

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/26485229>

# La nueva ley de educación superior: ¿fortalecimiento del sector público y regulación de lo privado / mercantil, o continuidad de la privatiza....

Article · January 2006

Source: DOAJ

CITATION

1

READS

84

2 authors:



**Sguissardi Valdemar**

57 PUBLICATIONS 853 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**João Dos Reis Silva Júnior**

Universidade Federal de São Carlos

155 PUBLICATIONS 643 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



A política de financiamento de pesquisa no Brasil, a produção de conhecimento e o trabalho do pesquisador no contexto da internacionalização da educação superior [View project](#)



Neoamericanismo: O Papel dos Intelectuais acadêmicos nas Mudanças Estruturais da Universidade Estatal Brasileira [View project](#)

**Fundamentos en Humanidades**

**Universidad Nacional de San Luis**

*Año VII – Número I – II (13-14/2006) 9/45 pp.*

# La nueva ley de educación superior: ¿fortalecimiento del sector público y regulación de lo privado / mercantil, o continuidad de la privatización y mercantilización de lo público?

**João dos Reis Silva Júnior**

Universidad Federal de San Carlos

e-mail: jr@power.ufscar.br

**Valdemar Squissardi**

Universidad Metodista de Piracicaba

e-mail: vs@merconet.com.br

## **Resumen**

Este artículo se orienta hacia la comprensión de que una reforma de la educación superior es un proceso político de ajuste institucional, con origen en el Estado moderno, para la conformación del ser social y de sus actividades, así como para la producción de una nueva cultura, apuntando construir el pacto social requerido por determinado tiempo histórico. Estas orientaciones conducen, de modo específico, a la identificación de algunos elementos preliminares para el análisis de la actual reforma institucional en Brasil. Por lo tanto, se trata de algo que supera un texto jurídico-formal como el Anteproyecto de Reforma de la Educación Superior, del 6 de diciembre de 2004. Se destacan, entre los muchos elementos a ser considerados en este texto, algunas categorías y principios que configuran la identidad universitaria en la modernidad y aquellos elementos que se refieren a los cambios jurídico-administrativos anteriores al Anteproyecto, es decir, los que toman existencia en la Ley de Innovación Tecnológica, en la Ley que instituye el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior, en la Ley que instituye el Programa Universidad para Todos, y en la Ley que instituye las Asociaciones Público-Privadas. Se pretende que este texto se constituya en una preparación para análisis más refinados del Proyecto de Ley de la Educación Superior en la versión a ser próximamente discutida en el Congreso Nacional.

## **Abstract**

Higher education reform is a political process of institutional adjustment with its origin in the modern State, aimed at forming the social being and his activities as well as developing a new culture, in order to construct the social contract required by a certain historical moment. These tendencies specifically lead to the identification of some preliminary elements for the analysis of the current institutional reform in Brazil which exceed the formal - legal text of the Higher Education Reform Draft Bill of December 6, 2004. Among many elements to be considered in this text, some categories and principles that represent the identity of modern university and those elements concerning legal - administrative changes previous to this draft bill should be highlighted. In other words, the elements coming from the Technological Innovation Law, the Law of National Program for Higher Education Evaluation, the Law that creates the Programa Educação para Todos (Education for Everybody Program), and finally, the Law of Public - Private Partnerships. This text intends to be a preparation for a more thorough analysis of the version of Higher Education Draft Bill that is going to be discussed soon at the National Congress.

## **Palabras clave**

Reforma del Estado - reforma de la educación superior - evaluación de la educación superior - innovación tecnológica - relación público / privado

## **Key words**

State reform - higher education reform - higher education evaluation - technological innovation - public / private sector relationship

## **Introducción**

El tema de la Reforma Universitaria, en Brasil o en cualquier lugar, debe ser estudiado como un proceso de continuidades y rupturas en este campo del saber y de la educación. El examen de las reformas de la educación superior, en el siglo XX e inicio del siglo XXI, conduce a la conclusión de que se trata de cambios en el ordenamiento jurídico-educacional como consecuencia de las modificaciones de los proyectos políticos para el País en general, en una efectiva síntesis entre intereses nacionales e internacionales.

Una ley no contiene toda la reforma. Una reforma educacional o de la educación superior rara vez se traduce en una única ley, por más abarcadora que ésta sea. La nueva Ley de Educación Superior (o la nueva ley de la Reforma Universitaria), cuyo Anteproyecto se encuentra en discusión apunta a actuali-

zar las definiciones, la forma de organización y las condiciones de funcionamiento del sistema, la validez de sus diplomas o su adecuación a las normas constitucionales y a las supuestas necesidades del desarrollo del País en el sector. Una ley así, sin embargo, no es el comienzo ni el fin de la reforma. Ella debe presuponer la existencia de otros dispositivos legales antiguos y recientes que prescriben normas para diferentes campos correlatos y complementares que, en su conjunto, configuran el amplio campo de la educación superior, entendido como el de la asociación enseñanza, investigación y extensión y sus interfaces con la sociedad civil, de la cual forma parte, y con los intereses del mercado, en que ocupa lugar de importancia la relación público/privado, o la contraposición enseñanza superior como bien público o bien económico.

La reforma de la educación superior ha sido objeto de la acción político-administrativa de gobiernos anteriores, en especial en los ocho años del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, tanto por la vía legislativa, cuanto especialmente por medidas ostensivas de restricción de la expansión del sector público estatal y de incentivo a la expansión del sector privado; tanto por la negación de la autonomía, por el congelamiento salarial, por la reducción de vacantes docentes y de funcionarios y drástico corte del financiamiento de las instituciones estatales de enseñanza superior, cuanto por la adopción de un sistema de evaluación de la educación superior contable y definidor de ranking interinstitucional, a gusto de los medios masivos de comunicación y del mercado.

En los primeros dos años del actual mandato presidencial se destacan cuatro medidas legales, referidas o no al Anteproyecto de Ley (como se verá más adelante), que se constituyen en importantes precedentes para ese Anteproyecto, que puede apoyarlo en sus objetivos o negarlo parcial o totalmente. Estos dispositivos legales, con menos de un año de vigencia, son: a) Ley Nº 10.861, del 14/04/04, que crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes), reglamentada por el Decreto MEC Nº 2.051, de 09/07/04; b) Ley Nº 10.973, de 02/12/04, que dispone sobre incentivos a la innovación y a la investigación científica y tecnológica en el ambiente productivo y da otras disposiciones; c) Ley Nº 11.079, de 30/12/04, que instituye normas generales para la licitación y contratación de sociedades público/privada (PPP) en el ámbito de la administración pública; d) Ley Nº 11.096, de 13/01/05 (MP 213, de 10/09/04), que instituye el Programa Universidad para Todos (ProUni), regula la actuación de entidades benefactoras de asistencia social en la enseñanza superior, altera la Ley Nº 10891, de 09/07/04 y da otras disposiciones.

Por estas razones, se expondrán a continuación algunos elementos históricos, conceptuales y de principios, para un examen preliminar del Antepro-

yecto de Ley de la Educación Superior, en la versión del 6 de diciembre de 2004, como parte y consecuencia del proceso de transformación de la educación superior en Brasil. Este proceso se ha caracterizado por el doble movimiento de alternancia en la valorización de las esferas pública y privada, dándose por ahora la restricción de una y la expansión de otra, y vice-versa, pero manteniéndose con continuidad el creciente carácter mercantil de las instituciones de educación superior, con graves consecuencias para su autonomía y financiamiento, así como para la organización del Sistema Estatal de la Educación superior, finalmente, para su identidad institucional.

Este artículo presenta cierto grado de complejidad, por abarcar la reciente historia de muchas reformas educacionales en este nivel de enseñanza, en el contexto latino-americano y también mundial, y frente a eventos y presiones políticas recientes en nuestro país. Además, reflexionar sobre la educación superior brasileña y su expresión en lo cotidiano de la estructura, organización y gestión de las instituciones de enseñanza superior se revela como una tarea bastante arriesgada ante las recientes reformas institucionales ocurridas en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, especialmente las del aparato del Estado de la educación superior, y más remotamente, la reforma universitaria llevada a cabo durante la distadura militar.

Una vez planteado ésto, se impone preliminarmente aclarar el lugar, los fines y las metas de la educación superior en el gobierno de Luis Inácio "Lula" da Silva, considerando la herencia política recibida de los gobiernos militares y de los últimos gobiernos civiles, así como su orientación político-social, anunciada en la Carta al Pueblo Brasileño<sup>1</sup> que se

---

<sup>1</sup> Este documento, con fecha del 22/07/2002, que contiene diez compromisos básicos del futuro gobierno Lula, rompería con el pensamiento tradicional petista e inauguraría "una perspectiva más técnica de la conducción de la política económica, objetivando la creación de un ambiente seguro para las inversiones productivas. No hay, de este modo, alguna sugerencia de alteración profunda de la estructura productiva, lo que incluye la estructura agraria del País, la adopción de impuestos progresivos, discriminación de las inversiones públicas a partir de criterios sociales [...]. En suma habría nacido un nuevo paradigma económico petista (o lulista) a partir de entonces" (Ricci, 2005). En esta *Carta*, algunos compromisos sobresalen: a) plan de gobierno sustentado en la reducción de la vulnerabilidad externa, en reformas estructurales (tributaria, agraria, previsional, laboral) en el combate al hambre, a la inseguridad pública y al déficit habitacional; b) gobernabilidad vía coalición nacional, que implica proceso exhaustivo de negociación, alianzas, *pacto social* y crecimiento con estabilidad; c) respecto a los contratos y obligaciones del país, no al fraude de la deuda externa y política austera de control del endeudamiento público; d) seguridad de los inversores no-especulativos (Según Ricci "El discurso es nítido: la estabilidad del mercado sería conseguida a todo costo"); e) control inflacionario; f) equilibrio fiscal; g) *superavit* primario apuntando a la capacidad de cumplir con los compromisos. Para mayores detalles ver Ricci (2005).

tradujo por Pacto por la Ciudadanía<sup>2</sup>, en el contexto actual de la universalización del capitalismo -que se da especialmente por el desplazamiento del capital hacia esferas otrora organizadas, aún cuando parcialmente, según la lógica pública- contexto en que se intensifica la dimensión estatal mercantil propia del Estado moderno. Por lo tanto, además de tales cuidados, el análisis de este Anteproyecto de Ley debe ser hecho integrado a (y como consecuencia de) otras realidades o medidas que reorganizan la nueva forma histórica del Brasil, tales como la actual reestructuración productiva, la presencia del tercer sector, la nueva política económica y la cultura política que da sustento al que ha sido mostrado como pacto social, además de la reforma del Estado, de las leyes de sociedades público-privada, de los fondos sectoriales, de la innovación tecnológica, o de las direcciones curriculares para la graduación, del paradigma de evaluación y certificación educacionales de todos los niveles y modalidades de enseñanza (de la educación inicial al posgrado), del financiamiento de la enseñanza superior y de la inducción a la investigación mediante estímulos financieros, de la organización del sistema estatal de enseñanza superior y de las formas de organización y gestión de las instituciones de educación superior.

Si en este artículo no fueren enfocadas estas relaciones, existentes en esta fase de cambios de la educación superior como un momento específico y democrático de reforma, se hará una lectura poco crítica de lo que hace aproximadamente quince años se viene construyendo y presentando en la estética jurídico-formal que configura el Estado y, para el caso, la educación superior, esto es, sin adecuada comprensión del contenido histórico que revela las entrañas del pacto social del hoy llamado gobierno popular y democrático.

---

<sup>2</sup> “En el momento en que el pacto social vuela a la agenda del País, recuerdo el viaje que organicé a Israel, en 1997, a través del PNBE, Pensamiento de las Bases Empresariales. Reunimos, de forma absolutamente inimaginable para la época, diez empresarios, el presidente y el secretario-general de la CUT, Jair Meneguelli y Gilmar Carneiro, y Luiz Antonio de Medeiros, presidente de una central sindical rival. Fuimos a conocer el pacto social israelí que acabó con la inflación de 30% al mes. Recuerdo el papel fundamental de Lula, que, apostando desde aquella época a la construcción de un pacto social, se obstinó conmigo en quebrar resistencias y prejuicios [...] Por lo tanto cuando hablamos de pacto social, hablamos de un proceso permanente que involucra a toda la sociedad en una serie de negociaciones y acuerdos sobre diversos asuntos que interesan a la comunidad” (Grajew, 2002).

## **Datos contextuales de los cambios de la educación superior en Brasil: una mirada cercana**

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso tuvo en el centro de su proyecto político la construcción de la ciudadanía. Hecho público por el discurso de sus mentores y pregoneros, en los grandes espacios y tiempos de los medios masivos de comunicación, este proyecto se jactaba de la construcción del nuevo ciudadano brasileño en erigirse sobre los pilares del modelo de competencia y de empleo y en medio del intenso cambio institucional y construcción de nueva organización social en los moldes del nuevo paradigma de Estado, cuya racionalidad se fundaba en crecientes e innegables valores mercantiles (Sguissardi y Silva Jr., 2001).

Se trataba, sin dudas, de un proyecto político muy convincente, si no fuese limitado por la conyuntura mundial y brasileña; en este caso doméstica, con las siguientes características acentuadas en el segundo lustro de los años 1990:

- la adopción en el país del nuevo paradigma de organización de las corporaciones mundiales;

- la desnacionalización de la economía;

- la desindustrialización;

- la transformación de la estructura del mercado de trabajo, incluyendo su tercerización y precarización, y flexibilización de las relaciones laborales;

- la reforma del Estado y la restricción de la esfera pública y la ampliación de la privada;

- el debilitamiento de las instituciones políticas de mediación entre la sociedad civil y el Estado, especialmente de los sindicatos y partidos políticos;

- el tránsito de la sociedad del empleo hacia la sociedad del trabajo, es decir, la tendencia a la desaparición de los derechos sociales del trabajo;

- la transferencia de deberes y responsabilidades del Estado y del derecho social y subjetivo del ciudadano hacia la sociedad civil.

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso, pareciendo actualizar la tesis contenida en la obra de su titular (Cardoso, 1993), puso en práctica una política ajustada a los dictámenes del capital financiero internacional, preocupándose solamente tangencialmente con el fortalecimiento del capital industrial (productivo) nacional. Por otro lado, frente a la desmovilización de la sociedad civil verificada en los años 1980 e inicio de los años 1990, gobernó el País considerando sólo parcialmente las tradicionales formas de movilización popular y apoyándose ostensivamente en las organizaciones no-gubernamentales, cuyo fortalecimiento siempre in-

centivó. Concomitantemente se consolidó el hiperpresidencialismo como forma de gobierno, es decir, recrudesció la hipertrofia del Poder Ejecutivo en detrimento de los demás poderes de la República. Con ésto el capital nacional se hizo frágil, sobretodo la industria; se rediseñó la sociedad civil, instituyéndose las organizaciones no-gubernamentales como interlocutoras preferenciales del gobierno, transfiriéndose los deberes del Estado y los derechos sociales subjetivos del ciudadano hacia la sociedad civil, pero bajo el control centralizado del Poder Ejecutivo federal. Se producía así un nuevo paradigma de políticas públicas: el de las políticas de oferta, a ser ejecutadas en la sociedad civil, en general por las organizaciones no-gubernamentales. Sumándose a las reformas institucionales, estos cambios rediseñaron la sociabilidad del país, creando condiciones para la producción de un nuevo paradigma político orientado por la instrumentalidad, la adaptación y la búsqueda del consenso<sup>3</sup>. Tal cuadro se completa con el sometimiento consentido de la acción gubernamental a las agencias multilaterales, ilustrada por las altísimas tasas de intereses básicos (SELIC) y de superavit primario (4,25% del Producto Interno Bruto-PIB), por los R\$ 150 billones pagados de intereses de la deuda externa en 2003, al precio de la paralización del PIB nacional; de la continuidad de la concentración de renta; de la retracción de casi todos los sectores de las políticas sociales: salud, educación, reforma agraria, previsión, etc. El aumento del PIB en 2004 (5,2% en torno de la media mundial), para lo que contribuyeron en especial el agronegocio y el sector industrial, en dirección a las exportaciones facilitadas por una conyuntura de cambios internacionales extremadamente favorable y con productos de bajo agregado de valor, no garantiza por sí solamente ni la mejor distribución de renta, ni la recuperación del atraso verificado en las políticas públicas en los últimos años.

Estos datos tienen un significado relevante: muestran la hipertrofia de la dimensión estatal mercantil, producida por las nuevas políticas que se constituyen en la esencia de la actual racionalidad histórica del capitalismo brasileño y acentúan la mercantilización de la democracia liberal en este país, lo que niega los pilares centrales de la ideología liberal clásica.

Luiz Inácio "Lula" da Silva asumió la presidencia de la República de Brasil en ese contexto, en 2002, con gran mayoría de votos, confianza popular y la escéptica expectativa de las agencias multilaterales, teniendo como plataforma electoral el Pacto Social anunciado en la Carta al

---

<sup>3</sup> Lineamientos político-administrativos asumidos por el actual gobierno desde la *Carta al Pueblo Brasileño* y el *Pacto Social* resultante.

Pueblo Brasileño. En este cuatro coyuntural, conviene preguntar: ¿Cómo las continuidades y rupturas dadas por esta propuesta política ayudan a comprender la victoria de la alianza en torno de Lula en la más reciente (e importante) elección presidencial brasileña? ¿Cómo auxilian en la aprehensión de la lógica que mueve las políticas actuales para la educación superior, parcialmente representadas el Anteproyecto de Ley ahora en examen?

Dada su trayectoria personal, de sindicalista a presidente de la República, Luiz Inácio “Lula” da Silva siempre estuvo próximo de la sociedad civil organizada, en la cual asomaban los movimientos sociales que apuntaban a establecer condiciones para el paradigma de políticas públicas acordes a las efectivas demandas sociales. Muestra de esa proximidad es su itinerario y liderazgo incontestable, que va de la emergencia del Nuevo Sindicalismo y creación del partido de los Trabajadores, a finales de los años 1970 e inicio de los años 1980, hasta por lo menos 1998, fecha de la derrota de Lula, en la primera vuelta, a favor del candidato a la reelección, Fernando Henrique Cardoso. La evaluación de este evento (tercera derrota consecutiva) habría conducido al comando del Partido de los trabajadores, bajo el liderazgo de su principal exponente a adoptar una visión y acciones mucho más pragmáticas en el juego político-electoral brasileño, como indican el tenor de la Carta al Pueblo Brasileño y su aproximación con Pensamiento Nacional de las Bases Empresariales<sup>4</sup>.

¿Cuál sería, entonces, la nueva ecuación política de este partido y de esta coalición que garantizaría la significativa victoria en las urnas en 2002? Según análisis muy consistentes de esa Carta y de otras manifestaciones y medidas pertinentes, sería el compromiso de la continuidad de los mismos modelos político-administrativos adoptados por el gobierno anterior en relación al capital financiero intencional -vistos como presupuestos de la gobernabilidad y del fin de la vulnerabilidad externa del País-, además de la superación de los escandalosos índices de desigualdad social. Ninguna propuesta de alteración “revolucionaria” en la estructura productiva, agraria o industrial. Al contrario, la afirmación del compromiso de estricto respeto a contratos y obligaciones del País con la comunidad financiera internacional, vía control del endeudamiento público, aumento del superavit primario y búsqueda del equilibrio fiscal.

La más significativa ruptura con el modus operandi del gobierno anterior, aún contando con una sociedad civil rediseñada, se revelaba en la

---

<sup>4</sup> Conforme notas 1 y 2.

mayor disposición para el diálogo/negociación<sup>5</sup> que Lula es capaz de mostrar, por su historia, teniendo en cuenta garantizar la gobernabilidad que por mucho tiempo estuvo bajo fuerte sospecha. Este esfuerzo en buscar el diálogo se revela de forma clara en el movimiento de aproximación con el capital productivo industrial nacional, ya articulado con el capital financiero nacional e internacional.

Las perspectivas de continuidad político-administrativa y la ausencia de efectiva ruptura con las estructuras vigentes terminaron siendo aceptadas por la mayoría de la población, por hipótesis, por no esperar que eso fuese además una estrategia electoral o porque se aceptó como verdadera la explicación de que sólo por esta vía sería posible revertir el cuadro de sumisión de la economía nacional al capital financiero nacional e internacional, en los moldes de la teoría monetarista adoptada por el equipo económico anterior, acorde con los principales organismos financieros internacionales y en unísono con el cuadro de la universalización del capitalismo.

Serían éstas las bases del Pacto Social de la coalición que condujo Luiz Inácio da Silva a la presidencia, y que muestran serias consecuencias para la política de ciencia, tecnología e innovación tecnológica y para la esfera educativa, especialmente para la educación superior. En este nivel, como en el macroeconómico, ninguna gran ruptura; antes la casi continuidad de las tesis defendidas y puestas en práctica por el gobierno anterior, pero otra vez en el mismo diapasón de las tesis defendidas por los organismos financieros multilaterales, pero de incisiva intervención en el campo de las políticas sociales públicas de los países, sea del centro o sea de la periferia o semiperiferia. Tesis como, en la contraposición estatal/privado, este segundo polo sería más condicente con los nuevos tiempos y la búsqueda de la justicia social, escamoteándose la verdadera contraposición a ser considerada, es decir, el interés o bien público versus interés o bien privado-mercantil, e imponiéndose, por lo tanto, la necesidad de disolución de las fronteras público/privado; tesis como, el retorno individual y social de los gastos públicos con educación superior sería mucho menor al de los gastos con la educación básica; tesis como, la educación superior sería antes un bien privado que público y los gastos públicos en la educación superior beneficiarían fundamentalmente las elites, no prestándose a la mejor distribución de la renta, a la equidad y a la justicia social; tesis como, habría mayor eficiencia gerencial de los recur-

---

<sup>5</sup> Que no siempre trajeron buenos resultados para los aliados históricos; como por ejemplo, la Reforma de la Previsión.

tos públicos, si son entregados al gerenciamiento de empresas privadas; tesis como, este nivel de enseñanza debería ser, cada día más, un espacio de la iniciativa privada, y no del Estado, debiendo éste preocuparse menos con la creación y mantenimiento de instituciones de enseñanza superior que con la regulación, control y rendimiento de cuentas de las instituciones de enseñanza superior públicas y privadas, con y sin fines lucrativos; tesis como, en lugar del paradigma científico - académico clásico, de la asociación enseñanza e investigación o de la prioridad de la ciencia básica versus ciencia aplicada, debe hoy prevalecer la ciencia dirigida por la economía, además de la neoprofesionalización del sistema en base al inmediatez pragmático y eficientista. Finalmente, tesis como éstas, entre otras, parecen continuar a ser defendidas e implementadas cuando se examina más detenidamente el significado de los dispositivos legales recientemente promulgados, como las leyes de la Sociedad Público - Privada, del ProUni y de la Innovación tecnológica, arriba citadas.

En el plan político-administrativo más general, en donde parece haber una ruptura más significativa, es exactamente en la disposición al diálogo/hegocación en este sector de las políticas públicas, teniendo como resultado una sensibilidad mayor a la de los ocho años gubernamentales anteriores para el diagnóstico que indica la acelerada privatización/mercantilización del sistema y la necesidad de controlar, por un lado, la expansión desenfrenada de las empresas de enseñanza y, por otro, la calidad mínima de los servicios prestados.

Carlos Vogt, presidente de la Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de San Pablo (FAPESP), conocida agencia de financiamiento a la investigación, en especial a la vinculada a la ciencia, tecnología e innovación tecnológica, indicaba, en recuadro especial de la Revista Pesquisa de marzo de 2003, la universalización del capitalismo, su inherente pragmatismo a la mercantilización de la democracia liberal como telón de fondo de los recientes cambios educacionales fundados en el paradigma economicista. Concluía afirmando que, así organizada y "sin propósitos culturales, morales e intelectuales, la educación pierde su carácter civilizatorio y se reduce a mero expediente de oportunidad, y aún de oportunismo social en la competencia desenfrenada por las vacantes del mercado" (p.59, subrayado nuestro). Es relevante en ese texto del presidente de la FAPESP la importancia de la ciencia, de la cultura y de la educación y de las instituciones que las producen, pareciendo existir total identidad con lo que sería pretendido por el proyecto político nacional para el Brasil del gobierno Lula. No obstante, las afirmaciones se vuelven polos opuestos de una escamoteada contradicción, cuando se tiene en cuenta, la

articulación político oficial entre capital nacional y trabajo, que buscaría producir una cultura de negociación en dirección al consenso, del cual emergería el crecimiento económico y mayor cuantía para el confrontamiento con el capital financiero nacional e internacional.

Oficialmente, la producción de la ciencia, de la tecnología y de la innovación se coloca como centro de la dinámica del crecimiento económico, pero, al mismo tiempo, todo sistema educacional está subordinado a la economía, por medio de las políticas de ciencia, tecnología e innovación tecnológica, mientras la cultura y la educación, elementos civilizadores, son colocados en un segundo plano, sea por la fuerza de las alianzas electorales, por un lado, sea por el yugo del capital financiero internacional articulado al capital productivo, por el otro, como ya se puede ver en la Carta al Pueblo Brasileño.

Hay en este movimiento una forma de actualización de la teoría del capital humano, con fuertes marcas de neopragmatismo en la formación humana pretendida en estas complejas relaciones. Ésto muestra, inmediatamente, algunos innegables trazos de las políticas públicas en el campo de la investigación en Brasil: mayor aplicación de recursos en investigaciones con resultados inmediatos y que conducirían a la más eficaz aplicación de los recursos dirigidos al fortalecimiento del capital nacional industrial y agropecuario exportador, inversión que privilegiaría, así, las "áreas duras" en detrimento de las ciencias humanas, entre ellas la educación. Se exigirían también del Sistema Federal de la Educación Superior, en términos de formación profesional, respuestas mucho más eficaces y rápidas de las anteriormente dadas a las supuestas exigencias de la competitividad en el mercado mundial, en un contexto de transferencia de esa responsabilidad del Estado hacia la sociedad civil. Por otro lado, esos trazos con los que se revestiría la educación superior brasileña actual tenderían a afectar todas las áreas del conocimiento, independientemente de sus especificidades, poniendo como el villano de la historia a las ciencias humanas, principalmente la educación, sobretodo en su nivel superior.

### **Datos contextuales de los cambios de la educación superior en Brasil: una mirada lejana**

La historia reciente de Brasil está atravesada por frecuentes continuidades y rupturas representadas por alteraciones en la estructura del Estado, en la sociedad civil y en la constitución del ciudadano brasileño. Se realizaron múltiples reformas institucionales en la década de 1950 hasta estos primeros años del siglo XXI. En general originadas en el Estado,

apuntaban a cambios en los múltiples procesos de construcción de la sociabilidad humana, buscando hacerla adecuada a la forma histórica asumida por el País, para lo que contribuía profundamente la educación, en nuestro caso en especial y en este período, la educación superior.

El golpe militar de 1964 se concretó como el resultado de contradicción entre lo económico y lo político; contradicción entre un proceso socioeconómico que conducía a la internacionalización de la economía brasileña y una ideología nacionalista de la mayoría de la “clase” política adepta al nacional - desarrollismo: parte del Partido Trabajador Brasileño (PTB), del Partido Social Democrático (PSD) y de sectores apartidarios. El golpe militar significó, por lo tanto, una ruptura política para la continuidad socioeconómica, imponiendo drásticas modificaciones en las estructuras sociales mediante procesos y métodos coercitivos, apuntando a profundas transformaciones superestructurales.

En ese contexto, en el plano educacional, el gobierno militar-autoritario buscó aumentar la productividad de las escuelas públicas en base a la adopción de principios de la administración empresarial, además de, desde el inicio, apuntar hacia la privatización educacional. Se buscaba edificar un Sistema Federal de Educación Superior que contribuyese a la consolidación de la segunda revolución industrial a realizarse en el País. Ésto se daba vía decreto-ley, bajo el patrocinio de diversos acuerdos firmados entre el Ministerio de la Educación y Cultura (MEC) y la United States Agency for International Development (USAID). Fue con esos auspicios que se impuso, por un lado, la denominada Reforma Universitaria (Ley N° 5.540/68), instituidora del principio de la indisociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión, entre otras razones, para fortalecer el formato institucional de la universidad y subvencionar el capital industrial nacional. Y por otro lado se impuso la Reforma de la Enseñanza de Primaria y Secundaria (Lei N° 5.692/71), que en un ímpetu legislante, buscó hacer la enseñanza media obligatoriamente profesionalizante, con los objetivos de preparar mano de obra para el Sistema de Ciencia y Tecnología que se formaba y sustentar el capital industrial nacional, además de contener el acceso a la educación superior.

Sin embargo, la melagomanía militar, expresada en el proyecto político de Brasil Potencia, reveló, a su debido tiempo, su pesado rol de consecuencias. Cuando se hizo presente en el país la falta de ahorro nacional, conjugado al colapso del proyecto político de la social-democracia en ámbito internacional, y sobrevino, sombrío, el crepúsculo del milagro económico, se planteó la potencia de la crisis social inminente; crisis politizada, con la redemocratización, a partir de los años 1980, por el proceso de

transición del poder político de las manos de los militares hacia las de los civiles, y de un régimen dictatorial hacia una casi democracia.

La contradicción entre, por un lado, un profundo déficit social y productivo y, por otro lado, la redemocratización del poder, redundó en el fenómeno de esa politización de la crisis económica, hecho que debilitó los movimientos sociales, las instituciones y organizaciones políticas de mediación entre el Estado y la sociedad civil, y posibilitó el ajuste socioeconómico y político del inicio de los años 1990. Este ajuste correspondió a la necesidad de superación de la crisis capitalista motivada por la caída de la social-democracia, por algunas décadas del siglo XX vigente de forma moderada en los Estados Unidos y en algunos países de América latina que desarrollaron el proyecto nacional-desarrollista, y más acentuada en algunos países de Europa. Por otro lado, la reconfiguración de la educación superior brasileña, según las directivas y normas de la Ley N° 5.540/68, alimentó el sistema industrial, con la contribución de las “áreas duras”, hasta el momento de la “bicicleta financiera” del gobierno Sarney (1984-1989). Pero en relación a las ciencias humanas este formato universitario y de investigación posibilitó, contradictoriamente, gran número de estudios que mostraron la situación catastrófica en que los gobiernos militar-autoritarios colocaban a Brasil. Alimentó igualmente muchos de los movimientos sociales fortalecidos en los años 1980, pero que asumieron nuevo posicionamiento político, de sesgo neopragmático, en la forma de las organizaciones neogubernamentales o, de modo más amplio, al momento de la emergencia del tercer sector, en los años 1990.

Este ajuste se constituyó con profundas transformaciones en las formas de producción de la vida humana en todas sus dimensiones en razón de la propia racionalidad de la formación económico-social capitalista. La base productiva se alteró con el avance científico, se reestructuró la economía en su microdimensión frente a su propio movimiento y al movimiento ocurrido con la mundialización del capital, que transformó radicalmente las relaciones entre las grandes corporaciones y su paradigma organizacional y de gestión. En el ámbito político, la esfera pública se restringió y se desreguló, en un primer momento, para en seguida nuevamente regularse, y así posibilitar la expansión de la esfera privada, a partir de la iniciativa del Estado y mediante reformas estructurales orientadas por teorías gerenciales propias del mundo de los negocios, en lugar de por teorías políticas vinculadas a la ciudadanía, a pesar de estar apoyadas en la concepción liberal.

En esta nueva fase, la ciencia, la tecnología y la información, de las cuales se servía el capital en fases anteriores, se toman sus fuerzas pro-

ductivas centrales, desarrolladas bajo su monopolio. El dinero se convirtió en el principal móvil económico, en razón del modo de reproducción ampliada del capital concretado por el sistema financiero vía mundialización del mercado. Las corporaciones transnacionales, escudadas en organizaciones financieras como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, etc, asumieron el centro de poder a nivel planetario, en detrimento de los deseos de la sociedad civil, que supuestamente se expresarían en el Estado nacional. Como consecuencia y componentes estructurales de esta nueva fase, adquieren dimensión cada vez más amplia el desempleo, la desestatización/privatización del Estado y la tercerización de la economía, legitimados por las concepciones ultraliberales, provocando intenso proceso de mercantilización de espacios sociales, especialmente los de salud y de educación. Se acentuó el carácter mercantil de la dimensión estatal, en el ámbito de la sociedad política (Sguissardi e Silva Jr., 2001).

Este proceso de mercantilización provocó densos cambios en el ethos de las instituciones educacionales, mediante sus relaciones con la sociedad y de las reformas educacionales asentadas en el trabajo abstracto, en esta nueva forma histórica del capitalismo mundial y brasileño; o mejor, teniéndolo como eje central de su estructuración y organización. En este momento las relaciones entre capital y trabajo conforman un campo nuevo en la esfera trabajo / educación: el de las pedagogías cognitivas y de la polisémica noción de competencia. Al mismo tiempo, la educación asume la centralidad en los discursos de los gestores políticos y empresariales y de educadores, teniendo los medios masivos de comunicación en general, con raras excepciones, el rol de hacerles un entusiasta coro.

Seducidos por tal centralidad, los trabajadores en general cada vez más asumen individualmente la búsqueda de condiciones para volverse capaces y "empleables" por medio de la educación escolar. Sus calidades subjetivas les parecen verdadera mercadería, algo objetivo, adquirido mediante pago y que los haría "empleables" en una sociedad cada vez más sin empleo. En el ámbito de la educación superior, se inicia una nueva fase de expansión y diversificación en todos sus niveles y modalidades. Los Master Business Administration (MBA) se transforman en objeto de deseo de gran número de graduados de las ciencias sociales aplicadas (área que reúne casi 50% de las matrículas de graduación del País) y un gran símbolo de los nuevos tiempos. La graduación se desvaloriza y se flexibiliza. Finalmente, se acentúa la nueva identidad de la educación superior con nuevas características: neoprofesional, pragmática, competitiva, sometida como jamás lo fue a los desig-nios de la economía y del mercado. Ésto implica decir que, en la educación

superior, surge un prometedor mercado: el nuevo pos-grado lato sensu y, en el stricto sensu, la maestría profesional, con pesadas consecuencias para el nuevo diseño del sistema Federal de Educación Superior, objeto, entre otros, del Anteproyecto de Ley acá en estudio.

Como se puede observar, a partir de la segunda mitad de los años 1990 varias características culturales que fundan las relaciones sociales brasileñas se reponen bajo nueva forma histórica. El sesgo tecnocrático de la educación brasileña, complementada por supuestos pragmáticos, como medio para la consecución del desarrollo, se repone en un pacto social, como vimos más arriba, apoyado por Oded Grajew y criticado por Vogt, y expresado en la Carta al Pueblo Brasileño. Al revés de una dictadura, para la concretización del crecimiento de la economía nacional y consecuente bien-estar de los ciudadanos se tiene una democracia cuyas instituciones estatales intervienen a favor del capital industrial nacional, articulado al capital financiero, con el mismo objetivo que el de aquellos años que no pueden ser olvidados.

También se dan rupturas, como se pudo leer en esa sintética recuperación de continuidades y discontinuidades en nuestra historia reciente. Las ilustran la discontinuidad de los movimientos sociales que reivindican políticas públicas para la atención del déficit social y productivo de la década de 1980, y el hecho de que, hoy, mucho de ellos, metamorfoseados en organizaciones no-gubernamentales, pasan a reivindicar dineros públicos o no, nacionales o no, para la realización de lo que otrora fuera considerado derecho social subjetivo del ciudadano. La calificación y la formación de profesionales son un ejemplo acabado de esa ruptura. La Central Única de los Trabajadores, por ejemplo, hace uso de forma intensiva de los dineros del Fondo de Amparo al Trabajador para este fin, de la misma forma que lo hacen muchas organizaciones no-gubernamentales.

En el ámbito superestructural, las políticas públicas para lo social, sobretudo para la educación superior, otrora demanda de la sociedad civil, se tornaron políticas de oferta asentadas en un presupuesto orientado, por un lado, por las agencias multilaterales y por un Congreso Nacional Fisiológico, y, por otro lado, por la demanda del capital nacional, sobretudo el industrial, hecho posible por la reforma del Estado que acentuó la dimensión mercantil de la educación y por los factores anteriormente delineados.

## **El público, el privado, el estatal y el estatal/mercantil**

La forma actual del capitalismo en Brasil produjo una regulación social que busca la “nueva institucionalidad”, asentada en la búsqueda del con-

senso entre antagónicos por medio de la política de negociación, sometida a la política económica aceptada desde el inicio de los años 1990. Se estructuró, institucionalmente, en el mandato de Fernando Henrique Cardoso, y tiende a realizarse y a aumentarse decisivamente en el actual mandato presidencial, del que podrá ser expresión, aún cuando parcial, el Anteproyecto de Ley de la Educación Superior ahora en debate.

Ante lo que se buscó mostrar en el plano histórico, se hace fundamental reflexionar sobre las relaciones entre las esferas pública y privada, y, sobretudo sobre la dimensión estatal mercantil y la nueva identidad de la institución universitaria presente en el referido Anteproyecto. En este sentido, se debe partir del principio de que la libertad y la igualdad son una utopía iluminista y de que la propiedad privada y sus consecuencias son una dura realidad en el contexto de la inserción de Brasil en la imperial universalización del capitalismo.

La discusión sobre la cultura que fundamenta las relaciones sociales hoy y que les confiere la racionalidad histórica del momento actual debe considerar, necesariamente, por lo menos tres amplios campos: la normatización institucional derivada del ordenamiento jurídico del Estado moderno, su organización específica que se origina en ese ordenamiento, y la historia específica de las instituciones de la sociedad civil. Se trata de la naturaleza de las instituciones que, como el propio sustantivo indica, contribuye a la institución de la cultura, y que realiza, en parte, el pacto social en determinado período histórico, produciendo en su formación el lugar privilegiado del ethos público en el ámbito de la sociedad civil.

Según Locke (1991:217), en el estado natural de la humanidad todos nacen iguales, racionales y en libertad; las leyes de la naturaleza se encontrarían igualmente en las manos de los individuos, no existiendo, todavía, el espacio societal. Los hombres establecerían su identidad por medio de la razón, en vista a la preservación de la paz y de los derechos naturales de todos, con el objetivo de la continuidad del género humano. Uno de esos derechos pensados por Locke, aún cuando no es innato, sería la propiedad, pues derivada del trabajo, por él considerado como extensión del propio cuerpo humano. Sin embargo, en estado natural, los derechos de igualdad, libertad y propiedad -dada la complejización de los modos de vida de los seres humanos producidos por medio del trabajo simple y de sus resultados- podrían ser amenazados, porque algunos hombres, favoreciendo más a sí mismo y a sus amigos, acabarían por provocar un claro estado de guerra. Ésto contraría el estado natural, así como los derechos propios de este estado. Locke deduciría entonces la necesidad de superación, por el hombre, de este estado natural. Para él,

“es razón decisiva que los hombres se reúnan en sociedad dejando el estado de naturaleza”, apuntando al establecimiento de un poder político terreno que emergiese de la sociedad y a ella se sometiese a fin de eliminarse “la continuidad del estado de guerra” (1991: 224). De éso se podría desprender que este movimiento, resultante en el poder político y en el Estado, tiene como fin último la continuidad del género humano o el desarrollo histórico de la calidad que habrá de identificarlo: la humanidad.

Los hombres habrían hecho entonces un pacto social y creado la sociedad política para la preservación de los derechos naturales; o sea: el pacto social había sido hecho en el estado natural con el objetivo de garantizar los derechos de igualdad, libertad y propiedad de cualquier individuo en sociedad, independientemente de sus condiciones naturales, de ésto deriva la continuidad y la complejización del género humano. Por añadidura, no habría renuncia de los derechos naturales a favor de los gobernantes, como lo quería, por ejemplo, Hobbes; hay un pacto para la preservación de los derechos de todo ciudadano en la sociedad –la constitución del ethos público. El poder de los gobernantes del Estado y de sus instituciones, en consecuencia, derivaría de la sociedad, por otorgamiento de ésta, y del que se desprendería, por lo tanto el sometimiento del poder político y del Estado moderno al pueblo, al público, es decir, a la sociedad, siempre teniendo como objetivo reiterar e intensificar la continuidad del género humano. En este momento, lo institucional, con la característica de este tiempo, había sido producido por los y para los seres humanos y concretizado por el pacto social.

En el Estado moderno está todo el origen histórico de lo institucional y de lo político de cualquier institución u organización de la sociedad actual. La existencia humana y sus necesidades resultantes en sociedad precedieron la producción histórica del Estado moderno y de sus instituciones para la construcción, regulación y consolidación del pacto social (Locke, 1991: 225). Conviene acá destacar desde este momento que el público se identifica con la sociedad, por un lado, dando origen al poder político que se materializará en el Estado, y, por otro lado, que el público se toma el polo antítesis de lo privado en el ámbito de la sociedad y del Estado. De ésto se puede concluir, también con Locke, que la naturaleza institucional del Estado moderno y del poder político por él ejercido emerge de la sociedad y a ella debe someterse. Por esta razón, desde la creación del Estado, y particularmente del Estado moderno, existe una contradicción entre lo público y lo privado en cualquier esfera de la actividad humana, especialmente al interior del propio Estado y de sus instituciones, por acción de los actores que ellos trabajan. Tal contradicción histórica deri-

va, por un lado, del ortorgamiento de las actividades de legislar, juzgar y ejecutar, que son individuales en el estado natural, hacia la esfera normativa del pacto social: el Estado; por otro lado, de la institución misma que sustenta el pacto social por medio del poder político, que es el propio Estado. Así, se puede apuntar para un doble movimiento que produciría la indisoluble contradicción público/privado en la sociedad y en el Estado moderno. Ésto implica afirmar el predominio de un polo de contradicción, el público, o de su antítesis, el privado, en función de cómo se organizan la sociedad, el Estado y las relaciones entre ellos mediadas por el poder político, en base a la naturaleza y a la economía. Sin embargo, como su lugar es la sociedad, su ethos debe ser, según la concepción liberal clásica, predominantemente público. En ese cuadro se configura el pacto social y su productor, el ciudadano, así como la calidad de ser ciudadano: la ciudadanía. Por añadidura, como él, debe pensar, actuar y organizarse para realizar la función principal del Estado moderno, del institucional, del poder político y de la cultura que sedimentan y consolidan el pacto social en la modernidad<sup>6</sup>. Se establece, así, en este modo de producción de la vida humana, con muchas formas históricas diferentes, una contradicción que penetrará todas las actividades de los individuos en el ámbito de la sociedad y del Estado, realizadas en la esfera de la política, destacándose en este momento la contradicción entre lo público y lo privado. En la modernidad, por lo tanto, no cabe pensar en el fin de lo público o de lo privado, sino en organizar la sociedad para que la contradicción entre lo público y lo privado sea siempre superada por medio de la política en dirección a aquél, el público, "a favor del bien público" (Locke, 1991: 223), es decir, de la sociedad, para la realización de sus objetivos de origen, de entre ellos la intensificación de la calidad de existencia y la continuidad del género humano.

Así, puesto que lo público se identifica con la sociedad, con la organización del Estado y con el poder político ejercido por los gobernantes, cabe a la sociedad, en la perspectiva liberal, también según Locke, cuidar para que el poder político se someta a ella, y que el polo público de la contradicción sea siempre el más fuerte en razón de sus características de origen histórica. Si lo contrario sucede, será por voluntad política de la sociedad, que puede no estar teniendo claridad de la constitución históri-

---

<sup>6</sup> En la radicalidad de esta filosofía política, en el fin del mercantilismo e inicio de la construcción de las bases económicas del capitalismo, la política controlaría la economía y la propiedad privada. En este momento no hay densidad histórica para argumentar sobre la contradicción entre igualdad y libertad, y la propiedad privada, conjetura que, casi cien años después, Rousseau tomaría para explicar la desigualdad social entre los hombres.

ca de su vida cotidiana en sociedad. Puede estar fundamentando su *modus vivendi* en una visión del mundo que más oculta de lo que revela el Estado como una institución autónoma sin su ancla en la propia sociedad, en la economía y en la naturaleza.

A su vez, Adam Smith, analizando el capitalismo casi un siglo más tarde, muestra en *La riqueza de las naciones* (1993) que el Estado capitalista, además de representar el capital mediante una autonomía política relativa, siempre tuvo un papel económico, sin el cual el capital jamás se reproduciría plenamente de forma privada, es decir, por la mano invisible del mercado.

Adam Smith muestra el papel político, pero también el económico y el belicoso del Estado moderno, previendo el siglo de la social-democracia y de los presentes diagnóstico y soluciones neoliberales, al mismo tiempo en que ofrece la llave para desvendar el período del liberalismo clásico, es decir, la contradicción entre la igualdad, la libertad y la propiedad privada. Según Smith, el primero de los gastos del Estado moderno es con la Defensa, luego con la Justicia, para la garantía de la propiedad privada, lo que resulta en la desigualdad social entre los hombres en el surgimiento de esta contradicción. Es decir, su teoría económica solamente se sustenta si existiese un Estado con tales funciones. Ante la inevitable desigualdad social de esta condición, afirma la necesidad ineludible del ordenamiento jurídico burgués.

El tercer aspecto al que Smith hace referencia es el gasto del Estado para con los servicios o también instituciones que puedan interesar a una o varias unidades de capital: "la creación y el mantenimiento de los servicios públicos que facilitan el comercio de cualquier país [...], buenos caminos, puentes, canales navegables, etc. exigirán variadísimos niveles de gastos en los diferentes períodos de la sociedad" (Smith, 1993: 335). La educación es también, para él, parte de tales gastos: un servicio público. Smith desvela en el ámbito de la economía el fetiche del Estado liberal y hace clara la contradicción entre lo público y lo privado, presente en las relaciones económicas y sociales. Se trata de un Estado que, en su origen, somete la dimensión pública a la esfera privada, en beneficio de esta última. Muestra así la tendencia histórica de intensificación de la dimensión estatal mercantil, que hace con que el Estado dirija sus políticas públicas hacia el polo privado de la contradicción, dada la materialidad de la economía. Leyendo *La riqueza de las naciones* teniendo en vista el momento actual, se ve que existe una línea de continuidad: los cambios en la forma de Estado están tendencialmente siempre al servicio del capital. Las modificaciones de las esferas pública y privada, como se

puede observar, mantienen relación entre sí, influenciadas, con mediaciones, por la realización del valor en la esfera de la circulación de mercaderías. El valor producido en el ámbito de la producción es potencia, pudiendo realizarse o no en la esfera de la circulación de mercaderías, lo que habría llevado a Marx (in Marx y Engels, s.d.: 24) a decir que la burguesía necesita estar en estado de revolución siempre para mantenerse. Hay, por lo tanto, una diferencia de timing entre la producción y la realización del valor. Por otro lado, la demanda del capital es diferente de la demanda de la clase trabajadora. El objetivo de aquél son los medios de producción; el de ésta son los productos necesarios para su propia reproducción, mediante su trabajo alienado. Ésto, según Marx, provocaría crisis cíclicas de superproducción de capital en sus diferentes formas (materia - prima, fuerza de trabajo, producto acabado, capital financiero, etc.). Ésto significa, a mediano plazo, caída de la producción, deuda interna, inflación y desempleo, además de alta tributación. Las tesis de la social - democracia y del Estado de Bienestar Social terminaron, de esta forma, en la década de 1970, siendo reemplazadas por las propuestas neoliberales. Luego el mundo pasaría por reformas del Estado, de las instituciones que de él derivan, y la búsqueda de nuevo pacto social pragmático y de nueva forma histórica del capitalismo reactualiza la contradicción público/privado por medio de cruzadas reformistas. Y la dimensión central estatal / mercantil se acentúa todavía más. Se hizo necesario anclar el monto de capital de la esfera financiera en la materialidad del capital productor de valor y de mercaderías.

Por otro lado, esa dimensión estatal / mercantil ha escamoteado la contraposición estatal / público versus privado / mercantil. En palabras de Emir Sader (2003), la inteligencia de la estrategia neoliberal consistió en acentuar la supuesta contraposición estatal / privado, en lugar de la oposición real público / privado y, en este caso, en especial el polo privado / mercantil. Esta transferencia sería extremadamente favorable a la estrategia neoliberal. Para que esta estrategia tenga éxito, se demoniza lo estatal como siendo el reino exclusivo de la ineficiencia, de la burocracia, de la corrupción, de la opresión, de la extorsión (de impuestos) y de la mala prestación de servicios, y se sacraliza lo privado como siendo el reino exclusivo de la libertad, de la creatividad, de la imaginación y del dinamismo. Con esta contraposición, aparentemente correcta, se saca de escena un término esencial, esto es, lo público. La gran arma de la estrategia neoliberal, según Sader, fue transformar un campo de disputa hegemónica, hoy "hegemoneizado por los intereses privados", el estatal, en un simple polo de una contraposición con el privado, que, a su vez, no se constituyó en exclusiva esfera de los individuos, sino también

de los intereses mercantiles, como tantas operaciones de privatización muy recientes, llamadas de desestatización, lo habrían demostrado. La “universalización de los derechos”, concluye Sader, constituye la verdadera esencia de lo público, en cuanto a “mercantilización del acceso a lo que deberían ser derechos: educación, salud, habitación, sanidad básico, esparcimiento, cultura” corresponde a la esencia del mercado o de lo privado / mercantil.

Las políticas públicas pasan, en el País y en el exterior, por un proceso de mercantilización anclado en la privatización / mercantilización del espacio público y bajo el impacto de teorías gerenciales propias de las empresas capitalistas inmersas en la supuesta autonomía o real heteronomía del mercado, hoy coordinado por organismos multilaterales que actúan en toda la extensión del planeta. El titular del Ministerio de la Reforma del Estado y de la Administración Federal (Mare), Bresser Pereira (1996: 7) argumentaba así sobre la necesidad de una “nueva administración pública”.

El abordaje gerencial, también conocido como “nueva administración pública”, parte del reconocimiento de que los Estados democráticos contemporáneos no son simples instrumentos para garantizar la propiedad y los contratos, sino que formulan e implementan políticas públicas estratégicas para sus respectivas sociedades, tanto en el área social como en el área científica y tecnológica. Y para ello es necesario que el Estado utilice prácticas gerenciales modernas, sin perder de vista su función eminentemente pública.

Después de analizar los condicionantes históricos de los paradigmas de administración pública ya existentes -el patrimonialista y el burocrático- y de criticarlos, Bresser Pereira (1996: 272) se manifiesta así sobre lo que propone para la administración del aparato de Estado en construcción:

“Como la administración pública burocrática combatía el patrimonialismo y fue impuesta en el siglo XIX, en el momento en que la democracia daba sus primeros pasos, era natural que desconfiase de todo y de todos - de los políticos, de los funcionarios, de los ciudadanos. En cuanto a la administración gerencial, sin ser ingenua, parte de la presuposición de que ya llegamos a un nivel cultural y político en que el patrimonialismo está condenado, el burocratismo está condenado, y que es posible desarrollar estrategias administrativas basadas en la delegación de autoridad y en la cobranza a posteriori de resultados”.

El propósito del ex-ministro Bresser Pereira se hace explícito en esa lógica de la reforma del Estado, tanto en lo que se refiere a las instituciones ya citadas como en relación a la esfera pública: se trata de introducir, en la esfera social, mediante la construcción de un pacto social pragmático, la racionalidad gerencial capitalista y privada, que se traduce en la reducción de la esfera pública o en la expansión de la privada, pero, sobretudo, en la acentuación de la dimensión estatal / mercantil (y privado / mercantil) con su racionalidad organizativa.

Es en base a ese breve análisis de la realidad, que contextualiza las políticas públicas recientes, en especial de educación superior, y en la reflexión exigida por la materialidad histórica que involucra tanto la contradicción público / privado cuanto la dimensión central y mercantil del Estado moderno, que se puede comprender mejor la racionalidad político-administrativa del gobierno de Fernando Henrique Cardoso y de los dos primeros años del gobierno de Lula. Se puede entender también los posibles y probables vínculos del Anteproyecto en pauta con la reforma gerencial del Estado del ex-ministro Bresser Pereira, y con todas las demás reformas puntuales que a lo largo de los últimos años se fueron efectivizando en el campo del aparato del Estado y de las políticas públicas.

Es necesario enfatizar que en el proceso de reproducción social, además de reproducirse las relaciones de producción del capital, se reproducen también las contradicciones de su producción, pudiendo el Estado tender al máximo hacia el polo privado de la contradicción público / privado en él presente y presentarse como gestor autoritario y centralizador, en cuya cultura predominen los valores mercantiles, en los límites de un determinado período histórico. Por ejemplo, cuando ocupado por un gobierno que, presentándose como popular y democrático, tiende a implementar políticas y medidas de reforma que fortalecen contradictoriamente la mercantilización del bien público, sin que este último jamás deje de existir, al menos en la modernidad.

Del breve análisis histórico-filosófico anterior pretendemos derivar la categoría de identidad de la educación superior en la modernidad y sus principios constitutivos básicos, para, luego, utilizarlos -categoría y principios- como criterios o parámetros del análisis del Anteproyecto de Ley de Educación Superior del 6 de diciembre de 2004.

## **Identidad histórica de la universidad**

En los tiempos modernos, la institución universitaria posee en general identidad y perennidad histórica propias, de las cuales se originan sus prin-

principios más allá del plano lógico, de manera diferente de lo que pretenderían muchos reformadores. La universidad actual -originaria del Estado moderno y cuyos objetivos sociales y forma organizacional son destinados al mantenimiento y regulación del pacto social contemporáneo- debe concomitantemente contribuir a la construcción de la conciencia crítica institucional de este tiempo histórico de la humanidad. Así, toda la política relativa a la universidad habrá de ser una política de Estado, y no de gobierno, teniendo por objetivo ordenar las relaciones que materializan la sociedad en la dirección de la intensificación de sus trazos de humanidad.

## **Principios**

### **1. De la relación público - privado**

Puesto que, en la modernidad, la contradicción público/privado es intrínseca a toda esfera de la actividad humana, la universidad debe organizarse y mantener su dinámica interna y sus relaciones con la sociedad y con el Estado inclinadas hacia el polo público, restringiendo al máximo el espacio del polo antitético, o privado. De esto se desprenden al menos dos corolarios:

a) Las políticas para la educación superior serán siempre políticas públicas de Estado, no orientadas por objetivos focales o que se pongan como formas de privatización política y económica como las que hoy ocurren, aún cuando aparentemente discutidas de modo abierto con la sociedad civil, como, por ejemplo, es el caso del Programa Universidad para Todos -forma de aplicación lato sensu, en el campo de la educación, de la Sociedad Público / Privada- o de la Innovación Tecnológica -forma de implemento de trazos de efectiva heteronomía ante la frágil autonomía universitaria de las instituciones federales de educación superior, de su inapropiada carrera docente y respectiva (e incongruente) remuneración salarial. Estos trazos contribuirían a crear las bases de la neoprofesionalización de la universidad y de su respectivo empresariado, en nítida colisión con el tenor de este corolario, derivado del principio de la relación público / privado, pilar incontestable de la doctrina liberal clásica del Estado.

b) Las instituciones universitarias privadas deben presentarse como una alternativa para la sociedad civil solamente cuando el Estado no tenga condiciones de responder sólo a las demandas públicas de educación superior. Estas instituciones, autofinanciables, no deben existir sino conforme con los dictámenes constitucionales de la identidad universitaria, de la calidad requerida de un bien público, sin obligación hacia el erario, directo o indirecto, en la forma de exención de impuestos o de socieda-

des con el Estado, como se quiso, en el gobierno anterior, con las pretendidas organizaciones sociales del ex-ministro Bresser Pereira o cuando, a cualquier costo, son aprobadas, por el Congreso Nacional, leyes como las citadas más arriba, en el gobierno actual.

## **2. De la autonomía universitaria**

El principio de la autonomía congrega los elementos fundantes de la identidad universitaria, aún coexistiendo con la contradicción público/privado presente en el primer principio. Por hipótesis, la universidad debería gozar de autonomía, más allá del ordenamiento jurídico establecido por el Estado moderno, con el fin de concretizar sus razones de ser: contribuir al mantenimiento y regulación del pacto social contemporáneo, fundado en la economía, y a la consciencia crítica institucional de ese tiempo histórico de la humanidad.

Este principio tiene su contraposición, hoy cada vez más real, en la heteronomía, que según Daniel Schugurensky (2002: 109), es aquella situación en que “sectores externos (principalmente el Estado y la industria) tienen cada vez más poder en la definición de la misión, de la agenda y de los productos de la universidad”. La autonomía sugiere autodeterminación, independencia y libertad; heteronomía, subordinación a órdenes y agentes externos, adecuación a demandas mercadológicas, a agendas estatales marcadas por el polo privado / mercantil.

De esto se desprenden algunos corolarios:

- a) El principio de la autonomía introduce una contradicción, tributaria de cada época: al mismo tiempo en que debe ser una institución crítica de su tiempo, lo hace para la preservación de la racionalidad social por él instituida. Esto implica decir que su organización y su gestión deben inclinarse siempre hacia lo público, ya sea en el campo universitario en general, o en una determinada institución particular.
- b) Por esta razón, no caben en absoluto restricciones a la autonomía científica (en el campo de la libertad académica) de las universidades, como las impuestas hoy por los sistemas de evaluación (graduación, que se guían por las directivas curriculares, y pos-grado, que se guían por directivas estrictas de las ciencias aplicadas), por la Ley de Innovación Tecnológica y por los fondos sectoriales, que tienden a inducir la investigación universitaria en la dirección del mercado. La autonomía científica se ve cada día más tutelada por los intereses privados del Estado y del mercado.
- c) La institución universitaria pública y estatal tendrá garantizada su autonomía, según su identidad, si y cuando fuere integralmente manteni-

da por el Estado, entendido en los términos de la doctrina liberal clásica y en los términos constitucionales (Constitución Federal de 1988, art. 207). De ésto se desprende el sin sentido de manipulaciones semánticas como las que pretendieron igualar los términos constitucionales de la autonomía de gestión financiera con los de la autonomía financiera.

### **3. Del financiamiento de la universidad**

El principio del financiamiento es tributario de todos los anteriores. Si el financiamiento tuviere su origen en políticas públicas de oferta formuladas de acuerdo con un presupuesto producido según una racionalidad diferente de la que dio origen al poder político y al Estado, es decir, que privilegien el ethos privado -situación siempre posible frente a la existencia, en toda esfera de actividad humana, de la contradicción público / privado- la identidad de la institución universitaria estará comprometida en su capacidad de crítica institucional de su tiempo histórico. Se tendría entonces como corolarios:

- a) La ausencia de los principios de la autonomía y de la democracia universitarias y de la relación universidad / sociedad.
- b) La necesidad de reiterar el énfasis en el ethos público como base del financiamiento como garantía del origen y sometimiento del poder político y del Estado a la sociedad civil.
- c) El financiamiento de la educación superior como una inversión política, pública y social para contribuir a la soberanía de la nación y preservación de su unidad cultural.
- d) La educación superior como un bien político público, jamás un bien económico de carácter privado, como pretendió y pretende la Organización Mundial del Comercio (OMC), en el ámbito del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (ver Siqueira, 2004).

De ésto se desprende que es en la categoría de identidad de la universidad moderna que se funda el hecho de que el financiamiento de la educación superior pública debe ser estatal y reflejar las reivindicaciones de la sociedad civil, el que fortalece el ethos público en la sociedad -y en la universidad- conforme el sentido histórico y legítimo del origen del poder público y del Estado.

### **4. De la democracia universitaria y de la relación universidad-sociedad**

El principio de la democracia universitaria se desprende de la contradicción en que se constituyó el principio de la autonomía. La universidad, aún cuando tenga que someterse al orden jurídico del Estado, de alguna

manera recíprocamente lo somete, puesto que aquél debe sumisión a la sociedad, es decir, al ethos público. Es, por lo tanto, también en un espacio de contradicción que se mueve la democracia universitaria.

De esto se desprenden los siguientes corolarios:

- a) Si el Estado se hiciera autoritario, en una determinada sociedad, la democracia universitaria tenderá a no tener la fuerza del polo social público y a ceder al orden jurídico centralizador. Si esto ocurriera, no habrá democracia real, sino democracia tutelada por la burocracia estatal. No se tendrá autonomía, sino heteronomía. La presencia de reglas y exigencias centralizadoras, como las aparentemente relacionadas al Plan de Desarrollo Institucional (PDI), que serían reforzadas por la nueva legislación, plantea problemas para el estatuto de la autonomía: las instituciones tendrían que adaptarse a principios reguladores definidos de forma centralizada por el Estado, que, como se pudo observar anteriormente, tiene, a lo largo de los últimos gobiernos, su polo privado fuertemente exacerbado. Nuevamente los papeles de la sociedad y de la comunidad universitaria tienen lugar relevante para el mantenimiento de la identidad de la institución universitaria pública y estatal, es decir, el ethos público debe orientar las acciones de ciudadanía y prácticas al interior de la universidad.
- b) Si, por el contrario, ocurriera un régimen político de hecho democrático, la sociedad civil se mantendría bajo un paradigma de políticas públicas y estatales de demanda social, lo que tenderá cada vez más a fortalecer el ethos público. En este sentido, las prácticas académicas deben realizarse conforme los parámetros de la identidad universitaria, es decir, próximas de las demandas sociales y de la sociedad civil. Si las políticas son de demanda social, la cultura mercantil habrá de paulatinamente debilitarse, dejando de manchar la identidad histórica de la universidad.
- c) En la relación de la universidad con la sociedad -origen del ethos público- mediante la asociación enseñanza, investigación y extensión, ninguna de esas actividades - fin de la universidad debe prestarse, por cualquier razón, a la complementación de presupuestos universitarios insuficientes, principalmente cuando éstos resultan de políticas administrativo - financieras deliberadas de gobierno que apuntan a forzar la dependencia externa, es decir, la heteronomía. Es inaceptable aún cuando el Estado produzca programas volcados exclusivamente hacia el polo privado, es decir, que inhiban la realización de la potencia de la identidad universitaria, históricamente producida para el mantenimiento del género humano e intensificación de su calidad de existencia: la humanidad. El ejemplo de los fondos sectoriales es oportuno: conducirían al someti-

miento de la universidad al campo de la economía, por inducir a la producción científica vinculada a campos específicos y de un específico proyecto político de gobierno, en lugar de vinculada a un plan estratégico de largo plazo, en una verdadera política de Estado. Más inaceptable aún es la producción de leyes que establezcan vínculos institucionales universidad - empresa privada de tal naturaleza que conduzcan a la efectiva promiscuidad de los intereses públicos con los intereses privado / mercantiles (inmediatistas, utilitarios, pragmáticos, de dominio y de lucro), atentando contra la identidad universitaria como bien público, con el pretexto de alavancagem (utilización de recursos de terceros en el capital de una empresa, con el fin de aumentar la tasa de lucros sobre el capital propio / importancia relativa de recursos de terceros en la estructura de capital de una empresa) del desarrollo tecnológico nacional, como sería el caso de la Ley de Innovación Tecnológica.

## **5. De la evaluación universitaria**

La evaluación es un momento ético de la práctica universitaria, en el cual los actores institucionales deben ponderar si están consolidando, en lo que hacen, una cultura que realice la identidad de la institución universitaria. Sin embargo, también aquí se impone el orden jurídico, dado el origen estatal de la universidad. Siendo así, la evaluación universitaria puede tornarse un obstáculo que compromete los demás principios, así como la propia identidad universitaria. Acá nuevamente es necesario indagar: ¿Cuál de los polos de la contradicción público/privado se fortalece con la evaluación universitaria, frente a un determinado proyecto académico-científico de la institución universitaria? ¿Cuáles son las dimensiones esenciales del proceso de evaluación: la autoevaluación, la autoformación, la responsabilidad ante sus funciones o finalidades históricas, o su regulación, su control, según los cánones de la heteronomía? Si la evaluación fortalece solamente la dimensión más instrumental y pragmática de la identidad de la institución universitaria, ella estará contribuyendo a la destrucción de la institución. Esto nuevamente pone de relieve la naturaleza imprescindible de la sociedad y de la comunidad universitaria para, en su movimiento, acentuar el polo público de la contradicción, y jamás su antitético. Es en estos términos que se puede examinar la pertinencia o no del PDI en los términos en que está siendo planteado.

## **6. De la asociación enseñanza, investigación y extensión**

Los lazos históricos del conocimiento, de su producción y socialización, que están en el centro de la asociación enseñanza, investigación y

extensión, deben ser objeto de examen de todo ciudadano, pero cabe a los actores universitarios en general no permitir jamás el sometimiento del conocimiento a una determinada racionalidad social, pues en esa condición se negarían la identidad universitaria y todos los principios que se desprenden de ella. El conocimiento es por sí solo transgresor. Si no lo fuere, no es conocimiento, es instrumento al servicio del proyecto político de gobierno que entiende el Estado de forma autónoma en relación a la sociedad civil y a la economía, lo que puede llevar -y legitimarlos- a los totalitarismos que brillaron a lo largo del siglo XX.

Un gobierno que no respete tal identidad en la institución universitaria, que no instituya una política de Estado para la educación superior, estará negando su cultura (universitaria) y su propia identidad (universitaria), mantenida todavía bajo modos de producción muy diversos. Luchar contra esa densidad histórica, sin embargo, sería lo mismo que imitar Don Quijote: embestir valientemente, pero sin éxito ni gloria, contra molinos de viento.

### **¿Por qué una ley de educación superior?**

Como ya se ha dicho en la introducción de este artículo, una ley no abarca toda la reforma. El Anteproyecto bosquejado, en las condiciones y circunstancias en que es propuesto, no podría hacer tabla rasa de la legislación anterior, principalmente de las normas legales aprobadas en el actual mandato presidencial, que la nueva ley tenderá a consolidar. En escala variada, esta nueva ley tenderá a ser una continuidad de las Leyes Nº 10.861, de 14/04/2004, que creó el Sinaes, así como de la Resolución MEC Nº 2.051, de 09/07/04, que lo instrumentó; Nº 10.973, de 02/12/2004, relativa a la Innovación Tecnológica; Nº 11.079, de 30/12/2004, sobre las Asociaciones Público-Privadas; Nº 11.096, de 13/01/2005, del ProUni. Además de eso, ella es propuesta según la vigencia de normas legales que reglamentan los Fondos Sectoriales y las Directivas Curriculares para la Graduación, entre otras.

A pesar de la existencia, en las Directivas y Bases de la Educación Nacional (Ley Nº 9394/96), de un capítulo que reglamenta la educación superior, y de un arsenal de medidas legales promulgadas en gobiernos anteriores y en el actual, pocos podrán negar la urgencia de una ley de esa naturaleza. Las razones mientras tanto son muchas, consten o no de la justificación oficial del actual Anteproyecto:

a) la pérdida de identidad histórica de la educación superior, pocas instituciones merecen hoy el nombre de universidad o institución de educación superior; b) la diferenciación entre el interés público y privado, en es-

pecial, en este caso, el privado/mercantil; c) la importancia estratégica de la educación superior para el desarrollo y el plan inferior la que en general ha sido relegada en Brasil desde los gobiernos militar - autoritarios, cuando se inició de hecho el posgrado; d) la bajísima cobertura, aún comparada a la de países de la periferia y semiperiferia mundiales, que no llega a 15% en términos absolutos y a 10% de la franja etaria de 18 a 24 años; e) la desigual expansión entre los sectores público y privado, que condujo a tal reparto del alumnado de grado en que el sector privado ya retiene cerca del total de matrículas y avanza rápidamente a 4/5; f) la restricción de la expansión del sector público federal en los últimos diez años, con graduales y constantes reducciones presupuestarias (0,91% del PIB en 1994 a 0,51% en 2004), con degradación de la infraestructura y de las condiciones de trabajo (incluyendo carrera y salarios), y reducción de los cuerpos docente y técnico administrativo, además de la ausencia de autonomía administrativa y de gestión financiera, al contrario de la Constitución; g) la falta de efectiva regulación y control de las prestadoras privadas de este servicio público esencial, lo que ha contribuido a su expansión desenfrenada, sin la esperada y necesaria calidad, y a la mercantilización progresiva del saber universitario; h) la ausencia de investigación y la baja calidad de la enseñanza, especialmente en las casi dos mil instituciones privadas de enseñanza superior del país.

Por razones analíticas, ante lo ya expuesto y para mejor examen del Anteproyecto, uno se pregunta: ¿A qué debería apuntar una ley de educación superior? Se podría responder que la ley debería apuntar a: a) la restauración de la identidad histórica de la institución universitaria, aún en los moldes del liberalismo clásico moderno, recuperándose el ethos académico que define el hacer universitario, es decir, producción de conocimiento como bien público, libertad de pensamiento, crítica social, formación de investigadores y de profesionales calificados; b) la garantía del estatuto de la autonomía, en sus diferentes formas, y no sometimiento a los intereses del Estado y del mercado; c) el fortalecimiento del polo público y el combate a la mercantilización; d) la garantía del financiamiento público suficiente para las necesidades actuales y de expansión de las instituciones públicas, con gratuidad, en los términos constitucionales; e) la garantía de la calidad de investigación, de la enseñanza y de la expansión, mediante planeamiento, condiciones materiales, físicas y humanas, y evaluación; f) la democratización creciente de la educación superior, sea desde el punto de vista del acceso cada vez más amplio de la población, sea desde el punto de vista de la gestión organizacional, respetado el mérito académico y la autonomía.

Dadas las reacciones multipolarizadas que el Anteproyecto ha provocado en interlocutores de diferentes posiciones en el campo de la educación superior -sector público federal y estatal, sector privado comunitario - confesional o privado - comercial, entidades científicas o de clase, etc.- vale la pena puntualizar: primero, que el saber es un bien público, que la universidad actual nace con el Estado moderno para el mantenimiento y regulación del pacto social contemporáneo, que “la enseñanza no se la puede tomar como objeto de mercancía”, y que “el Estado es responsable por su prestación a la sociedad” (Grau, 2005: 3); segundo que, aún prestados por el sector privado, los servicios educacionales son servicios públicos, y que, al mismo tiempo en que la Constitución Federal de 1988, en su artículo 209, dice que ellos pueden ser ofrecidos por la iniciativa privada, se impone la exigencia “del cumplimiento de las normas generales de la educación nacional y autorización y evaluación de calidad por el poder público” (Grau, 2005: 3).

Se verifica en la proposición de los consejeros ministeriales, además de la intención de fortalecimiento del sector público, una efectiva y necesaria regulación del sector privado, principalmente aquel con fines lucrativos o comerciales, hoy gozando de reducidos controles, que le permitirían desenfundada expansión e insuficiente calidad. De la valorización del sector público se hablará más adelante. Cabe aquí algún comentario breve sobre el combate, por vía de la ley, al descontrol / desregulación vigente, en especial del sector privado/mercantil.

Existe el riesgo no menor de una regulación técnicamente mal concebida y elaborada, además del riesgo de que, eventualmente, una minuciosa reglamentación llegue a sofocar la libertad de enseñanza e investigación, lo que es, en la perspectiva de una política de Estado, una preocupación bastante pertinente. Desde el punto de vista de la técnica legislativa y del respeto a las normas constitucionales, es vital que no haya fallas. De lo contrario, se complica la forma de regulación propuesta, en el momento de la tramitación parlamentaria del anteproyecto o en pleitos judiciales posteriores, esto podría llegar a significar un lamentable retroceso en relación a la situación actual, ya de por sí inaceptable. La buena intención no basta: es preciso traducirla en términos jurídicamente viables y en mecanismos de control y regulación eficaces. Lo esencial es que se legisle de manera de garantizar la identidad universitaria perdida, sinónimo de autonomía y libertad de enseñanza, y, al mismo tiempo, de calidad de investigación, enseñanza y extensión asociados, tanto en las instituciones de educación superior públicas como en las privadas, sean ellas organizadas como universidades o como centros universitarios o facultades aisladas.

## Conclusión

El análisis del Anteproyecto de Ley de la Educación Superior, compuesto de cien artículos en la versión del 6 de diciembre de 2004, puede ser hecha de diferentes formas. Podría atenerse a la contextualización histórica de su elaboración y a algunas de sus cuestiones esenciales o, además de ésto, abordar también aspectos puntuales o secundarios que interesan a muchos y diferentes interlocutores. En el caso de estas reflexiones, después de lo anteriormente expuesto sobre el contexto político-económico y la definición de categorías y principios necesarios para el análisis de cualquier documento de esta naturaleza, observaremos, en líneas generales, haciendo breves comentarios críticos, cómo se revelan en él, la relación público / privado, el estatuto de la autonomía, el financiamiento, la democratización, la relación universidad / sociedad / mercado, la evaluación, y la asociación enseñanza, investigación y extensión (principio central e instituidor del trabajo académico de los profesores en las instituciones de enseñanza superior); en una palabra, cómo en él se traducen las exigencias y condiciones para la recuperación de la identidad universitaria.

En base a lo expuesto, indagamos: es posible decir que el Anteproyecto, si es transformado en ley en la forma presente, va a contribuir de modo sustancial para: a) ¿el fortalecimiento del sector público de la educación superior y del polo público de la universidad, y que estaría estableciendo efectivos marcos regulatorios para el sector privado, en especial el privado / mercantil? b) ¿un efectivo ejercicio de la autonomía por las instituciones de educación superior públicas y privadas? c) ¿la creación de padrones de financiamiento de las instituciones de educación superior federales que les permitan, no sólo la recuperación de índices históricos de recursos en relación al PIB y condiciones estructurales tenidas como mucho mejores en tiempos pasados, pero su expansión, con calidad, para que se cumplan las metas del Plan nacional de Educación y para que puedan funcionar en el pleno ejercicio de su (finalmente, ahora propuesta) autonomía administrativa y de gestión financiera y patrimonial? d) ¿la transformación de las prácticas universitarias -democratización, evaluación y trabajo académico- en medios de concretización del polo estatal público de la universidad?

A pesar de su extensión y de la pertinencia específica de gran número de capítulos y artículos que definen la incumbencia de la ley, la función social de la educación superior y los objetivos que ésta debe atender, de las normas para garantía de una mejor regulación del sector privado stricto sensu; así como de la propuesta del estatuto de la autonomía, en sus diferentes aspectos constitucionales, y de subvinculación presupuestaria

para supuestamente garantizar, por medios jurídicos y sin mención a sus bases económicas el mantenimiento financiero de las instituciones federales de educación superior, el Anteproyecto presenta una serie de limitaciones en su formulación, que impiden una respuesta sustancialmente positiva a las cuestiones arriba expuestas. Limitaciones que serán solamente parcialmente abordadas en este análisis preliminar.

Para que se dé el fortalecimiento del sector público en la educación superior y, en ella, de su polo público, la ley debe establecer y definir normas para políticas públicas de Estado. Es decir, entre otras cosas, es necesario que:

Haga nítida distinción entre el interés público y el interés privado; que explicita el carácter estratégico de la educación superior universitaria, hecho que se traducirá por el lugar que ésta deberá ocupar en las prioridades presupuestarias de la Unión y por la producción científico - tecnológica y cultural capaz de, en el campo económico y social, contribuir a la efectiva independencia y soberanía del país; y

Deje claro que la educación superior es un servicio público de responsabilidad del Estado, un bien público, y no mercantil (derecho social y subjetivo del ciudadano, en los términos de la doctrina liberal), y que solamente subsidiariamente cabe a la iniciativa privada ofrecerlo a sus expensas, siempre que obedezca estrictamente las normas generales de la educación nacional, con autorización y evaluación por el poder público.

Por otro lado, parece extravagante, por ejemplo, definir, en la ley, metas cuantitativas a ser alcanzadas en determinado plazo, lo que cabría a planos nacionales de educación o a programas de gobierno, no a una ley que debe regir la definición, expansión y democratización en grado máximo de este servicio público. Lo mismo se puede decir de lo que consta en el Anteproyecto acerca de la asistencia estudiantil y, eventualmente, de la cuestión de las políticas de acciones afirmativas y contribuciones sociales de la educación superior.

Analizado bajo el ángulo que hasta acá se enfatizó, el Anteproyecto muestra el embrión de una ley única de reforma de la educación superior brasileña, cuando ésta es un proceso continuo y contradictorio que se inicia con el movimiento de la reforma del Estado en los ocho años anteriores y se orienta hasta el momento, en el actual gobierno, por la misma matriz política, teórica e ideológica (Sguissardi e Silva Jr., 2001).

Aquellas orientaciones pusieron el País inmediatamente después de la reciente universalización capitalista, bajo fuerte creencia, aparentemente modernizadora, de su inexorabilidad. Fue en ese contexto que se realizaron las reformas del Estado y de la educación superior. Así, las instituciones federales de enseñanza superior se profesionalizaron según las orien-

taciones gerenciales y pragmáticas con origen en el Estado. Al mismo tiempo, también se profesionalizaron la ciencia y sus productores.

Este movimiento se caracteriza por una ruptura con las instituciones anteriores a la década de 1990, puesto que en su ámbito se formulaban aquellas políticas universales del Estado, que fortalecían la identidad histórica de la universidad y los principios que de ella se originan, que, como vimos, tienen su origen en el Estado. Lo que implica decir que cualquier política educacional, particularmente para educación superior, no puede ser un instrumento de poder de un gobierno, aún cuando esté legítimamente elegido.

Lo expuesto más arriba muestra la ciencia y las instituciones de educación superior como resultado de una política de gobierno que divulga el pensamiento único, a contramano de la dimensión universitaria de crítica institucional de su tiempo histórico, y, sobretodo, de sus propios objetivos. Tal política de gobierno no considera la formación socio - histórica y cultural del País, que se acumula en el Estado, para el bien o para el mal. Esto produce profunda modificación en la democratización universitaria, pues generada, en este momento, por criterios institucionales mercantiles, instituidores de la cultura de la diferenciación y de la competencia entre las instituciones de enseñanza superior. Como consecuencia de ésto, la gestión de las mismas, según se observó durante la década de 1990, sufrió intentos de transformación bajo la orientación del paradigma de la calidad total. Se destaca, también, en el trabajo académico, la formación de los profesores, formación ésta en gran parte desprovista de crítica frente al compromiso de esas instituciones de la educación superior y de la ciencia y tecnología en un proyecto de gobierno.

La evaluación, uno de los principios de la identidad universitaria, se pone en el trabajo académico como síntesis, en el plano ético, de lo que hasta ahora se discutió sobre la educación superior como mercadería.

La propuesta del Sinaes, producida por la Comisión Especial de Evaluación de la Educación Superior, se orientaba por la ética que se origina en la cultura universitaria moderna. Sin embargo, en el momento de la transformación de la propuesta en ley, fue re-politizada según los objetivos de control y regulación de la educación superior, colocando, en principio en riesgo el propio estatuto de la autonomía, consecuentemente, de la democratización universitaria y de su gestión.

Para que el interés público esté salvaguardado, tanto en el sentido de fortalecimiento del sector público, como de adecuada regulación de su oferta por la iniciativa privada, sería necesario acá rediscutir el significado, contradictorio con los objetivos declarados de este Anteproyecto de Ley, del ProUni, por el cual los recursos (recaudables) del fondo público

son destinados al fortalecimiento de las instituciones privadas mediante el intercambio de vacantes ociosas por la exención de impuestos. Con los valores no recaudados, en razón de esa operación, se evalúa que se podrían garantizar mucho más vacantes en las instituciones federales de enseñanza superior, con mejor calidad y la consiguiente y necesaria valorización de la educación superior pública.

El ProUni, es un programa resultante del actual paradigma político de oferta, es decir, tiene como base las rúbricas del presupuesto de la Unión, denominado por los científicos políticos de políticas focales, en contraposición a las políticas universales. Con características de demandas sociales, estas políticas son reivindicadas por una sociedad civil organizada, en base a la ciudadanía de tenor liberal. Este cambio debe ser puesto en relevo, ya que altera las relaciones del individuo con la sociedad y de ésta con el Estado gerencial, producido a mediados de los años 1990. Este programa es un buen ejemplo de esta transformación en el ámbito de la educación superior, que afecta los supuestos de la democratización de las instituciones de educación superior y su propia gestión administrativa, financiera y cultural.

La relación público - privado, con especial fortalecimiento del polo público y mayor regulación del privado, se da también y fundamentalmente por la forma en cómo se organiza y estructura el financiamiento público de la educación superior. De la utilización del fondo público para el sector privado y de las leyes que la definen no se hace mención en este Anteproyecto, mucho menos de su eventual revocación. Lo mismo se debe decir de las cuestiones involucradas por la Ley N° 10.973, de 02/12/04, sobre la Innovación Tecnológica, que dispone sobre incentivos y a la investigación científica y tecnológica en el ámbito productivo, y que tendería a comprometer el estatuto de la autonomía universitaria, creando condiciones propicias para la adopción de prácticas heterónomas en el ámbito de la investigación en las instituciones federales de educación superior.

El Anteproyecto no se pronuncia sobre eso, probablemente porque esta cuestión, en la división de atribuciones en la estructura ministerial, estaría a cargo del Ministerio de Ciencia y Tecnología, al cual se vinculan y subordinan el CNPq, los institutos federales de investigación, los fondos sectoriales y el propio control de ejecución de la Ley de Innovación Tecnológica. Se puede preguntar: ¿Qué beneficios esta división de atribuciones trae a la educación superior como bien público? ¿Cómo la nueva ley irá a tratar, con el objetivo del fortalecimiento del sector público con autonomía, de las disposiciones legales de la Ley de la Innovación Tecnológica, así como las de las introducidas por la Ley N° 11.079/04, de las Asociaciones Público - Privadas, que conducen a una clara, contradictoria y perversa indiferencia-

ción de las esferas público -privada?<sup>7</sup> La democracia universitaria, así como la gestión de las instituciones de educación superior, el trabajo académico y la evaluación, quedan subordinados, dada la heteronomía proporcionada por esta ley, a las demandas del mercado.

En cuanto a la cuestión de la regulación de las instituciones de educación superior privadas, en especial aquellas con fines de lucro, existirían dos formas de control de la expansión y funcionamiento con garantía de calidad: control de entrada y control de salida (Bizzo, 2005). Hasta hoy se ha privilegiado el control de salida, muy difícil desde el punto de vista práctico y especialmente político. El control de entrada, más fácil, factible y menos desgastante -porque no acreditar es menos oneroso y trae menores consecuencias que desacreditar- debería ser el camino adoptado. El Anteproyecto parece haberlo adoptado, pero lo hace todavía en términos insuficientes y eventualmente equivocados. Establecer criterios de exigencia en cuanto a la calificación del cuerpo docente y al régimen de trabajo diferenciados entre instituciones organizadas como universidades, centros universitarios y facultades es lo mínimo que se puede cuestionar, si los diplomas otorgados deberán tener validez nacional equivalente. Pero: establecer que un cierto porcentaje del cuerpo docente sea portador del título de magister o de doctor, sin definición de porcentaje específico en cada caso, es aceptar la hipótesis de que la existencia en el cuerpo docente de un único docente doctor satisfaría la norma legal, lo mismo, en relación a las exigencias en cuanto al régimen de trabajo docente. Esto vale también para la propuesta, supuestamente garantizadora de avances en la democratización y control de las instituciones privadas, de que uno de los dirigentes de las mismas sea electo por la comunidad académica.

La cuestión de la autonomía debe ser examinada aquí junto a la cuestión del financiamiento, por tratarse de un binomio inseparable. Se trata, inicialmente (y ya era tiempo...), de una decisión política de reconocer, no otorgar, la autonomía universitaria, en este caso, la de las instituciones federales de educación superior. Sabemos que la autonomía, además de ser una condición de identidad universitaria, sin la cual esta institución no merecer el nombre, es actualmente establecida por la Constitución Federal de 1988. Pasados 16 años de su promulgación, las universidades federales no gozan todavía de autonomía administrativa y de gestión financiera y patrimonial. El reconocimiento de la autonomía en estos términos, para tornarse realidad, depende de garantías financieras resultantes del lugar que ocupa la universidad en las políticas públicas de Estado, como se ha visto más arriba.

---

<sup>7</sup> Ver la definición y la composición del *Sistema Federal de Educación Superior*, constante del Anteproyecto.

Si el monto de recursos financieros destinados a las instituciones federales fueron reducidos de 0,91% del PIB en 1994 a 0,51% del PIB en 2004, no será la subvinculación de 75% de lo que resta de los 18% de los impuestos, según lo previsto en la Constitución Federal de 1988 -con los descuentos provocados por diversas contribuciones (CPMF, Confins, entre otros)- que irá a recuperar las pérdidas históricas de las instituciones federales de educación superior y garantizar que ellas se expandan y la enseñanza superior pública alcance, en un plazo determinado, 40% de las matrículas de la educación superior del país.

En lo que concierne al binomio autonomía/financiamiento, cabe también destacar la propuesta de extinción de las fundaciones de apoyo institucional, creadas como entes privados al interior del espacio público universitario, con la usual justificación de que la ausencia de autonomía administrativa y de gestión financiera de las instituciones federales de educación superior las hacía imprescindibles. Bien o mal, están cumpliendo su papel, pero, si la propuesta de autonomía presente en el Anteproyecto de hecho se efectiviza, deberían perder la razón de ser y dejar de constituirse en fortalecimiento del polo privado en el espacio contradictorio de la universidad pública, como en muchos casos ha ocurrido.

Es por lo tanto, en este contexto contradictorio, que diferentes actores nacionales e internacionales buscan hacer del Anteproyecto de Ley de la Educación superior la Ley de la Reforma Universitaria en Brasil. Con esta estrategia, oscurecen, en lugar de revelar, las influencias que sufre el Anteproyecto: de la continuidad del tecnicismo, del pragmatismo y de los valores mercantiles que pasaron a orientar la identidad de las instituciones de educación superior desde el golpe militar de 1964, especialmente en lo que se refiere a la autonomía universitaria, a la reconfiguración público/privado en las instituciones de educación superior y lo que se dice respecto a su financiamiento, a su democratización y formas de gestión, a la evaluación, y, sobretudo, al trabajo académico fundado en el principio de la indisociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión.

Son éstos algunos elementos, imprescindibles en el análisis de un anteproyecto de esta naturaleza, que orientaron estas reflexiones, apuntando, ante todo, desvelar algunos de los ardid que cercan y condicionan el Anteproyecto que, en nueva versión, deberá continuar a ser discutido y posteriormente encaminado al Congreso Nacional. El mayor objetivo de este texto fue el de compartir elementos teórico-analíticos con los sujetos involucrados en la formulación de políticas públicas, cuando, como representantes o no de la sociedad civil organizada, en el Parlamento o fuera de él, están construyendo una nueva Ley de la Educación Superior♦

## Referencias bibliográficas

- Bizzo, N., (2005). Por que não cadastrar os docentes. *Jornal da Ciência*, n. 2.700, de 02 fev.
- Bresser Pereira, L. C., (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil; para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34.
- Cardoso, F. H., (1993) A construção da democracia; estudos sobre política. São Paulo: Siciliano.
- Grajew, O., (2002). Um pacto pela cidadania. Folha de São Paulo, São Paulo, 12 nov. Tendências e Debates, p. A3.
- Grau, E., (2005). Constituição e reforma universitária. Folha de São Paulo, São Paulo, 23 jan., p. 3.
- Locke, J., (1991). Segundo tratado sobre o governo. In Locke. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Pensadores).
- Marx, K.; Engels, F., (s.d.) Manifesto do Partido Comunista. In: Marx, K. Obras escolhidas - v. 1. São Paulo: Alfa-Omega.
- Ricci, R., (2005). Lulismo: três discursos e um estilo. Espaço Acadêmico, n. 45, fev. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/045/45ricci.htm> Acesso em: 6 fev. 2005.
- Sader, E., (2003). Público versus mercantil. Folha de São Paulo, São Paulo, 19 jun., p. 3.
- Schugurensky, D., (2002). Autonomía, heteronomía, y los dilemas de la educación superior en la transición al siglo XXI: el caso de Canadá. In: Rodríguez Gómez, R. (org.). *Reformas en los sistemas nacionales de educación superior*. p.109-148. La Coruña, Es: Netbiblo.
- Sguissardi, V.; Silva Jr., João dos Reis, (2001). *As novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. São Paulo: Cortez.
- Smith, A., (1993). *A riqueza das nações* - v. 2. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Siqueira, Â. de C., (2004). A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC / GATS. *Revista Brasileira de Educação*, n. 26, p. 145-156, maio-ago.
- Vogt, C., (2003). Indagações por um novo humanismo – o imperativo da ética num mundo pragmático. *Revista Pesquisa*, São Paulo, FAPESP, n.85, p.58-59, mar.