación, la interacción social es orientada hacia la obtención conjunta de una meta. Se coopera por adhesión a un objetivo común. La cooperación es establecida entre las universidades públicas y privadas es, en el mejor de los casos, de carácter antagónico, debido a la superioridad en atribuciones legales y financieras de las universidades estatales respecto a las privadas. En sentido estricto no puede hablarse aún de una coordinación sino de una subordinación mitigada. La coordinación significa ordenación de las propias actividades junto a las de los demás para conseguir mediante una regulación racional, objetivos comunes. Es propia de los grupos de poder semejante. Entre el Estado y una universidad aislada es posible sólo una subordinación de la última al primero, a no ser que se sea sangre de la misma sangre, es decir, que la universidad sea un organismo estatal privilegiado o dotado de libertades especiales. Entre un Estado y un sistema universitario bien integrado, en cambio, es posible el diálogo de iguales y, por ende, la coordinación de esfuerzos para conseguir cada uno en su camino, aportar al bien de la comunidad vasta.

La coordinación de las actividades interiores en cada universidad y la coordinación horizontal interuniversitaria, debe perseguir establecer reglas racionales y decisiones operativas que conduzcan eficientemente al logro de objetivos comunes y a la integración creciente del sistema universitario global. La plasmación de un sistema integrado de carácter no sólo nacional sino simultáneamente latinoamericano, puede ser acelerado notablemente a través de su persecución consciente, mediante el planeamiento. Por otro lado, las medidas que sea oportuno tomar como fruto de tales estudios de planeamiento, deben contar con el respaldo de autoridad de las instituciones componentes. En otras palabras, las universidades asociadas deben conferir atribuciones ejecutivas al Consejo de Rectores. Deben respaldar con poder efectivo lo que, en las deliberaciones, sus representantes asienten de palabra.

No hay una solución fulminante para posibilitar la coopera-

ción óptima entre las universidades públicas y privadas. Las universidades, de la índole que fueren, deben explicitar sus puntos de vista y darse cuenta que tienen más aspectos comunes que divergentes en torno a objetivos que le son propios y que no son transferibles a otras instituciones o subsistemas del cuerpo social y viceversa. Este examen es una materia de inteligencia que podría ser acelerada por el encuentro y diálogo intelectual de las universidades para plantearse la manera de transformar sus estructuras y contestar a los desafíos que ya hemos señalado. Esta primera etapa de aclaración de objetivos es anterior a todo trabajo de detallismo en el cambio de sus estructuras. Creemos, no obstante, que un tipo de reestructuración puede ser intentado previamente; éste es la de los Consejos de Rectores, de modo que éstos alcancen mayor ejecutividad, representatividad y autonomía. De este modo, creemos que se establecerían ingstrumentos eficaces para lograr el mejoramiento de las relaciones entre las universidades involucradas. Así, por añadidura, estas relaciones establecidas en un plano de cooperación libre, entrarían a jugar sin contrapeso una función irremplazable en la integración del sistema universitario latinoamericano y, por lo tanto, en la consecución de su autonomía.

El proceso de concreción del sistema corre paralelo con la gestación de la Nueva Universidad de que hemos hablado. Sus cuadros valorativo-conceptuales se identifican. La anulación de las distancias entre universidades de tinte ideológico y status jurídico distintos, coincide con la alborada de la Nueva Universidad y con ésta también emerge el nuevo hombre, capaz de orientar los cambios sociales en el sentido propicio, no sólo para la elevación socioeconómica del continente, sino también para la aparición de una integración cultural latinoamericana.

Persisten no obstante los peligros de que las universidades sean de alguna manera "nacionalizadas" o instrumentalizadas, medante la dependencia financiera, para objetivos ajenos a los suyos. O que las universidades sean los puentes por donde camine un proceso de culturización y de colonialismo intelectual de parte de los paí-

ses más desarrollados con respecto a los nuestros.

Finalmente, queremos expresar que la constitución de una parte de la red de relaciones universitarias latinoamericanas en un tejido armónico e ideal, en el sentido de la cooperación buscada, puede tener un efecto notorio en el resto de la red. Se trata pues, a nuestro juicio, de ir consolidando núcleos de cooperación óptima que sirvan de modelos y que enriquezcan el tejido total hasta que éste se transforme en un conjunto homogéneo de unidades autónomas coordinadas entre sí. La integración cultural de toda América Latina se desplaza por la senda del mismo proceso señalado.

Santiago, 5 de Abril de 1965.

## A N O T A C I O N E S

- 1 Cf. Scherz, Luis: "Una Nueva Universidad para América Latina", Maracaibo, 1964, especialmente págs. 82-83; asimismo para todos los aspectos relacionados con la realidad de las universidades latinoamericanas, consúltese la misma obra.
- 2 Véase detalles sobre algunas universidades latinoamericanas situadas en distintas fases en el Estudio de Olga de Oliveira y de María Leda Rodríguez de Almeida: "As Universidades Latino-Americanas e sua autonomia", en el "Boletim" do Centro Latino Americano de Pesquisas em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Agosto 1961, página. 212 y sigs.
- 3 Tal ha sido el caso de Paraguay hasta fecha muy reciente; igualmente el de la mayoría de las naciones centroamericanas y de Panamá. Lo mismo sucede con la Universidad del Uruguay aunque ésta presenta características de las fases siguientes.
- 4 Cf. Actas, discursos y comunicaciones al Presidente de la República, en la VIII Conferencia Nacional de Rectores de las Universidades Bolivianas, realizada en la ciudad de La Paz, del 7 al 10 de Octubre de 1963. Oruro, 1964. Allí se señalan las discriminaciones financieras de que son objeto las universidades por parte del gobierno debido a discrepancias con él. Se objeta que el gobierno ha ya constituido un Instituto Tecnológico, al margen de la Asociación de Universidades Bolivianas.
- 5 En Brasil, sin embargo, el nuevo gobierno militar ha intervenido en la formación de las asociaciones estudiantiles disolviendo la Unión Nacional de Estudiantes y negando la participación de los universitarios en el Forum de Rectores (Conferencia o Consejo de Rectores).
- 6 Tal es, muy probablemente, lo acontecido en Argentina y, paulatinamente, en casi todos los países centroamericanos en los últimos años. Cabe hacer notar que la unión de la Iglesia y el Estado en algunos países, no significa la ausencia de conflicto entre ambas instituciones. Más aún, puede decirse que, en la mayoría de los casos, justamente, la separación de Iglesia y Estado ha sido un paso positivo en la superación de las tensiones entre ambas entidades.
- 7 En Venezuela no reciben subvención las Universidades privadas. En el Perú, sólo recibe algo la Universidad Católica de Lima. En Colombia, reciben todas en proporción variable pero siempre en porcentaje inferior al de su presupuesto de gastos: las Universidades nacionales, con sus Seccionales Oficiales, conglomerando un 55% de los universitarios del país, recibieron en 1963, 160.427.974,83 pesos colombianos; en cambio, las privadas en el mismo año recibie-

ron la cantidad de 36.615.595,52 pesos (Datos proporcionados por la Asociación Colombiana de Universidades - Fondo Universitario Nacional). En Chile, el aporte constituye la parte principal del financiamiento total de cada Universidad: las dos Universidades estatales, que abarcan aproximadamente el 50% de la población universitaria, perciben 39.487.000 escudos, mientras que las Universidades privadas obtienen un total de 9.883.209 escudos (Véase Anexo 1, adjunto con los rubros detallados). En el caso chileno, tendríamos que añadir a estas cifras, el aporte proporcionado por la ley 11.575 que, como indicamos en nuestro trabajo, se aplica a la investigación tecnológica y científica de las Universidades y que, en 1963 ascendió a un total de 4.500.000 escudos, de los cuales 2.750.000 correspondieron a las dos Universidades estatales existentes.

- 8 En Colombia, las matrículas ascienden fácilmente a unos 2.000 pesos colombianos por alumno, en las Universidades privadas (cifra superior al ingreso promedio per cápita anual de ese país).
- 9 Las Universidades son respectivamente: la Universidad de Chile (sede en Santiago, filial en Valparaíso y Colegios Regionales en otros puntos del país), la Universidad Técnica del Estado (sede en Santiago, con filiales en distintos lugares del país), la Universidad Católica de Chile (sede en Santiago), la Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad del Norte (católica, con sede en Antofagasta), la Universidad de Concepción, la Universidad Austral (sede en Valdivia) y la Universidad Técnica Federico Santa María (sede en Valparaíso).
- 10 Cf. Texto de la ley 11.575 de fecha 14 de Agosto de 1954 por medio de la cual el medio por ciento de todos los impuestos directos e indirectos de carácter fiscal y de los derechos de aduana y de exportación, se destinan para la construcción y habilitación de Laboratorios e Institutos de investigación que incidan sobre el aumento y mejoramiento de la productividad de la agricultura, industria y minería, que promuevan el inventario y aprovechamiento racional de los recursos del país y procuren una mejor organización de las diferentes actividades económicas.
- 11 Cf. detalle en cuadro adjunto (Anexo 1).
- 12 La ley acuerda que los recursos se repartan en la proporción siguiente: 10/18 para la Universidad de Chile; 2/18 para la Universidad de Concepción; 2/18 para la Universidad Católica de Chile (Santiago); 1/18 para la Universidad Católica de Valparaíso; 1/18 para la Universidad Técnica Federico Santa María; 1/18 para la Universidad Técnica del Estado y 1/18 para la Universidad Austral.
- 13 Cf. Comunicaciones relativas al tema enviadas al Centro de Investigaciones y Acción Social Bellarmino a solicitud de su director, Hernán Larraín Acuña, S.J.
- 14 Cf. Sorokin, Pitirim: "Social and Cultural Dynamics", London 1957, págs. 639 y sigs.

ANEXO 1PRESUPUESTO ESTATAL PARA LAS UNIVERSIDADES CHILENAS

	1963	1964
<u>Ministerio de Educación a Universidades Chilenas:</u>		
A Universidad de Chile	31.876.000 E° (15,6%)	37.454.000 E° (14,17%)
A Univ. Técnica del Estado	7.661.000 (3,73%)	10.415.000 (3,93%)
A Univ. Católica de Santiago	733.445 (0,36%)	733.445 (0,27%)
A Univ. Católica de Valparaíso	263.154	263.154
A Univ. <del>Católica</del> del Norte	78.890	78.940
A Univ. Técnica Federico Santa María	177.540	177.540
A Universidad de Concepción	4.655.625 (2,26%)	4.697.113 (1,77%)
A Universidad Austral	144.555	144.555
TOTAL del presupuesto del Ministerio de Educación	203.607.000 E°	264.288.000 E°

NOTA: Los porcentajes indicados entre paréntesis, significan el tanto por ciento del presupuesto global del Ministerio de Educación.

Ministerio de Hacienda a Universidades Particulares:

A Universidad Católica de Santiago	2.000.000 E°	5.157.000 E°
A Univ. Católica de Valparaíso	665.000	1.324.200
A Univ. <del>Católica</del> del Norte	250.000	724.600
A Univ. Técnica Federico Santa María	665.000	1.162.000
A Universidad de Concepción	-----	5.545.000
A Universidad Austral	250.000	400.000

Ministerio de Agricultura a Universidades Particulares:

A Univ. Católica de Santiago	-----	15.000 E°
A Univ. Católica de Valparaíso	-----	5.000
A Universidad de Concepción	-----	10.000
A Universidad Austral	-----	5.000