

Universidad: reformas y desafíos

DILEMAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN
LA ARGENTINA Y EL BRASIL



Eduardo Rinesi, Germán Soprano
y Claudio Suasnábar

(compiladores.)



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

prometeo
libros

UNIVERSIDAD: REFORMAS Y DESAFÍOS

Eduardo Rinesi, Germán Soprano
y Claudio Suasnábar (comps.)

Universidad: reformas y desafíos

Dilemas de la Educación Superior en la Argentina y el Brasil

Autores:

Ignacio Aranciaga, Karina Benchimol, Celso Carvalho, Adriana Chiroleu,
Roberto N. Domecq, Luiz Fernando Dourado, João Ferreira de Oliveira,
Oswaldo Iazzetta, Graciela Krichesky, Deise Mancebo, Afrânio Mendes Catani,
Ivanise Monfredini, João dos Reis Pacheco, Eduardo Rinesi,
Germán Soprano y Claudio Suasnábar



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

prometeo
libros

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2005
J. M. Gutiérrez 1150 (B1613GSX), Los Polvorines
Tel.: (54 11) 4469-7507 / Fax: (54 11) 4469-7504
e-mail: publicaciones@ungs.edu.ar
www.ungs.edu.ar

© De esta edición, Prometeo Libros, 2005
Av. Corrientes 1916 (C1045AAO), Buenos Aires
Tel.: (54-11) 4952-4486/8923 / Fax: (54-11) 4953-1165
e-mail: info@prometeolibros.com
http.www.prometeolibros.com

ISBN: 978- 987-5740-52-5
Hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial
Derechos reservados

ÍNDICE

Prólogo / <i>Eduardo Rinesi, Germán Soprano y Claudio Suasnábar</i>	9
La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes / <i>Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta</i>	15
La Educación Superior en la agenda de gobierno argentina en veinte años de democracia (1983-2003) / <i>Adriana Chiroleu</i>	39
Políticas públicas y reforma en la Educación Superior en el Brasil: impases y perspectivas / <i>Luiz Fernando Dourado, Afrânio Mendes Catani y João Ferreira de Oliveira</i>	53
La reforma universitaria en el contexto de un gobierno popular democrático: primeras aproximaciones / <i>Deise Mancebo y João dos Reis Pacheco</i>	81
La “mercantilización” de la formación docente en las licenciaturas en la Educación Superior brasileñas / <i>Celso Carvalho e Ivanise Monfredini</i>	107
Proyectos políticos, campo académico y modelos de articulación Estado-universidad en la Argentina y el Brasil / <i>Germán Soprano y Claudio Suasnábar</i>	139
Pertinencia y límites de la relación universidad-empresa / <i>Roberto N. Domecq</i>	165
Universidad y formación docente: la interdisciplina como modo de acceso al conocimiento pedagógico. Un estudio de caso / <i>Graciela Krichesky y Karina Benchimol</i>	185
Las alegorías de la Universidad / <i>Ignacio Aranciaga</i>	201

PRÓLOGO

Eduardo Rinesi
Germán Soprano
Claudio Suasnábar

Los trabajos reunidos en este volumen recogen los resultados de una serie de estudios desarrollados por sus autores, investigadores y docentes de universidades argentinas y brasileñas, alrededor de la problemática de las políticas de educación superior en nuestros países. Al tiempo que, como esperamos mostrar en estas líneas introductorias, los diferentes textos aquí congregados dialogan de diversos modos entre sí, su publicación conjunta aspira adicionalmente a dar cuenta del esfuerzo realizado por este grupo de académicos por conformar un espacio de reflexión e intercambio sistemático sobre este problema. Ese esfuerzo se ha materializado, hasta el momento, en dos resultados que consideramos altamente auspiciosos. Por un lado, dentro de nuestro país, en los avances realizados en la constitución de una Red Interuniversitaria para el Estudio de las Políticas de Educación Superior en América Latina (RIEPESAL). Esta red, integrada por investigadores de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA) y de la Universidad Nacional de San Luis (UNSL), se encuentra actualmente en proceso de formalización, lo que no le ha impedido celebrar durante ya dos años seguidos sus Primera y Segunda “Jornadas para el Estudio de las Políticas de Educación Superior en América Latina” en la sede del Instituto del Desarrollo Humano (IDH) de la UNGS. Algunos de los trabajos que aquí se presentan recogen, de hecho, parte de los desarrollos producidos en el marco de esas Jornadas. Por otro lado, y ahora con la vista puesta fuera de los límites de esta Red, en el progreso de los intercambios entre los equipos que la constituyen y los que, por su parte, se reúnen alrededor

de las actividades promovidas por el Programa de Estudios Latinoamericanos (PROLAM), de la Universidad de San Pablo (USP), Brasil, que se expresa en la publicación, en este volumen, de tres contribuciones realizadas por intelectuales brasileños vinculados a ese programa.

Los capítulos que componen la primera parte de este libro buscan presentar, de forma simultánea, un estado del debate académico y un diagnóstico de la implementación, desde la década del noventa, de las políticas de reforma de la educación superior en la Argentina y el Brasil, en un contexto de globalización económica, de aplicación de políticas neoliberales y de reforma del Estado en América Latina. Inicialmente, Adriana Chiroleu y Osvaldo Iazzetta buscan comprender la forma en que fueron aplicadas las reformas de la educación superior y sus resultados, en el caso argentino, no como un subproducto unidireccionalmente establecido de las políticas de reforma del Estado definidas e impulsadas por los organismos multilaterales de crédito, sino, más precisamente, a partir del reconocimiento de su peculiar configuración institucional y desde el análisis de la participación de los actores sociales específicos que se vieron involucrados en ellas. En este sentido, los autores destacan que en el diseño y ejecución de las reformas de la educación superior entraron en conflicto las pretensiones reformistas orientadas por principios neoliberales y propugnadas por las autoridades y funcionarios de los organismos multilaterales de crédito y del Estado con los particulares principios que legitiman y dan forma al gobierno de la universidad argentina –la autonomía, el co-gobierno y la democracia interna– y con las predominantemente conservadoras representaciones y prácticas de los actores universitarios (docentes, graduados, estudiantes y no docentes) acerca de la vida institucional universitaria.

De esta manera, si bien la orientación ideológica neoliberal de las políticas de reforma de la educación superior puede ser inscripta en una matriz común con los lineamientos de la reforma del Estado, su normativa, dispositivos y resultados no pueden ser comprendidos de igual forma y sin mediaciones, pues los principios que rigen la dinámica institucional universitaria y las formas de intervención de los actores sociales que participan de ella no pueden entenderse unívocamente desde los procesos de desregulación, descentralización, privatización, achicamiento de las dotaciones de personal y tercerización que orientaron de forma dominante otras políticas de Estado. En esta misma línea de análisis, que propone pensar los actores y lógicas institucionales específicas que operan en la definición y aplicación de las políticas de educación superior, y sirviéndose de enfoques propios de la ciencia política, Adriana Chiro-

leu analiza en el siguiente capítulo la conformación de la agenda del gobierno nacional argentino en materia de políticas universitarias, abarcando el período encuadrado entre el proceso de la apertura democrática del año 1983 y el año 2003.

Por su parte, las tres contribuciones referidas al proceso de redefinición de las políticas de educación superior y de las instituciones universitarias en el Brasil, realizadas por Luiz Fernando Dourado, Afrânio Mendes Catani y João Ferreira de Oliveira, Deise Mancebo y João dos Reis Pacheco, y Celso Carvalho e Ivanise Monfredini, hacen foco, fundamentalmente, en las relaciones directas que es posible reconocer entre la agenda de reformas propuestas por los organismos multilaterales de crédito y las políticas abiertas en ese país desde mediados de la década de los noventa, al tiempo que coinciden en destacar la existencia de un fuerte consenso internacional que durante la última década y media ha venido orientando las políticas de educación superior con arreglo a principios neoliberales, principios que suponen la mercantilización de la oferta y la demanda educativa, y que no consideran la educación universitaria como un bien social para el Estado y la sociedad nacional. En opinión de los autores de esta serie de trabajos, ambos principios se encontrarían visiblemente objetivados en las nuevas formas de regulación social de la educación superior y en las instituciones universitarias de los Estados nacionales.

Por otro lado, y concurrentemente, estos tres artículos se ocupan de llamar la atención, en este marco general, sobre las fuertes continuidades existentes –más allá de algunas diferencias específicas– entre las políticas de educación superior de los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y de Luiz Inácio “Lula” da Silva. A partir de la constatación, sustancialmente coincidente en los tres trabajos, de un conflictivo proceso de transformaciones socio-económicas, políticas y culturales en el que intervienen un complejo entramado de agencias internacionales (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio), agencias estatales (del nivel federal, estadual y municipal), el Parlamento, empresas privadas, sindicatos de trabajadores estatales y de docentes universitarios, comunidades académicas de las universidades de gestión estatal y privada, estos tres textos permiten reconocer la particular configuración resultante de la política de reforma de la educación superior brasileña, iniciada durante la administración Cardoso y aún no concluida, en cuestiones relevantes tales como el gobierno y la autonomía universitaria, las fuentes y patrones de financiamiento de las instituciones de educación superior, la evaluación (de las instituciones, los

programas de postgrado, los cursos, y los profesores), los fundamentos curriculares de la formación de los profesionales universitarios, las condiciones de trabajo docente y la relación de la universidad con las empresas.

La segunda parte del libro reúne una serie de colaboraciones que especifican algunos de los temas desarrollados en la primera. Así, Germán Soprano y Claudio Suasnábar colocan en una perspectiva histórica comparada la relación entre la Universidad y el Estado en la Argentina y el Brasil, a fin de someter a una revisión crítica algunas hipótesis y resultados de ensayos e investigaciones que conforman el relato canónico sobre la historia de la universidad argentina de la segunda mitad del siglo XX. Según este relato canónico, la relación entre los académicos universitarios y las elites políticas y estatales se comprende en términos del desarrollo de un patrón de articulación conflictivo, que constituiría el reverso aparente de un proceso brasileño dominado por el consenso entre estas partes (al menos si se atiende al curso que esa relación tuvo entre la década de 1960 y principios de 1990). La crítica de Soprano y Suasnábar llama la atención sobre el carácter históricamente situado de las hipótesis y resultados de ese relato canónico sobre la universidad argentina que, básicamente, remite al contexto de la Universidad de Buenos Aires y a los posicionamientos adoptados por ciertos grupos académicos, auto-definidos y/o rotulados como “reformistas” y “antiperonistas” desde 1943 a 1955, “reformistas” y “humanistas” entre 1955 y 1966, y por participar del proceso de “radicalización política” y de emergencia y desarrollo de la denominada “nueva izquierda” entre los años 1966/69 y 1974/76. Asimismo, los autores destacan que, incluso si se observara detenidamente la relación entre los académicos universitarios porteños y las agencias estatales nacionales haciendo foco en algunos campos disciplinares específicos –la economía, las ciencias de la educación y la antropología–, las afirmaciones del relato canónico también deberían ser matizadas y localizadas.

Los dos capítulos siguientes enfocan problemáticas específicas sobre experiencias llevadas a cabo en universidades de la Argentina durante la década del noventa y el presente, con especial referencia a la Universidad Nacional de General Sarmiento. Roberto Domecq plantea un estado de situación y desafíos actuales en la relación entre la Universidad y la Empresa. Destacando que, desde los años noventa, se han desarrollado en nuestro país algunas iniciativas orientadas por gobiernos locales, entidades empresariales y ONG, tendientes a enfrentar el impacto del proceso de apertura económica y de reforma del Estado fomentados por las

políticas neoliberales, especialmente, sobre las pequeñas y medianas empresas. Según observa el autor, las universidades públicas han tenido un escaso protagonismo en estos emprendimientos y el Estado nacional tampoco ha generado políticas que las favorezcan. De este modo, los sistemas de formación profesional, de investigación y de extensión universitaria aún tienen un potencial latente de intervención, el cual debería desplegarse en asociación con agencias empresariales, públicas gubernamentales y de la sociedad civil, y con vistas al diseño y ejecución de estrategias de desarrollo local. Si se confrontan los argumentos presentados por Domecq con los de los autores brasileños, es posible desplegar un productivo debate en torno de los conflictos abiertos y las potenciales convergencias existentes entre las lógicas sociales actualizadas por el capital, el Estado y la Universidad.

Por su parte, Graciela Krichesky y Karina Benchimol analizan recientes experiencias de formación universitaria de docentes para el nivel medio, sustentadas en una perspectiva curricular de articulación multidisciplinar, que introduce una ruptura en la fuerte tradición disciplinar dominante en las instituciones de educación superior. Para estas autoras, los cambios abiertos por esta experiencia no sólo redundan en la producción de un nuevo perfil del profesional egresado de esas instituciones pues, además, acarrear modificaciones en la configuración de las instituciones formadoras y en las prácticas sociales de sus docentes. Vale la pena poner en relación este planteo con el que despliega, en la primera parte del libro, el trabajo de Celso Carvalho e Ivanisse Monfredini. En efecto: si en el texto de Carvalho y Monfredini se plantea el desafío de preservar la calidad de la formación docente frente al avance de la lógica mercantil sobre la universidad, en el de Krichesky y Benchimol se esboza el reto análogo de contribuir a una formación más integral de los nuevos docentes luchando por limitar la reproducción de los campos científicos disciplinares. De ahí que si la formación docente en la Universidad debe enfrentar, para los profesores brasileños, el problema fundamental de la dinámica del capital, la principal inercia que debe combatir en opinión de las colegas argentinas parece ser, en cambio, la de las fuerzas comprometidas exclusivamente con la reproducción de los saberes disciplinares para el sistema académico de ciencia y tecnología, sin contemplar su articulación con un proyecto de formación de un perfil de docentes que –una vez graduados– se desempeñarán en el sistema de educación elemental y media.

Varios de estos problemas son retomados por Ignacio Aranciaga en el trabajo que cierra este volumen, cuando propone discutir las consecuen-

cias de algunas de las alegorías con las que suele pensarse a la Universidad a partir de una reivindicación de su carácter necesariamente plural, crítico y conflictivo. “Contradictorio”, dice Aranciaga, en una línea de reflexión que parte de la recuperación del gran legado de las reflexiones sobre la Universidad abiertas con *El conflicto de las Facultades* del viejo Kant, y que llegan –a través de las desgarradas reflexiones del Max Weber de *El político y el científico*– a algunos de los grandes cuerpos de la filosofía crítica contemporánea. Así, el texto de Aranciaga deja oír el eco de la promesa iluminista de una Universidad capaz de ser crítica del mundo cuando y porque se vuelve crítica de sí misma, al tiempo que nos muestra que ya no es posible conformarse con esa antigua vibración sin prestar simultáneamente un oído atento a las derivas más empobrecedoras y deshumanizantes que conoció ese promisorio iluminismo inaugural. Quizás precisamente por eso, porque las cosas son más complejas que lo que acaso pudo pensarse alguna vez y porque la Universidad se ha ido convirtiendo con el paso de los siglos en la caja de resonancia de una gran cantidad de conflictos materiales e ideológicos de todo tipo, pensar y discutir acerca de ella, de su lugar en el mundo de las fuerzas económicas, de las estrategias políticas estatales y de las vocaciones emancipatorias de los pueblos, adquiere cada vez mayor sentido. Este libro espera poder contribuir de alguna forma al desarrollo de esas imprescindibles discusiones.

LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO CAPÍTULO DE LA REFORMA DEL ESTADO. Peculiaridades y trazos comunes

**Adriana Chiroleu
Osvaldo Iazzetta**

La reforma de la Educación Superior encarada en Argentina en los años noventa presentó ciertas particularidades que adquieren mayor visibilidad si las contrastamos con los ejes que definieron al proceso de Reforma del Estado instrumentado en esa década. De hecho, aunque ella compartió los objetivos y el clima ideológico que guió a la reforma del Estado, mantuvo notas distintivas que se pusieron en evidencia durante su instrumentación. Las singularidades del sector y la dinámica que le imprimieron sus principales actores pusieron tempranamente límite a la pretensión de subordinarla a la agenda reformista diseñada globalmente para el Estado, que –según el Banco Mundial– conjugaba políticas de *desregulación, descentralización, privatización, achicamiento de las dotaciones de personal y tercerización*.

Esas particularidades de la Educación Superior –especialmente la reticencia de sus actores más organizados–, si bien no bastaron para detener (o desalentar) los impulsos reformistas oficiales, forzaron una constante reformulación de sus modalidades y contenidos, y un ritmo más lento y gradual en su implementación. Una vez concretadas, dichas reformas reprodujeron parcialmente el vasto catálogo de recetas aplicado a otros segmentos del Estado, aunque acompañadas por otras políticas acordes con la singularidad del sector. Más aún, la retracción del Estado en algunos aspectos de la vida universitaria coexiste con una mayor regulación y mayor presencia estatal en otros.

No estamos sugiriendo que la Universidad haya permanecido “blindada” o “encapsulada” mientras el Estado era sometido a una colosal reformulación de sus tareas y dimensiones; más bien, resaltamos la necesidad de indagar *de qué modo* internalizó ese contexto común a todo el sector público estatal, y *qué singularidades* la distinguen dentro de aquel proceso más amplio.

En este trabajo nos proponemos abordar la Reforma de la Educación Superior –aunque focalizando sobre el sector universitario– desde una perspectiva doble que permita reconocer tanto los rasgos que comparte con la versión “ortodoxa” de la Reforma del Estado –y sus modos de instrumentación– como las medidas que, incluso apartándose de ese molde, también confluían en el objetivo de “achicar” al Estado.

1. LA REFORMA DEL ESTADO EN LOS AÑOS NOVENTA

La oleada antiestatista de los ochenta y noventa produjo una metamorfosis de la sociedad argentina y de su Estado, que expresa un cambio de época, signado por el dominio de la idea de que la “solución” a los problemas del desarrollo residía en la reducción de las responsabilidades estatales.

En nuestro caso, algunos rasgos del ciclo económico favorecieron la aceptación colectiva de una terapéutica tan severa como impopular hasta ese momento. El fuerte endeudamiento externo, la crisis fiscal y el estallido hiperinflacionario desatado a fines de los años ochenta erosionaron la legitimidad del Estado como proveedor de bienes y servicios, y abonaron el terreno para transferir sus tareas al sector privado e iniciar un desmonte indiscriminado de su aparato institucional.

La retirada del Estado en favor del mercado señalaba no sólo el fin de un ciclo económico sino también la gestación de un nuevo *ciclo cultural* marcado por la decepción frente a toda expresión de lo público estatal, tornando aceptable la privatización de bienes hasta entonces considerados “públicos y comunes”. En suma, se consumaba un nuevo desplazamiento de las preferencias desde lo público a lo privado (para plantearlo en términos de Albert Hirschman), que ponía en tela de juicio la legitimidad y autoridad del Estado para producir bienes públicos.¹

¹Al respecto, puede consultarse entre otros, el texto de Orlansky (1999:119s). Asimismo, tal vez convenga recordar que, en un libro que escribieron en forma conjunta el presidente Menem y su ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi, se presentaba a la Reforma del Estado como un “proceso cultural que pone su acento en el Estado, identificándolo como causa primera de la crisis...” (1990:46).

Como consecuencia de ello, se promovió una privatización de bienes públicos (educación, salud, previsión social y seguridad) que introducía una profunda redefinición de las fronteras entre el sector público y el privado. Vale recordar que en una sociedad democrática, quien dice “bienes públicos” dice “bienes ciudadanos”. Sin embargo, en la “sociedad de mercado” que se ha ido configurando, éstos ya no son reconocidos como bienes a los que tienen derecho los ciudadanos por el sólo hecho de participar en una comunidad, sino que pasan a ser concebidos como bienes intercambiables en el mercado, a los que se accede según las oportunidades y capacidades de intercambio individual reguladas por la libre contratación.²

La retirada del Estado de sus responsabilidades sociales se asienta en el propio descompromiso e indiferencia de los sectores más pudientes con el destino y la suerte del resto de los ciudadanos que comparten esa comunidad. El principio de solidaridad social es reemplazado, como expresa Pierre Rosanvallon (1995), por el principio de *responsabilidad individual* por el cual cada uno responde aisladamente por su éxito y fracaso, en una reedición actualizada y remozada del “darwinismo social”.

Ello fue configurando un escenario social atravesado por fuertes disparidades, que se reflejan en una oferta de servicios dualizada: por un lado, la que un Estado deteriorado brinda a los sectores modestos, y, por el otro, la que el mercado ofrece a quienes disponen de mayores ingresos. Fuertemente enraizada en esta lógica, comienza a expandirse la idea de que un grado académico es un “bien privado” que privilegia el beneficio individual más que el “interés común” de una sociedad. Esta noción, que según Philip Altbach (2002:8) está ampliamente aceptada en los países centrales, generó en nuestro país álgidas discusiones, no saldadas ni en los noventa ni en la actualidad.³ Sin embargo, esta concepción está en la base de muchos de los proyectos presentados durante estos años por el Poder Ejecutivo Nacional. En este mismo sentido, Altbach (2002:8) señala que –a nivel planetario– la lógica de la economía de mercado y la ideología de la privatización han constituido una ayuda fundamental

² Menem y Dromi (1990:32) planteaban que la “reforma es un *proceso global* que impone devolverle a la sociedad funciones y estructuras de las que fue injustamente despojada por el Estado”.

³ En esta sintonía se inscriben las declaraciones efectuadas en los últimos meses del año 1991 en San Juan por el entonces Subsecretario de Coordinación Educativa Lic. Pablo Aguilera, quien definió a la educación superior como un bien “social preferencial” ya que “beneficia a un porcentaje identificable de la sociedad” (en *Conociendo*, Órgano de Difusión de CONADU, Santiago del Estero, Jueves 28 de noviembre de 1991).

para la expansión de la educación superior privada aun en espacios en los cuales no existían anteriormente.

No obstante, es preciso advertir que este “vuelco” hacia lo privado reconoce como contraparte un marcado desencanto con lo público, especialmente con el segmento de lo público identificado con el Estado. En nuestro país esa decepción con lo público-estatal no sólo resultaba validada por la ineficiencia del Estado en la producción de bienes y servicios, sino por las evidencias de prácticas *particularistas* que desnaturalizaban su sentido público. Las sospechas sobre derroche de los recursos estatales otorgaron amparo a quienes aspiraban presentar al Estado como sinónimo de “despilfarro” e “irracionalidad” económica y como una incorregible “fuente estructural de corrupción”. Ello contribuyó a su “demonización” y a la aceptación de una receta extremadamente simple que confiaba en solucionar estos males “reduciéndolo” a su mínima expresión.

2. LA REFORMA DEL ESTADO Y SU CORRELATO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Las reformas orientadas al mercado se tradujeron en diferentes medidas que afectaron el perfil del Estado y recortaron sensiblemente su capacidad decisoria. Si bien ellas fueron canonizadas en el “decálogo” que inicialmente condensó el Consenso de Washington a fines de los años ochenta, pueden resumirse –según el propio Banco Mundial– en los siguientes ejes: desregulación, descentralización, privatización, achicamiento de las dotaciones de personal, y tercerización (Oszlak, 1999:85).⁴

Dado este contexto, todo haría suponer que estos mismos ejes de la reforma del Estado se reflejarían en la reforma de la Educación Superior, con las adaptaciones y variaciones que exigen las particularidades del sector. En la práctica, sin embargo, advertimos una compleja combinación entre el retiro del Estado y su consiguiente privatización en ciertos aspectos, con una introducción de formas de regulación más firmes en ámbitos tradicionalmente desregulados. En este mismo sentido, Pedro Krotzsch (2001:167) señala que, paradójicamente, en la Argentina la construcción del “Estado Supervisor no implicó descargarlo de funciones, sino por el contrario acrecentar su capacidad de dirección y control”. De modo que en este nivel asistimos –no sólo en nuestro país, sino en toda

⁴ Dora Orlansky (1999:119) presenta tres ejes del proceso de reforma del Estado: a) privatización del sector empresario estatal, b) recomposición política de la administración nacional, y c) la descentralización de las funciones sociales.

la región– a una “interesante combinación de privatización y de control gubernamental” que imprime un sello particular a la reestructuración universitaria (Torres y Schugurenky, 2001:23).

2.1. Los ejes de la Reforma del Estado en el campo de la Educación Superior

Desde la asunción de Carlos Menem en julio de 1989 y durante casi una década, algunos temas de Educación Superior permanecerán constantes en su agenda de gobierno. Entre ellos sobresalen el dictado de una ley universitaria, la racionalización de la administración universitaria, la diversificación de las fuentes de financiamiento (con especial énfasis en el establecimiento del arancel), las limitaciones al ingreso a la universidad pública, la evaluación de calidad y la expansión del sistema universitario a través de los sectores público y privado. En el discurso oficial de esos años, la fuerte deslegitimación del sector público en general se proyecta sobre el ámbito universitario, al que se le exige –al igual que a las empresas del Estado– un comportamiento y un rendimiento que lo torne económicamente sustentable.⁵ Los proyectos que procuraban la limitación del ingreso y el arancelamiento de los estudios perseguían una reorientación de la demanda, desviándola –una vez más– hacia el segmento privado, tanto universitario como no universitario.

En las próximas páginas analizaremos la forma en que los ejes de la reforma del Estado (esto es, descentralización, desregulación, privatización, achicamiento de las dotaciones de personal y tercerización) se materializaron en el ámbito de la educación superior.⁶

2.1.1. Descentralización

Esta política alude al traslado de responsabilidades de gestión hacia los gobiernos subnacionales en ciertas áreas sociales que el Estado continuaba reconociendo como propias (salud, educación, asistencia y promoción social). Esta transferencia de “funciones sociales” se realizó sin

⁵ Al respecto, el entonces Secretario de Coordinación Educacional, Científica y Cultural del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, Enrique Bulit Goñi señala: “el sistema universitario es como una empresa: para poder gastar tanto, tiene que entrar un monto equivalente” (*Página 12*, 29/05/90).

⁶ Conviene precisar que descentralización y desregulación son dos procesos que se hallan profundamente imbricados y que se articularon entre sí a los efectos de converger en el achicamiento del Estado.

criterios orgánicos previos, guiada primordialmente por el propósito de “aliviar” la carga que ellas representaban para el presupuesto nacional.⁷ En ese marco, el Estado nacional transfirió a las provincias todos los servicios educativos –junto con la salud– a excepción de la enseñanza universitaria.⁸

En el caso de la Educación Superior, la descentralización se limitó al subsistema no universitario cuando, a partir de 1992, sus institutos son transferidos al ámbito provincial. Si bien esta política no comprendió al sector universitario, sus propósitos siguen presentes en los nuevos modos de entender la relación Estado-Universidades y en las novedosas formas de articulación y control ejercidas por los llamados “organismos de amortiguación”. Estos organismos deliberativos registraron una expansión durante el período, aunque no siempre guiados por una clara división de funciones que evitara la superposición de tareas. Ello favoreció –en términos de Krotsch (2001:166-81)– que una buena parte del poder que residía en la base del sistema fuera finalmente absorbido por los niveles superiores de coordinación alojados en la burocracia central. Esto se tradujo en una expansión de la administración central relacionada con el sector, tal como lo ilustra la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias y un conjunto de instituciones que asumieron funciones de promoción, financiamiento, acreditación y evaluación de la actividad académica y científica dentro del Ministerio de Educación (por ejemplo, la Agencia de Promoción de las Actividades Científico Técnicas, el Fondo de Mejoramiento de la Calidad –FOMECA–, y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria –CONEAU–). De modo que se registró una recomposición de la administración nacional destinada al nivel universitario, contradiciendo la promesa oficial de reducirla. Para cubrir esas nuevas funciones se apeló a la contratación de personal con criterios que, en algunos casos aportaban experticia y en otros privilegiaba el perfil político de los funcionarios.

Este rasgo no fue privativo de la Educación Superior. Orlansky (1994 y 1999) ha probado que si bien en los años noventa se registró una reducción de las áreas del Estado vinculadas a la actividad económica y al

⁷ Un interesante diagnóstico del Estado puede hallarse en Oscar Oszlak (2001 y 2003) y Dora Orlansky (1999).

⁸ “De las operaciones descentralizadoras, la provincialización es la que prevalece en jerarquía institucional. Sin federalismo no hay Reforma. La democracia argentina es federal”. “La Reforma del Estado debe ser, necesariamente, integral. Es una exigencia para la eficacia de la transformación. Es un profundo proceso de transformación, que abarca, *in integrum*, lo político, lo económico, lo social y lo administrativo, en el contenido y continente del Estado”, en Mensaje de Menem ante la Honorable Asamblea Legislativa, 01/05/90.

desarrollo social, ésta coexistió con una subrepticia –aunque no menos significativa– “recomposición de la administración nacional” en ciertas áreas “políticas” radicadas especialmente en la Presidencia y en el Ministerio del Interior.⁹ El crecimiento en el número de órganos dependientes de la Presidencia de la República fue notable. Por ejemplo, las secretarías bajo su dependencia directa se duplicaron, pasando de ocho en 1990 a diecisiete a mediados de 1999.¹⁰

En suma, si bien existieron proyectos orientados a la provincialización de las universidades, éstos no llegaron a concretarse.¹¹ En cambio se impulsó –a través de la Ley de Presupuesto de 1995¹²– la descentralización salarial (que puede considerarse también una forma de desregulación) facultando a las universidades a fijar su régimen salarial y laboral (creación de cargos, asignación de dedicaciones, fijación de sueldos del personal académico) y a establecer reuniones paritarias con docentes y empleados no docentes.¹³

⁹ Véase también Oszlak (2003:532). Orlansky identificaba una combinación entre “reducción del Estado e inflación política”. A su entender, el achicamiento del estado nacional impulsado a partir de 1989 ocultaba un proceso subrepticio de “recomposición funcional que consiste en la intensificación de su perfil político. El acento político no sólo resulta del mayor peso relativo que adquiere el personal en funciones políticas una vez privatizadas las empresas y descentralizado el rol social. Este segmento no sólo experimentó una recomposición en términos relativos sino también en términos absolutos. Entre 1989 y 1993 creció el volumen de cargos en los sectores más políticos del gobierno, es decir, la Presidencia de la Nación y el Ministerio del Interior. La magnitud de ese crecimiento es notable: más del 20%. Este sobredimensionamiento del segmento político de la administración estatal resultaba paradójico frente al achicamiento global del Estado que se pregona” (1994:19). “La única disminución de personal que hubo se debió pura y exclusivamente a los procesos de privatización de las empresas públicas y a la reducción del sector bancario oficial [...] Es sorprendente descubrir que una vez que el Estado Nacional se ha desembarazado de las funciones económicas y sociales, las indelegables funciones políticas inflaron su volumen de personal [...] El sobredimensionamiento estatal en las áreas políticas sugiere que el Estado se ha ‘politizado’, es decir, se ha hipertrofiado políticamente” (1994:23-24).

¹⁰ Véase al respecto Oszlak (2003:532-533). Este autor también destaca otros cambios importantes registrados en el mapa del Estado originados en la creación de nuevos organismos; un conjunto institucional relacionado con los entes reguladores que tomaron a su cargo tareas de fiscalización, control y regulación de las empresas de servicios privatizadas.

¹¹ Domingo Cavallo lo anunció en septiembre de 1992, en el marco de la Octava edición de la Convención de Bancos Privados Nacionales, organizada por la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA) (véase *La Capital*, Rosario, 08/09/92).

¹² Ley N° 24447, art. 19.

¹³ Cabe aclarar que estas medidas fueron adoptadas con gran renuencia por parte de las autoridades universitarias.

2.1.2. Desregulación

Mediante esta iniciativa se puso fin a reglamentaciones y organismos que, desde los inicios del ciclo de intervención estatal, regulaban la actividad socioeconómica, alegando ahora que los mismos eran superfluos y limitaban la libertad de los mercados (véase Oszlak, 1999 y Quiroga, 1995).¹⁴ En consecuencia, la desregulación permitiría un aumento de la *libertad de acción* de los actores sociales antes alcanzados por tales regulaciones, y una ampliación de los márgenes de actividad privada (Oszlak, 1992:20). En el ámbito de la Educación Superior, sin embargo, parece más apropiado hablar de una *combinación* entre desregulación y transformación de las bases de regulación del sistema, ligadas estrechamente al cambio de la relación Estado-Universidades.

La desregulación abarcó una amplia gama de temas que afectaban el funcionamiento de las universidades públicas y privadas, tales como la autorización para el arancelamiento de los estudios de grado, la fijación de escalas salariales diferenciadas y la flexibilidad para absorber fondos de empresas, medidas que de cierto modo introducirían “mayor autarquía” al sistema (*Página 12*, 27/5/92).

En sintonía con estas orientaciones, se modifica el Régimen Económico-Financiero de las universidades, que suprime las restricciones para la generación y administración de recursos adicionales a los aportes del Tesoro Nacional, otorga a las universidades mayor autarquía financiera y estimula el desarrollo de “aportes complementarios” provenientes tanto del sector privado como del sector público a través de contratos de prestación de servicios, de asesorías y de contribuciones de los alumnos. Esto es, introduce la posibilidad de cobrar aranceles en los estudios universitarios y, además, asigna al Ministerio una suma global para su distribución entre las universidades en función de parámetros de eficiencia y calidad. Este proceso desregulatorio fue ampliamente respaldado por el segmento privado, pues se removían ciertas trabas que obstaculizaban su expansión.¹⁵ Ello también favoreció los primeros ensayos de transnaciona-

¹⁴ Para Menem y Dromi (1990:59), la reformulación del Estado se puede hacer por vía de la desregulación, desestatización y privatización. *Desregulación*: “sustitución de aquella legislación que traba los mercados, por un nuevo marco legal que posibilite la competencia. Implica simplificación, desburocratización y transparencia del mercado”. *Desestatización*: que se desdobra en privatización y *publicización* no estatal: “la privatización es la transferencia al sector privado de actividades o sectores gestionados por el estado”, en tanto “la publicización no estatal es la redistribución de actividades estatales en organizaciones sociales o comunitarias, consorcios, cooperativas, consejos, sindicatos y otras formas de gestión social”.

lización experimentados por el nivel, facilitando el desembarco de prestigiosas universidades extranjeras.

Por otra parte, siguiendo a Christine Musselin (2001), la *regulación* en el ámbito de la Educación Superior puede entenderse como el conjunto de normas, instrumentos y lógicas que regulan la relación entre autoridades públicas e instituciones de Educación Superior. Si nos centramos en las normas, éstas recién quedaron articuladas en la Ley de Educación Superior del año 1995, aunque en el lustro anterior se fueron dictando algunas que, si bien atendían cuestiones parciales, fueron marcando el rumbo de la gestión. Los principales mecanismos a través de los cuales se procuró introducir la regulación fueron la *evaluación* y el *financiamiento*, atribuyéndoseles cierta capacidad para "...superar las formas de control y fiscalización burocrática sobre las instituciones y posibilitar un tipo de regulación del sistema que respeta la autonomía al tiempo que promueve la responsabilidad en el uso de los recursos y el rendimiento de cuentas ante la sociedad" (M.C.E., s.f.).

José Joaquín Brunner (2000) señala el desarrollo de esta tendencia en toda América Latina, destacando que la evaluación y acreditación de programas e instituciones constituyen un típico mecanismo de regulación "a distancia" de las entidades de educación superior que, a la vez, refuerza la presencia de la autoridad pública en este sector y la conformación gradual de un contexto más competitivo, al estimular una carrera de reputaciones institucionales. En la Argentina, el órgano que quedó a cargo de este proceso fue básicamente el propio Ministerio, a través de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU)¹⁶ y la CONEAU, ambas de naturaleza diferente y orientadas, la primera, a formular las políticas generales en materia universitaria, y, la segunda, a efectuar la evaluación institucional de todas las universidades argentinas y la acreditación de los estudios de posgrado y carreras reguladas.

En medio de una política global orientada al achicamiento del Estado, se aprecia, paradójicamente, un aumento de sus capacidades infraestructurales en materia de política universitaria, en parte exigido por la expansión del sector privado (nacional y transnacional) y la creciente

¹⁵ Vale recordar que el Banco Mundial, por ejemplo, recomienda evitar "desincentivos" como el control de precios de aranceles de matrícula, sugiriendo poner el acento en los mecanismos de acreditación, supervisión y evaluación de los aspectos académicos.

¹⁶ La SPU asegura la participación en sus decisiones del Consejo de Universidades, el Consejo Interuniversitario Nacional, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas y los Centros Regionales de Planeamiento de la Educación Superior.

complejidad que va adquiriendo el sistema. Como podrá apreciarse, en el caso de la Universidad, la mera reducción de la presencia estatal –a diferencia de lo sucedido en otros sectores del Estado– no basta para retratar la agenda reformista implementada. Ella más bien asume la forma de un *mix* que combina simultáneamente un retiro del Estado en ciertos aspectos –coherente con los supuestos más ortodoxos de la reforma– con una mayor presencia y regulación en otros ámbitos, tradicionalmente desregulados.

2.1.3. Privatización

Esta política apuntó a poner en manos de empresas privadas –y, a menudo, de empresas estatales transnacionales– la provisión de los principales servicios públicos. La privatización, al transferir responsabilidades estatales al sector privado, persiguió primordialmente reducir el gasto público para equilibrar las cuentas nacionales. Esta tendencia –ampliamente difundida en los años noventa– es presentada por algunos estudiosos de los problemas universitarios como parte de un proceso que no sólo consideran irreversible, sino también destinado a sostenerse y ampliarse en el tiempo (Altbach 2002:22).

En el caso de América Latina, sin embargo, pueden apreciarse mayores dificultades por parte de los Estados para imponer este tipo de políticas, a pesar del convencimiento de que las mismas operan en favor de la obtención de los resultados buscados. En opinión de Daniel Levy (2002:38), el relativo retraso que presentaba en los noventa la matrícula del sector privado de la educación superior argentina estaba relacionado con la oposición de las universidades públicas a la generación y aplicación de políticas públicas que facilitaran específicamente la privatización. En este caso¹⁷, si bien no hubo –en términos formales– una pérdida del carácter “público-estatal” de las actividades universitarias, se introdujeron ciertas limitaciones al mismo y se registró un fuerte estímulo para la expansión del segmento universitario privado.

La aplicación de criterios del sector privado para el sostenimiento de las instituciones públicas, como por ejemplo la introducción del arancelamiento en algunas universidades nacionales, la competencia para la venta de servicios o el acceso al financiamiento internacional (Balán y García de Fanelli, 1997:10), supuso una limitación de aquel carácter.

¹⁷ Debe recordarse que a través del artículo 5º del Decreto 451 de 1973 se habían suspendido los trámites relacionados con la autorización de instituciones privadas.

Sin embargo, estos procesos no alcanzaron en la Argentina la dimensión que tuvieron en otros países de América Latina y que condujeron en aquéllos a la pérdida de las ventajas comparativas del segmento público y la consiguiente expansión del privado.¹⁸

Por su parte, la creación sucesiva de numerosas instituciones privadas¹⁹ provistas de una oferta más próxima a los requerimientos del mercado²⁰, y en un contexto marcado por un paulatino retiro del Estado de las áreas sociales, produjo ciertos cambios en el comportamiento de la demanda. Se trata de nuevas instituciones de origen heterogéneo, algunas confesionales (de diversos credos), otras laicas; algunas orientadas a la atención de la elite social y otras volcadas a captar el excedente de la demanda.

Como puede apreciarse en los datos del Cuadro N° 1, en el período 1990-1995 se registra una leve expansión de la demanda en el segmento privado –que luego vuelve a retraerse– pero que, de cualquier manera, está lejos de los parámetros que presentan muchos países latinoamericanos. La expansión de la matrícula en universidades privadas parece pues coincidir con el cierre de las oportunidades en el segmento público. En este sentido, obsérvese que el mayor porcentaje de matrícula absorbido por aquel sector se da en 1980, en momentos en que estaban severamente limitadas las posibilidades de acceso a las instituciones públicas (ingreso restringido, cupos y persecuciones ideológicas).

Operaría en este mismo sentido el mantenimiento –con pocas excepciones– de la gratuidad de la enseñanza en el segmento público y el mayor prestigio relativo de estas instituciones, a pesar de la desjerarqui-

¹⁸ En opinión de Altbach, “el arancelamiento y otras modalidades de cobro hacen que las instituciones públicas y privadas se parezcan cada vez más entre sí” (2002:7).

¹⁹ Entre 1959 y 1988 se habían creado catorce universidades privadas; entre 1989 y 1995 se crearon veinticuatro.

²⁰ En este sentido, los medios gráficos daban cuenta entre septiembre y noviembre de 1990 de la autorización para el funcionamiento de nuevas universidades privadas y de la originalidad de su perfil. *La Nación* (15/09/90) reproduce declaraciones del Director Nacional de Asuntos Universitarios, José Luis de Imaz, quien caracteriza como novedosos los aportes que harán las nuevas universidades: Medicina en Maimónides recibirá un pequeño número de estudiantes que tendrán residencia y práctica *full time* en el Hospital Israelita; San Andrés es “una pequeña casa de estudios, con cuatro años de enseñanza exigente enderezada a la excelencia”; la Universidad Pascal constituye la primera casa de altos estudios dedicada a la Informática; la Universidad Austral ofrece carreras relacionadas con las Ciencias Empresariales y tendrá sede en Buenos Aires y Rosario; la Universidad Puigari (Adventista) en Entre Ríos se orientará a Medicina y Ciencias de la Alimentación. De esa oferta, *Ámbito Financiero* (21/9/90) recomienda a Maimónides para Medicina, y a San Andrés para Ciencias Económicas.

zación que experimentó lo público en general y, específicamente dentro del ámbito universitario, el bajo nivel de graduación, la elevada duración media de las carreras, los conflictos gremiales y el deterioro en términos de calidad registrado en las últimas décadas. Estos procesos deben insertarse, sin embargo, en un contexto de crisis del financiamiento público y de empobrecimiento relativo de las clases medias, principales demandantes de educación universitaria.

Por otra parte, la oferta de las instituciones privadas suele replicar la de las públicas, perdiéndose así un elemento incentivador para el crecimiento del sector. Al respecto, es el sector no universitario privado el que efectúa una oferta de carreras más ligada a las demandas del sector servicios, aunque en este caso es necesario llamar la atención sobre la rápida saturación que experimentan muchas de las carreras ofertadas.

Cuadro N° 1

Matrícula en universidades públicas y privadas. Totales y porcentajes

AÑOS	Total	U.Nacionales	%	U.Privadas	%
1960	165.287	162.880	98.5	2.407	1.5
1965	222.194	208.284	93.7	13.910	6.3
1970	259.538	224.947	86.7	34.591	13.3
1975	512.722	455.586	88.9	57.136	11.1
1980	374.504	301.812	80.6	72.692	19.4
1985	595.317	524.590	88.1	70.727	18.9
1990	784.231	679.403	86.6	104.828*	13.4
1995	899.306	766.847	85.2	132.459	14.8
2000	1.190.683	1.024.144	86.0	166.539	14.0

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Educación.

* El dato corresponde a 1992

Cuadro N° 2

Tasa de crecimiento de la matrícula total y en universidades públicas y privadas

AÑOS	Tasa de crecimiento Matrícula Total	Tasa de crecimiento Matrícula U. Públicas	Tasa de crecimiento Matrícula U. Privadas
1960			
1965	6.1	5.0	42.0
1970	3.1	1.5	20.1
1975	14.6	15.1	10.5
1980	-6.1	-7.9	4.9
1985	9.7	11.7	-0.5
1990	5.2	5.3	8.2
1995	2.8	2.4	4.8
2000	5.8	5.9	4.7

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Ministerio de Educación.

Si nos concentramos en las tasas de crecimiento de la matrícula, resulta claro que las correspondientes al sector privado crecen a mayor ritmo hasta mediados de la década del noventa. A partir de entonces, el segmento público vuelve a recuperar el liderazgo en la expansión total. En el sector de la educación superior no universitaria, en cambio, el ritmo de crecimiento del segmento privado es sostenido y la matrícula prácticamente se triplica en diez años.²¹ La reducida expansión de la matrícula en universidades privadas fue acompañada por una fuerte segmentación en términos institucionales y sociales. Esto ha llevado a la conformación de circuitos diferenciales que, en algunos casos, procuran aunar calidad académica y recursos económicos, y, en otros, actuar lisa y llanamente como mecanismos de selección social.

2.1.4. Achicamiento de las dotaciones de personal

También en este punto existen proyectos impulsados desde el gobierno nacional que no llegaron a concretarse en la práctica. En este sentido, el decreto de racionalización en la administración pública dictado en

²¹ Pasa de 65 mil alumnos en 1990 a 186 mil en el año 2000.

noviembre de 1990 comprendía a las universidades nacionales, a las que se les otorgaba un plazo de tres meses para cumplirlo.²² Al respecto, se anunció que las universidades deberían racionalizar en ese lapso sus plantas administrativas y que el personal no docente no debería superar el 33% de la totalidad de los docentes.²³ En ese marco, los medios difundían la amenaza oficial de cesantear a alrededor de 14 mil empleados, medida que, en el caso de concretarse, afectaría a un elevado porcentaje de los empleados no docentes (*Página 12*, 13/11/90, *Ámbito Financiero*, 23/10/90). Asimismo se anunciaba que con el 80% de los recursos genuinos obtenidos de esa reducción, las universidades estatales podrían mejorar los sueldos de los profesores con dedicación exclusiva (*Página 12*, 6/11/90, *Ámbito Financiero*, 23/11/90 y *La Capital*, 24/11/90). Sin embargo, esta tentativa de reducir el personal estatal convivió en el área de educación superior con una constante expansión de su burocracia central, mediante la creación de la Secretarías de Políticas Universitarias y los denominados organismos de “amortiguación” antes mencionados.

2.1.5. Tercerización

Es el proceso por el cual numerosas instituciones públicas buscan en el mercado ciertos insumos y servicios antes suministrados por unidades operativas propias. En este sentido, resulta complementario al achicamiento de los planteles de personal. En el caso de la Educación Superior puede aplicarse a la contratación de empresas privadas de limpieza, en vez de expandir al segmento de personal no docente, o en el caso de la provisión de ciertos servicios informáticos antes privativos de la institución.

En esta sintonía, en marzo de 1992 se plantea un nuevo proyecto del Poder Ejecutivo Nacional que implicaba una reducción de los puestos de trabajo para los no docentes y la transferencia de las escuelas preuniversitarias al ámbito provincial. Se daría además una privatización de los servicios periféricos que son aquellos que no tienen afinidad directa con la tarea docente y que incluye, por ejemplo, al personal de maestranza, de los talleres, los choferes, serenos y otros. (*Rosario 12*, 8/3/92).

²² Asimismo, a través del Decreto 990/91 se estableció la Comisión de Concertación Universitaria (constituida por representantes del Ministerio de Educación y del de Economía, algunos Rectores y la Secretaría de la Función Pública) que debía consensuar pautas y metodologías para la racionalización administrativa de las instituciones nacionales.

²³ En algunas instituciones universitarias, esta relación había llegado ser de 1 a 1.

2.2. Los ejes específicos de la Reforma de la Educación Superior

Un aspecto importante a tener en cuenta para evaluar las particularidades del proceso de reformas en el nivel universitario es el referido al *timing* que adoptó su instrumentación. Si las privatizaciones de empresas estratégicas se distinguieron por su *velocidad*, las reformas en el nivel universitario, en cambio, fueron más graduales y lentas, y reconocen una mayor distancia temporal entre el lanzamiento de las políticas, el momento de su aprobación parlamentaria y su ulterior implementación. En sus primeros tres años de gestión, el gobierno de Carlos Menem se desprendió de la mayor parte de las empresas públicas que el Estado controlaba desde hacía décadas (véase Schvarzer 1993). En abierto contraste con la celeridad que caracterizó al proceso de privatización de empresas emblemáticas como la telefónica ENTEL y Aerolíneas Argentinas, la agenda de reformas diseñada para el sector universitario no avanzó de manera lineal y demandó mayor tiempo para su instalación e implementación.

Como testimonio de ese *timing*, vale recordar que en su Mensaje pronunciado al inaugurar las sesiones ordinarias del Congreso Nacional el 1º de Mayo de 1992, el presidente Menem seguía reclamando a ese cuerpo la aprobación de la Ley Federal de Educación, la Ley de Financiamiento Universitario (“para que la universidad pública deje de cobijar un antisocial mecanismo, a través del cual los sectores más pudientes son subsidiados por los sectores más humildes”) y una nueva Ley Universitaria “que *aggiorne* la organización de las casas de altos estudios...”²⁴. Es sabido que estos instrumentos legales formaron parte de los objetivos iniciales del gobierno, y éste seguía insistiendo en ellos en 1992; resultaron finalmente aprobados en 1995.

En suma, por la complejidad propia del campo de la Educación Superior, su reforma, aunque siguió parcialmente el modelo global de reforma del Estado, adquirió peculiaridades que la distinguen del conjunto. Si bien ensayó algunas políticas que eran comunes –aplicadas de manera *sui generis*, como acabamos de describir–, también introdujo otros ejes –alentados por los organismos multilaterales de crédito– que, por otras vías, perseguían reformular el lugar y las responsabilidades del Estado en este sector. De esta manera, y siguiendo las “recomendaciones” del Banco Mundial (1995), se procura la diferenciación de las instituciones, la diversificación de las fuentes de finan-

²⁴ Véase “El mensaje presidencial ante el Congreso”, *La Nación*, 02/05/1992, p. 6.

ciamiento, la redefinición del rol del gobierno según el nivel y la introducción de políticas que asignan prioridad a los objetivos de calidad y equidad.

La propuesta global –inspirada en las pautas del modelo norteamericano y apartándose del modelo europeo que prevaleciera durante siglos– tiende hacia una mayor diversificación de las instituciones proveedoras de Educación Superior. Se promueve la creación de diversos tipos de instituciones, de distinta jerarquía, con el objeto de satisfacer las diferentes necesidades y las variadas capacidades económicas de los “clientes”.²⁵ Tal como sugiere José Luis Coraggio (1998), el Banco Mundial identifica sistema educativo y sistema de mercado, escuela y empresa, padres de familia y demandantes de servicios.

La creación de un *mercado institucional* –hasta entonces ausente– con una orientación hacia el conocimiento “útil” (*vocacionalismo*), contrapuesto al denominado “academicismo”, promovería una transformación sustancial del modelo de universidad. En términos de Krotsch (2001), debajo de la orientación general hacia la privatización y el mercado, existiría una orientación centrada en el *vocacionalismo*, cuya culminación lo constituye hoy el nuevo universal que reemplaza al viejo humanismo: la escuela de negocios.

2.2.1. Diferenciación de las Instituciones de Educación Superior y diversificación de la oferta

En la Argentina este proceso adquirió características particulares por la articulación de dos movimientos de expansión del sistema provenientes, respectivamente, del ámbito público y del privado. Al respecto, el primero contradice la pauta dominante de reducción de la presencia estatal, aunque se inscribe en la articulación, por una parte, de la lógica de mercado y de competencia de las instituciones públicas por recursos económicos, docentes y estudiantes, y, por la otra, de la lógica de creación de instituciones de carácter “colonizado”, que responden a las demandas de caudillos locales y, en tal sentido, se hallan surcadas por el clientelismo político y los intercambios particularistas.

²⁵ Esta diversificación puede leerse como una diferenciación /segmentación de los sistemas, retomando la discusión académica de los ochenta sostenida, entre otros, por José Joaquín Brunner y Germán Rama.

Cuadro N° 3

Instituciones universitarias según gestión - Algunos años

AÑOS	Sector Terciario No Universitario			Sector Universitario		
	Gestión Pública	Gestión Privada	Total	Univ. Estatales	Univ. Privadas	Total
1980	353	228	581	28	23	51
1990	749	460	1.209	33	29	62
1996	884	767	1.651	40	36	76
2002	760	994	1.574	42	52	94

Fuente: Anuario 1999-2000 de Estadísticas Universitarias, Secretaría de Políticas Universitarias y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

Entre 1989 y 1995 se crearon ocho universidades nacionales: seis de ellas funcionan en el conurbano bonaerense (General San Martín, General Sarmiento, Lanús, Tres de Febrero, Quilmes y La Matanza) y dos surgen de la nacionalización de instituciones provinciales (La Rioja y Patagonia Austral). Las seis universidades del conurbano se originaron en proyectos presentados por diputados de la Provincia de Buenos Aires de distinto signo partidario; los mismos fueron aprobados en el Congreso de la Nación sin la realización de estudios de factibilidad y, varios de ellos, sin una participación significativa del Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). “Lo dicho revela tanto la ausencia de una oposición de importancia al momento de la creación de estas universidades en el seno del Poder Legislativo como probablemente la existencia de negociaciones políticas previas tendientes a sumar apoyo a los proyectos presentados” (García de Fanelli, 1997). Estas instituciones surgen con un claro mandato de la comunidad local en el sentido de atender requerimientos específicos en términos de oferta académica y concentración especial en el análisis y tratamiento de los problemas locales y regionales. Procuran no replicar –con distinto éxito– la oferta de las universidades tradicionales promoviendo carreras fuertemente relacionadas con el entorno económico y productivo y sustentar modelos organizativos diversos.

Sobre fines de los años ochenta y, especialmente, en los años noventa, no sólo se expandió el número de instituciones terciarias (no universitarias), sino que, además, su oferta se diversificó, orientándose fuertemente a la atención del sector servicios (informática, diseño, turismo, hotelería, entre otras carreras). Se trata de instituciones caracterizadas por una oferta académica de perfil y calidad muy heterogénea. Por otra parte y por iniciativa de la SPU, se establece como otra vía fundamental de diver-

sificación de la oferta la expansión de las instituciones terciarias no universitarias de formación técnica y profesional. Se crea así el Instituto Tecnológico de Mendoza y varios colegios universitarios privados en la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, se estimula la creación de *colegios universitarios*, que deben ser acreditados por una universidad y están destinados a ofrecer carreras cortas flexibles y/o a término.

2.2.2. Diversificación de las fuentes de financiamiento

En materia de financiamiento, las críticas del gobierno se concentraron en el mecanismo inercial y negociado de distribución del presupuesto público entre las universidades nacionales, proponiendo, en cambio, un sistema de distribución secundaria de los fondos públicos utilizando criterios e indicadores de eficiencia de las instituciones (García de Faneli, 1997; Krotsch, 2001).

Desde el año 1990 se sucedieron distintos proyectos presentados alternativamente por el Poder Ejecutivo Nacional, las Universidades, la Federación Estudiantil y el Sindicato Docente. En el primer caso, las propuestas se orientan a lograr una diversificación de las fuentes de financiamiento de las instituciones públicas a partir de la venta de servicios al sector privado, la creación de cooperativas de padres²⁶ y el arancelamiento de los estudios que, finalmente, quedará plasmado en la Ley de Educación Superior. Probablemente, este último sea el único aspecto de la reforma propuesta que pudo ser implementado sólo de manera parcial, en algunas instituciones, ante la oposición de los actores involucrados. Las universidades adoptan criterios diversos: algunas suscriben la posición oficial y establecen “contribuciones estudiantiles” de distinto monto y tenor.²⁷ En otros casos, adscriben a la política de venta de servicios y aun de bienes²⁸ como forma de complementar los ingresos institucionales. En 1992, el CIN presenta un proyecto de Ley para la creación de un Fondo de Financiamiento Universitario de Emergencia a constituir con recursos provenientes de la venta de teleacciones y otros derivados de los concursos de privatizaciones. El mismo se destinaría a aumen-

²⁶ Las mismas son autorizadas por Resolución Ministerial de septiembre de 1990.

²⁷ En 1992, por ejemplo, el Ministerio destaca que la Universidad Nacional de Córdoba ha creado una contribución estudiantil y la Facultad de Arquitectura de la UBA, una “contribución solidaria” (Diario *Clarín* 25/3/92).

²⁸ En septiembre de 1990, la Universidad Nacional de Cuyo decide afrontar sus dificultades presupuestarias aprovechando inmuebles de su pertenencia para la producción, industrialización y venta de productos regionales (Diario *La Nación*, 13/9/90).

tos salariales de docentes y no docentes. Por su parte, la Federación Universitaria Argentina (FUA) y la Confederación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU) presentan diversos proyectos procurando lograr una ampliación del financiamiento a partir de la creación de impuestos directos al patrimonio o a las transacciones financieras.

Lo concreto es que, concluida la década de los noventa, las fuentes de financiamiento universitario se habían efectivamente diversificado, aunque el arancelamiento generalizado de los estudios no había logrado imponerse.

2.2.3. Redefinición del rol del gobierno en relación con la Educación Superior

Esta “recomendación” del Banco Mundial hace referencia al establecimiento del Estado Evaluador²⁹, que ejercerá un nuevo tipo de control, de carácter indirecto, y mediado por los organismos intermedios o de amortiguación (CONEAU, Consejo de Universidades, entre otros) y programas especiales (FOMECE, Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores) que permiten penetrar capilarmente las instituciones y, a través de diversos “incentivos”, orientar transformaciones puntuales.

La creación de este tipo de organismos, que suponen un aumento de *capacidades estatales*, no es, sin embargo, peculiar de la Educación Superior. También se verifica en otros ámbitos. Al respecto, Oszlak (2001) señala que el Estado experimentó una profunda metamorfosis en su rol frente a la sociedad, en su organización interna, en el perfil de su dotación y en la composición de su presupuesto. Pero, además, este autor observa que el Estado ha registrado transformaciones fundamentales en sus vinculaciones fiscales, funcionales y de poder con las instancias estatales subnacionales, con el mercado, con las organizaciones sociales y con actores del contexto internacional, que ayudan a explicar con mayor propiedad la aparente paradoja de un aparato estatal súbitamente empequeñecido pero mucho más gastador. Esto permite suponer que, más que la reducción de los gastos en el nivel superior, el objetivo perseguido era transformar sustancialmente la relación entre el Estado y las universida-

²⁹ Musselin (2001) lo define como “Estado Regulador”, haciendo referencia al modelo de supervisión (en vez de dirigismo), de la evaluación (más que del control *a priori*), de la regulación (más que de la reglamentación). Este modelo –señala la autora– descansa sobre una delegación hacia las universidades de la gestión de las tensiones y de las prioridades entre la Ciencia y la Sociedad, y sobre un rol tutelar que consiste en “corregir”, más que “dirigir”, en “incentivar” o desalentar.

des, introduciendo formas de disciplinamiento y control inéditas, que facilitarían la adaptación de la institución a las orientaciones establecidas por los organismos multilaterales de crédito.

Simultáneamente, la creación de la SPU en reemplazo de la antigua Dirección de Asuntos Universitarios, por una parte, representó una *jerarquización* del nivel, y generó simultáneamente una burocracia estable integrada por un conjunto de expertos identificados con las nuevas orientaciones provenientes del Banco Mundial. Ello resultará crucial para asegurar la continuidad en el tiempo de las políticas del gobierno menemista y su conversión en “políticas de Estado”.

3. A MODO DE CIERRE PROVISORIO

En sus primeros años de gestión –especialmente entre 1989 y 1993– el gobierno de Menem intentó *incluir* a la Universidad dentro del paquete global de reforma del Estado. En tal sentido, aspiró a someterla al mismo molde de reformas que había aplicado con cierto grado de efectividad en los otros niveles educativos, en los servicios de salud y al conjunto del personal de la administración nacional. Por diferentes razones (y entre ellas tal vez no sea menor la resistencia de los actores que integran la vida universitaria), esas intenciones no prosperaron inicialmente, pero se mantuvieron constantes, aunque bajo otras modalidades.

Este pasaje del primer momento al segundo se tradujo en un cambio de estrategia: la frontalidad inicial fue reemplazada gradualmente por la búsqueda de un consenso basado en la posibilidad de obtener financiamientos diferenciales y la competencia por fondos especiales. Esto supone adscribir a mecanismos de mercado aceptando su aplicación indiscriminada en la institución.

A la hora de identificar algunas singularidades de la universidad que explican su peculiar “procesamiento” de la reforma del Estado, conviene resaltar los siguientes rasgos:

1. *Autonomía, co-gobierno y democracia interna*: estos rasgos de su vida interna requieren que toda reforma deba ser consensuada *entre* los claustros e incluso *dentro* de los propios claustros. La universidad no es una institución jerárquica y centralizada, sino que se distingue por un pluralismo que se proyecta en sus espacios deliberativos, haciendo que la toma de decisiones se vea sometida a intensas negociaciones. Esta complejidad define una particularidad que no tiene correlato en otros segmentos del aparato estatal que, de hecho, mostraron otra actitud frente a los intentos de reforma del Estado. La relativa “calma” que exhibieron muchos de los

sindicatos más afectados por el proceso de privatizaciones, una vez consumadas las transferencias al sector privado, sugieren niveles de cooptación de sus dirigencias que no se han verificado en la universidad. Esta naturaleza interna de la universidad genera una inercia que la torna poco permeable al cambio, pero actúa, al mismo tiempo, como un “escudo protector” que amortigua ciertas tentativas agresivas de reforma, como las ensayadas en los años noventa.

La naturaleza reflexiva del trabajo académico exige un ámbito que asegure el respeto a la diversidad y al pluralismo de ideas. Este componente de la labor intelectual también se proyecta en los posicionamientos que sus actores académicos adoptan frente a los debates relativos a la política universitaria. Se trata de un escenario marcado por posiciones heterogéneas, puntos de vista disímiles, voces encontradas sobre temas comunes. Otro tanto ocurre con los estudiantes; aunque, en este caso, esa pluralidad se confunde primordialmente con un amplio abanico de identidades político-partidarias. La articulación entre docentes y estudiantes que rechazaban la agenda reformista del gobierno permitió conformar un bloque de opinión sólido y activo que frenó un avance a fondo sobre la institución y forzó la adopción y aplicación de estrategias alternativas.

2. *La universidad es una institución dotada de una inercia de funcionamiento que tiende al conservadurismo.* Así, la comunidad académica, carente de un proyecto propio de transformación institucional, retiene suficiente capacidad como para resistir y hasta desnaturalizar los objetivos de los programas implementados (cuando éstos son inevitables), y, de alguna manera, resignificarlos y vaciarlos de contenido. Tal es el caso, por ejemplo, del Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores.³⁰ Esta actitud tiene sin duda límites muy precisos pues, aunque no aseguran adhesión a dichas reformas, éstas continuarán regulando de manera perdurable las prácticas académicas. Lo mismo cabe señalar para las transformaciones introducidas en términos sistémicos, pues sus efectos no son fácilmente reversibles en el corto plazo.

3. *La reforma a la Educación Superior se hace sobre moldes prefijados por los organismos multilaterales de crédito.* Esta agenda no respeta su lógica específica ni reconoce sus peculiaridades sistémicas e institucionales. Esto instala una tensión dentro del sistema entre la propuesta normativa que sustenta la agenda reformista y la lógica institucional y social que distingue a la universidad. La adopción de un modelo “único” insensible a las

³⁰ Al respecto, puede consultarse Araujo, 2003.

diferencias estructurales de los sistemas, su sociogénesis y su grado de valoración social, genera resistencias que –independientemente de la perdurabilidad que logren mantener– resultan efectivas a la hora de retrasar o frenar las reformas.

A pesar de que las metas fijadas por los organismos internacionales son de una magnitud y agresividad que las tornan inviables en el corto plazo, la experiencia argentina también indica que la persistente presión ejercida desde el Poder Ejecutivo Nacional logró permear finalmente a las instituciones y al sistema, apelando a una estrategia de fragmentación e individuación que diluyó antiguas solidaridades. Aunque es cierto que no lograron cubrir todos sus objetivos reformistas originales, no es menos cierto que esta universidad tampoco es ya la misma universidad que existía antes de ensayarse estas reformas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTBACH, Philip (2002), "Perspectivas comparadas sobre la educación superior privada", en P. Altbach (comp.), *Educación Superior Privada*, México, CESU-UNAM.
- ARAUJO, Sonia (2003), *Universidad, Investigación e Incentivos. La cara oscura*, La Plata, Al Margen.
- BALÁN, Jorge y GARCÍA DE FANELLI, Ana María (1997), "El sector privado de la Educación Superior", en R. Kent (comp.), *Los temas críticos de la Educación Superior en América Latina, México, FCE, Vol. 2*.
- BANCO MUNDIAL (1994), *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Washington D. C.
- (1995), *Priorities and Strategies for Education*, Washington D. C.
- BRUNNER, José Joaquín (2000), "América Latina", en J. M. Bricall y J.J. Brunner, *Universidad Siglo XXI. Europa y América Latina: Regulación y Financiamiento*, París, Programa CINDA-COLUMBUS.
- CAMOU, Antonio (2002), "Reformas estatales de 'segunda generación' y reformas universitarias en la Argentina actual (o de por qué es bastante más fácil privatizar una línea aérea que reformar una universidad)", en P. Krotsch (comp.), *La Universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*, La Plata, Al Margen.
- GARCÍA de FANELLI, Ana María (1997), *Las nuevas universidades del conurbano bonaerense: Misión, demanda y construcción de un mercado académico. Diagnóstico y propuesta de política para el Sistema de Educación Superior argentino*, Buenos Aires, CEDES.
- KROTSCH, Pedro (2001), *Educación Superior y reformas comparadas*, Bernal, UNQ.
- LEVY, Daniel (2002), "Cuando la educación superior privada no brinda diversidad organizacional", en P. Altbach (comp.), *Educación Superior Privada*, México, CESU-UNAM.
- MENEM, Carlos y DROMI, Roberto (1990), *Reforma del Estado y Transformación Nacional*, Buenos Aires, Ciencias de la Administración.
- M. C. E., *La Educación Superior en Argentina. Un proceso de transformación en marcha*, disponible en Internet.
- MOLLIS, Marcela (2003), "Un breve diagnóstico de las universidades argentinas: identidades alteradas", en M. Mollis (comp.), *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, Clacso.
- MUSSELIN, Christine (2001), *Régulation des systèmes universitaires. Quels enseignements tirés d'une comparaison entre la France, l'Allemagne et un système public américain?*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- ORLANSKY, Dora (1994), "Crisis y transformación del estado en la Argentina (1960-1993)", en *Ciclos N° 7*, Buenos Aires, 2° semestre.
- (1999), "Haciendo la democracia operativa", en *Estudios Sociales. Revista Universitaria Semestral N° 16*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral.
- OSZLAK, Oscar (1992), *Estado y sociedad: las nuevas fronteras*, Congreso Nacional de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

- (1999), “De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado”, en *Nueva Sociedad* N° 160, Caracas, abr.
- (2001), “El Estado transversal”, en *Encrucijadas UBA. Revista de la Universidad de Buenos Aires*, N° 6, Buenos Aires, UBA.
- (2003), “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, Vol. 42, N° 168, Buenos Aires, IDES.
- QUIROGA, Hugo (1995), *La democracia que tenemos. Ensayos políticos sobre la Argentina actual*, Rosario, Homo Sapiens.
- ROSANVALLON, Pierre (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*, Buenos Aires, Manantial.
- SCHVARZER, Jorge (1993), “El proceso de privatizaciones en la Argentina. Implicaciones preliminares sobre sus efectos en la gobernabilidad del sistema”, en *Realidad Económica* N° 120, Buenos Aires, nov-dic.
- TORRES, Carlos y SCHUGURENSKY, Daniel (2001), “La economía política de la Educación Superior en la era de la globalización neoliberal”, en *Perfiles Educativos*, Vol XXIII, N° 92, México, CESU.

LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA AGENDA DE GOBIERNO ARGENTINA EN VEINTE AÑOS DE DEMOCRACIA (1983-2003)

Adriana Chiroleu

La formación de la agenda de gobierno, fase inicial del proceso de elaboración de políticas públicas, constituye un momento de especial relevancia para el análisis político, en la medida en que deja traslucir cuáles son los grupos u organizaciones con poder suficiente para forzar la inclusión de un determinado tema, así como la relación de fuerzas en la que opera el respectivo gobierno, y sus márgenes de autonomía para establecer un rumbo singular.

Este trabajo se propone revisar la conformación de la *agenda de gobierno* en materia de Educación Superior en la Argentina en los últimos veinte años, a partir de la aplicación de categorías analíticas provenientes del acervo de la ciencia política. Consideramos al respecto que el bagaje teórico de esta disciplina puede constituir una herramienta privilegiada a los efectos de desarrollar un abordaje complejo e inclusivo de las políticas sectoriales.

Se focalizará especialmente en la vía de ingreso de los temas de Educación Superior en la agenda de gobierno, esto es, de que manera estos se convierten en cuestión y en cuestión pública y, en todo caso, cuáles son los grupos que –en cada momento– tienen mayor influencia en la determinación de dicha agenda y, con ello, ocupan un lugar privilegiado en el diseño e implementación de las respectivas políticas.

La aplicación de este marco teórico al análisis del caso argentino en los veinte años de democracia nos permitirá visualizar dos momentos singulares en los que –a través de esta lente– puede apreciarse el achicamiento de los márgenes de autonomía del gobierno nacional en la deter-

minación de las políticas, y la consiguiente mutación formal y sustantiva que la orientación de las mismas experimenta.

En una primera parte del trabajo desarrollaremos brevemente algunas categorías analíticas de uso habitual en la ciencia política, procurando efectuar su relectura a partir de las singularidades que presenta el sector de la Educación Superior; posteriormente, serán aplicadas al análisis del caso escogido.

1. LA EDUCACIÓN SUPERIOR COMO POLÍTICA PÚBLICA

No toda *política gubernamental* es *política pública*, pues, para serlo, ésta debe estar orientada a atender el interés general.¹ Ésa es, en opinión de Giovanna Valenti Nigrini y de Gloria Castillo Alemán (1998), la estrategia de acción imputable a los gobiernos o las organizaciones no gubernamentales cuando buscan solucionar algún problema específico y/o corregir distorsiones que resultan de la implementación de otras políticas. Desde una perspectiva analítica más comprensiva, Luis Aguilar Villanueva (1992a:33) señala que semejante estrategia supone no sólo gobernantes elegidos democráticamente, sino la elaboración de políticas que resulten compatibles con el marco constitucional, y surjan de la participación de los ciudadanos, no conllevando una disminución de las libertades individuales ni una reducción de las oportunidades por la introducción de un trato desigual. Por su parte, lo *público* hace referencia tanto a lo que constituye el denominado interés general como al carácter manifiesto, esto es, al principio del libre acceso y transparencia, y, por último, a los recursos públicos y recaudaciones fiscales (Aguilar Villanueva, 1992a:35).

El enfoque de *Políticas Públicas* efectúa un importante aporte al análisis político, en la medida en que amplía el horizonte al hacer referencia a decisiones de gobierno que *incorporan* la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Aguilar Villanueva, 1992a:36). De esta manera, se explicita la existencia de dos componentes que, aunque con peso *desigual*, cumplen un rol fundamental: el gobierno, protagonista natural pero no excluyente, y los ciudadanos, que a través de sus demandas hacen oír su voz y en algunas ocasiones consiguen incidir en la agenda.

¹ Al respecto, Aguilar Villanueva señala que lo público se refiere a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política (1992a:28).

En forma coincidente, señala Eugenio Lahera Parada (2002), una perspectiva más tradicional de *política pública* otorga al Estado un rol dominante en el tratamiento de los problemas públicos, identificando erróneamente el dominio de lo *público* con lo propiamente *estatal*. Al respecto, en la nueva perspectiva, la política pública se identifica con “los cursos de acción y los flujos de información referidos a un objetivo público democráticamente definido, en cuya consecución participan el sector público y, además la comunidad y el sector privado” (Lahera Parada, 2002:15).

Es de destacar que dentro de la clásica tríada que el término *política* asume en la ciencia política (*polity*, *politics*², *policy*), las políticas de Educación Superior se ubican a nivel de las *policy*, es decir, designan a las diferentes opciones o estrategias que conducen a la toma de decisiones y a la consiguiente acción en el área con el objeto de atender las demandas y encauzar los problemas de la sociedad. En este sentido, la *política* hace referencia de manera indeterminada a los juegos de poder en una sociedad, mientras las *políticas públicas* –en un plano más operativo– esbozan formas de atender los problemas públicos. Sostiene al respecto Aguilar Villanueva (1992b:30) que la política se juega todo en torno de las políticas. Las áreas de políticas constituyen *arenas* reales de poder, cada una de las cuales tiene su propia estructura y proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo. Por otra parte, el concepto de política pública incluye tanto a las *políticas de gobierno* como a las *políticas de estado*, es decir, aquellas que se constituyen en políticas de más de un gobierno, o las “que involucran al conjunto de los poderes estatales en su diseño o ejecución” (Lahera Parada, 2002).

Otro elemento fundamental que marca la jerarquización que existe entre las políticas públicas tiene que ver con la dotación de los recursos económicos necesarios para lograr su pleno desarrollo. Los gobernantes hacen evidente su interés en el área, asignando particulares dotaciones de recursos materiales –escasos en toda coyuntura– para su implementación. En este caso, y aunque la situación económica general es habitualmente un fuerte condicionamiento para la consecución de las metas fijadas, las formas de gestión y asignación de los recursos económicos denota la posición *real* ocupada en la agenda por una cuestión determinada.

²*Polity*, hace referencia al Estado en tanto constitución institucional de la comunidad política, *Politics*, en cambio, refiere al proceso de lucha, competencia y discusión política para conquistar las posiciones de poder (Beck, 1999:140).

2. LA FORMACIÓN DE LA AGENDA DE GOBIERNO³

En las políticas públicas suelen distinguirse al menos cuatro momentos, fuertemente imbricados entre sí, por lo que a menudo son escindibles sólo a los fines analíticos. Estos momentos son: la formación de la agenda⁴ –es decir, la inclusión de una determinada temática como cuestión de interés general–, el diseño de las políticas, su gestión y su evaluación. Desde la ciencia política, se ha atendido con preferencia el abordaje del primero, quizás en razón de los instrumentos teóricos y operativos que la disciplina brinda y de la tradición que la orienta con mayor asiduidad. Esta especialización, de acuerdo con Aguilar Villanueva (1993), no ha sido necesariamente negativa, ya que muchos estudios desarrollados a partir de esta disciplina ayudaron a alcanzar un mejor conocimiento de las restricciones que pesan en la estructuración de una política.

El ingreso de un tema a la agenda de gobierno no constituye una cuestión casual ni los gobernantes la dejan librada al imperio del azar. Una multitud de problemas que afectan a personas y grupos están en la puerta de la agenda de gobierno, pugnando por acceder a la misma, y es comúnmente aceptado que ningún gobierno podría atenderlos simultáneamente a todos. Esto hace que sea necesario jerarquizarlos –de acuerdo a las metas u objetivos delineados desde el poder político–, lo cual incide en la inclusión o exclusión de ciertos temas y –aun en la hipótesis positiva– en su ingreso en un lugar prioritario o en posiciones marginales que preanuncian un tratamiento poco propicio o, incluso, la posibilidad de ser descartados. Este proceso –de singular importancia para el devenir individual y social– no está ligado ni a la magnitud ni al alcance de las cuestiones, es decir, no guarda una relación lineal ni con la condición de interés general o de interés particular de los temas ni con el hecho de que afecte a grupos mayoritarios o reducidos.

Las necesidades y demandas de la sociedad que consiguen ser “socialmente problematizadas” son las que logran obtener un fuerte apoyo por parte de grupos u organizaciones estratégicamente ubicadas y que promueven su incorporación a la agenda (Oszlak y O'Donnell, 1976:21). Para Aguilar Villanueva (1993:28) no todos los problemas se vuelven públicos, ni todos los problemas públicos se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, es decir, *agenda de gobierno*.

³ En este punto seguimos especialmente a Aguilar Villanueva (1993).

⁴ La agenda de gobierno puede definirse como el conjunto de cuestiones sobre las cuales el gobierno ha decidido incidir, las definiciones a partir de las cuales las analiza y la forma en que operacionaliza esa acción para atender el problema (Aguilar Villanueva 1993:29).

Si se acepta la tesis de que el ámbito público actúa como mediador entre el Estado y la sociedad, con el objeto de procurar una generalización de intereses y la resolución consensuada de las pugnas entre posiciones divergentes, esto supone que todos los intereses deberían ser contemplados. Sin embargo, esto no se da en la práctica, y la injerencia de los grupos de mayor poder resulta crucial en la conformación de la agenda. Esto es así en razón de que no todos los grupos tienen el mismo grado de organización y de recursos materiales, ni la misma capacidad para incidir en su conformación. Esto lleva a Aguilar Villanueva (1993:27) a señalar que la formación de la agenda de gobierno evidencia “la salud o enfermedad de la vida pública”. Es decir, permite visualizar qué grupos u organizaciones tienen la fuerza necesaria para convertir cuestiones sociales en cuestiones públicas y, sobre todo, en prioridades de gobierno. La formación de la agenda puede considerarse “la más importantes de las decisiones de un gobierno”, o, en otros términos, constituye por sí sola un verdadero proceso de toma de decisiones (Elder y Cobb, 1993:81).

Suele distinguirse, además, entre la *agenda sistémica*, pública o constitucional, y la *agenda institucional*, formal o gubernamental. La primera está formada por las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y asuntos que corresponde que sean atendidos por el gobierno; por tal carácter suele ser más amplia y abstracta. La agenda institucional, por su parte, incluye el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para una consideración activa por parte de los encargados de tomar las decisiones; por esta misma razón suele ser más específica y concreta (Aguilar Villanueva, 1993:32). Ambas agendas tienen diferente naturaleza y dinámicas, y pueden alcanzar distintos grados de convergencia/divergencia, que guardarán relación con la capacidad de los grupos que sustentan las cuestiones para formalizarlas e imponerlas.

Por lo que respecta a la Educación Superior, y de manera más específica a la problemática universitaria, ésta ingresa a la agenda de gobierno en la medida en que aumenta la movilización de los sectores medios en procura de una ampliación de las oportunidades en el nivel. La cuestión recibe, sin embargo, formas disímiles de atención según las características del régimen político de gobierno y el grado de permeabilidad de la estructura social. En este contexto surgen distintas formas de atención de estas presiones generándose alternativamente procesos de ampliación, diversificación y aun diferenciación de los sistemas –de diverso alcance y magnitud– que pueden llegar a generar circuitos alternativos acordes a la capacidad económica y la inserción social de los aspirantes.

Este proceso puede ubicarse temporalmente en el lapso posterior a la Segunda Guerra Mundial, momento en el que la confianza social coincide –y aun abreva en su conformación como paradigma dominante– con una construcción teórica que privilegia la educación como instrumento para el desarrollo económico y social y como herramienta fundamental para la reducción de las desigualdades sociales. En esos años, las crecientes presiones de los sectores medios movilizados en defensa del reconocimiento simbólico de su progreso en el plano material encuentran sustrato teórico y un sólido punto de sustentación.

3. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA AGENDA DE GOBIERNO ARGENTINA A PARTIR DE 1983⁵

Las políticas de Educación Superior constituyen un capítulo fundamental de las políticas sociales globales de un país, en razón de que definen una forma particular de producción y distribución social del conocimiento, de elevación o restricción de los niveles culturales de la población y de ampliación o reducción de la participación política general. Es decir, constituyen una herramienta privilegiada para reproducir o contener las inequidades sociales a través de un instrumento aparentemente neutral como es el conocimiento y la experticia.

Las cuestiones relativas a esta materia, aunque a menudo ocuparon un lugar destacado en la agenda de gobierno nacional, no siempre se tradujeron en la generación de políticas activas, que atendieran las demandas provenientes de la sociedad. Esto implica que muy a menudo los temas de la *agenda sistémica* no lograron ingresar a la *agenda formal* del gobierno, o bien que, en los casos en los que sí lo lograron, la “política de bloqueo” –desarrollada por ciertos grupos– neutralizó la posibilidad de acción posterior.

En este sentido, cabe explorar las vías de ingreso de los temas de Educación Superior en la agenda formal/institucional de los gobiernos democráticos desde 1983, es decir, de qué manera éstos se convierten en cuestión (o sea, en un problema que merece ser atendido) y en cuestión pública y, en todo caso, cuáles son los grupos que tienen mayor influencia en la conformación de dicha agenda y, con ello, en la determinación de las políticas para atender esas cuestiones.

⁵ Una primera versión de este apartado fue publicado en Chiroleu (2003).

3.1. La gestión de Raúl Alfonsín

Las Universidades Públicas ocuparon un lugar privilegiado durante la gestión de Raúl Alfonsín (1983-1989), que asignó una virtud regeneradora al restablecimiento de las instituciones democráticas, consideradas forjadoras de las reglas básicas de convivencia indispensables para superar varias décadas de inestabilidad política, recurrentes gobiernos militares y ausencia de normas.

En estos años, la *agenda sistémica* y la *formal* coinciden en la medida en que el gobierno recoge el reclamo social puntual por lograr el acceso a las universidades públicas –severamente cercenado en los años del proceso militar– y también una demanda más vasta –y hasta cierto punto más difusa– por ampliar las bases de participación social y política originada en el seno de la propia sociedad y que encontraba en aquellas instituciones un espacio privilegiado de concreción. Esto no puede desprenderse del clima de época, dominado por una fuerte efervescencia social y una reivindicación de las potencialidades de la democracia, que conducía a sustentar sus instituciones y a buscar los canales más adecuados para su fortalecimiento.

En esta gestión no se generan, sin embargo, *políticas activas* de peso más allá de la normativa básica orientada a la normalización universitaria. Se da un amplio debate y se presentan numerosos y disímiles proyectos de Ley Universitaria, pero ninguno de ellos logra obtener tratamiento parlamentario.⁶

En el plano universitario, su discurso se articula en torno al restablecimiento de la *autonomía* y el logro de la *democratización externa e interna*. Esta última se alcanzaría a través de la normalización, esto es, el proceso por el cual los miembros de la propia comunidad universitaria conformarían el cogobierno designando a sus autoridades.⁷

La *democratización externa* –es decir, la representación que los sectores sociales logran dentro de la institución– parece agotarse en estos años en la búsqueda de igualdad de oportunidades y en la ampliación de la cobertura a través de la eliminación de las restricciones al ingreso universitario. Esta vía, no obstante, sólo permitía garantizar el *acceso formal* a las instituciones, cuestión que no siempre se traducía en un *acceso real* al

⁶ Esta circunstancia merece ser interpretada en el contexto de crisis recurrentes por las que atraviesa el gobierno y de sus crecientes dificultades para construir consensos mínimos, las cuales tienen este correlato en el plano universitario.

⁷ Otras medidas, como la reincorporación de docentes, no docentes y estudiantes excluidos durante el gobierno militar, la sustanciación de concursos docentes, la suspensión del aranceamiento y el desarrollo de una política de becas procuraron avanzar en el mismo sentido.

conocimiento. Así pues, los diversos segmentos sociales que ingresaron a la universidad no contaban con herramientas similares que les permitieran obtener resultados satisfactorios. De esta manera, la igualdad de oportunidades –entendida como igual posibilidad de acceder, permanecer y egresar del sistema educativo (es decir, igualdad de resultados)– tampoco logra concreción, pues los altos índices de deserción, especialmente en los primeros años del nivel superior, se vinculan con un conjunto de factores entre los cuales los puntos de partida materiales y simbólicos tienen un peso decisivo.

Pese a que muchos de los objetivos perseguidos no se concretaron, al cabo de su gestión Alfonsín podía exhibir como logros en el nivel universitario la plena vigencia de la autonomía y el cogobierno, y una duplicación de la matrícula, que –sin lugar a dudas– permitió el acceso a las instituciones públicas de sectores sociales tradicionalmente ausentes de ellas. En el plano *negativo* de la balanza, la enorme expansión matricular de estos años se desarrolló en el marco de las instituciones ya existentes (principalmente en las 27 universidades públicas) en un contexto de crecientes dificultades fiscales, y generó fuertes tensiones en términos de *calidad académica*, pues la masividad estudiantil –que conlleva heterogeneidad social y cultural– generó una fuerte expansión del cuerpo docente que no fue acompañada por una capacitación disciplinar y pedagógica acorde a los desafíos de la nueva situación, una profesionalización plena de la labor académica y salarios coherentes con la misma. Esto es, se promovió y administró la *expansión*, sin construir capacidades internas congruentes con los nuevos retos que ella introducía.

3.2. La gestión de Carlos Menem

Cuando se opera el cambio de gobierno en el año 1989, la mayoría de las universidades públicas eran controladas por el radicalismo. La desconfianza que mutuamente se expresan éstas y el gobierno nacional signa desde un comienzo las relaciones entre ambos, inaugurándose así un periodo de disputas y enfrentamientos. Los nuevos rumbos de la política universitaria delineados en esta gestión buscan legitimarse a partir de la “urgencia” que prima en las transformaciones de la relación Estado-sociedad. El punto de partida de la gestión encabezada por el presidente Carlos Menem (1989-1999) es la idea de que el país atraviesa una “crisis estructural”, lo cual justifica la aplicación de reformas de fondo. En este nuevo clima de época se generará una fuerte corriente de opinión que sustentará la necesidad del retiro del Estado en la producción de bienes

y servicios y la plena vigencia del mercado; esto producirá profundas reformas en el plano nacional, que hallarán correlato también en las instituciones públicas.

Desde los primeros discursos oficiales puede apreciarse cierta desconfianza hacia la institución universitaria y un fuerte énfasis en los déficits que la misma presenta con relación a la sociedad. Sin embargo, es a partir del Plan de Convertibilidad y especialmente desde la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (1993) cuando se inicia el diseño y la aplicación de políticas activas que, en algunos casos, asumen el formato de mecanismos de intervención indirecta bajo la forma de mecanismos “indicativos” del modelo de desarrollo institucional que privilegiaría el gobierno nacional.

Tempranamente, desde el Poder Ejecutivo Nacional se señala que la discusión sobre la universidad ha postergado la que necesariamente debe darse sobre los otros niveles educativos. Si la universidad era considerada en 1983 una institución clave por el efecto simbólico que implicaba la apertura de sus puertas, comienza a delinearse una situación claramente opuesta. En este contexto –se sostiene– la universidad debe necesariamente constituirse en una herramienta para el proceso de transformación nacional.

Comienza a ganar espacio rápidamente en el lenguaje de las autoridades sectoriales y nacionales la noción de *eficiencia*. La misma, aplicada a las distintas áreas de gobierno, parece asociarse en el ámbito de la Educación Superior a una extrapolación de los mismos criterios cuantitativos, esta vez aplicados al aumento del rendimiento de las instituciones, utilización a *full* de las instalaciones y personal, mejoramiento de la calidad, etc.

Por su parte, en los últimos años de la década de 1980, y ligado al creciente endeudamiento externo argentino que recorta los márgenes de autonomía de los sucesivos gobiernos, los organismos multilaterales de crédito, entre ellos especialmente el Banco Mundial, comienzan a tener un lugar privilegiado en la determinación de los temas que en materia de Educación Superior acceden a la agenda de gobierno, y de los mecanismos a través de los cuales son atendidos. A lo largo de los años noventa, el Banco Mundial (1994, 1995) elabora una serie de documentos a través de los cuales se puede analizar la evolución de sus propuestas, que se presentan como “únicas”. Así, en *Lecciones de la Experiencia* (1994) queda reflejado el ideario básico del organismo: diversificación de los sistemas (incluyendo al segmento privado) y de las fuentes de financiamiento en las instituciones públicas, redefinición de la función del estado en la enseñanza superior y adopción de políticas destinadas a otorgar prioridades a los objetivos de calidad y equidad.

En líneas generales, todas estas propuestas se orientan a lograr –por vías alternativas– una reducción de los fondos públicos destinados al tercer nivel educativo, especialmente en aquellos países que aún no han logrado la universalización de la enseñanza primaria y media, pues las inversiones en aquél tendrían una baja rentabilidad social y un aumento de las inversiones en el nivel básico podría mejorar la equidad favoreciendo la reducción de las desigualdades de ingresos.

De manera complementaria, la diversificación del Sistema de Educación Superior apunta a crear distintos tipos de instituciones (plano horizontal), de distinta jerarquía (plano vertical) que procuren satisfacer las diferentes necesidades y las variadas capacidades económicas de los “clientes”. Implica en sí misma una expansión del segmento privado tanto en el sector universitario como en el no universitario.

Con respecto a la diversificación de fuentes de financiamiento, el aporte fiscal sólo debe constituir la excepción, procurándose de diversas formas que los individuos se hagan cargo de sufragar los costos de la educación que reciben (por ejemplo, préstamos a estudiantes, aranceles, etc.). Las instituciones, por su parte, podrán complementar sus ingresos a través de la venta de servicios a empresas privadas.

La meta buscada es la búsqueda de *eficiencia* y *eficacia* por parte de las instituciones de Educación Superior. La primera hace referencia a la racionalidad y productividad de los procedimientos organizativos, de las acciones y de los procesos educativos; se refiere a la relación que se obtiene entre los resultados de la educación y los recursos dedicados a ésta. La *eficacia*, por su parte, apunta a la valoración social del producto educativo, en función de los ámbitos culturales, políticos y económicos vigentes.

Estas prioridades, “coincidentes” con las establecidas por el gobierno nacional para orientar la política nacional global, son contempladas minuciosamente en la agenda de gobierno de los años noventa, generando una profunda transformación del Sistema de Educación Superior, caracterizada por el creciente peso –directo e indirecto– de la iniciativa privada en ámbitos hasta entonces articulados por el sector público.

Por estos años, las “estrategias y programas implementados” tienen por eje la evaluación de la calidad y promueven procesos que aparentemente presentan sentido contrario. Esto es, tienden simultáneamente –en términos de Pedro Krotzsch (2001)– a orientar a las instituciones hacia el mercado y a generar una serie de organismos, hasta entonces inexistentes, de control y regulación del sistema por parte del Estado.

La *evaluación institucional* se constituye así en el núcleo central de las políticas, y ella justificará y orientará el diseño e implementación de

otras medidas. En este sentido, en consonancia con lo establecido por el Banco Mundial, el diagnóstico del que parte el gobierno nacional constata la disminución de la calidad de las instituciones públicas, situación que se agrava en un contexto de recursos fiscales escasos que, por otra parte, ameritan ser orientados hacia la educación básica y media, niveles que aún no alcanzaron su universalización. De esta manera, se propone una mayor diversificación institucional dentro del sistema y de las fuentes de financiamiento del subsector público.

En la práctica, la diversificación de la oferta supuso una gran expansión del sector privado tanto en el segmento universitario como en el de educación superior no universitaria, lo que lleva a una *diferenciación* de las instituciones y a la consiguiente creación de circuitos de jerarquía y calidad diferentes, orientados a clientelas de diferente poder adquisitivo.

Se busca, asimismo, una transformación de la relación entre las instituciones y el Estado, el cual intervendrá orientando el funcionamiento de aquellas a través de la evaluación y acreditación y a la creación de diversos “organismos de amortiguación”. Parte del presupuesto seguirá distribuyéndose de manera negociada e incremental, pero se reserva un porcentaje para repartir entre aquellas instituciones que cumplan con las metas fijadas por el Ministerio. De esta manera, se procura dar señales claras a las universidades sobre el sentido de las transformaciones sustentadas desde la esfera oficial.

Coincidimos con Krotsch (2001) en que en estos años no se procura – como sí había acontecido en los años sesenta– la imposición de un *modelo*, sino la de ciertas medidas (*políticas*) que, sin embargo, tendrán una gran capilaridad y convergerán en una transformación homogeneizante a través de su imposición planetaria.

La década del noventa supuso además el *establecimiento y la naturalización* de políticas de Educación Superior que marcan la primacía de ciertos valores entonces coincidentes con los impulsados desde el gobierno nacional y también con el clima de época. No obstante, la vigencia de las mismas supera la gestión de Menem, para extenderse a los años del gobierno de la Alianza (1999-2001), durante el gobierno provisional de Eduardo Duhalde (2002-2003), y aún en el momento actual. De esta manera, la *evaluación y acreditación* no sólo ingresan y ocupan un lugar principal en la agenda de gobierno, sino que logran transformarse en *políticas de estado*, es decir, en políticas de más de un gobierno.

En este caso, la *agenda institucional* se conformó a partir de las “recomendaciones” de los organismos multilaterales de crédito (especialmente del Banco Mundial) teniendo como objetivo formal la elevación de los patrones de excelencia académica de las instituciones, y sustentada interna-

mente por grupos de poder que defendían intereses minoritarios pero poderosos. A nivel social también se había extendido una difusa creencia en la conveniencia de la reducción del Estado, en la búsqueda de eficiencia y en las ventajas que ofrecía el mercado como regulador de la oferta y la demanda.

En las universidades, por su parte, los actores no sólo no consiguieron elaborar propuestas alternativas, sino que en algunos círculos se reconocía, aunque con cierta vaguedad, la necesidad de introducir cambios institucionales y sistémicos. De esta manera, las instituciones operaron por reacción, resistiendo inicialmente las políticas diseñadas desde la órbita oficial, para luego, ir adoptándolas, en la medida en que éstas garantizaran ingresos diferenciales a nivel individual e institucional.

4. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN LA AGENDA DE GOBIERNO DEL SIGLO XXI

El análisis de la conformación de la agenda de gobierno sobre Educación Superior en los veinte años de gobierno democrático nos permite echar luz sobre las prioridades que en cada momento se establecieron, las metas propuestas y los grupos que en cada caso tuvieron mayor peso, a los efectos de forzar la inclusión de sus puntos de vista y los logros que se alcanzaron.

Transitando ya la primera década del siglo XXI, cabe reflexionar sobre los temas que en esta materia aún no han conseguido ser privilegiados con su *ingreso* en la agenda de gobierno actual y la consiguiente generación e implementación de políticas.

Si tomamos como línea orientadora la búsqueda de *excelencia* y *equidad* que fue señalada en la década del noventa como una meta deseable por algunos organismos internacionales como la UNESCO, resulta claro que la balanza se inclinó en estos años hacia el primer término de la dicotomía, procurando con éxito variado incidir positivamente en una elevación del patrón de calidad, pero marginando al segundo. Sin embargo, en el contexto nacional actual y ante los desafíos que en términos de Educación Superior plantea el nuevo milenio, parece cada vez más urgente atender simultáneamente ambas demandas, procurando, además, que sus efectos no se anulen mutuamente.

En tal sentido, en lo que se refiere a la búsqueda de *excelencia*, sería prudente constatar en qué medida la *evaluación* y *acreditación* se constituyeron efectivamente en vías adecuadas para su consecución, o, al menos, para el mejoramiento de la calidad institucional. En un ámbito como el

de la Educación Superior parece conveniente evitar la naturalización de una determinada política, sin que medien mecanismos de evaluación permanente sobre sus resultados.

En lo atinente a la *equidad* en el nivel universitario, esto supondría que el acceso a la universidad debe necesariamente implicar un trabajo permanente para impedir que el origen social resulte determinante en la obtención de éxitos o fracasos en el nivel, reconociendo además que el mero acceso no resuelve adecuadamente el problema.

En este sentido, un tema aún no abordado en profundidad refiere a la concreción de un Sistema de Educación Superior que permita la creación de distintos niveles plenamente articulados y con circulación en múltiples sentidos. Esta complejización del sistema podría permitir la atención de los problemas derivados de la elevada demanda en ciertos segmentos de la Educación Superior, sin necesidad de introducir criterios restrictivos. Esto también podría tener un efecto positivo sobre otro problema medular del sistema, como es la baja relación ingreso-egreso. Este objetivo es indispensable no sólo como una forma de lograr una mayor eficiencia del sistema, sino también para evitar la pérdida de esfuerzos y recursos y las frustraciones que esta situación acarrea. La generalización de niveles intermedios y la posibilidad de orientarse en caminos alternativos puede constituir una interesante vía a explorar. Por otra parte, estos graduados deben estar además provistos de habilidades y experticias crecientes y diversas para responder a las demandas cambiantes del mercado ocupacional.

Nuestra intención en esta presentación fue esbozar las potencialidades de la ciencia política como instrumento para abordar desde un plano analítico diverso el análisis de las transformaciones recientes de la Educación Superior considerándola como una política pública, y enfatizando el análisis sobre la forma de ingreso de los temas a la agenda de gobierno. Si las presiones internacionales han estado crecientemente presentes en los años noventa, orientando y condicionando la elaboración de políticas públicas para la transformación de nuestro Sistema de Educación Superior, se hace necesario que las propias instituciones sean capaces de contraponerles proyectos sólidos generados endógenamente. Resulta vital que este tema ingrese en la agenda de gobierno de nuestras universidades y a través de la construcción de un amplio consenso genere caminos alternativos. Pasar de esta expresión de deseos a un plano más operativo no parece una tarea fácil, pero resulta en la actualidad un reto ineludible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1992a), "Estudio Introductorio", en L. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Porrúa.
- (1992b), "Estudio Introductorio", en L. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.
- (1993), "Estudio Introductorio", en L. Aguilar Villanueva (ed), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Porrúa.
- BANCO MUNDIAL (1994), *La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia*, Wahington D. C.
- (1995), *Priorities and Strategies for Education*, Washington D. C.
- BECK, Ulrich (1999), *La invención de lo político*, Buenos Aires, FCE.
- CHIROLEU, Adriana et al (2001), "La política universitaria argentina de los 90. Los alcances del concepto de autonomía", en *Education Policy Analysis Archives* Vol 9, N° 22, Arizona State University.
- (2002), "Las políticas de Educación Superior en Argentina y Brasil: los márgenes de autonomía en la gestión", en *Revista Avaliação*, Campinas, Universidad Estadual de Campinas, Año 7, Vol. 7, N° 2.
- (2003), "La Educación Superior en la agenda de los gobiernos democráticos argentinos. Un balance crítico", *Revista Escenarios Alternativos* N° 8, Portal de Análisis Político: www.escenariosalternativos.org
- CLARK, Burton (1993), *El Sistema de Educación Superior. Una visión comparativa de la organización académica*, México, Universidad Autónoma Metropolitana.
- ELDER, Charles y COBB, Roger (1993), "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", en L. Aguilar Villanueva (ed), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México, Porrúa.
- KROTSCH, Pedro (2001), *Educación Superior y Reformas comparadas*, Buenos Aires, UNQ.
- LAHERA PARADA, Eugenio (2002), *Introducción a las Políticas Públicas*, Santiago de Chile, FCE.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976), *Estado y Políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, Documento CEDES/GE-CLACSO N° 1.
- TIRAMONTI, Guillermina (1999), *Política de Modernización y cambio institucional*, Serie "Estudios e Investigaciones", Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP N° 38, La Plata, Al margen.
- (2001), *Modernización educativa de los 90: ¿el fin de la ilusión emancipadora?*, Buenos Aires, Grupo Editor, FLACSO/ Temas.
- VALENTI NIGRINI, Giovanna y DEL CASTILLO ALEMÁN, Gloria (1998), "Interés Público y Educación Superior: un enfoque de Política Pública", en A. Munaray Lagarda y G. Valenti Nigrini (coord.), *Políticas Públicas y Educación Superior*, México, Anuies. Disponible en Internet: www.anuies.mx/anuies/libros98/lib5/89.htm (fecha de consulta 22/4/2001).

POLÍTICAS PÚBLICAS Y REFORMA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL BRASIL: impases y perspectivas¹

***Luiz Fernando Dourado
Afrânio Mendes Catani
João Ferreira de Oliveira***

La reforma de la educación superior brasileña iniciada en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC) en 1995 ha producido una serie de cambios estructurales en la lógica de expansión y de control del sistema, en la articulación de las instituciones con las demandas y exigencias del mercado y del capital productivo y en las identidades de las Instituciones de Enseñanza Superior (IES), particularmente de las universidades públicas. Las políticas implementadas habían buscado modificar, sobre todo, la gestión universitaria, el patrón de financiamiento, la evaluación (de las instituciones, de los cursos y de los profesores), los parámetros curriculares de formación de los profesionales, la evaluación y la productividad de los programas de postgrado, el trabajo docente y la relación de la universidad con las empresas.

Los elementos privilegiados en las políticas implementadas en la última década son constitutivos de la gestión y de la organización del trabajo académico, lo que permitió cierto ajuste de las IES a la lógica de la reforma. En el proceso de reestructuración de la educación superior, sin embargo, se produjeron tensiones, resistencias y adaptaciones que pueden identificarse en las áreas que sufrieron cambios y que ahora, en el gobierno de Lula, adquieren mayor notoriedad. Es fundamental comprender, por lo tanto, las bases y las lógicas que siguen las políticas y los movi-

¹ Traducción de Eduardo Rinesi.

mientos de cambio, explicitando cuáles son efectivamente los impases más significativos y, en consecuencia, las perspectivas que se presentan en cada movimiento de reconfiguración del campo de la educación superior.

Además, se vuelve fundamental analizar si las políticas de educación superior del gobierno de Lula apuntan hacia una reafirmación de las bases de la reforma implementada en la era FHC, o si buscan deconstruir-la poniendo al sistema de educación superior en otra dirección.

EL MOVIMIENTO DE REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La reforma de la educación superior en los dos mandatos de FHC (1995-2002) se basó en una *política de diversificación y diferenciación* que asoció tres principios fundamentales: *flexibilidad, competitividad y evaluación*, buscando *expandir aceleradamente* el sistema, diversificar y diferenciar las IES y los cursos ofrecidos, y romper con el modelo único que venía construyéndose desde la reforma universitaria de 1968 que tenía a la universidad como institución-referencia para la expansión de vacantes. Además, buscó romper con elementos centrales de convergencia que aseguraban cierto nivel de *solidaridad* entre las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (IFES), tales como: indisociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión, gestión democrática, patrón unitario de calidad, carrera unificada, evaluación institucional. Uno de los objetivos centrales de la reforma fue la efectiva separación entre enseñanza e investigación a partir, sobre todo, del cambio en la organización académica y en la formación de profesionales para el mercado de trabajo.

La implementación de estas políticas produjo el ajuste del sistema al crecimiento de la demanda de educación superior, y dio inicio a una lógica de atención a las exigencias y a las señales del mercado, especialmente en lo que se refiere a los nuevos perfiles profesionales y al desarrollo de habilidades y competencias más próximas a los cambios en el mercado de trabajo, desencadenando un amplio proceso de mercantilización de la educación superior y una mayor subordinación de la gestión de la producción del trabajo académico a los parámetros del capital productivo.

El crecimiento acelerado de la oferta de plazas, desde mediados de la década de 1990, llevó al sector privado, ya en 2001, a responder por el 67% de las matrículas en cursos de grado. La enumeración de los principales mecanismos de expansión de la educación superior y de las políticas adoptadas en el período permite comprobar lo que hemos dicho

hasta aquí y revela la real dimensión del emprendimiento realizado. Así, entre las medidas más significativas se cuentan: a) la *creación de centros universitarios*, con autonomía para el desarrollo de actividades en el área de la enseñanza y la formación profesional; b) la *creación, reglamentación y consolidación de los cursos secuenciales*: cursos de nivel superior de corta duración, dirigidos a una formación profesional específica o a la complementación de estudios, como alternativa al acceso a la enseñanza terciaria; c) la *creación, reglamentación y consolidación de los cursos tecnológicos*, a ser ofrecidos sobre todo en los centros de educación tecnológica, apuntando a dar una formación profesional más estricta y más afín a las demandas tecnológicas de las empresas y del mercado; d) la *flexibilización curricular*, tendiente a adecuar los cursos de grado a las demandas del mercado de trabajo; e) la *institución y consolidación del Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM)*, con la finalidad básica de diversificar el proceso de acceso a la enseñanza superior, ofreciendo alternativa(s) de asociación o sustitución del examen *vestibular*; f) el *incentivo a los programas de enseñanza a distancia* –cursos virtuales, incluyendo los de grado–; g) la *creación, reglamentación e implementación de Institutos Superiores de Educación*, que permiten ofrecer el curso normal superior y los demás cursos de licenciatura fuera de las universidades; h) la *adopción del Examen Nacional de Cursos – ENC (Provão)* como parámetro para la expansión automática de las vacantes, como forma de premiar cursos considerados A o B y como medio de control para justificar el proceso de flexibilización y agilización en la creación de cursos y de IES privadas; i) la *definición de una nueva matriz de distribución de recursos presupuestarios* (entre IFES), que privilegia el número de alumnos en el grado en detrimento de actividades de investigación y de extensión.

Las políticas de diversificación y diferenciación de la educación superior consumaron aspectos esenciales del proyecto neoliberal vigente en América Latina (Catani y Oliveira 2002). Así: a) buscaron favorecer la competencia y la atención a las diferentes demandas y clientelas, mediante una oferta que promovió la disociación entre docencia e investigación; b) buscaron *naturalizar* todavía más las diferencias individuales, instituyendo un *sistema* que contemplara esas diferencias en términos de capital económico, cultural y social acumulado; c) ampliaron la subordinación de la enseñanza superior al mercado, particularmente en lo referido a la formación profesional y a la producción de bienes y servicios académicos; d) explicitaron más la forma de funcionamiento del sistema que sus finalidades sociales y su compromiso con el bienestar colectivo y con el proyecto de nación; e) dieron al Estado los instrumentos legales y

burocráticos necesarios para la evaluación, supervisión y control, lo que permitió promover una mayor competitividad en el sistema.

El Plan Nacional de Educación (PNE) aprobado en 2001 reafirmó la política que venía siendo implementada y que debería orientar la reestructuración de la educación superior en el país en los diez años siguientes al Plan. Por medio del diagnóstico, de las directrices y, en especial, de los objetivos y metas constantes del ítem *educación superior*, donde se observan los vetos presidenciales, es posible verificar que la política gubernamental en el área busca la expansión acelerada por medio de la diversificación y diferenciación de la oferta, del crecimiento de las matrículas en el sector privado y de la racionalización de los recursos en las IFES, que permita la ampliación de las plazas a *costo cero*, sobre todo en las universidades federales. Se busca también una mayor articulación de los currículos de formación con las demandas del mercado y un mayor control de la educación superior, por medio de una lógica de evaluación estandarizada, que ordene las tomas de decisión en términos de gestión y del establecimiento de políticas gubernamentales (Catani y Oliveira 2003).

El veto de FHC al PNE, sobre todo en lo referido al financiamiento de la educación, fortaleció todavía más el proceso de mercantilización de la educación superior en curso en el país; eliminó aportes financieros para garantizar el aumento de la oferta de plazas en el sector público, a pesar de tener como meta posibilitar la expansión pública a costo cero; indujo a las IFES a asumir un perfil más empresarial en cuanto a la obtención de recursos financieros adicionales para su mantenimiento y desarrollo. De acuerdo con Joao dos Reis Silva Jr. y Valdemar Sguissardi (2001), los nuevos rostros de la educación superior en el Brasil no parecen garantizar un avance significativo de la educación pública y de la inclusión social; al contrario, tenderían a profundizar la separación social entre la minoría incluida y la mayoría de los cada vez más excluidos de la sociedad de la información o del conocimiento.

EL MOVIMIENTO DE METAMORFOSIS DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Las políticas implementadas –cambios en el patrón de gestión y de financiamiento– también acentuaron una mayor competencia entre las IES a partir de elementos que marcaban la lógica identitaria y la distinción institucional. En el caso de las IFES, esto ocasionó: a) un *crecimiento generalizado de los indicadores de productividad*, en especial a partir de 1997, a través de la expansión de cursos de grado, que pareció indicar una

respuesta ajustada a la política de expansión y *masificación* de la educación superior; b) una disputa en torno a los recursos federales por medio de la *competencia* establecida por la nueva matriz de distribución entre las IFES, adoptada por el MEC en 1999 que, al ampliar los recursos de una institución, disminuye los de otra. Cobraron importancia, también, los pleitos de las universidades federales en torno a los aportes adicionales de los programas especiales, creados en buena medida por el propio MEC, lo cual convirtió a los convenios en una fuente fundamental para el mantenimiento y desarrollo de las instituciones.

La lógica reformadora de las universidades explotó la idea de la *diferenciación* como inherente a la naturaleza de esas instituciones, toda vez que la distinción, el prestigio y la legitimidad científica movilizan a los agentes académicos del campo científico-universitario. Aun cuando las políticas en curso se basan en la lógica de la diversificación y diferenciación institucional, las universidades federales comienzan a diferenciarse debido, en gran parte, a las relaciones con los contextos local y regional, una de las formas de supervivencia institucional que viene sustituyendo al ideal y el compromiso con el *proyecto de nación*, con el desarrollo estratégico del país y con la producción de conocimiento y de *alta cultura*. Las universidades se diferencian también en razón de las alteraciones en los patrones de gestión y de producción académica que ocurren cotidianamente, dificultando su identificación, así como en relación con la toma de conciencia y la definición de una posición más radical de resistencia a la concepción gerencial reformista. En este contexto, las condiciones materiales de supervivencia institucional y de los docentes muestran relaciones de subordinación y de precarización del trabajo académico, que implican una mayor concordancia, indiferencia o facilidad acerca del proceso de reorganización del sistema y de ajuste de las universidades federales, sin un proyecto orgánico del *pool* de esas instituciones. Se trata, en consecuencia, de la búsqueda del quiebre de una lógica de organicidad del sistema público.

Los cambios en las universidades públicas indican un amplio proceso de *modelado institucional*, centrado en una lógica cuya racionalización muestra la adopción de un paradigma contable (Lima, 2002) que buscó volverlas más ágiles, flexibles y productivas. En este proceso de ajuste, supervivencia y desarrollo institucional, las IES fueron asumiendo un perfil más funcional y pragmático, lo que viene alejándolas paulatinamente del *ideal de universidad como institución social* que se define, sobre todo, por la naturaleza de sus actividades, acercándolas de este modo a la lógica de la universidad operacional, pragmática (Chauí, 1999).

Desde el inicio de la reforma, en 1995, las universidades públicas, especialmente las federales, fueron sufriendo cambios significativos, como lo revelan los siguientes elementos: a) se amplió la oferta de cursos de grado, a pesar de la disminución constante en el número de profesores y empleados técnico-administrativos; b) se intensificaron los procesos de flexibilización curricular de los cursos de grado, buscando dinamizar la formación académica y ajustarla a las exigencias del mercado de trabajo, de acuerdo con cada área profesional; c) se ampliaron las actividades de extensión en la forma de la prestación de servicios remunerados, lo que pasó a viabilizar buena parte del costeo de las instituciones y del pago complementario de profesores y empleados; d) se dio mayor relevancia a las múltiples demandas locales y regionales, sobre todo por medio de convenios y contratos de prestación de servicios remunerados; e) se agilizó la prestación de servicios remunerados por medio de fundaciones de apoyo a las actividades académicas especialmente creadas y que han servido para un nuevo proceso de privatización interna de la universidad por medio de este ente jurídico de naturaleza privada; f) se amplió la oferta de cursos pagos de especialización, que *complementan* los salarios de los profesores, pero absorben tiempo y energía de los docentes, fundamentalmente de aquellos con mayor titulación; g) se expandieron los cursos de maestría profesionales autofinanciables; h) se buscó modernizar y modelar organizacionalmente las universidades a través de la *reducción* de las estructuras académicas y de la implantación de sistemas gerenciales de información, procurando ampliar la eficiencia y estimular la productividad de los servicios y bienes académicos; i) se desarrollaron mecanismos de evaluación y control del trabajo académico, enfatizando una concepción productivista docente e institucional con énfasis en la enseñanza y clara subordinación de las actividades de investigación.

Los cambios en la organización del tiempo-espacio del trabajo académico provocaron un proceso de *metamorfosis* en la identidad institucional de las universidades, en la perspectiva de volverlas más *operacionales* (Chauí, 1999). Tal lógica reformadora (contable y productivista), caracterizada por la búsqueda constante de eficiencia administrativa y de productividad, viene alterando la configuración institucional existente y el *modus operandi* del trabajo académico, ampliando la subordinación de la gestión y de la producción de la universidad. Las restricciones del mercado y del Estado al proyecto de constitución de una universidad autónoma dieron el tono en la última década.

EL MOVIMIENTO DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En la última década, el Estado fue instituyendo poco a poco un “sistema de evaluación”² que modificó su relación con las IES, al mismo tiempo que impuso una lógica de expansión que privilegió el crecimiento acelerado del sector privado, pues flexibilizó y facilitó el surgimiento de instituciones, la creación de nuevos cursos y la expansión de las plazas en los cursos existentes. En la práctica, los instrumentos y procedimientos de evaluación, particularmente el Examen Nacional de Cursos – ENC (Provão)–, promovieron la competencia en el campo universitario por medio de la clasificación de las IES y de los cursos. El modelo de evaluación centrado en el producto y en la información al cliente-consumidor de servicios y productos académicos ganó legitimidad ante la opinión pública, toda vez que pareció contribuir a la evaluación de la calidad de la enseñanza y al control de la oferta.

La evaluación adquirió importancia como forma de control y de definición de políticas que estimularan la expansión competitiva en la enseñanza superior. Es en ese sentido que se plantea la introducción de la acreditación periódica de las IES, la consolidación del Provão en la gestión del ministro de educación Paulo Renato (1995-2002), el análisis de las condiciones de enseñanza de los cursos de grado y los censos de la enseñanza superior, que contribuyeron a ampliar las informaciones gerenciales y el control de las instituciones. Las directrices de las políticas del MEC buscaban, en el plano del discurso gubernamental, estimular la expansión competitiva, modernizar la enseñanza de grado y garantizar la mejoría de la calidad. Lo que se requería del sistema era “algo tan diversificado” que sólo podría “ser alcanzado por un conjunto de políticas coherentes y articuladas” (Souza, 1998).

La centralización de la evaluación, el *rankeamiento* de las instituciones, la amenaza de cierre de cursos o la reacreditación automática para los que obtuvieran conceptos A o B en los tres últimos *provões*, acentuó la idea según la cual el sistema de educación superior debe ser competitivo y, por ello, era necesario instituir un conjunto de incentivos y castigos, ya que tal sistema operaría en dirección a la promoción de la eficiencia, del desempeño y de la productividad.

El crecimiento acelerado de la enseñanza superior llevó a cuestionamientos del control por parte del Estado y sobre la calidad de los cursos.

² En la era FCH no tuvimos un sistema de evaluación sino la adopción de instrumentos de evaluación estandarizados, sobre todo *tests*. Ver Dias Sobrinho y Ristoff (2002) y Dourado, Catani y Oliveira (2002).

¿No estaría el proceso de aceleración de la oferta de plazas y de las matrículas en la enseñanza superior produciendo una *trampa social*, ya que tendríamos un sistema diversificado y, al mismo tiempo, diferenciado en términos de calidad? Tal cuestionamiento no tuvo resonancia en la gestión de Paulo Renato, pues la diferencia y la distinción fueron principios de organización y metas asumidos en la reforma. Parece haber sido rechazada la pertinencia de la *universidad pública como bien social*, al servicio del bien común, y la responsabilidad del Estado con su funcionamiento y desarrollo. En el gobierno FHC hubo un proceso indiscriminado de expansión de la educación superior predominantemente privada, además de nuevos escenarios de promiscuidad entre el poder público y el sector privado en detrimento de acciones expansionistas en el sector público (Dourado 2001b).

El análisis y la discusión de la lógica evaluativa en curso permitieron a los diferentes agentes sociales una reflexión fundamental acerca de la función social de la educación superior y los límites que se interponen entre la garantía de identidad institucional y la de un piso básico de calidad, reflexionando y anticipando nuevas funciones e identidades de las IES.

Cuestiones tales como la productividad, la eficacia y la eficiencia deben articularse con la realización de la noción de *educación superior como un derecho social* inalienable para todos (Dourado, 2002). Así, el sistema de evaluación debe vincularse a la definición de proyectos emancipatorios que tengan por base un proyecto de justicia social, contraponiéndose al reduccionismo pragmatista de la lógica mercantil. Es necesario desafiar la lógica implícita en el sistema de evaluación, según el cual la educación debe reflejar la competencia global, buscando aumentar la competencia entre las instituciones educativas y entre las personas, así como orientar el sistema de evaluación en dirección al examen de la manera en que se producen y reproducen las injusticias sociales y las inequidades del sistema educacional, tratando de modificar tales procesos.

EL MOVIMIENTO CURRICULAR PARA LA FORMACIÓN DE PROFESIONALES EN EL NIVEL SUPERIOR

El proceso de expansión acelerada de la educación superior llevó al gobierno de FHC a estimular la creación de cursos ajustados a las demandas del mercado, promoviendo la formación profesional más estricta en términos del desarrollo de competencias. En esa lógica es posible destacar los cursos secuenciales, los tecnológicos, las especializaciones y las maestrías profesionalizantes. Es necesario mostrar, también, el movi-

miento por la reformulación curricular de los cursos de grado a partir del establecimiento de las directrices curriculares para tales cursos. Merece destacarse particularmente la centralidad conferida al redireccionamiento de los cursos de formación de profesores como política de expansión acelerada. La creación de los Institutos Superiores de Educación y la implementación de los *cursos normales superiores* se plantearon como políticas de expansión y de aligeramiento de los cursos de licenciatura y, además, como una clara negación del esfuerzo institucional desarrollado por las universidades en dirección a la revitalización de tales cursos.

Las directrices curriculares que vienen siendo instituidas por el Consejo Nacional de Educación, en el ámbito de la educación superior, a partir de la aprobación de la LDB, tienen como ideario básico la flexibilización curricular, vinculándose con los procesos de reestructuración productiva del capitalismo global, particularmente con la acumulación flexible y la flexibilización de los procesos de trabajo. En ese sentido, tienen como supuesto que sólo la formación de profesionales dinámicos y adaptables a los rápidos cambios en el mundo del trabajo, podrían responder a los problemas de ocupación profesional. La idea de adaptación a las transformaciones ocasionadas por la globalización se volvió una palabra de orden en las llamadas economías emergentes en las dos últimas décadas. La adaptación fue presentada como beneficiosa y necesaria, lo que comportaba una fuerte dimensión ideológica, toda vez que adaptarse significó liberalizar y desregular la economía, conformarse a las estrategias de las corporaciones y a las imposiciones de los mercados financieros (Dixon, 1998). La reformulación curricular se constituye, en muchos casos, en un proceso de aligeramiento de la formación tendiente a la expansión y masificación de la educación superior en el país, y a la oferta de cursos definidos según los perfiles profesionales, habilidades y competencias requeridas por las empresas y por el sector productivo en general.

El *ideario de la flexibilización curricular*, expresado en los documentos de las instancias ejecutivas responsables por la formulación de políticas para la graduación en el Brasil entre 1995 y 2002, destaca los cambios en el mundo del trabajo y en los perfiles profesionales y la necesidad de ajustes curriculares en los diferentes cursos de formación profesional, intentando *naturalizar* el espacio universitario como campo de formación profesional en detrimento de procesos más amplios, y reduciendo el papel de las universidades en los mismos (Catani, Oliveira y Dourado, 2001).

Es necesario considerar que la cuestión de la flexibilización curricular, en contraposición a la rigidez de los currículos mínimos, venía sien-

do históricamente debatida por diversas instituciones y por los movimientos docente y estudiantil con el propósito de romper con la lógica fragmentaria derivada de la *reforma universitaria* de 1968. En esas discusiones sobre la identidad institucional y sobre los proyectos y procesos de formación de las IES, la cuestión de la flexibilización curricular era vista como una posibilidad de oxigenación de los componentes curriculares y, en consecuencia, como expresión del proyecto académico de formación de cada IES, irreductibles a las demandas y parámetros del mercado.

La cuestión central en ese escenario de diversificación y diferenciación, en lo referido a la reformulación curricular de los cursos de grado, no parece ser la de la flexibilización curricular en sí, toda vez que ésta es expresión de diferentes concepciones y desdoblamientos académicos. Por esa razón, es necesario tener claro que las políticas implementadas en la última década, al apropiarse y redireccionar esa temática en una perspectiva pragmática y utilitarista de ajuste al mercado, tenían por norte ideológico y pragmático la reducción de la función social de la educación superior por medio de la defensa del ideario de la preparación/calificación para el trabajo, sobre la base de la redefinición de perfiles profesionales definidos a partir de las competencias hipotéticamente requeridas por el *mercado de trabajo en cambio*. De esta manera, se oscurece la discusión más amplia de la generación de empleo y de políticas sociales que permitan enfrentar la problemática del desempleo estructural o tecnológico y la exclusión social de parte significativa de la población de los procesos productivos. Tal oscurecimiento, al obligar a la universidad a adoptar como lógica de su naturaleza la centralidad de la enseñanza profesional, buscó reducir esa institución, articulada a las políticas de regulación y gestión, a lo operacional, inhibiendo la búsqueda histórica de una universidad entendida como campo de la cultura y como espacio crítico y de producción de conocimiento.

La rediscusión de esos marcos implica la comprensión de las paradojas del movimiento de financiamiento y de la lucha por la autonomía de las universidades en ese período.

EL MOVIMIENTO DE FINANCIAMIENTO Y DE AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES

En Brasil se verifica, históricamente, una fuerte presencia del Estado en las universidades públicas, en particular en lo que se refiere a los recursos financieros para su mantenimiento y desarrollo. Esa relación es

más notoria porque las universidades, sobre todo las federales, no gozan de autonomía presupuestaria efectiva, enfrentando constantes reducciones de partidas, atrasos en las transferencias, e insuficiencia en el volumen de los recursos destinados al financiamiento y la expansión de sus actividades. La autonomía universitaria, a pesar de ser un precepto constitucional (art. 207 de la Constitución Federal de 1998), todavía no es la realidad de las universidades públicas federales y de la mayoría de las estatales.

El movimiento de reestructuración de la educación superior fue desencadenado por la reforma del Estado en el primer mandato de FHC (1995-98), a través del Ministerio de la Reforma del Estado (MARE). En esa reforma, el Estado asume una perspectiva más gerencial y reguladora del sistema, en la que la educación es vista como un servicio a ser ofrecido por instituciones públicas y privadas. En el caso de las universidades federales, el Estado propone una *autonomía pactada* en la que los recursos serían definidos por un tiempo limitado, con miras a metas y acciones establecidas en el proceso de esa negociación, lo que negaría por completo el estatuto de la autonomía universitaria.

Las políticas implementadas en la última década, asociadas a la reducción de los recursos de las IFES, llevaron a las universidades a asumir una perspectiva de eficiencia, privatización, productividad, gerenciamiento empresarial y búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento. Eso resultó de los cambios en las funciones del Estado con relación a la educación superior, que lo condujeron a una postura más reguladora, gerencialista y evaluadora, sin que eso significara una ampliación de recursos del Fondo Público para el mantenimiento y desarrollo de las IES públicas.

Catani, Oliveira y Amaral destacan que los gastos del Fondo Público Federal, en la última década, fueron para el pago de los llamados gastos financieros de la Unión: pago de intereses, costos y amortizaciones de las deudas interna y externa, manteniendo al día los compromisos del Gobierno Federal con los acreedores internos y externos. Tales gastos significaron en promedio, de 1990 a 1995, un 6,20% del PBI y, de 1993 a 1998, un 5,47% del PBI. En términos comparativos, la educación recibió (1990-95) cerca del 1,06% del PBI; la salud, 1,90%. De 1993 a 1998, la educación y la cultura recibieron 0,99% del PBI; la salud, 1,84%. “El obstinado control del déficit público –una de las políticas implementadas sobre el Fondo Público Federal (FPF)–, considerado decisivo para la estabilización inflacionaria de la economía, llevó al Gobierno Federal, en 1994, a elevar al Congreso Nacional la propuesta de implantación del

Fondo Social de Emergencia (FSE), que escamoteó la asignación de recursos, constitucionalmente establecida, para la educación brasileña [...] El FSE fue transformado en Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) y, en 2000, en Desvinculación de los Ingresos de la Unión (DRU).” (2003: 237) En 1998, el FEF: “fue responsable de la disminución del valor mínimo de recursos del FPF a ser aplicados en el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza de 10.360 millones de reales a 6.164 millones, o sea, una reducción de 41% en el volumen obligatorio de recursos para educación. Un análisis idéntico realizado en 1999 mostró que el porcentaje de reducción fue de 42% en esos recursos” (Catani, Oliveira y Amaral 2003: 237). En ese contexto, los autores formulan algunos cuestionamientos: ¿Qué significa efectuar un adecuado control del déficit público? ¿Mantener metas de superávit primario establecido de común acuerdo con organismos multilaterales? ¿Continuar al día con el pago de los intereses, costos y amortización de las deudas? Y en ese esquema de prioridades asumidas, ¿en qué queda el cumplimiento de las obligaciones con la Constitución brasileña y con la población del país?

A partir de los años setenta, la crisis del *Estado Benefactor* (que buscaba equilibrar la relación capital-trabajo en lo tocante a la utilización de los fondos públicos) y la intensificación del proceso de globalización del capital y a la implementación del proyecto neoliberal, tuvo como consecuencia el fortalecimiento del capital financiero o, mejor, la autovalorización del capital sin la consecuente generación de valor. En ese proceso de ajuste estructural fueron presentadas durante el gobierno de FHC diversas propuestas tendientes a reglamentar la autonomía universitaria e incluso a transformar las universidades federales en *organizaciones sociales*, como preveía la reforma del Estado establecida por el MARE. Casi todas las propuestas incluían la idea de que se implantara un *Contrato de Gestión* o incluso un *Plan de Desarrollo Institucional* (PDI) convergente “con los intereses del Gobierno Federal”, lo que podría significar un efectivo retroceso en relación con la autonomía definida según los parámetros del artículo 207 de la FC 88.

Las acciones para transformar las universidades en *organizaciones sociales* tendían, por lo tanto, hacia una anti-autonomía universitaria que *obligaba* a las instituciones, por medio de un *contrato de gestión*, a cumplir determinadas metas establecidas en una negociación, donde las universidades aparecen, frente al gobierno, como la parte más frágil. Así, las acciones que involucran la reglamentación de la autonomía financiera de las IFES y la implementación de una autonomía plena no se llevaron enteramente a cabo en la gestión de FHC. Las universidades continúan,

con raras excepciones³, dependiendo de definiciones presupuestarias establecidas por el Poder Ejecutivo.

EL MOVIMIENTO DE DEMOCRATIZACIÓN DEL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La cuestión de la democratización del acceso a la educación superior es antigua en el Brasil. Sin embargo, a partir de mediados de los años noventa aumentaron las acciones y debates sobre la ampliación y la diversificación del sistema, plasmados en la creación de los cursos secuenciales y de alternativas al *vestibular* habilitadas por la LDB (Ley N° 9.394/96), por el nuevo programa de crédito educativo (FIES), por la presión ejercida por grupos históricamente excluidos de la educación superior –por medio de movimientos por la exención de la tasa de inscripción para el *vestibular* y de la experiencia de los cursos pre-vestibulares alternativos–, y por la introducción del *sistema de cuotas* para alumnos negros, provenientes de escuelas públicas y otros, como nueva forma de acceso a la educación superior.

Los datos educativos de los años ochenta y noventa muestran una relevante expansión de la enseñanza fundamental, que en 2002 alcanzaba al 97% de los niños en las franjas etarias correspondientes, totalizando 35.150.362 matrículas y garantizando una virtual universalización. La enseñanza media contabilizó 8.710.584 matrículas en 2002 y creció un 53% entre 1996 y 2002. En 2000, 2.648.638 estudiantes terminaron la escuela básica y 1.836.130 la escuela media, teniendo un 49% de éstos 20 años o más (Censo de Educación Básica 2000 y 2002). La presión ejercida por esos estudiantes sobre la educación superior ya se siente a partir de 1995.

La ampliación significativa de la enseñanza superior, ya en la segunda mitad de los años noventa, se concentró mayoritariamente en el sector privado. De 1.540.080 alumnos matriculados en 1990 se pasó a 3.030.754 en 2001. El número de plazas subió de 502.784 en 1990 a 1.265.175 en 2001, con el sector privado duplicando la oferta en el período; las instituciones públicas federales y estatales aumentaron sus plazas en un 41% y 54% respectivamente. Las instituciones privadas contaban con el 70% de los alumnos matriculados en cursos de grado y con más del 80% del total de plazas ofrecidas en 2001.⁴

³ Es el caso de las universidades del Estado de San Pablo, que en virtud de la vinculación presupuestaria en la Constitución estadual, gozan de autonomía de gestión financiera.

⁴ El número de candidatos también aumentó significativamente: 1.905.498 (1990) y 3.344.273 (1999).

Otro dato alarmante es la permanencia de la elitización y selectividad social y étnica en el acceso a la enseñanza superior. A pesar del crecimiento del número de estudiantes en las universidades, no fueron incorporados los estudiantes menos favorecidos: la proporción de alumnos universitarios procedentes de la camada del 20% más rico de la población aumentó de 67% a 70% en el período. Al mismo tiempo, la presencia del 20% más pobre sufrió una caída del 1,3% al 0,9% (Schwarzman 2002). Así, la expansión ocurrida en la última década, sobre todo por medio del sector privado, no implicó un aumento significativo de la participación de los más pobres en el sistema. Estudios recientes han mostrado que la composición social del sector privado es más elitista que la del público.

El acceso a la educación superior en el Brasil siempre fue un tema polémico, que opone perspectivas más elitistas de contención del acceso tendientes al mantenimiento del prestigio de los diplomas y el *status* de los profesionales en el mercado de trabajo, y perspectivas más populares de ampliación del acceso, que representan aspiraciones de vastas camadas sociales con el objetivo de inserción profesional y ascenso.

Ante el cuadro actual ¿Sobre qué bases puede pensarse el *derecho de acceso a la enseñanza superior*? La cuestión de la expansión de las vacantes disponibles aparece como el aspecto más recurrente de las discusiones. Sin embargo, si se observa el crecimiento de la enseñanza superior privada se percibe que en ella hay plazas ociosas, lo que indica la necesidad de debatir también el financiamiento y la permanencia de esos alumnos, así como el equilibrio entre el sector público y el privado. En esas grandes cuestiones sobre la democratización de la educación superior se tiene asimismo el problema de la persistencia de una selectividad social y racial/étnica en el proceso de elección de los alumnos, desafío que motivó la polémica experiencia del *sistema de cuotas*. ¿Cómo son contempladas tales cuestiones en la legislación brasileña y cuáles son las experiencias en curso que intentan responderlas? (Oliveira, Moehlecke y Catani, 2003).

De lo analizado tanto en la legislación brasileña cuanto en las acciones del poder público y en la sociedad civil, se observa que el *derecho de acceso a la enseñanza superior*, en cuanto expansión y democratización de ese nivel, integra las directrices actuales. La ampliación de la oferta y los mecanismos de selección siguen siendo cuestiones y desafíos centrales; las maneras como las políticas de educación superior están configurándose motivan nuevos reparos. La expansión y la masificación de la enseñanza superior sin la contrapartida de un aumento de los recursos dis-

ponibles, y sin una garantía efectiva de la calidad de los cursos, marcaron el rumbo de las acciones del gobierno federal en la última década.

Oliveira, Moehlecke y Catani (2003) identifican al menos tres posturas en el debate sobre la relación entre expansión y calidad de la enseñanza: la que sostiene que existe una secuencia casi lógica en esos movimientos, donde primeramente se garantizaría la expansión para, seguidamente, reivindicar patrones idénticos de calidad; la que entiende que esos dos procesos tendrían que ocurrir simultáneamente; y, por último, la que enfatiza especialmente la calidad, al punto de defender la restricción de la expansión del sistema. Son los embates entre tales posturas los que motivan las actuales acciones en torno al acceso a la enseñanza superior. Los cambios oscilan entre la posición de cierre de oportunidades de acceso –por la restricción del aumento de las vacantes y por el fortalecimiento de la selectividad del *vestibular*, justificada por la preocupación por la calidad de la enseñanza– y una posición de apertura –por la expansión de las vacantes y de los establecimientos y por la flexibilización de los exámenes de ingreso. Las fuerzas actuantes en ese proceso se originan en las tensiones entre las distintas funciones de la educación: “Este movimiento [...] de apertura/cierre, o de expansión/contención, tiene su motor en las contradicciones entre la función del sistema de enseñanza (superior en particular) de discriminación social y su imagen de mecanismo de ascenso social, de redistribución de la renta.” (Cunha, 1982:18)

El desafío consiste en estructurar un *sistema de educación* que integre las instituciones de enseñanza superior públicas al esfuerzo colectivo de valorización y rescate de la escuela pública y de reconocimiento de la educación como derecho en sus diferentes niveles y modalidades de enseñanza. Se debe pensar en procesos selectivos y de expansión de la enseñanza superior que contribuyan a la construcción de la educación pública y de una sociedad efectivamente democrática, tratando de romper con los fundamentos que favorecen la selectividad social y étnica.

Es necesario reconocer que la elevación de la calificación general de la población brasileña constituye un aspecto fundamental en una sociedad y en una economía basadas cada vez más en la educación y en el conocimiento. Se plantea, por lo tanto, el desafío de atender las heterogéneas demandas económicas y sociales por educación superior y, también, la necesidad de ampliar significativamente la producción de conocimiento que contribuya al bienestar colectivo y a la construcción de la sociedad futura.

EL MOVIMIENTO DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO

El movimiento en el área de investigación y postgrado se articula ampliamente con la reforma de la educación superior implementada en la última década y con la redefinición de las identidades institucionales.

Las áreas de investigación y de postgrado están sometidas a una gran presión externa, especialmente de las agencias de financiamiento, evaluación y control. La Capes y el CNPq pueden ser consideradas instancias modeladoras del *comportamiento del postgrado*, ya que inducen políticas, formas y mecanismos de evaluación, de organización y de gestión. La Capes, responsable por la evaluación del postgrado, promueve un tipo de *encuadramiento* que contribuye al establecimiento de cierto *comportamiento institucional* que determina, en gran parte, el modo de ser y de actuar en el área.

Son diversos los medios y las formas de presión de esas agencias. Una de ellas es la reducción de los recursos financieros –becas y programas de apoyo a la investigación y al postgrado– por la vía, por ejemplo, de recortes presupuestarios, disminución de las becas existentes o negación de otras nuevas, así como los constantes embates con la Capes alrededor de los recursos del Programa de Apoyo al Postgrado (Proap) –recursos fundamentales para el mantenimiento y el funcionamiento de los programas.

Otra forma de presión, modeladora del área, se dio por medio del *Programa de Pasantía de Docencia en el Grado*, en 1999, que exigía que los becarios del *Programa de Demanda Social* realizaran actividades de enseñanza en los cursos de grado. La pasantía docente pasó a ser una cláusula obligatoria en los convenios con la Capes, condicionando la liberación de becas. En el proceso de implementación de la pasantía de docencia en el grado, la Capes determina el cumplimiento de las siguientes directrices: a) la pasantía es parte integrante de la formación de los postgraduandos; b) debe ser realizada sin perjuicio del tiempo de titulación del becario; c) tiene una duración de un semestre para los becarios de maestría y de dos para los de doctorado; d) debe ser supervisado por el orientador del becario.

El proceso de discusión para la implementación del *Programa de Pasantía de Docencia en el Grado* provocó preguntas inevitables: ¿La pasantía sería una forma de promover mejor la formación de post-graduandos y de integrar el grado al postgrado, como afirma la Capes; o sería un paliativo a la falta de profesores en las universidades federales, debida a la no liberación de vacantes para concurso público? ¿Los recursos utilizados con el pago de profesores sustitutos disminuirían con el programa de pasantías?

Tales preocupaciones son comprensibles: aumentó mucho el contingente de *profesores sustitutos* contratados desde 1995 en las IFES, lo que demuestra la precarización en la atención de las actividades de enseñanza de grado, motivada no sólo por el contingente de profesores de la planta efectiva que no fueron contratados, sino también por el bajo nivel de titulación y calificación de los docentes sustitutos que ingresan en las instituciones. Puede decirse que es grande la *tentación* de utilizar becarios en la docencia, asumiendo íntegramente algunas disciplinas.

El movimiento en el área de postgrado ocurre casi siempre en un clima de tensión y de presión, lo cual, sin embargo, parece más fruto de la *necesidad de permanente cambio* que de una resistencia deliberada a los procesos y medidas de *ajuste* del sector. La *disposición* del área parece encaminarse hacia las *innovaciones* sugeridas, incluso corriendo el riesgo de hacer el juego a las fuerzas de ajuste del sector.

Otro ejemplo de *innovaciones* en el área fue la creación de los llamados cursos de *maestría profesionalizante*, programas dirigidos a la transmisión de conocimientos a ser aplicados por profesionales en el mercado de trabajo. Ese tipo de maestría tiende a expandirse en algunas áreas, ya que acentúa el desarrollo tecnológico de punta en determinados campos profesionales. Programas de esa naturaleza sustituyen el carácter académico de formación del docente-investigador por la formación técnico-profesional.

Otro problema ligado a las instituciones de financiamiento se refiere, en especial para las IES de menor tamaño y de menor capital científico-intelectual, a la cuestión de la *adecuación de la investigación a la vocación y demandas regionales*. Agencias como el CNPq y la Financiadora de Estudios y Proyectos (Finep) han establecido prioridades de investigación y estrategias de financiamiento que enfatizan el carácter regional, acarreado la adecuación de la investigación y de la extensión a tales demandas. Tal modelo, evidentemente, atrae y seduce a parte de los investigadores de las instituciones, en especial a aquella que se vincula más directamente con la investigación aplicada o tecnológica. En efecto, hay reacciones contrarias a la *camisa de fuerza* de políticas que prioricen lo regional, llevando a creer que la comunidad intelectual de la mayoría de las universidades, en general formada en diferentes y grandes centros de investigación, tiene *capital intelectual* para superar las *amarras de lo regionalizante*.

Otro cambio significativo en el área se vincula con la polémica entre proyectos de investigación individual y proyectos de núcleos o grupos de investigación. Por un lado, las agencias de fomento privilegian el trabajo de grupos de investigadores por medio de directorios de investigación, lo que significa una presión externa para que los proyectos sean integrados,

interdisciplinarios y multidisciplinarios⁵. Por otro, las universidades públicas exigen que los profesores (*masters* y doctores) con dedicación exclusiva estén realizando trabajo de investigación, lo que afianza la investigación individual.

La Gratificación de Estímulo a la Docencia (GED), en las IFES, se caracteriza como un instrumento de modelación de las prácticas y actividades docentes en el área, sobre todo en cuanto a la ampliación del control. La GED dejó en segundo plano a la investigación –de los 140 puntos previstos, 120 son obtenidos en las actividades de enseñanza: hora/clase– y, paradójicamente, amplió el poder de las pro-rectorías de investigación y postgrado para empadronar y establecer mecanismos de acompañamiento de las actividades, proyectos y productos que son o no evaluados por la GED. Además, implementa una jerarquía de actividades⁶, funciones y productos de investigaciones que influyen sobre el comportamiento, los hábitos y las actitudes de los profesores, se promovió la disputa interna entre las áreas de actuación de la universidad y de los docentes: enseñanza, investigación, extensión y administración. Esa problemática se encuentra ampliamente ligada a las presiones y a las tensiones existentes y a las estrategias de consolidación, inversión y reconocimiento de los programas de postgrado. En la mayoría de las instituciones se verifica un gran esfuerzo de la administración superior en la implementación de mecanismos de información y control que permitan gestionar mejor el área, con miras a responder a las demandas de las agencias financiadoras y evaluadoras de los programas, y del público en general, promoviendo la divulgación y el *marketing* de los cursos, ampliando el control interno y la evaluación de los programas, obteniendo elementos que faciliten la toma de decisión, el planeamiento y el establecimiento de políticas en el área.

⁵ Todavía son pocos los proyectos y actividades integradas o interdisciplinarias, aunque su número crezca rápidamente. Hay consenso en que esa *nueva* forma de investigación debe ser incentivada en las instituciones, aunque ésta debería tener un *proceso natural*. Hay quien entiende que no se deben privilegiar proyectos de grupos, como están haciendo las agencias de fomento, ya que *las situaciones son las más variadas*. Hay áreas en las que el trabajo individual es muy característico (caso de Filosofía). En otros casos, se observa el crecimiento de las actividades de investigación en las universidades, pero también la aparición y registro de proyectos que muchas veces no son efectivamente realizados y que involucran una gran cantidad de docentes.

⁶ Esa jerarquía sigue el patrón de evaluación de la Capes, que valoriza libros, capítulos de libro, textos completos en periódicos con cuerpo editorial y textos completos en anales de eventos científicos.

Este esfuerzo se materializa gradualmente en las instituciones, pues hay relativa autonomía de los programas *stricto sensu* tras la aprobación por la Capes. Esa lógica ha sufrido alteraciones –en los últimos años la agencia buscó una mayor articulación con las pro-rectorías de investigación, tanto desde el punto de vista administrativo de sus políticas como del control y evaluación de los programas. Esas alteraciones favorecen, en general, un proceso de deliberación más ágil, pero también crean obstáculos a la gestión de los programas, ya que las especificidades y necesidades terminan, a veces, no siendo consideradas.

La *eficacia de los medios* está a la orden del día y parece volverse una *meta común*. La racionalización de los patrones de gestión indica, al menos, dos finalidades: la externa se refiere a la necesidad de optimizar los recursos destinados a las instituciones, mediante una transferencia global de los recursos, evaluación del desempeño de los programas, y mayor competencia en el interior de las instituciones. La finalidad interna se refiere a la necesidad de permitir un mejor gerenciamiento del área, y fomentar políticas de consolidación y expansión de los programas, lo cual lleva a las instituciones a destacarse en este campo de la actividad académica, así como a constituir una *nueva identidad*.

Externamente, las universidades vienen adoptando la estrategia de buscar alternativas de financiamiento y asociaciones, en órganos públicos o privados; internamente, buscan organizar y fomentar el área, en especial grupos y núcleos de investigación. Además de las estrategias y del empeño por la consolidación y el reconocimiento, se verifica que el movimiento del área se define, en gran parte, alrededor de las necesidades cotidianas de supervivencia de las investigaciones y de los programas de postgrado. Se observa cierto nivel de improvisación en las soluciones o incluso en las *innovaciones* que impulsan el área y/o que consiguen promover la *actualización* de la cultura existente. El aprendizaje cotidiano resulta de la dinámica producida por las condiciones estructurales, por las acciones de los agentes que actúan como elementos determinantes del movimiento del área y por las condiciones académicas objetivas de cada institución.

El proceso de actualización del *modus operandi* en investigación y postgrado lleva al surgimiento de nuevas estrategias de supervivencia de los agentes. Se observa que el tiempo-espacio de organización del movimiento del área se reconstituye, a cada paso, en razón de las condiciones objetivas y de las *nuevas* actitudes que son explicitadas y asumidas por los integrantes de ese campo. Es necesario debatir urgentemente el proceso de modelación y de control en curso en el área, entendiendo lo que eso

puede significar en términos de compromiso de la autonomía necesaria a una dinámica propia de la universidad, que involucra creatividad, recursos humanos y materiales, además del tiempo de maduración necesario para la generación de nuevos conocimientos.

LAS POLÍTICAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL GOBIERNO LULA: ¿CONTINUIDAD O CAMBIO?

Los primeros gestos del MEC en 2003, en la gestión del ministro Cristovam Buarque, indican una preocupación por discutir el papel, la naturaleza y los compromisos que la universidad pública debería asumir en la formulación del proyecto de desarrollo del país, sobre todo en lo que se refiere a la resolución de problemas sociales, a la generación de conocimiento y a la formación de recursos humanos comprometidos con el crecimiento de la nación.

Entre las reflexiones, acciones y políticas de educación superior se destacan:

- el lanzamiento del Programa Universidad del Siglo XXI (meta del Plan Plurianual 2004-07);
- la publicación de la Revista Universidad XXI;
- la creación de la Comisión Especial de Evaluación de la Educación Superior (Resoluciones MEC/SESu nº 11, 28/04/2003 y nº 19, 27/05/03); la Comisión presentó, en setiembre del 2003, el Sinaes (Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior) estableciendo “bases para una nueva propuesta de evaluación de la educación superior”;
- la creación, por medio de un Decreto de octubre de 2003, de un GT Interministerial para discutir problemas críticos de las universidades federales⁷;
- el *Seminario Internacional Universidad XXI – Nuevos caminos para la educación superior: el futuro en debate*, realizado por el MEC/UNESCO, del 25 al 27 de noviembre de 2003;
- la divulgación, por el Ministerio de Hacienda, del documento *Gasto Social del Gobierno Central 2001 y 2002*, en noviembre/03;

⁷ El documento “Bases para enfrentar la crisis de las universidades federales y guía para la reforma universitaria brasileña”, presentado por ese GT, divulgado incluso por la prensa, no fue asumido por el gobierno de Lula, a pesar de la participación de integrantes de varias carteras, incluyendo al ministro de educación Cristovam Buarque.

- la proposición del Sistema Nacional de Evaluación y Progreso de la Educación Superior (MP n° 147, del 15/12/03), que instituía el IDES (Índice del Desarrollo de la Enseñanza Superior) a partir de cuatro pilares: proceso de enseñanza, proceso de aprendizaje, capacidad institucional y responsabilidad del curso y de la institución: el IDES permitiría diferentes formas de clasificación, según los pilares establecidos;
- la publicación del Decreto n° 4.914, del 11/12/03, que amplía las exigencias para la creación y funcionamiento de centros universitarios (porcentaje del cuerpo docente en régimen de tiempo completo y comprobación del principio de indisociabilidad entre docencia, investigación y extensión).

La preocupación por articular el sistema federal de educación superior con el *proyecto de desarrollo cultural, económico y social del país* reapareció, con mayor intensidad, detalle y voluntad política con la llegada de Tarso Genro al MEC, sobre todo porque la *reforma universitaria* o *reforma de la educación superior* fue presentada como una prioridad de esa cartera.

A partir de 2004, con la llegada de Tarso Genro al MEC, se anunciaron:

- el “Programa Universidad para Todos”, que busca estatizar o comprar plazas en IES privadas a cambio de exención fiscal⁸;
- la creación, en febrero de 2004, del Grupo Ejecutivo para promover la *reforma universitaria*, por medio de la elaboración de un Proyecto de Ley Orgánica de Enseñanza Superior, a ser elevado al Congreso. Los temas definidos fueron: papel de las IES públicas y privadas, autonomía universitaria, financiamiento público y privado, acceso y permanencia del alumno, estructura y gestión, programa y contenidos, evaluación;
- la modificación del proyecto de evaluación y la aprobación de la Ley n° 10.861, del 14/04/04, que instituye el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes)⁹;
- la elaboración del Proyecto de Ley que reserva cuotas de vacantes en las universidades federales para negros, alumnos provenientes de escuelas públicas y otros segmentos sociales;
- la divulgación, en junio de 2004, de principios y directrices de la reforma de la educación superior.

⁸ Para una crítica contundente a este programa, ver Silva Jr. y Catani (2004)

⁹ Ver, al respecto, el excelente artículo de Barreyro (2004).

Los discursos, los documentos, las acciones y las políticas anunciadas en 2003 y en el primer semestre de 2004 se caracterizan por una gran dosis de ambigüedad: en ellos conviven posibilidades significativas de cambio de rumbo y propuestas de cuño neoliberalizante que constituyen una verdadera contra-reforma de la educación superior.¹⁰

Pese a esta constatación, si analizamos el diagnóstico y las proposiciones contenidas en el Plan de Gobierno de Lula, ciertamente, nos enfrentaríamos a una nueva lógica y a nuevas perspectivas para la educación superior. El plan de gobierno, al preconizar la ampliación de los recursos destinados a la educación, a razón de 0,5% del PBI en los cuatro primeros años (y de 0,6% en el quinto año), se orienta concretamente hacia la garantía del financiamiento de la educación en los diferentes niveles y modalidades de enseñanza.

En cuanto a la educación superior, el plan propone la ampliación del número de vacantes y el incremento de la oferta pública al 40% de los estudiantes de ese nivel de enseñanza; preconiza también, como política efectiva, la garantía del acceso a la educación superior al 30% de la población con edad entre 18 y 24 años, además de nuevos marcos de financiamiento público, incluyendo la revisión de los vetos del presidente FHC al PNE, tendiente a elevar “los gastos públicos en educación en relación con el PBI” para “llevarlos a un mínimo de 7% en el período de diez años”. Tales señales, pese a la crisis fiscal por la que atraviesa el Estado brasileño, parecen indicar la posibilidad de un nuevo escenario para la educación superior, donde el proceso expansionista se configure por el establecimiento de políticas que hagan posible la expansión con calidad social, especialmente la expansión pública articulada a la implementación de nuevos mecanismos de acceso y permanencia de la población históricamente excluida de la educación superior (Dourado, 2003).

Paradójicamente, sin embargo, la implementación de las políticas para la educación superior ha acarreado pocos cambios en el primer año y medio de gobierno. Tal situación ha revelado la distancia entre lo preconizado en el plan de gobierno y los límites para su realización. Tales límites se deben, entre otras cosas, a la lógica macroeconómica adoptada por el Gobierno Federal, al desvío de recursos destinados al pago de la deuda, al pago de contratos ya establecidos con miras a garantizar la organicidad de las políticas que traducían la lógica vigente y al carácter desarticulado de algunas acciones de las diversas secretarías y órganos que componen el MEC y que parecen no expresar una organicidad de las

¹⁰ Acerca de la contra-reforma de la educación superior, ver Leer (2004).

políticas, sino que resultan, al contrario, en un escenario de pulverización de las acciones.¹¹

Entre las acciones dirigidas a la educación superior merece destacarse especialmente la designación de la Comisión Especial de Evaluación en abril de 2003, compuesta por intelectuales comprometidos con la temática, “con el fin de analizar, ofrecer subsidios, hacer recomendaciones, proponer criterios y estrategias para la reformulación de los procesos y políticas de evaluación de la educación superior y elaborar la revisión crítica de sus instrumentos, metodologías y criterios utilizados”.¹²

El trabajo de dicha comisión se caracterizó por una:

visión abarcativa del papel de los procesos evaluativos sin disociarlos de la necesaria regulación del Estado para fomentar y supervisar el sistema en su conjunto, pero también reconoce la importancia de una política capaz de refundar la misión pública del sistema de educación brasileño, respetando su diversidad, pero volviéndolo compatible con las exigencias de calidad, relevancia social y autonomía. Partiendo del principio de que la educación es un derecho y un bien público, entiende que la misión pública de la Educación superior es formar ciudadanos profesional y científicamente competentes y, al mismo tiempo, comprometidos con el proyecto social del país (Brasil, MEC, 2003:7).

Tal concepción reveló un esfuerzo por repensar las políticas estandarizadas para el sector, así como la lógica restrictiva impuesta al campo universitario reducido a mera subordinación al mercado de trabajo. Tras audiencias públicas, con el objetivo de ampliar las bases analíticas de los procesos de gestión y regulación de la educación superior, la comisión propuso un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes), entendiéndolo como base para una nueva propuesta de evaluación de ese nivel de enseñanza estructurada según los siguientes princi-

¹¹ Es necesario destacar, también, la retrógrada posición del Ministerio de Hacienda en el documento *Gasto Social del Gobierno Central: 2001 y 2002*, que destaca los elevados gastos en educación superior en la red pública federal y la presencia en ella del 10% más rico de la población, además de sugerir la reducción de recursos para las IFES y la ampliación de los recursos para el FIES.

¹² La Comisión estuvo constituida por técnicos del MEC/SESu/INEP y por profesores y representantes de otras entidades del área (ver Resoluciones MEC/SESu nº 11 y 19, del 28/04/03 y 27/05/03 respectivamente). Esa comisión produjo una nueva propuesta de evaluación para la educación superior (Sinaes), no aprobada en la gestión de Cristovam Buarque, que dirigió otro proyecto al Congreso. Al inicio de la gestión de Tarso Genro, la propuesta del Sinaes fue parcialmente retomada, resultado de ella la aprobación de la Ley nº 10.861, del 14/04/04, que instituyó el nuevo sistema de evaluación.

pios y criterios: educación como derecho social y deber del Estado, definición de valores sociales históricamente determinados, rediscusión de los actuales marcos de regulación y control ampliando su objeto hacia el Estado y la comunidad educativa, rescate histórico y político del carácter educativo y, por lo tanto, formativo de la evaluación; respeto a la identidad y a la diversidad institucionales en un sistema diversificado y globalidad, legitimidad y continuidad de las acciones de evaluación en el sentido de garantizar eficacia formativa y efectividad social por medio de la regulación con la emancipación institucional (cf. Brasil, MEC, 2003:63-68).

Entendemos que el esfuerzo realizado para repensar una nueva propuesta para la educación superior se aclara con esa propuesta de evaluación que, si fuera implementada, podría acarrear grandes cambios en la concepción y en la lógica de las políticas de regulación y gestión para ese nivel de enseñanza. Varias acciones deben ser redireccionadas en ese sentido, buscando una organicidad de las políticas dirigidas a la garantía de la educación como bien público y como un derecho social básico. En esa perspectiva, la caída de los vetos al PNE se plantea como una importante decisión política en el sentido de garantizar la reasunción de las bases y de la lógica presente en el Plan del Gobierno de Lula.

CONSIDERACIONES FINALES

Los análisis sobre las bases que sostienen las políticas y los movimientos de cambio en la educación superior en la última década, evidencian los *impasses* y, consecuentemente, las perspectivas que se presentan en cada uno de los movimientos de reconfiguración de este campo. Las políticas implementadas en la era FHC constituyen un desafío para el gobierno Lula, en el sentido de su reconstrucción y reconfiguración, tendiendo a situar el sistema de educación superior en otra dirección.

En cuanto a la educación superior y, principalmente, al papel de la universidad, es fundamental recuperar su función civilizatoria, haciendo que ésta participe más efectivamente de la producción de la historia del mundo, el desarrollo del pensamiento, la conciencia crítica, de un *nuevo* orden intelectual y cultural, así como de la lucha por la formulación y difusión de los saberes históricamente producidos. En esa dirección, es necesario retomar la discusión sobre el alcance de la autonomía de la universidad y establecer, claramente, otros horizontes para el financiamiento de la educación pública en la educación superior y, consecuentemente, para su papel social.

La cuestión central en este proceso es percibir que, ahora, “la lucha democrática y republicana está demarcada por la lucha por el Fondo Público”, como han señalado Marilena Chaui y Francisco de Oliveira. En este sentido, el Fondo Público puede dirigirse más efectivamente a la atención de demandas y necesidades de la población en general o puede volcarse a las demandas y exigencias de los dueños del capital. La demanda por los recursos del Fondo Público, mediada por el Estado, expresa la lucha histórica entre la *clase-que-vive-del-capital* y la *clase-que-vive-del-trabajo*, teniendo en cuenta la constitución de los Estados-nación y la consolidación del modo de producción capitalista. Existe, por lo tanto, una enorme tensión cuando se decide en los poderes ejecutivo y legislativo sobre el destino de los recursos públicos, pues hay que optar entre financiar acciones en la línea que propicia la acumulación del capital o favorecer la reproducción y la emancipación creciente del trabajo.

Para Catani, Oliveira y Amaral (2003), en este contexto es fundamental analizar y discutir el financiamiento de la educación superior brasileña, considerando los cambios en curso y los desafíos de la lucha democrática por el destino del Fondo Público. Debe tenerse claro que los recursos financieros pertenecen al Fondo Público y que su volumen se sujeta a tensiones ideológico-económicas. Hay que considerar esa temática teniendo en cuenta la estructura capitalista-liberal y el reciente proceso de reforma del Estado en el Brasil, así como los cambios que vienen ocurriendo en el campo de la educación superior, sobre todo en las últimas tres décadas.¹³

La discusión sobre la utilización del Fondo Público cobra mayor sentido cuando comprendemos las profundas alteraciones que tuvieron (y siguen teniendo) lugar en la sociedad contemporánea, sobre todo las que se refieren al pasaje del modo fordista/taylorista de producción al paradigma de acumulación flexible y el cambio en el papel del Estado que resulta, en parte, de la adopción de los principios y de las formulaciones del proyecto neoliberal, en contraposición con la perspectiva de constitución y consolidación del Estado de bienestar social iniciada después de 1945.

Cabe entonces profundizar en el debate acerca del financiamiento público de la educación superior brasileña y de su papel social frente al

¹³ El análisis del PNE y de los vetos presidenciales a éste indica la lógica política privatista del Estado en lo referido a las políticas de financiamiento de la educación, prevaleciendo la paulatina desobligación del poder público hacia la educación superior y, paradójicamente, la defensa de la expansión de matrículas centradas en un discurso de democratización del acceso y de la naturalización de la privatización.

contexto económico, político y cultural que se quiere construir. La dialéctica más general de la función del Fondo Público, en lo que se refiere a la reproducción del capital y de la fuerza de trabajo, también se aplica a la educación superior. La desmercantilización de las IES públicas, como contrapunto a las políticas implementadas en la última década, constituye un imperativo en las opciones a establecer para la utilización del Fondo Público. Es necesario determinar claramente cómo se va a utilizar y a distribuir la riqueza pública producida, y establecer formas institucionales de control de esos recursos. Sin este cambio en la relación Estado-educación superior pública se vuelve imposible revertir el proceso de privatización y mercantilización que organizó la reestructuración a partir de 1995 y continúa fuertemente hasta hoy.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARREYRO, Gladys Beatriz (2004), *Do Provão ao SINAES: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior*, mimeo.
- BRASIL, Ministério da Educação (2003), *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes*, Brasília.
- CATANI, Afrânio Mendes y OLIVEIRA, João F. de (2002), *Educação Superior no Brasil: reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Petrópolis (RJ), Vozes.
- CATANI, Afrânio Mendes (2003), “As políticas de educação superior no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001”, en *Pro-Posições*, Vol. 14, Nº 1 (40), Campinas (SP), pp. 143-8.
- CATANI, Afrânio Mendes (1999), “A Gratificação de Estímulo à Docência (GED): Alterações no Trabalho Acadêmico e no Padrão de Gestão das IFES”, en DOURADO, Luiz F y CATANI, A. M. (orgs.), *Universidade Pública: Política e Identidade Institucional*, Campinas (SP), Autores Associados, y Goiania, UFG.
- CATANI, Afrânio Mendes y AMARAL, J. L., (2003). “O financiamento público da educação superior brasileira: mudanças e desafios”, en *Revista Brasileira de Política em Administração Educacional*, Vol. 19, Nº 2, Piracicaba, pp. 221-42.
- CATANI, Afrânio Mendes y DOURADO, Luiz. F (2001), “Mudanças no mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil”, en *Educação & Sociedade* Nº 75, Campinas (SP), Cedes, pp. 67-81.
- CATANI, Afrânio Mendes, OLIVEIRA, João F. de y DOURADO, Luiz. F (2002), “A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão”, en DIAS SOBRINHO, José y RISTOFF, Dilvo (orgs.), *Avaliação democrática – para uma universidade cidadã*. Florianópolis, Insular.
- CHAUÍ, Marilena (1999), “A universidade em ruínas”, en TRINDADE, H. (org.), *Universidade em ruínas na república dos professores*, Petrópolis (RJ), Vozes, pp. 211-22.
- CUNHA, Luiz Antônio (1997), “Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída”, en *Cadernos de Pesquisa* Nº 101, San Pablo, Fundação Carlos Chagas, pp. 20-49.
- (1982), “A volta do pêndulo”, en *Em Aberto*, Brasília, MEC, 1(3).
- CURY, Carlos R. J. (1997), “Reforma universitária na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional”, en *Cadernos de Pesquisa* Nº 101, Fundação Carlos Chagas, San Pablo, pp. 3-19.
- DIAS SOBRINHO, José (2000), *Avaliação da educação superior*, Petrópolis (RJ), Vozes, 2000.
- (2003), *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*, San Pablo, Cortez.
- y RISTOFF, Dilvo (2002) (orgs.), *Avaliação democrática – para uma universidade cidadã*, Florianópolis, Insular.
- DIXON, Keith (1998), *Les évangélistes du marché: les intellectuels britanniques et le néo-libéralisme*, París, Raison d’agir.
- DOURADO, Luiz F (2003), “Lula e a educação superior pública no Brasil”, en el diario *O Popular*, 7/1/03 (“Seção Opinião”).

- (2002), “Reforma do Estado e as políticas para a educação superior nos anos 90”, en *Educação e Sociedade* N° 80, Campinas (SP), Cedes.
- (2001a), “A interiorização da educação superior e a privatização do público”, Goiânia, UFG.
- (2001b), “O público e o privado na agenda educacional brasileira”, en AGUIAR, M. A. y FERREIRA, N. S. C. (orgs.), *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*, San Pablo, Cortez.
- y CATANI, A. M. (1999) (orgs.), *Universidade Pública: Política e Identidade Institucional*, Campinas (SP), Autores Associados, y Goiânia, UFG.
- y OLIVEIRA, J. F. de (2003), *Políticas e gestão da educação superior: transformações recentes e debates atuais*, San Pablo, Xamã, y Goiânia, Alternativa.
- GENTILI, Pablo (2001) (org.), *Universidades na penumbra: neoliberalismo e reestruturação universitária*, San Pablo, Cortez.
- LEHER, Roberto (2004), “Contra-reforma universitária do governo Lula: protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais”, en *Margem esquerda: ensaios marxistas* N° 3, San Pablo, Boitempo, pp. 77-89.
- LIMA, Licínio C. (2002), “O paradigma da educação contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior”, en LIMA, Licínio C. y AFONSO, Almerindo J., *Reformas da educação pública. Democratização, modernização, neoliberalismo*, Porto, Afrontamento, pp. 91-110.
- OLIVEIRA, João F de (2000), *A reestruturação da educação superior no Brasil no processo de metamorfose das universidades federais: o caso da UFG*, San Pablo, FEUSP, Tesis de Doctorado.
- , MOEHLECKE, S. y CATANI, A. M. (2003), *A educação como direito social: perspectivas de universalização do acesso ao ensino superior gratuito*, mimeo.
- SGUISSARDI, Valdemar (2000) (org.), *Educação Superior: velhos e novos desafios*, San Pablo, Xamã.
- SILVA JR., João dos Reis (2002), *Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC*, San Pablo, Xamã.
- y CATANI, A. M. (2004), “Com a bola quadrada: Lula enfrenta o jogo dramático do ensino superior brasileiro com a política pública do possível”, en *Reportagem*, año 5, N° 56, San Pablo, pp. 43-5.
- y GILIOLI, Renato S. P. (2003), “Avaliação da educação superior no Brasil: uma década de mudanças”, en *Avaliação*, Vol. 8, N° 4, Campinas (SP), pp. 9-29.
- y SGUISSARDI, Valdemar (2001), *Novas faces da educação superior no Brasil – reforma do Estado e mudanças na produção*, Bragança Paulista (SP), EDUSF y San Pablo, Cortez, 2ª ed.
- SOUZA, Paulo Renato (1998), “A agenda positiva do ensino superior”, en *O Estado de S. Paulo*, 23.
- (1999a), “Avaliação e Expansão do Ensino Superior”, en *Folha de S. Paulo*, 21.
- (1999b), “Avaliação e qualidade dos cursos superiores”, en *Folha de S. Paulo*, 23.
- SCHWARZTMAN, Simon (2002), en *Vêja*, San Pablo, 5/6/02, p. 113.
- TRINDADE, H. (1999) (org.), *Universidade em ruínas na República dos Professores*, Petrópolis (RJ), Vozes.

LA REFORMA UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO DE UN GOBIERNO POPULAR DEMOCRÁTICO: primeras aproximaciones¹

*Deise Mancebo
João dos Reis Pacheco*

INTRODUCCIÓN

El presidente Lula nombró por medio de un decreto del 20 de octubre de 2003 un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) encargado de analizar la situación actual de crisis de las universidades federales, y de presentar un plan de acción y desarrollo de reforma de la universidad brasileña. El GT, compuesto por miembros de la Casa Civil, de la Secretaría General de la Presidencia de la República y de los Ministerios de Ciencia y Tecnología, de Planeamiento, de Hacienda y de Educación, elaboró un informe, aún no divulgado oficialmente,² pero que viene siendo presentado a la sociedad de forma fragmentada a través de diversas medidas legales.

Los cambios más sustanciales fueron anunciados en la segunda quincena de diciembre, en fecha próxima al receso de fin de año, dificultando sobremanera las tentativas de análisis y reacción contrarias a las propuestas presentadas que, si fuesen implantadas, afectarán orgánicamente

¹ Traducción de Germán Soprano. Este artículo fue escrito en enero de 2004 cuando el gobierno informó que haría una reforma universitaria en el Brasil. Necesita, pues, de actualizaciones, que ya fueron hechas por los autores en más de una decena de textos desde la redacción de éste hasta la fecha.

² Una versión no oficial de ese informe circula por Internet con el título "Bases para Enfrentar la Crisis Emergente de las Universidades Federales e Itinerario para la Reforma Universitaria Brasileña", que se tomará en consideración para su análisis.

la vida y la identidad de las universidades, cuestión que parece indicar, de hecho, cómo el gobierno de Lula viene estableciendo sus relaciones con la sociedad civil. En un contexto en que los movimientos sociales, asociaciones científicas, sindicatos y centrales sindicales, todavía buscan nuevas formas de organización y de posicionamiento ante la hegemonía del tercer sector en la interlocución sociedad civil-gobierno (una herencia del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, FHC), y ante un presidente que mantuvo relaciones orgánicas con tales entidades y fue personaje destacado en el proceso brasileño de redemocratización de la década de 1980. Los acontecimientos de 2003 en el campo de la educación superior revelan una dificultad del gobierno para la realización de un debate democrático sobre la Reforma Universitaria y la gran posibilidad de una continuidad, con trazos de acentuación, del proceso iniciado en el gobierno anterior, específicamente en lo que se refiere a la educación superior.

Este artículo busca considerar esas hipótesis a través del análisis de cuatro grandes items: 1) una radiografía de la situación financiera de las universidades públicas hecha por el gobierno, 2) la propuesta de autonomía presentada para las universidades, 3) las nuevas reglas para la evaluación de las instituciones y, por último, 4) algunos conceptos más generales que están orientando la propuesta gubernamental de Reforma Universitaria, destacando el debate sobre la transformación de la educación en servicios que se realiza en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio y cuyo plazo vence en el año en curso (aunque pensamos que se prorrogará). Como base empírica se tomaron en consideración las presentaciones hechas en los dos seminarios organizados por el Ministerio de Educación y Ciencia (MEC) por medio de la Secretaria de Educación Superior (SESU)³, los pronunciamientos oficiales ocurridos a lo

³ Se trata del seminario "Universidad: por qué y cómo reformar", organizado por el MEC/SESU, entre el 6 y 7 de agosto de 2003, donde diversos intelectuales brasileños con perfiles político-ideológicos bastante diferenciados fueron invitados para exponer sus opiniones en las Comisiones de Educación del Senado y de la Cámara de Diputados sobre las reformas más necesarias para las universidades brasileñas; y del seminario internacional "Universidad XXI: nuevos caminos para la educación superior", organizado por el MEC, con la cooperación de la UNESCO, del Banco Mundial y de la ONG internacional Observatoire International des Réformes Universitaires (ORUS), que contó con 70 invitados internacionales, con el ambicioso objetivo de discutir nuevos rumbos para la universidad brasileña y para la universidad mundial.

⁴ Se tomó como referencia, especialmente, el trabajo presentado pro el ex-ministro Cristovam Buarque en la "Conferencia Mundial de Educación Superior + 5" de la UNESCO, ocurrida en París entre el 23 y 25 de junio de 2003, y presentado nuevamente en el Seminario "Universidad: por qué y cómo reformar" con el título "Universidad Global"; el

largo de 2003⁴, los textos publicados por comisiones creadas en el ámbito de los ministerios⁵ y de los procedimientos recientemente presentados.

1. LA RADIOGRAFÍA FINANCIERA

A lo largo del año 2003 muchos documentos gubernamentales se ocuparon del análisis de la situación financiera de la educación superior brasileña, especialmente de los gastos hechos con las universidades federales. El texto más ejemplar de esa radiografía fue el polémico estudio divulgado por el Ministerio de Hacienda, el 13 de noviembre, titulado “Gasto social del gobierno central: 2001 y 2002”, que indica un itinerario para una amplia reforma del gasto social en el Brasil, en el cual el modelo de financiamiento de las instituciones públicas de enseñanza superior es presentado como un gran “obstáculo” para las metas sociales del gobierno: “[...] superior al esfuerzo realizado en los países más ricos y bien superior al de los países en desarrollo” (Brasil, Ministerio de Fazenda, 2003:23).

Además, contrariamente a los datos de la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios, del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE),⁶ el documento del Ministerio de Hacienda considera que la com-

discurso pronunciado pro el Ministro en la apertura del Seminario Internacional “Universidad XXI”, además de diversos materiales puestos en circulación por la gran prensa.

⁵ Cuatro documentos merecen ser citados: 1) “Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES): bases para una nueva propuesta de educación superior”, producido por la Comisión Especial de Evaluación de la Educación Superior (CEA), presidida por José Dias Sobrinho, en agosto de 2003; 2) “La enseñanza superior en el mundo y en el Brasil –condicionantes, tendencias y escenarios para el horizonte 2003-2025: un abordaje exploratorio”, de Claudio Porto y Karla Régner, consultores de la Macroplan– Prospectiva & Estrategia, finalizado en noviembre de 2003; 3) “Reforma universitaria y enseñanza superior en el país: el debate reciente en la comunidad académica”, un informe de investigación bibliográfica sobre el tema de la reforma universitaria en el país organizado conjuntamente por el MEC y ORUS, con la coordinación de Michelangelo Giotto Santoro Trigueiro, en noviembre de 2003; 4) “Reforma de la educación superior brasileña: diagnóstico 2003”, producido por Paula Yone Stroh, Alfredo Pena-Vega y Elimar Pinheiro do Nascimento, en noviembre de 2003.

⁶ Los datos de la Investigación Nacional por Muestra de Domicilios, del IBGE de 2001, sólo disponibles en 2003, indican otra realidad: 34,4% (y no el 46%) de los alumnos de las instituciones superiores de la red pública son parte del sector 10% más rico de la población. Tratándose del sistema privado, ese porcentaje alcanza el 50%. La renta familiar de los alumnos de universidades públicas en el Brasil es menor que la de los universitarios de la red privada, pues mientras que la renta media mensual de la familia de estudiantes de las instituciones públicas es de 2.433 reales, en la privada ese valor sube hasta 3.236. Además, de cada cien universitarios del sector público, 12 están entre los más pobres, con renta mensual de 482 reales o menos. En las instituciones privadas, la proporción pasa a cinco de cada cien alumnos.

posición social de los estudiantes brasileños es un buen ejemplo de que, en el país, “los más ricos” se apropian de una gran tajada de los gastos públicos en el área social. En el caso de la educación superior “cerca del 46% de los recursos del gobierno central [en ese nivel de enseñanza] benefician sólo a individuos que se encuentran en el sector 10% más rico de la población” (2003:35). El texto considera, además, que “la canalización de gran parte del presupuesto de educación para el financiamiento de las instituciones federales de enseñanza superior reduce el monto de recursos disponibles para los demás niveles de la educación” (Brasil, Ministerio de Fazenda, 2003:35). Así, a pesar de no hacer ninguna sugerencia para reducir los pagos de intereses de la deuda externa, deduce que la enseñanza superior termina por sofocar los demás niveles de enseñanza.

La necesidad de satisfacer la creciente demanda de estudios superiores, asociada al afán de racionalizar recursos, lleva al documento ministerial a afirmar, incluso, que no deberá faltar apoyo al sector privado de la educación, pues “[...] la expansión de los préstamos a estudiantes de renta baja, con tasas subsidiadas permitirá ampliar el acceso de los estudiantes de renta baja a la enseñanza superior, con costos más bajos para el sector público, a través del FIES [programa de crédito educativo]” (Brasil, Ministerio de Fazenda, 2003:35). Basado en esta línea argumentativa, el primer paso de la Reforma Universitaria sería la edición de medidas que en un solo tiempo superasen la crisis financiera de las instituciones, provean la necesidad de ampliación de la red, pero sin gastos excesivos para la Unión. En ese mismo movimiento, la responsabilidad del acceso a la enseñanza superior y su mantenimiento es transferida, en gran medida, a la sociedad civil, como se podrá observar más adelante. Se destaca, asimismo, la centralización que rige el proceso de la Reforma Universitaria y la línea de continuidad que el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva ha mantenido con la matriz teórica, política e ideológica de FHC, en relación al Estado y la educación superior. El propio jefe de la Casa Civil, José Dirceu, advierte sobre el pesado tenor de los cambios previstos, al utilizar en una declaración a la prensa la provocativa expresión “habrá lucha de calles” para referirse al asunto.

La Propuesta de Enmienda de la Constitución (PEC 217/2003)⁷, planteada por la Diputada Federal Selma Schons (Partido de los Trabajado-

⁷ Otras propuestas alternativas de financiamiento fueron referidas por el Grupo Interministerial, pero no tomaron, por lo menos hasta el momento, un rumbo concreto: contribuciones voluntarias de ex-alumnos apoyadas en incentivos fiscales; redistribución de la Contribución Provisoria del Movimiento Financiero (CPMF), permitiendo que una parte de los recursos fuese canalizada para las áreas de salud de las instituciones públicas de enseñanza

res, Estado de Paraná, PT-PR) y por más de doscientos diputados, fue la “salida” que el gobierno encontró para incrementar recursos para la universidad. Bajo la justificación central de que se precisa ampliar las vacantes en las universidades federales y estatales⁸, y/o fortalecer los mecanismos de crédito educativo en las instituciones privadas, termina reconociéndose que cualquiera de esas medidas supone mayor inversión pública en educación superior. En este sentido, la PEC 217/2003 propone la modificación del artículo 212 de la Constitución Federal, ampliando los porcentajes mínimos a aplicarse en el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza: 25% en el caso de la Unión, Distrito Federal y Municipios, y 30% en el caso de los Estados. Determina, además, que por lo menos 75% de los recursos de la Unión deberán constituir el Fondo Nacional de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Superior, a distribuirse entre las instituciones federales de enseñanza, y que una sexta parte, como mínimo, de los recursos de los Estados será obligatoriamente gastada en el mantenimiento y desarrollo de la enseñanza superior pública en su territorio. Por último, establece que la educación superior tendrá como fuente adicional de financiamiento la contribución social (CES) –impuesta por ley a quienes detentan diplomas de grado y post-grado obtenidos en instituciones federales, estatales y municipales– para la ampliación de las vacantes y la valorización salarial de sus profesionales.

En síntesis, considerando que el gran problema del financiamiento de la educación superior es la falta de recursos públicos movilizados, actualmente, para mantener y ampliar las vacantes de los cursos superiores en instituciones federales y estatales, se propone, además de los dispositivos de vinculación de impuestos para la educación superior, la institución de un nuevo mecanismo de ampliación de recursos: la contribución social –destinada específicamente a la educación superior pública– que pagarán aquellos que fueron beneficiados por cursos superiores gratuitos que resultaron en una mejora de sus ingresos y, por tanto, de su capacidad de contribuir a la sociedad.

superior; la aprobación de una Ley de Incentivo Fiscal para la enseñanza superior –como la Ley Rouanet– ya existente en el área de cultura; la creación de Fondos Empresariales para la Enseñanza Superior, según el modelo de los Fondos Sectoriales que apoyan las investigaciones; el cambio de parte de la deuda externa por inversiones en educación y, finalmente, una de las más meditadas: la quita de la hoja de inactivos del presupuesto de las universidades federales y estatales.

⁸ Conforme consta en la justificación de la PEC, se pretende aumentar con rapidez el número de alumnos en la educación superior, invirtiendo la situación presente: del actual 29% de matrículas públicas para –por lo menos– 60% en cursos superiores gratuitos, ofrecidos por las universidades federales y estatales.

El gobierno entiende que, de ese modo, no suprime la gratuidad de los cursos superiores públicos, y viabiliza más vacantes para la red pública de enseñanza superior: “la pagarán los actuales portadores de diplomas de graduación y postgraduación ‘stricto sensu’ (magisters y doctores), en proporción variable a una renta bruta anual que se considera suficiente para caracterizar la capacidad contributiva” (Brasil, Ministerio de Fazenda, 2003:8). La CES, que podrá representar más un tributo que grave a la clase media, será recogida –en caso de ser aprobada– en crédito de la “[...] universidad o institución de enseñanza superior donde fue diplomado el contribuyente, quedando inmediatamente disponible, también en su totalidad, para el aumento de vacantes y mejora salarial de los profesionales de la educación, en un refuerzo del ejercicio de la autonomía con criterios públicos y sin mediación de ningún tipo de fundaciones derecho privado” (Brasil, Ministerio de Fazenda, 2003:9).

La propuesta de la Diputada Selma Schons, en caso de ser aprobada, generará grandes e indeseables distorsiones. En primer lugar, dicha propuesta crea la educación superior “post-paga”, negando, de esa forma, los legítimos derechos de los actuales ciudadanos que cursaron en tiempos anteriores en las instituciones públicas. Se trata, pues, de una ley retroactiva que retira derechos que ya fueron usufructuados legal y legítimamente. Además, de acuerdo con Wrana Panizzi, Presidente de la Asociación Nacional de los Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES), “en la medida en que los recursos recaudados fuesen depositados en las cuentas de las universidades de origen del diplomado, las mayores y más antiguas universidades, precisamente aquellas localizadas en las regiones mejor atendidas por la educación superior [y organizadas con economías fuertes, como los casos de San Pablo y Río de Janeiro, por ejemplo], tenderían a acaparar la mayor porción de la torta” (Panizzi 2003:10).

De este modo, las ya graves desigualdades regionales en lo que se refiere a la formación superior y a la investigación serían agravadas. Es preciso considerar, además, que a pesar que la formación estrictamente profesional tiene una enorme importancia social, es sólo una de las tantas actividades realizadas por la universidad, debiendo –incluso por mandato constitucional– necesariamente asociar la enseñanza, investigación y extensión, cuestiones que demandan elevadas inversiones impagables por los individuos. Por último, la crítica más seria que se puede hacer al cobro de esa “contribución social” reside en el hecho de amenazar a la educación en tanto un bien público instituyendo, de hecho, el fin del principio de gratuidad de la enseñanza, al transferir de la socie-

dad a una clase de individuos el compromiso del financiamiento de la educación superior. Todo lo que ello implica al financiamiento del conocimiento, de la tecnología, del arte, de la cultura, además de la propia formación profesional. Adicionalmente, este cambio constitucional consolidaría nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, restando responsabilidad al primero en el mantenimiento de la educación superior, y reforzará la diferenciación institucional, trayendo como consecuencia una profundización de la concurrencia y competitividad legalmente instituida.

2. LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA

La autonomía universitaria fue otra temática para la cual el gobierno ya presentó sus propuestas. En este caso, dos medidas diferentes pueden relacionarse, afectando distintas instituciones de educación superior. La primera de ellas fue dirigida a los Centros Universitarios, instituciones de enseñanza superior multidisciplinarios cuyos ordenamientos jurídicos vigentes –hasta diciembre de 2003– poco exigían en términos de calidad, y mucho ofrecían en términos de autonomía (en realidad, la misma autonomía de apertura de cursos prevista para las universidades). El hecho de que estos Centros no están obligados a la investigación institucionalizada, a poseer un número sustancial de profesores magisters y doctores, a un porcentaje razonable de profesores de tiempo completo, a mantener programas de maestría y doctorado, llevó a su multiplicación –obviamente a expensas de la calidad– estableciendo, por un lado, una dura concurrencia en relación con las universidades y, por otro lado, transformándose en la modalidad que trae más ventajas para el sector privado, dados los grados de autonomía administrativa y académica, y la existencia de la obligatoriedad de la investigación. El decreto N° 4914, del 11 de diciembre de 2003, del Presidente de la República, busca poner fin a esa disputa por un mercado millonario por lo menos por los próximos cinco a diez años. Asimismo, por el Decreto, los centros se transformaron en universidades, y tendrán un plazo de tres años para cumplir las exigencias legales o serán extinguidos, por lo menos de este régimen jurídico. La gran novedad del decreto reside en el párrafo único de su artículo 1º, que crea la figura de los centros de enseñanza superior en ciudades indicadas por el MEC en función de sus necesidades sociales.

El segundo mandato referido a la autonomía universitaria es de mayor amplitud: el Proyecto de Ley Complementaria 118/2003, tan divulga-

do en el “corte de luces” de 2003 por el Diputado Eduardo Valverde (Partido de los Trabajadores, Estado de Rondonia), pretende instituir la ley orgánica sobre la materia. De acuerdo con este Proyecto de Ley 118/2003, las universidades pasarán a constituir el Sistema de Instituciones de Enseñanza Superior cuyo objetivo será estimular acciones de cooperación y solidaridad entre las mismas. El proyecto prevé la creación de un Consejo Superior compuesto por representantes de las universidades públicas y particulares y por representantes del poder ejecutivo, de los docentes y los alumnos. Cabrá a ese Consejo sugerir acciones administrativas a ser implantadas por las instituciones de enseñanza y proponer modelos para la distribución presupuestaria con el objetivo de: “I. Fortalecer el Sistema de Instituciones de Enseñanza Superior manteniendo su unidad; II. Promover la integración de las políticas presupuestaria, financiera y administrativa, ajustando los procedimientos necesarios; III. Coordinar las acciones de interlocución con el Poder Público en lo que se refiere a cuestiones de orden presupuestario, financiero, administrativo y patrimonial; IV. Estimular acciones de cooperación y de solidaridad entre las instituciones del sistema; V. Establecer y ejecutar la evaluación de las universidades, disponiendo sobre los métodos, criterios y los parámetros de evaluación, así como sugerir la pérdida de status de universidad, ante la autoridad competente y; VII. Establecer criterios uniformes de convalidación de diplomas de universidades extranjeras de países con los que el Brasil mantenga tratados y acuerdos bilaterales” (artículo 17).

Para garantizar el ejercicio de la autonomía, de acuerdo con el proyecto se asegurará a la Universidad, entre otros aspectos: “elegir sus dirigentes; establecer su cuadro de personal, creando, transformando y eliminando cargos y funciones, en el límite de su capacidad presupuestaria; establecer planes de carrera y de remuneración de su cuadro de personal, en el límite de su capacidad presupuestaria; admitir, nombrar, dimitir o exonerar personal (artículo 13, incisos IV, V, VI y VII), tal lo planteado por el Ministro de Educación en la audiencia pública de la Comisión de Educación del Senado en noviembre de 2003.⁹ Además, las universidades podrán: “proponer y ejecutar su presupuesto, en conformidad con los límites establecidos por la ley presupuestaria; redireccionar los recursos provenientes del Estado y de ingresos propios, incluso

⁹ Lo arriba señalado entra en contradicción, no obstante, con el artículo 20 del Proyecto de Ley Complementaria, donde está prevista la Ley Especial que instituirá un régimen jurídico específico y planes de carrera únicos para los docentes y para el personal técnico-administrativo de las instituciones públicas de enseñanza superior.

rendimientos de capital, entre firmas, programas o categorías de gasto; gerenciar su patrimonio; recibir donaciones, herencias, legados y establecer cooperación financiera con entidades públicas; realizar operaciones de crédito y prestar garantías” (artículo 15, incisos I a VI).

Como fue expuesto hasta aquí, este proyecto de ley alcanza una serie de cuestiones sujetas a crítica, dos de las cuales merecen ser destacadas. En primer lugar, en relación a la autonomía administrativa, el Proyecto asegura a las universidades la contratación y exoneración de su personal, así como decisiones sobre su plan de carrera, remitiendo claramente al entendimiento del gobierno de que la carrera única es un obstáculo a la autonomía y la flexibilización necesaria de las universidades federales. Vale recordar que el ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira pretendía exactamente lo mismo cuando proponía la transformación de las instituciones federales de enseñanza superior en *Organizaciones Sociales* (ver Sguisardi y Silva Jr. 2001).

La segunda crítica se refiere al tipo de articulación que el gobierno establece entre la autonomía y el financiamiento, sugiriendo la necesidad de las universidades federales enfrenten la situación de crisis, en la medida de lo posible, por cuenta propia o mediante un manejo más eficaz y optimizado de los recursos que ya disponen; al tiempo que induce a las instituciones a captar otros por medio de la prestación de servicios, modificando con eso los objetivos y la identidad de la institución universitaria. El informe del Grupo Interministerial (GTI) es bastante claro en este sentido: “si, por un lado, la gravedad de la crisis emergente de las universidades está en la falta de recursos financieros del sector público, no se puede negar que, por otro lado, la crisis deviene también de las amarras legales que impiden a cada universidad captar y administrar recursos, definir prioridades y estructuras de gastos y planeamiento” (Brasil, Grupo de Trabalho Interministerial, 2003:9). Se asiste así, nuevamente, al movimiento de transferencia de deberes del Estado a las universidades, en una nítida consolidación de una matriz de Estado ya concebida en el gobierno anterior por Bresser Pereira. Con esta iniciativa jurídica, por un lado, la autonomía universitaria se vuelve una autonomía tutelada por el ordenamiento jurídico educativo y, por otro lado, la tutela se articula con las demandas de los agentes formadores del mercado, imponiendo el pragmatismo como la nueva filosofía educativa de la institución universitaria. La capacidad crítica de la universidad es substraída y puesta a remolque de un nuevo *pacto social* y del mercado controlado y reconfigurado por los dueños del capital financiero, siguiendo de este modo la exacta dirección pregonada por el Banco Mundial, el Fondo

Monetario Internacional, y la Organización Mundial del Comercio en un año clave: cuando en esta última institución se decidirá si la educación es un derecho social y subjetivo, o si será una mercancía.

Resulta necesario destacar que frente a esta “falta de recursos financieros del sector público” para enfrentar la asumida crisis de las universidades federales, a pesar que el gobierno ha mencionado la necesidad de una serie de medidas que es preciso sean tomadas algunas con urgencia y otras a mediano plazo, ninguna propuesta hasta el momento fue presentada y concretada.¹⁰ En contrapartida, sobre la posibilidad de las instituciones de disponer de mecanismos para captar recursos extra-presupuestarios, las sugerencias rápidamente se están concretando. Así, además de la ya comentada PEC 217/2003 que pretende instituir la “contribución social”, el informe del GTI señala que el MEC y el MCT elaboran una propuesta de reglamentación de las relaciones entre las universidades y fundaciones de apoyo –consideradas imprescindibles y que detentan “un gran papel en el funcionamiento autónomo de las universidades federales” (Brasil, Grupo de Trabalho Interministerial 2003:11). Dicha propuesta ya estaría en trámite en el gobierno, debiendo ser divulgada –en breve– en la forma de Decreto. En síntesis, para el equipo gubernamental, “con esos dos instrumentos –autonomía y Fundación de Apoyo– las universidades federales ciertamente dispondrían de condiciones [...] para aumentar la captación de recursos, [...] gerenciar con más eficiencia y previsibilidad los recursos que consiguieran captar” y estarán con sus problemas financieros, por lo menos en parte, “solucionados” (Brasil, Grupo de Trabalho Interministerial, 2003:14).

Por otro lado, la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP) y los Fondos Sectoriales (así como algunas Fundaciones Estaduales de Apoyo a la Investigación) vienen buscando crear condiciones propicias de financiamiento de investigaciones aplicadas, que estimulen una vinculación cada vez más orgánica entre universidad y empresa o, de forma más

¹⁰ En el informe del Grupo Interministerial están mencionadas, entre otras, las siguientes medidas de emergencia: a) calcular y superar el endeudamiento progresivo de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior-IFES junto a los proveedores, combinado con la elevación de los recursos para los costos operacionales; b) abrir concursos para cumplir las vacantes de profesores y funcionarios, originadas por dimisiones, jubilaciones o exoneraciones, no cubiertas en los últimos diez años, y para reemplazar a los profesores contratados en carácter temporario por profesores efectivos; c) garantizar nuevas vacantes, con recursos provenientes de becas de la CAPES en el país, concediendo becas de aprovechamiento y regionalización para la contratación de doctores que se desean dedicar a la docencia y reintegrando a los jubilados a las actividades de las universidades federales, mediante la implementación de un programa especial de becas de excelencia.

amplia, entre la educación superior y la economía estructurada, conforme a las orientaciones de los organismos multilaterales e instituciones/organizaciones que establecen normas para el comercio mundial. El financiamiento articulado con la autonomía de la forma propuesta por los reformadores democráticos populares, impone a la investigación la producción de una ciencia comprometida con un *pacto social* ligado a un proyecto político, por un lado, y al mercado, por el otro. La institución universitaria, en ese movimiento, termina con su cultura modificada y con ella su propia identidad, perdiendo con eso su principal perfil desde su nacimiento: constituirse como conciencia crítica de su tiempo histórico, en las variadas formas que asumió desde entonces.

3. EVALUACIÓN Y EL PACTO DE EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO

La evaluación fue, por cierto, uno de los temas más polémicos del año 2003 en el campo de la educación superior. Fue la punta de lanza de muchas políticas educativas en el gobierno de FHC. Cualquier tentativa de cambio en las reglas de evaluación implicaba la aparición de críticas difundidas generosamente por la gran prensa, especialmente cuando se trataba del Examen Nacional del Curso (“Provão”) ¹¹. Tal vez por esa razón fue el tema que mereció mucha atención del actual gobierno desde el comienzo con la instalación de la Comisión Especial de Evaluación de la Educación Superior (CEA) a fines de abril. La Comisión tenía como finalidad “analizar, ofrecer subsidios, hacer recomendaciones, proponer criterios y estrategias para la reformulación de los procesos y políticas de evaluación de la educación superior y elaborar una revisión crítica de sus instrumentos, metodologías y criterios utilizados” (Brasil, MEC, Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior, 2003:7). Fue presidida por José Dias Sobrinho y produjo el documento “Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior” (SINAES): Bases para una Nueva propuesta de Educación Superior”, donde es presentada una síntesis de los estudios realizados por los miembros de la CEA, remitiendo a la construcción de una nueva cultura de evaluación de naturaleza formativa, que afirmase en todas las instituciones públicas o privadas la conciencia de su función pública y de su compromiso político con la sociedad brasileña.

¹¹ Como se ha explicado ya en alguno de los artículos anteriores, se denomina coloquialmente “provão” al examen anual de fin de curso que se realiza en las carreras de grado a fin de evaluar el desempeño de alumnos, docentes y la institución.

Mientras tanto fueron hechas negociaciones y mucho de lo propuesto por la Comisión no fue contemplado en la Medida Provisoria 147, presentada el 15 de diciembre de 2003, la cual, de hecho, reglamentar sobre esta cuestión. La utilización de una medida provisoria para instituir las nuevas reglas y criterios de evaluación de la educación superior, hecho que sorprendió a algunos parlamentarios y provocó una reacción negativa en otros, se debió –de acuerdo al Secretario de Educación Superior del MEC, Carlos Alberto Antunes dos Santos– al hecho de que el gobierno pretendió implantar las nuevas medidas para el 2004. La Medida Provisoria (MP) revoca el artículo 3ª de la Ley 9131 de 1995 que instituye la prueba anual al final del curso de graduación (Provão) y, en su lugar, crea el Sistema Nacional de Evaluación y Progreso de la Enseñanza Superior (SINAES) para “evaluar la capacidad institucional, el proceso de enseñanza y producción de conocimiento, el proceso de aprendizaje y la responsabilidad social de las instituciones de enseñanza” (artículo 1º), en cooperación con los sistemas estatales de Educación. De acuerdo con lo previsto, la evaluación será realizada por el Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP), formándose dos comisiones con todos sus miembros designados por el Ministro de Estado de Educación: I – Comisión Nacional de Orientación de la Evaluación (CONAV), y II- Comisión Nacional de Evaluación y Progreso de la Enseñanza Superior (CONAPES).

La Medida Provisoria trazó sólo las líneas generales del sistema y un instructivo para su edición que, posteriormente, deberá discriminar con mayores detalles los procedimientos de evaluación en consonancia con un documento expuesto por el ex-Ministro de Educación, Cristovam Buarque, en la Comisión de Educación del Senado bajo el título “Sistema Nacional de Evaluación y Progreso de la Educación Superior: una nueva sistemática de evaluación de la enseñanza superior brasileña”. Si fuesen consideradas las recomendaciones propuestas en este último documento tendremos, en síntesis, los siguientes mecanismos de evaluación:

1 – El “Provão” pasa a denominarse Examen Nacional de Desempeño del Cuerpo Docente. No será más obligatorio y será aplicado dos veces durante el curso universitario: al final del primer año y del último, y sólo como muestra. Los alumnos que no fuesen seleccionados para la realización de los tests, si lo desearan, podrán hacerlo a fin de incluir la nota en su currículum o para evaluar su propio desempeño.

2 – Será creado el Índice de Desarrollo de la Enseñanza Superior (IDES) y también una comisión de evaluación formada por especialistas que irá juzgando los cuatro criterios citados en el artículo 1º de la Medi-

da Provisoria: el proceso de enseñanza (número, formación y publicaciones docentes), el aprendizaje (nota de los alumnos en el nuevo examen), la capacidad institucional (producción científica, laboratorio, acervo bibliográfico, plan de cargos y salarios) y, la mayor novedad, la vinculación del curso con la sociedad (presencia o no de contenidos abordando problemas nacionales y vinculaciones diversas con la sociedad –como residencia médica, servicios civiles, actividades de extensión, entre otros). El IDES deberá constituir un instrumento imprescindible de evaluación, y ésta un mecanismo de implantación de la Reforma Universitaria. Mucho más que ser un componente del proceso de evaluación, el IDES será un instrumento de medición del proceso de cambio de la cultura de la institución universitaria, con vistas a reforzar el proyecto político del gobierno en el área social y económica, siguiendo las orientaciones de las fuerzas de Davos, aún cuando se indique su orientación por las fuerzas de Porto Alegre.

La Medida Provisoria determina, además, que el MEC debe hacer público y disponible el resultado de evaluación de los cursos de las instituciones de enseñanza superior, conforme a su calidad institucional –satisfactoria, regular e insatisfactoria–, y que aplicará, de acuerdo a lo dispuesto, medidas punitivas en casos de calidad insuficiente. Con esa Medida Provisoria, la lógica original del SINAES se altera, en el sentido de una evaluación basada en una racionalidad coercitiva que induce a las reformas. Nuevamente, se da una continuidad con el proceso iniciado por el ministro Paulo Renato en el gobierno de FHC, reduciendo el trabajo coordinado por José Dias Sobrinho a una forma de legitimación académica de la reforma mercantil que está en curso desde mediados de la década de 1990.

Una “curiosa” novedad de la Medida Provisoria es la aplicación de advertencias, suspensión, o pérdida de mandato para el directivo de una institución pública que no cumpla el “pacto” acordado con el MEC. Tal “pacto” es, posiblemente, una referencia al “Pacto de Educación para el Desarrollo Inclusivo”, mecanismo creado por el Grupo Interministerial, mediante el cual el gobierno se propone asegurar un flujo regular adicional de recursos para aquellas instituciones universitarias que acepten cumplir metas y objetivos relativos al número de vacantes a cubrir en el ingreso a sus instituciones, tal como fueron definidos en el Escrito Público.¹²

¹² El gobierno, por intermedio del MEC, pagará a la institución contratada con base a la concurrencia pública promovida según los términos de los Escritos Públicos, un valor mensual por alumno a título de tasa escolar a lo largo del período correspondiente a su formación, y un valor adicional en el momento en que concluye el curso.

El pacto, un mecanismo inductor de directrices para la masificación de la oferta, está dirigido a la formación de profesionales de nivel superior en las áreas estratégicas identificadas como carentes de cuadros. Ninguna otra medida gubernamental hace referencia a la responsabilidad del gobierno en promover mejoras en la educación superior, destinando para la Instituciones de Enseñanza Superior (IES) públicas más puestos, mejores condiciones de trabajo y salario, en la calificación de los docentes y de los técnico-administrativos, en los laboratorios y bibliotecas, en la infraestructura física y material, entre otros aspectos. Resta preguntar: ¿quién será castigado cuando el gobierno no apruebe el presupuesto, o cuando no haya puestos suficientes para el cumplimiento del pacto?

En síntesis, el SINAES es un sistema de evaluación estatal que busca integrar varios procedimientos –internos y externos, cuantitativos y cualitativos– para el alcance de sus fines. Una vez en funcionamiento significará la asunción de nuevas reglas de entrada, de permanencia y de salida del sistema; incluso comprometiéndose a no funcionar bajo la ideología de la competencia, de la emulación y del suceso individual, no dejará de comportar una función explícitamente reguladora que podrá con facilidad –en el caso de no seguir políticas claras y satisfactorias de financiamiento para las instituciones públicas– transformarse en justificaciones para la ausencia del Estado en lo que refiere al mejoramiento de las instituciones. Por esta vía, mantendrá la evaluación bajo la misma óptica que el gobierno anterior, principalmente, en lo que refiere al control global de los rumbos de la educación, delegando en las instituciones la difícil tarea de “decidir” como responder a las expectativas gubernamentales y de la sociedad.

De antemano, atendiendo a lo que se ha propuesto hasta el momento, ya es transparente la intención de desordenar el Estado y transferir los costos y las responsabilidades de la propia evaluación a las instituciones, cabiendo al gobierno tan sólo el costo del Proceso de Evaluación Integrado de Desarrollo Educativo y de la Innovación del Área (PAIDEIA) y de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAES). Todos los demás procedimientos necesarios para efectivizar la evaluación correrán por cuenta de cada universidad, lo cual constituye un grave problema para el propio proceso de evaluación, especialmente si fuesen consideradas las extremas dificultades en materia de recursos financieros y humanos que asolan a las instituciones públicas.

Una vez más, quedan claras algunas características de esta reforma: la autonomía tutelada, la ciencia “comprometida”, la transferencia de responsabilidades del Estado a la sociedad civil bajo la forma de evaluacio-

nes pactadas, constituyendo un campo fértil para la extensión del mercado educativo bajo la hegemonía del capital financiero y la transformación de la educación superior en una filón a explotar mundialmente, organizado de acuerdo con reglas y normas de la Organización Mundial del Comercio desde el primero de enero de 2005, como analizaremos a continuación.

Por último, se debe atender a la fuerte estructuración del sistema de evaluación con vistas a la centralización de poderes, en especial a la elección de miembros de las dos comisiones que será hecha por el Ministro, sin la debida representación de las IES, lo que entra en contradicción con discusiones más amplias sobre el tema.

4. REFORMA UNIVERSITARIA Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

A lo largo del texto se trató de señalar los profundos cambios de identidad en la institución universitaria, en sus funciones sociales, y en las consecuencias que esto implica e implicará si la reforma de educación superior –que se acentúa con este gobierno– fuese implantada. En síntesis, el análisis de los documentos, declaraciones, artículos de prensa, y el ordenamiento jurídico vigente y propuesto, indican:

1) Un movimiento que no se restringe a la educación superior –pero que es más explícito en ese nivel de enseñanza– en el sentido de la transferencia de deberes del Estado hacia la sociedad civil, que constituye una forma sutil y perversa de extinción de los derechos históricamente adquiridos por los ciudadanos.

2) La tendencia de cambio substancial en el financiamiento, autonomía y, consecuentemente, en la organización de las instituciones de educación superior.

3) Los cambios de rumbo que afectan la producción de la ciencia brasileña, puesta al servicio de la producción de tecnología y de innovaciones tecnológicas, como queda claro en el nuevo papel proyectado para la Financiadora de Estudios e Proyectos (FINEP), y los rumbos que parecen tomar las Fundaciones de Apoyo a la Investigación, así como los Fondos Sectoriales.

Esos tres grandes ejes, entre otros, que orientan la reforma de educación superior en el Brasil, no constituyen una especificidad nacional, sino que son parte de un proceso de reforma educativa en todos los niveles y en el ámbito planetario, iniciado en los años ochenta, y que encontró condiciones históricas para desarrollarse en el país a partir de

la segunda mitad de la década de 1990. Así, para comprender mejor la reforma que propone el gobierno de Lula es necesario insertar ese proceso en un movimiento más amplio que discuta, entre otros temas, aspectos internacionales y los cambios de funciones de las organizaciones multilaterales, especialmente la Organización Mundial del Comercio.

La hegemonía mundial de Estados Unidos de América que se presentó de forma acentuada y explícita en las últimas tres décadas con la universalización del capitalismo, fue el centro de la temática discutida en el seminario “Hegemonía y Contra-hegemonía: los Impasses de la Globalización y los Procesos de Regionalización”, organizado por la Red sobre Economía Global y Desarrollo Sustentable, en el mes de agosto de 2003. Según el periódico *Folha de São Paulo*, del 17 de ese mes, el Seminario fue pensado como “un debate sobre la hegemonía de Estados Unidos, sus crisis y las alternativas a ella, ante lo que se considera un agotamiento del modelo neoliberal”. Con relación a los propósitos de este texto, es posible destacar algunos puntos de ese acontecimiento realizado en el Brasil pero con representativa participación internacional. Primero, la propia existencia del seminario y de sus objetivos para indicar la importancia de la comprensión de la coyuntura mundial a partir de la perspectiva de quienes se encuentran en la periferia social del mundo. En segundo lugar, pero no menos importante, es lo que expresa el propio título del seminario: la preocupación del continente latinoamericano con el devenir de las relaciones entre globalización y regionalización, en las cuales ganan importancia las negociaciones que se desarrollan en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en el Área Libre para el Comercio entre las Américas (ALCA). Por último, un tercer punto, la relación que el objeto de discusión apunta como central: la hegemonía mundial de Estados Unidos, sobre la cual ninguna conclusión más sólida se alcanzó, predominando opiniones que entraron en contradicciones. De cara a los elementos de la historia reciente, a lo sumo, puede reflexionarse sobre las tesis defendidas en la condición de hipótesis, en un periodo muy turbulento, en dirección a una forma histórica que no se sabe cómo será concretamente. Un seminario con un resultado muy positivo en lo que se refiere a las propuestas, que dieron cuenta –como revelan las afirmaciones del sociólogo Immanuel Wallerstein en el cierre del encuentro– que: “Estamos en un período de transición, cambiando para algo que no sabemos qué es. Todos saben que los Estados Unidos son el poder dominante. Sin embargo, hemos de ver el colapso”.

Es innegable que Estados Unidos, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, produjo su hegemonía mundial en el capitalis-

mo –que se acentuó después del final de la Guerra Fría en diversas formas– en el ámbito económico, político, cultural, y con relevancia en la esfera educativa y en la producción de la ciencia en todas sus áreas: productiva, bélica, etc. El idioma inglés carga en su semiótica no sólo las temporalidades históricas del Imperio Británico sino, sobre todo, el *American Accent* que, de hecho, trae consigo la hegemonía del poder bélico de Estados Unidos. Así, el seminario, aún cuando estaba “pensado como un debate sobre la hegemonía de los Estados Unidos, su crisis y alternativas a ella”, confirma el dominio americano por largo tiempo en el nivel planetario, producido de forma capilar en muchas actividades humanas que muchas veces pasan desapercibidas.

Ángela Siqueira (2003), en un excelente ensayo sobre la reglamentación del comercio de servicios en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio, muestra como tales poderes y hegemonía se produjeron y concretaron en órganos multilaterales bajo la influencia de Estados Unidos. Después de historiar como tales organizaciones se fueron realizando desde la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días, presenta la forma más consistente de regulación: la Organización Mundial del Comercio (OMC):

La Organización Mundial del Comercio da a las reglas comerciales una estructura organizacional permanente (poderes que el GATT [Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio] no tenía) y un tipo de “personería legal” disfrutada por la ONU, Banco Mundial y FMI. [...] En “el sistema de resolución de disputa” de la OMC [...] las disputas no son decididas por representantes de los gobiernos democráticamente elegidos, sino por tribunales secretos, compuestos por burócratas del comercio internacional [...] Las calificaciones para los miembros [...] incluyen experiencia en la delegación comercial de algún país o litigios legales en disputas comerciales [...] que generan integrantes con una perspectiva, uniforme, favorable al comercio (Siqueira 2003:3).¹³

Vale destacar de lo anteriormente citado los cambios ocurridos en las relaciones comerciales mundiales, comenzando por el nuevo refugio organizacional e institucional que pasa a proteger los acuerdos para la realización del valor en la esfera de la circulación de las mercancías, otrora mediada por los Estados nacionales que buscaban resguardar su historia, su soberanía y, sobre todo, su cultura y consecuentemente sus intereses. En la OMC, la forma como se organiza y consolida su racionalidad organizacional e institucional por medio de “tribunales secretos, compuestos

¹³ Referencia de la autora a la obra de Nader, Wallach y Gatt (1996).

por burócratas del comercio internacional”, la lógica orientadora es propia del *Extended Order* (fundamento central de Hayek, que sirvió de base para la histórica producción del ultraliberalismo económico que se desarrolló en el mundo a partir de la década de 1970, según el cual todas las actividades humanas deben ser reglamentadas por la Organización).

Por lo que enfatiza Siqueira (2003), la OMC y el GATT pasan a influir sobre todas las operaciones comerciales en el ámbito planetario, con grandes ventajas para los países que detentan la hegemonía, poder económico y bélico. No obstante, para los objetivos de este texto, nos interesa explorar las reflexiones de Siquiera sobre el GATT/OMC, en lo referente al sector servicios. Con detalle, escribe la autora:

El GATT/AGCS [AGCS: Acuerdo General sobre Comercio en Servicios] fue firmado por los países miembros de la OMC en 01/01/1995, teniendo como objetivo la liberalización progresiva de los servicios¹⁴, con la perspectiva de concluir las negociaciones en un plazo de 10 años (hasta el 01/01/2005). En el proceso de negociación, los países debían presentar inicialmente propuestas para la liberalización de los diversos sectores de servicios y, posteriormente, proseguir con la presentación de forma bilateral de demandas específicas (lo cual debía ocurrir hasta 30/06/2002) y, a continuación, ofertas (lo cual debía ocurrir hasta el 31/03/2003), habiendo también reuniones ministeriales periódicas, como la última en Doha, en Qatar (noviembre de 2001) (Siqueira 2003:4).

Son dignos de observación los detalles del cronograma de obligaciones de los países para la reglamentación del principio de “orden extendido del mercado” en lo referente al sector de servicios, poniendo en un lugar secundario la especificidad cultural de cada nación ante la hegemonía de los países económicamente más fuertes. La educación, como en las discusiones en curso en la OMC, podrá transformarse de un derecho social en una mercancía del sector servicios o, como dicen los economistas, en el DIII, o Departamento Económico de Servicios, el *Terciario*. Así, la educación, particularmente de nivel superior y las instituciones que la desarrollan, productos de la modernidad y construidas como derechos del ciudadano, pueden –de acuerdo a las negociaciones en la OMC con plazo de término en el primer día de 2005– volverse mercancías del sector terciario. Además, en pro de la hegemonía y poderes del Estado que quiere volverse planetario, transformando a los ciudadanos del mundo en “ciudadanos mínimos”. Como sostiene Siquiera:

¹⁴ Referencia de la autora al texto de la World Trade Organization (1995).

“Tras la firma del GAT, los países miembros de la OMC acordaron la inclusión de todos los servicios en el Acuerdo, con la frágil excepción de que aquellos que [fuesen] caracterizados como constitutivos de la autoridad gubernamental, y que no [fuesen] ofrecidos de forma comercial y no [entrasen] en competencia con uno o más proveedores de servicios.¹⁵ *Esto es, en el caso de la educación, en caso de que cualquier gobierno cobre una tasa por servicios educativos, ofrezca cursos pagos directamente, en convenios o desarrolle investigaciones y reciba remuneración –como en le caso de muchos países–, lo mismo estará ofertando servicios de base comercial y, por tanto, estaría fuera de la excepción.* Más aún, si el gobierno ofrece cursos a distancia y otros proveedores hacen lo mismo, se encuentra en concurrencia con ese otro proveedor de servicios; por tanto excluido también de la excepcionalidad” (2003:4) (la cursiva es nuestra).

En el caso brasileño resulta fundamental llamar la atención sobre la reforma del Estado, de la educación superior, y el proceso mercantil y gerencial que concretó el *Extended Order* durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso.¹⁶ La educación, un derecho social natural, según autores como Jhon Locke, por ejemplo, puede ser transformada en mercancía y transferida a la esfera de la sociedad civil en una doble y perversa privatización de naturaleza económica y política. Cuando se observaba la sumisión del gobierno anterior ante las agencias multilaterales, al punto que llegamos al final del primer semestre de 2002 gastando varios salarios mínimos de 200 reales por segundo para pagar con el superávit primario sólo los intereses de nuestra política e impagable deuda externa consolidada en un trillón 96 billones de reales, se temía por lo que pudiese acordarse en la OMC. Cuando el presidente del Banco Central, Henrique Meireles, afirma en el *Diario on Line* del 29 de octubre de 2003 que gastará 153 billones de reales en el pago de los intereses de la deuda externa, atestigua nuevamente la sumisión del gobierno al capital internacional y, una vez más, queda en primer plano si nuestros representantes –hasta el 1º de enero de 2005– firmarán o no el acuerdo que transformará la educación, específicamente de nivel superior, de derecho social en mercancía. En caso de que suceda, se trata de un atentado contra la soberanía y la cultura brasileña.

De antemano resulta necesario estar atento frente a las nuevas tendencias de la educación superior, producidas por FHC, y que parecen acentuarse con la Reforma Universitaria en curso en el actual gobierno; es

¹⁵ Referencia de la autora al texto de la World Trade Organization (1995).

¹⁶ Para mayores detalles sobre esta discusión, ver Sguissardi y Silva Jr. (2001) y Silva Jr. (2003).

preciso observar los caminos abiertos a las universidades extranjeras o universidades corporativas en la educación superior brasileña.

CONSIDERACIONES FINALES: ALGUNOS CONCEPTOS SUBYACENTES A LA REFORMA

El conjunto de cambios anteriormente expuestos, que priorizó la adopción de una reglamentación fragmentaria, presenta concepciones de fondo referidas a la sociedad contemporánea y al papel de la Universidad en ese contexto. Hasta donde nos es posible observar, dichas concepciones son tributarias de contribuciones provistas por organismos internacionales (UNESCO, Banco Mundial), de comisiones formadas en el ámbito del MEC, además de convicciones político-académicas de personajes importantes del gobierno, incluyendo las del ex-Ministro de Educación.¹⁷

En primer lugar, el conocimiento es presentado en diversos textos y discursos oficiales como algo fluctuante y permanentemente renovado o sobrepasando la obsolescencia, cabiendo a la universidad “correr detrás” de esos cambios. La sociedad globalizada, con todas las exclusiones que viene acarreado, es tomada como un hecho cuestionable, pero naturalizado. Al mismo tiempo, la producción/transmisión de conocimiento, que tiene un papel orgánico en toda construcción global, no es debidamente cuestionada. Mediante estos presupuestos, cabe a la Universidad analizarse, insertarse en esa nueva realidad, rever sus formas de organización, la relación de sus actores clave y dar un nuevo sentido a su papel. En síntesis, la Universidad debe proceder a incorporar todos esos cambios para adaptarse a la sociedad del conocimiento o de la información, presentada así como la referencia válida para el futuro de la educación superior.

Para justificar tal adhesión, algunas imágenes han sido reconstruidas. La primera que se puede destacar remite a una menor potencialidad de las universidades actuales ante los cambios que ocurren en el mundo. No se sostiene aquí que las instituciones de educación superior estén, de hecho, sintonizadas con su tiempo. Hay, por cierto, innumerables problemas a enfrentar, la mayor parte de ellos provocados por la desatención

¹⁷ Una referencia especial debe ser hecha a la participación de Marcel Bursztyjn, actual presidente de la CAPES, y del propio ex-Ministro de Educación Cristovam Buarque, en el Comité Científico del Observatoire International des Réformes Universitaires (ORUS), organización invitada por el Ministerio para producir diagnósticos sobre la Reforma Universitaria en el Brasil y para subsidiar discusiones en el “seminario Internacional Universidad XXI”. Para mayores datos sobre ORUS ver su página web: <http://www.orus-int.org>

del mantenimiento de la educación superior pública por los sucesivos gobiernos. Mientras tanto, si se adopta el análisis gubernamental, se tiene la impresión de que se está frente de una institución agotada, sin utilidad aparente en el actual contexto y que, justamente por eso, precisa ser profundamente reformada, como da cuenta el texto citado a continuación de Cristovam Buarque:

Las universidades, a comienzos de este siglo, dejaron de representar el conocimiento de punta. Ellas perdieron capacidad de garantizar el futuro suceso de sus alumnos. Ellas ya no son centro de distribución de conocimiento y no son más usadas como herramienta para unir a la humanidad. Las universidades corren el riesgo de naufragar éticamente [...] y deben entender que los cambios son necesarios (2003a).

Paradójicamente, en otros pasajes, esa misma universidad naufraga en mar revuelto, es presentada como la villana de la sociedad y como una institución que promueve las aberraciones y asimetrías del mundo contemporáneo. Nuevamente en las palabras de Buarque:

En el siglo XX, la universidad brasileña permaneció impasible y colaboró para volver al Brasil en un país dividido entre los que se benefician de los productos de la modernidad y los que son excluidos de esos beneficios. Hoy, la universidad se comporta delante de la pobreza de forma tan alienada como cuando lo hizo, en el siglo XIX, con la esclavitud (2003a).

El mismo desempleo que, por lo menos en las últimas décadas, ha sido un instrumento deliberado de la política fiscal y monetaria para asegurar la estabilidad financiera y de cambio de los especuladores globales, bajo los textos gubernamentales analizados no es más que una consecuencia directa de la política macroeconómica dictada por el resurgimiento liberal. Aparece como una consecuencia nefasta de la enseñanza universitaria desfasada, justificando la urgencia de una reforma universitaria que rescate la competencia de las instituciones de educación superior y las adapte a una realidad –dígase de pasada– vista como dada y natural.

Millones de jóvenes graduados están desempleados en el mundo. Esto es causado por el exceso de profesionales y por la rápida obsolescencia de lo que aprendieron. La universidad, mientras tanto, todavía no incorporó totalmente esa realidad. Ella ha criticado al mercado en vez de entender que esa realidad requiere nuevos campos de conocimiento y nuevos conocimientos dentro de los campos más antiguos. Por encima de todo, velocidad en el entrenamiento y reciclado de los estudiantes son prioridades básicas (Buarque, 2003a).

En este juego de construcciones simbólicas sólo aparentemente difusas, la Universidad es tomada como institución agotada, inútil o como una institución-villana que sólo atiende a la elite. No son raras las declaraciones de los miembros del equipo gubernamental, especialmente en los medios, que en una rara tentativa de indisponer a la población más pobre con los segmentos universitarios, presentan la universidad como una especie de institución deformada y distorsionada, que sólo sirve a las elites, especialmente, porque gran parte de sus alumnos provienen de las clases medias o de los segmentos mejor abastecidos de la población.

Así, la salida para la institución universitaria es una amplia Reforma “presentada ‘a los de abajo’ como una victoria de la justicia frente a los privilegios” (Leher 2003:7). Aún más, es preciso advertir que el cambio radical propuesto podrá incluso expandir el acceso y alentar la meta del Plan Nacional de Educación, con 40% del total de las matrículas de enseñanza superior en 2007 en el sistema público. Mientras tanto, trae consigo serios riesgos de pérdidas irreparables en la calidad de la formación, por lo menos, si prevalece la idea de promover la expansión a costa de un incremento significativo en la relación alumnos/docente alcanzado por medio del aumento de la dedicación docente en el aula de clases, de la inclusión de un número mayor de alumnos por promoción, con financiamientos provenientes de las contribuciones sociales y, sobre todo, gracias al esperado uso de las técnicas de enseñanza a distancia, conforme a orientaciones explícitas del Grupo Interministerial.¹⁸

Es verdad que la universidad pública alberga muchos estudiantes de los segmentos mejor provistos de la población y que es necesario buscar soluciones para superar su carácter de clase. Pero no se puede olvidar que ella cumple otros papeles, especialmente, ser el centro productor de investigación y tecnología. Promover la equidad del modo en que viene siendo señalado, podrá –además de comprometer la calidad de la formación– desfigurar y desmerecer otras funciones universitarias. Es buscar resolver un problema y crear otros de dimensiones superiores. Pues eso es lo que puede suceder si las instituciones de enseñanza superior públi-

¹⁸ Otras ideas sobre la flexibilización de la educación superior han frecuentado los medios, llevadas por interlocutores gubernamentales, apuntando a la adaptación milenaria de la universidad a la inestabilidad de la sociedad de la información o del conocimiento. Puede citarse: la revalidación periódica del diploma universitario de graduado y post-graduado; el sometimiento de los profesores universitarios a concursos periódicos para verificar su grado de actualización; la adopción de nuevos métodos de enseñanza e investigación; la flexibilización del tiempo que un profesional necesita para concluir sus estudios, la creación de universidades libres cuyos diplomas no serían reconocidas por el Estado, entre otras.

cas fuesen forzadas o hicieran pactos para expandir vacantes en cursos –sean nocturnos, consecutivos o a distancia– sin condiciones materiales y humanas para hacerlo. Sería desastroso para la Universidad sustituir los “más altos grados de conocimiento y reflexión crítica, que durante siglos la constituyeron, por las apelaciones ligeras a la adaptación de los conocimientos y las habilidades al inmediatismo del mercado y de la sociedad que privilegia o que tiene valor utilitario e instrumental” (Sobrinho, 2003:4-5). Además de esto, resulta necesario que se tome extremo cuidado y se actúe con cautela frente a la introducción de medios electrónicos de información y comunicación en la formación, pues “de hecho esos medios pueden tener gran importancia en la formulación de prácticas pedagógicas nuevas e innovadoras y en el acceso a las informaciones, pero su papel se limita al momento de difusión de los saberes y conocimientos y no al momento de la invención, de la creación y de la interrogación, que definen el proceso de formación propiamente dicho” (Chauí, 2003:14).

Así pues, no hay solución mágica posible para expandir la red de educación superior, elevar su calidad y mantener su carácter público. Mayores inversiones del Estado se constituyen en condiciones básicas. No es posible, tampoco, tratar la educación superior como pretenden los estudios del Ministerio de Hacienda, colocándola en un papel coadyuvante de los programas de ajuste fiscales, sometida a mayores recortes, con vistas al enjuague de la máquina del Estado según una de las más caras normas neoliberales, y delegando a los ex-estudiantes la tarea de mantenerla. Adicionalmente, es imposible mantener la institución universitaria como conciencia crítica de su tiempo si la reforma en curso se realiza plenamente, puesto que los cuatro pilares anteriormente referidos como orientadores de esos cambios conservadores son la puerta de apertura para una educación superior mundializada al servicio de la consolidación de un proyecto político que toma a la educación como mercancía.¹⁹

Por último, hay que destacar el método de construcción de la Reforma. Fue loable, por cierto, la iniciativa del MEC de organizar dos Seminarios a lo largo del 2003 sobre la Reforma Universitaria, es enriquecedor invitar intelectuales y organizaciones internacionales para que opinen

¹⁹ Tan sólo hoy, cuando estamos terminando este artículo, leemos en el periódico la salida de Cristovam Buarque y la asunción del Ministerio de Educación por Tarso Genro. Todavía es temprano para analizar el significado este cambio, salvo que muchas medidas de naturaleza estructural ya fueron tomadas o ya están encaminadas y que, con alguna certeza, el nuevo Ministro de Educación encontrará un campo político de difícil modificación.

sobre la cuestión. Sin embargo, es un desperdicio inadmisibile despreciar las contribuciones que diversas entidades acumularon, a lo largo de los últimos años, sobre el proceso educativo superior brasileño, incluso la contribución que fue construida para la propia elección del presidente Lula.

La Reforma Universitaria se hace necesaria, pero:

Que sea una reforma que fluya de los mitos producidos por las agencias internacionales y frente a la realidad de los desafíos puestos a la universidad brasileña aquí y ahora. No podemos eludir con la retórica dominante en los informes producidos por *experts* sensibles a las estrategias de las agencias financiadoras y a los intereses de la coyuntura internacional. Ni legitimación de los mitos del nuevo milenio, ni pragmatismo realista sin perspectiva de futuro, sino compromiso con un proyecto de Nación (Trindade, 2003:7).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL, Câmara dos Deputados (2003), *Proposta de Emenda à Constituição nº 217. Altera o caput e acrescenta três parágrafos ao art. 212 da Constituição Federal, para ampliar as fontes de financiamento da educação superior por meio do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior (Fundes) e da Contribuição Social para a Educação Superior (CES)*, 11 de diciembre.
- (2003), *Projeto de Lei Complementar nº 118. Institui a Lei Orgânica da Autonomia Universitária e dá outras providências*, 13 de diciembre.
- BRASIL, MEC, Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (2003). *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES): bases para uma nova proposta*, Brasília.
- BRASIL, MEC (2003), *Sistema Nacional de Avaliação e Progresso da Educação Superior: uma nova sistemática de avaliação do ensino superior brasileiro*, Brasília.
- BRASIL (2003), *Decreto nº 4.914 (11-12- 2003). Dispõe sobre os centros universitários de que trata o art. 11 do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, e dá outras providências*, *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 de diciembre.
- BRASIL, Grupo de Trabalho Interministerial (2003), *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária brasileira*, mimeo, Brasília.
- BRASIL, IBGE (2001), *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, Brasília.
- BRASIL (1995), *Lei nº 9.131 (24-11- 1995). Altera dispositivos da Lei n.º 4.024 de 20/12/61 e dá outras providências*.
- BRASIL, Ministério da Fazenda (2003), *Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002*, Brasília, 13 de noviembre. Disponible en <http://www.fazenda.gov.br>.
- BRASIL, Presidência da República (2003), *Decreto sem numeração (20-10-2003). Institui Grupo de Trabalho Interministerial encarregado de analisar a situação atual de crise e apresentar plano de ação, desenvolvimento e democratização das IFES*, en *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 de octubre.
- (2003), *Medida Provisória nº 147 (15-12-2003). Institui o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior e dispõe sobre a avaliação do ensino superior*, en *Diário Oficial da União*, Brasília, 16 de diciembre.
- BUARQUE, Cristovam (2003a), “Uma revolução no ensino”, en *Ensino Superior* Nº 69, disponible en <http://www.revistaensinosuperior.com.br>.
- (2003b), “Universidade global”, en Seminário “Universidade: por que e como reformar”, *Anais eletrônicos...*, Brasília, disponible en <http://www.mec.gov.br>.
- (2003c), “Discurso de abertura”, en Seminário Internacional “Universidade XXI: novos caminhos para a educação superior”, *Anais eletrônicos...*, Brasília, disponible en <http://www.mec.gov.br>.
- CHAU, Marilena (2003), “Sociedade, universidade e Estado: autonomia, dependência e compromisso social”, en Seminário “Universidade: por que e como reformar”, *Anais eletrônicos...*, Brasília, disponible en <http://www.mec.gov.br>.
- LEHER, Roberto (2003), “Reforma universitária do governo Lula: protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais”, en *Folha de São Paulo*, San Pablo, 26 de diciembre.

- NADER, R. y WALLACH, L., "GATT. NAFTA (1996), and the subversion of the democratic process", en MANDER, J. y GOLDSMITH, E. (eds.), *The case against the global economy*, San Francisco, Sierra Club, pp. 102s.
- PANIZZI, W. (2003), "Educação é bem público", en *Folha de São Paulo*, San Pablo, 23 de diciembre, disponible en <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/>.
- PORTO, Claudio y RÉGNIER, Karla (2003), "O ensino superior no mundo e no Brasil: condicionantes, tendências e cenários para o horizonte 2003-2025, uma abordagem exploratória", en Seminário Internacional "Universidade XXI: novos caminhos para a educação superior", *Anais eletrônicos...*, Brasília, disponible en <http://www.mec.gov.br>.
- SEMINÁRIO "UNIVERSIDADE: POR QUE E COMO REFORMAR" (2003), *Anais eletrônicos*, Brasília, disponible en <http://www.mec.gov.br>.
- SEMINÁRIO INTERNACIONAL "UNIVERSIDADE XXI: NOVOS CAMINHOS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR" (2003), *Anais eletrônicos...*, Brasília, disponible en <http://www.mec.gov.br>.
- SGUISSARDI, Valdemar e SILVA JR., João dos Reis (2001), *As novas faces da educação superior no Brasil – reforma do estado e mudança na produção*, San Pablo, Cortez y Bragança Paulista, EDUSF.
- SILVA JR., João dos Reis (2003), *Reforma do estado e da educação no Brasil de FHC*, San Pablo, Xamã.
- SIQUEIRA, Ângela (2003), "A regulamentação do enfoque comercial no setor educacional via OMC/GATS, en *III Seminário Nacional Educação & Poder: Tensões de um País em Mudança*, Programa de Pós-Graduação em Educação, UFF, Niteroi, 3 al 5 de setiembre, mimeo.
- SOBRINHO, José Dias (2003), "Avaliação da educação superior: valores republicanos, conhecimento para a emancipação, igualdade de condições e inclusão social", en Seminário "Universidade: por que e como reformar", *Anais eletrônicos...*, Brasília, disponible en <http://www.mec.gov.br>.
- STROH, Paula Yone, PENA-VEGA, Alfredo y NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (2003), "Reforma da educação superior brasileira: diagnóstico, 2003", en Seminário Internacional "Universidade XXI: novos caminhos para a educação superior", *Anais eletrônicos...*, Brasília, disponible en <http://www.mec.gov.br>.
- TRIGUEIRO, Michelangelo Giotto Santero (2003), "Reforma universitária e ensino superior no País: o debate recente na comunidade acadêmica", en Seminário Internacional "Universidade XXI: novos caminhos para a educação superior", *Anais eletrônicos...*, Brasília, disponible en <http://www.mec.gov.br>.
- TRINDADE, Hélgio (2003), "Por que e como reformar a universidade: mitos e realidades", en Seminário "Universidade: por que e como reformar", *Anais eletrônicos...*, Brasília, disponible en <http://www.mec.gov.br>.
- WORLD TRADE ORGANIZATION [WTO] (1995), *The general agreement on trade and services (GATS): objectives, coverage and disciplines*, disponible en http://www.wto.org/tratop_e/serv_e/gatsqa_e.htm.

LA “MERCANTILIZACIÓN” DE LA FORMACIÓN DOCENTE EN LAS LICENCIATURAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑA¹

Celso Carvalho
Ivanise Monfredini

En este texto tratamos el tema de la formación docente en las licenciaturas ante la creciente *mercantilización* de los espacios públicos y la privatización de la enseñanza superior en el Brasil, considerando las posibles relaciones entre la formación inicial y la tentativa de reconfiguración de la profesión docente inscrita en las reformas educativas realizadas durante la década de 1990. Para eso, buscamos inicialmente establecer una breve presentación de las características principales de la reforma del Estado y de la educación superior ocurridas en el contexto del gobierno de Fernando Enrique Cardoso (FHC). Seguidamente, pasamos a relacionar la orientación contenida en las políticas educativas para la formación de profesores –especialmente en lo que se refiere a la relación teoría y práctica, y al perfil profesional–, y para la enseñanza superior, particularmente en la relación entre ciencia, enseñanza y extensión, bajo la lógica del mercado.

REFORMA DEL ESTADO Y DE LA EDUCACIÓN EN EL BRASIL CONTEMPORÁNEO

En las últimas tres décadas del siglo XX vivimos un período de intensas transformaciones y modificaciones en los procesos de producción y reproducción de la vida social. Es el período que Eric Hobsbawm deno-

¹ Traducción de Germán Soprano.

minó los “treinta gloriosos años” en que Occidente vivió un intenso proceso de crecimiento económico y producción de la riqueza, y que presentaba señales de agotamiento y de incapacidad de continuidad. El llamado Estado de Bienestar social europeo, instituido en el contexto de la post-guerra y como expresión político-social del acuerdo de clases y que permitió significativos avances y conquistas sociales a los trabajadores europeos, entró en colapso. Las razones de esa crisis son objeto de diversos estudios (Harvey, 1992; Braga, 1997; Coggiola, 2002; Mészáros, 2002). Aunque estos análisis presentan diferencias notables en torno a la cuestión de los orígenes de la crisis, hay un elemento común anunciado: las condiciones de vida de los trabajadores en el mundo fueron profundamente modificadas y sus consecuencias en el plano social, político y cultural todavía están por mostrar la cara más horrenda del capital.

El capital ha respondido a las crisis de acumulación de acuerdo con las especificidades que el capitalismo ha asumido en su historia. Ellas condicionan la naturaleza y las razones de sus crisis, así como las alternativas a esas crisis. De esa forma, las condiciones para la salida política de las crisis son influenciadas por aquellas. La especificidad de la crisis de acumulación del capital con el final de la “Era de Oro” fue definida en el plano político como crisis del Estado de Bienestar Social. Como salida posible a esa crisis fue presentado e implantado un inmenso conjunto orgánico de reformas del Estado.

Datos publicados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1986 mencionaban la existencia de cerca de ochocientos millones de desempleados en el mundo. Informaban también sobre la caída de los salarios, el aumento de la precarización del trabajo, y el acceso a los beneficios de seguridad social garantizados a sólo 800 millones de trabajadores de una población económicamente activa de dos billones de personas. De esa forma, 60% de la PEA no posee ninguna forma de protección social básica (OIT, 1986).

El aumento verificado en las tasas de desempleo estructural, la reducción de las posibilidades de acceso al trabajo, las transformaciones producidas en la organización sindical y la destrucción de una serie de garantías y conquistas sociales son los resultados más visibles de esos cambios. Ese conjunto de reformas anunciadas como necesarias fue presentado y defendido en el contexto mundial por medio de una intensa acción político-institucional de las organizaciones multilaterales construidas por el capital en el período de la post-guerra, principalmente el Banco Mundial, el FMI, la OIT, la UNESCO y, en el caso de América Latina el BID, CEPAL, OREALC. Estas instituciones, en la condición de

intelectuales orgánicos del capital, fueron responsables, en el plano más amplio, por la elaboración y diseminación de ese conjunto de reformas y de sus principales directrices.

El presupuesto inicial que orientó las reformas era que las transformaciones en proceso en el capitalismo mundial no comportarían más las formas de organización creadas en el contexto inmediato de la post-guerra, o sea, el llamado Estado de Bienestar Social. Una experiencia histórica, aquella, que marcó la sociabilidad europea hasta la década de 1980, y que no poseía más viabilidad debido a la crisis fiscal y a los elevados costos resultantes de los intensos programas de seguridad y previsión social del período. Ese movimiento afirmaba la necesidad de construir nuevas formas de relación entre el Estado y la sociedad, modificando los procedimientos de gestión, captación de recursos, financiamiento y distribución del fondo público. Asimismo indicaba la necesidad de una profunda redefinición en las responsabilidades del Estado ante la sociedad civil, incluso en la educación, la salud y la previsión social.

Vale la pena destacar que la crisis del Estado fue anunciada como crisis fiscal y no como crisis de una forma histórica asumida por el capital. Tal diferenciación resulta necesaria en razón del presente énfasis del discurso reformista que anuncia que tales reformas posibilitarán al Estado direccional sus recursos hacia lo social, sin explicar que tales acciones serían posibles teniendo en cuenta que una de las caras de la reforma es la transformación de espacios organizados y gestionados por el interés público en espacios organizados o gestionados según la lógica de lo privado, con la consecuente disminución de lo público. En este sentido, es posible comprender porqué la crítica emprendida por los reformistas centra su foco en el aspecto gerencial del Estado, evitando así el debate principal, esto es, la regulación de los mecanismos de distribución y apropiación de recursos del fondo público y el papel del Estado en los mecanismos de acumulación y socialización.

Al transformar la crisis del capitalismo en crisis de una forma histórica que asumió el capital en el período de post-guerra, anunciaron la necesidad de un conjunto de políticas cuyo objetivo estaba centrado en la defensa de la austeridad fiscal y en la necesaria construcción de un nuevo pacto social. Estaba abierto, de este modo, el camino para justificar la necesidad de reformas institucionales, marcadamente la reforma del Estado y de las demás instituciones vinculadas a la atención de la salud, la educación, la seguridad social, etc.

Uno de los presupuestos centrales que orienta la estrategia de los reformistas fue subsumir el debate político al técnico o, más precisamen-

te, lo político presentado como técnico. Con eso, los reformistas trazaron una política de descalificación de sus críticos, argumentando que no planteaban soluciones técnicas para los problemas del momento.

En el Brasil tal situación adquiere mayor intensidad a partir de fines de la década de 1980 e inicio de la década del 1990. El debate sobre la reforma del Estado, en nuestro caso, se dio a partir de una falsa dicotomía: la confrontación entre lo “viejo” y lo “nuevo”. Sobre esa falsa dicotomía el debate fue construido y los defensores de la reforma del Estado fueron asumiendo sus posiciones. Para estos, lo “viejo” era entendido como el Estado que fue construido y moldeado en la llamada “era Vargas”: Estado interventor, regulador y responsable por el control de una significativa parcela del sector productivo, fundamentalmente, en los sectores de la industria de base. Lo nuevo fue presentado como el “Estado mínimo”, producto de las nuevas demandas de un mundo cada vez más globalizado, que exigía gran capacidad de “adecuación” a las exigencias planteadas por el desarrollo económico-social de un capitalismo que no poseía más fronteras y que caminaba rápidamente hacia la superación de las tradicionales formas de representación de la nacionalidad. En un mundo en que las grandes corporaciones eran anunciadas como “apátridas”, que poseían ramificaciones e intereses distribuidos por todo el mundo, en que la circulación del capital posibilitaba que la composición accionaria de esas corporaciones fuese presentada como un intenso conjunto de socios de las diferentes nacionalidades –esto es, en que la propiedad pasaba a adquirir carácter universal–, el Estado no podría ser más un agente que impide esa funcionalidad; al contrario, debía ser un agente que incentive y facilite el proceso. Todas las formas de impedimento y obstáculo a la circulación sólo concurrían para el aumento final de los productos y para la pérdida de competitividad de las naciones. Un mundo globalizado y sin fronteras económicas posibilitaría a todos no sólo el acceso a productos y servicios más baratos y de mejor calidad, sino también obtener créditos más baratos. De esa forma, el discurso acerca de la globalización de la economía y la liberalización de los mercados de producción y consumo pasaron a ser parte de la agenda política brasileña.

El inicio de la década de 1990 está marcado por el ascenso de Fernando Collor de Melo. El intenso programa de privatización de los bienes públicos iniciado en ese momento se dio en un contexto de fuerte debate ideológico, pero también de intensa fragilidad de los movimientos sociales, principalmente del movimiento sindical. El ascenso político de Collor es también el momento del agravamiento de la crisis económica, del aumento de la inflación y de las tasas de desempleo. En ese con-

texto, en el que el discurso y la imposición autoritaria también se hicieron presentes, la falsa dicotomía entre lo "viejo" y lo "nuevo" fue ampliamente difundida y defendida por las fuerzas políticas que sustentaban al gobierno.

Mientras tanto, a medida que avanzaba el gobierno de Collor de Melo, se agravaron contradicciones e intereses diversos que imposibilitaron su continuidad, abriendo condiciones para que las diferentes fuerzas sociales de la oposición, sumadas a aquellas de quienes vieron sus intereses contrariados y prefirieron abandonar a su antiguo aliado, crearan las condiciones políticas para el fin del gobierno. Ahora bien, aunque Collor fue apartado del poder, el proyecto iniciado en su gobierno no fue abandonado. El corto gobierno de Itamar Franco consolidó posiciones y propició la rearticulación del proyecto de reformas. La articulación de las fuerzas políticas en torno a la candidatura de Fernando Henrique Cardoso representó, sobre nuevas bases, la posibilidad de realización de las reformas, ahora no sólo dotadas de su lógica económico-social sino también "legitimadas" por el estatuto técnico-intelectual atribuido por la gran prensa a los liderazgos políticos de la socialdemocracia representada por el PSDB. En su discurso de despedida del Senado Federal, el presidente electo hizo un balance de nuestra historia reciente y anunció las directrices que orientarían sus acciones. Para FHC,

estas elecciones ponen [...] un punto final en la transición. Después de dieciséis años de marchas y contramarchas, la 'apertura lenta y gradual' del ex-presidente Geisel parece finalmente llegar al puerto seguro de una democracia consolidada, y aquí hablo más como observador de la historia reciente que como presidente electo. ¿Es un edificio acabado esta democracia? Ciertamente no. Hay una agenda de reformas políticas que no se agotó en la cuestión del sistema de gobierno. Tendremos que encaminar esas reformas, hasta para compatibilizar la opción presidencialista del electorado con los requisitos de legitimidad y eficacia de las instituciones representativas. Cuando digo que la transición llegó a buen término, no me refiero, por lo tanto, a las instituciones. Me refiero, en primer lugar, al enraizamiento de la democracia en el suelo firme de la sociedad brasileña (Cardoso, 1994).

Consolidada la democracia, pero no las instituciones responsables por su mantenimiento, cabría al nuevo gobierno la tarea de realizar las reformas necesarias. En el plano político FHC asumía su elección como el desenlace de una época y se atribuía la responsabilidad por la institucionalización de la democracia en el plano económico-social. La tarea no era menor. Según FHC "la instauración de una verdadera democracia

económica y social supone que la acción del Estado se vuelva efectiva para las mayorías menos organizadas o no organizables: los consumidores, los contribuyentes, sobre todo los pobres y los excluidos” (Cardoso, 1994). Los “descamisados” de Collor de Melo asumían nuevamente el papel de protagonistas sociales del nuevo gobierno. La estabilización de la economía y un nuevo modelo de desarrollo son enarbolados como condiciones esenciales para el rescate de la ciudadanía millares de brasileños. A partir de esa perspectiva son anunciadas las cuestiones centrales a enfrentar, entre ellas, la reforma del Estado. FHC anuncia la necesidad de instituir nuevas formas de organización del Estado en el contexto de un nuevo paradigma productivo. Según él,

en el ciclo de desarrollo que se inaugura, el eje dinámico de la actividad productiva pasa decididamente del sector estatal al sector privado. He repetido hasta el hartazgo, pero no me cuesta insistir: esto no significa que la acción del Estado deje de ser relevante para el desarrollo económico. Continuará siendo fundamental, pero cambiando de naturaleza. El Estado productor directo pasa a segundo plano. Entra el Estado regulador, no en el sentido de distribuir reglas y favores especiales a diestra y siniestra, sino de crear el marco institucional que asegure plena eficacia al sistema de precios relativos, incentivando así las inversiones privadas en la actividad productiva. En vez de sustituir al mercado, se trata, por tanto, de garantizar la eficiencia del mercado como principio general de regulación (Cardoso, 1994).

Las bases para la reforma del Estado estaban dadas. El senador se despedía y entraba en escena el presidente. Para dar cuenta de sus objetivos, Fernando Henrique designó en el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado (MARE) a Luiz Carlos Bresser Pereira, que juntamente con otros ministros oriundos del campo académico –como Pedro Malan y Paulo Renato– presentaban a la nación los nuevos paradigmas que direccionarían las políticas del gobierno. El inicio del gobierno de FHC está marcado, entre otras cuestiones importantes, por el anuncio del fin de un ciclo iniciado con la Nueva República en 1984, constituido por el proceso de transición del régimen autoritario a la democracia. Resuelto el problema político, la elección de FHC legitimaba el proceso. Se trataba, entonces, de encaminar las cuestiones en el sentido de la resolución de cuestiones estructurales que impedían la estabilización de la economía y la consolidación de un ciclo de crecimiento económico sustentable.

El inicio de ese proceso ocurre en el primer año de gobierno con el anuncio del Plan rector de la reforma del aparato del Estado, de Bresser

Pereira. No obstante, el gobierno realizó seminarios con el objetivo de debatir las líneas directrices de la reforma, marcados por la presencia de gran número de liderazgos políticos e intelectuales, creándose así la imagen de un intenso debate, acciones originadas en el Poder Ejecutivo que trataban de instituir por medio de medidas administrativas –en la mayoría de las veces ni siquiera debatidas en el Congreso Nacional– aspectos significativos de la reforma. Dicha acción terminó siendo el patrón de conducta del gobierno de FHC en su diálogo con la sociedad. Las discusiones realizadas terminaron volviéndose más un medio de legitimación de lo que se pretendía instituir que un medio de establecer consensos sobre las líneas directrices. En este sentido, es importante resaltar que las acciones del gobierno de FHC no pueden ser analizadas como mera subordinación a las exigencias de reformas impuestas por las agencias multilaterales, sino como expresión de la acción orgánica de un grupo de intelectuales que –a partir de sus actividades académicas– fueron personajes importantes en la construcción de las estrategias y las directrices de las agencias multilaterales. Eran acciones que instituían, en el caso brasileño, las directrices que gran parte de los miembros del gobierno de FHC venían defendiendo desde un cierto tiempo atrás en su pasaje por las instituciones. Era falso el debate que pretendía establecer una relación de imposición externa como forma de institución de las reformas en el plano interno. Las acciones internas extraían su organicidad justamente en razón de la participación de sus ejecutores en el establecimiento de las directrices generales.

Todas esas cuestiones ayudan a explicar cómo el discurso de la burguesía, aun cuando es un discurso de clase, termina siendo asimilado socialmente como un conjunto de acciones pretendidamente dirigidas para el bienestar de toda la sociedad. Este un importante elemento a considerar en el proceso de legitimación de las reformas emprendidas por el gobierno de FHC. Todos los medios antes mencionados fueron accionados creándose, en cierto momento, la supremacía de una única forma de pensar las reformas.

Contando con la inmensa simpatía de los medios de comunicación, de importantes sectores del empresariado, y aun legitimado por sectores de la universidad, el gobierno de FHC –a través del ministro Bresser Pereira– presentó al país su receta en busca de la llamada modernización y la eficiencia de la administración pública: la Reforma Gerencial. Incorporando el discurso de los sectores más conservadores del país, fue provocada una intensa campaña con el objetivo de transformar las conquistas sociales obtenidas después de duros embates en el proceso de la cons-

tituyente de 1988 en el elemento central de la crítica emprendida por los reformadores. Bresser afirmaba la necesidad de dotar a la administración pública de mayor flexibilidad. Utilizaba el Régimen Jurídico Único de los Funcionarios (RJUF) como uno de sus argumentos principales para mostrar la necesidad de la reforma. Para él, el RJUF no permitía al Estado disponer de los funcionarios públicos de la forma requerida y exigida por las nuevas condiciones impuestas por la realidad económica. La descalificación de los funcionarios se volvió una presencia constante en los discursos del ministro, en los medios de comunicación en general, en el discurso de los empresarios, y también de diversos intelectuales. La premisa básica era que la eficiencia existente en el sector privado se servía de la gran flexibilidad que el sector poseía, adaptando su esquema de funcionarios a las nuevas exigencias de la producción.

En ese presupuesto se buscó basar la defensa de la tesis del fin del RJUF y la creación de diferentes categorías de funcionarios públicos. Estos serían establecidos a partir de la institución en la esfera pública de diferentes sectores, a saber, el núcleo estratégico del Estado, las actividades exclusivas del Estado, los servicios no exclusivos o competitivos, y la producción de bienes y servicios para el mercado. Pero como no alcanzaba con tales cambios, era necesaria la adopción de medios más flexibles de gestión del Estado y para eso anunciaba la necesaria creación de las “organizaciones sociales”, que serían responsables por la prestación de servicios hasta entonces a cargo del Estado. Llamó a ese proceso “publicização”², permitiendo a las “organizaciones sociales” una doble situación: mantendrían vínculo con el Estado, cediéndoles los funcionarios necesarios para sus actividades; por otro lado, como serían constituidas como entidades de derecho privado no estarían sometidas a las reglas generales que orientan las acciones del aparato estatal. En síntesis, en el caso de los funcionarios públicos, lo que se objetivaba era la creación de diferentes regímenes jurídicos dentro del Estado, el mantenimiento de la estabilidad sólo para las carreras consideradas vitales para el funcionamiento del Estado, cambios en el sistema de previsión social de los funcionarios, la creación de medios más flexibles de prescindencia de los funcionarios, y la posibilidad de ponerlos en disponibilidad en plazos menores a los previstos por el servicio normal y proporcionales a su tiempo de dedicación. Todas las modificaciones inherentes a la carrera del funciona-

² “Publicização” es un neologismo que, en el sentido atribuido por los reformadores, refiere al acto de “hacer público”. Para la interpretación que dieron a esa categoría los críticos de la reforma, véase *infra*. (NT)

rio público buscaban modificaciones en su constitución, hecho que generaba en los reformadores una intensa crítica a toda la estructura jurídica del país, pues transformaba en derechos constitucionales aquello que debía ser objeto de ley ordinaria. En este punto, la confluencia de las ideas del gobierno, del sector privado, de las agencias multilaterales y de ciertos sectores de la universidad, eran parte constitutiva del discurso que objetivaba la transformación del debate sobre las reformas en la expresión de un pensamiento único.

Trazadas las implicancias dadas por el RJUF y apuntadas las medidas necesarias para su modificación, los propósitos del MARE buscaban establecer las nuevas bases sobre las cuales el Estado gerencial debía constituirse. Una cuestión importante en el proyecto de reforma del Estado era el establecimiento de un nuevo perfil y su participación e inserción en el proceso productivo. Partiendo del supuesto de que la crisis del Estado era de naturaleza fiscal –factor que disminuía profundamente la capacidad de mantenimiento de las inversiones públicas en los niveles exigidos para el establecimiento de un nuevo ciclo de crecimiento económico, además de dificultar la realización de las políticas sociales propuestas por el gobierno–, la propuesta reitera la necesidad de recomponer el fondo público y la autonomía financiera del Estado. La tesis de un Estado rígido (que desperdiciaba sus recursos, que no poseía flexibilidad en sus acciones, que mantenía un número significativo de empresas que no eran parte de los atributos del Estado y que serían mejor gerenciales por la iniciativa privada dotada de mayor eficiencia y capacidad gerencial), aliada al discurso de que el Estado debería concentrarse sólo en sus actividades básicas (como salud y educación), formaron un proyecto de reforma que justificaba el intenso programa de privatización.

En relación con la educación, los cambios realizados por el gobierno fueron intensos. En el caso de la enseñanza superior fue establecido un modelo que permitió la diversificación de las Instituciones de Enseñanza Superior (IES), al tiempo que abrió un espacio para una intensa mercantilización de la actividad educativa. Aprovechando una disposición presente en la Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), el gobierno, por medio del Decreto 2207/97, estableció las bases para la constitución de diferentes modelos de IES, a saber, Universidades³, Centros Universi-

³ Art. 5º: Las universidades, de acuerdo a lo dispuesto en el art.207 de la Constitución, se caracterizan por la indisociabilidad de las actividades de enseñanza, investigación y extensión (Decreto 2207/97).

tarios⁴, Facultades Integradas, Facultades e Institutos de Educación⁵. Esa medida contempló antiguas reivindicaciones del sector privado, pues estableció que sólo las Universidades estarían obligadas a mantener la estructura de enseñanza, investigación y extensión. La diferenciación acentuaba la ya limitada producción de investigación en las IES privadas, transformándolas en espacios volcados sólo a la enseñanza, con consecuencias de lo más diversas. En esas instituciones los profesores son en su gran mayoría contratados por hora/clase, sin posibilidad de participar de la realización de investigaciones y actividades de formación. El decreto 2207/97 también contribuyó a acentuar la diversidad y heterogeneidad de las IES brasileñas, agravando en el sector privado el carácter mercantil de la educación y la transformación de los alumnos en clientes. Ese proceso se volvió más explícito en uno de los puntos centrales de la reforma: la cristalización de la educación como un bien económico, esto es, dejó de considerarse como un bien público e inversión política y social.

Otra cara de la reforma de educación superior puede verificarse por medio de las directrices curriculares de los cursos de grado. La lógica que las orienta está centrada en el desarrollo de las competencias y en garantizar las condiciones de empleabilidad. Se establece, así, una relación donde la centralidad de la ciencia y la tecnología es intensa en la forma-

⁴ Art. 6º: Son centros universitarios las instituciones de enseñanza superior pluricurriculares, alcanzando una o más áreas de conocimiento, que se caracterizan por la excelencia de la enseñanza ofrecida, comprobada por la calificación de su cuerpo docente y por las condiciones de trabajo académico ofrecidas a la comunidad escolar, en los términos de las normas establecidas por el Ministerio de Estado de Educación y Deporte para su acreditación (Decreto 2207/97).

⁵ Los Institutos Superiores de Educación fueron objeto de legislación específica. La Resolución CPNº1, del 30 de septiembre de 1999 del Consejo Nacional de Educación, que estableció sus finalidades:

Art.1º Los Institutos Superiores de Educación, de carácter profesional, destinados a la formación inicial, continua y complementaria para la docencia en educación básica, pudiendo incluir los siguientes cursos y programas:

I – curso normal superior, para licenciatura de profesionales en educación inicial y de profesores para los primeros años de la enseñanza básica;

II – cursos de licenciatura destinados a la formación de docentes de los años finales de la enseñanza básica y de la enseñanza media;

III – programas de formación continua, destinados a la actualización de profesionales de la educación básica en los diversos años;

IV – programas especiales de formación pedagógica, destinados a los diplomados de nivel superior que deseen enseñar en los años finales de la enseñanza básica o en la enseñanza media, en áreas de conocimiento o disciplinas de su especialidad, en los términos de la resolución CNE Nº 2/97.

V – formación de post-grado, de carácter profesional para la actividad en educación básica.

ción de carácter humanista. El discurso de la empleabilidad mezcla la presencia de pedagogías orientadas por la lógica del "saber ser".

El Estado gestor asume su expresión en la educación por medio de la creación de sistemas de evaluación. En el caso de la educación superior, el Examen Nacional de Curso es presentado como el instrumento capaz de verificar la calidad de la enseñanza ofrecida, posibilitando al gobierno un instrumento para el establecimiento de medidas de corrección. Una vez más, se reafirmaba el principio directriz de las reformas en el sentido de permitir el avance del sector privado, aunque sometido a la posibilidad de control del sector público.

En el itinerario trazado por el gobierno de FHC para la reforma del Estado brasileño toda la construcción lógico-conceptual se vuelve necesaria. Conceptos como "organizaciones sociales", "publicizacão", "propiedad pública no estatal" y otros, pasaron a ser debatidos por la gran prensa y por los actores políticos próximos al gobierno. El objetivo era diseminar la tesis de que la reforma del Estado, con base en esa nueva forma de ser y de gestionar el interés público, propiciaría enormes ganancias para toda la sociedad. Como ya fue mencionado anteriormente, las críticas hechas a las propuestas de reforma del Estado fueron, en su gran mayoría, objetivo de una estrategia política que tenía en la descalificación de sus críticos su forma de realización, impidiendo, así, que el debate calificado pudiese ocurrir. En la base de la descalificación de los críticos estaba la tesis de que lo que estos formulaban era, en verdad, críticas de carácter ideológico desprovistas de argumentación técnica, y orientadas más a garantizar los privilegios acumulados en el tiempo. La búsqueda de la tecnificación del debate político aliada a una concepción neo-pragmática de comprender los intereses del Estado, así como el establecimiento de nuevos límites sobre la relación entre los intereses públicos y privados, definieron las acciones desencadenadas en el sentido de justificar la necesidad y los caminos seguidos por la reforma del Estado.

De forma amplia, el conjunto de medidas ejecutadas en el contexto de la reforma del Estado producían una situación donde el espacio público era disminuido y, al mismo tiempo, se transformaban las actividades del Estado en actividades definidas y administradas según la lógica del sector privado. Ocurrió, así, un significativo avance de este sector sobre los espacios anteriormente administrados según la lógica de lo público, pero eso no impidió que ese avance se diese a partir de una serie de normas y reglamentaciones efectuadas por el Estado. De manera que, la capacidad del Estado de controlar y gerenciar políticas y acciones en los más diversos sectores de la actividad económico-social fue manteni-

da. Dicho movimiento, sin embargo, fue acompañado por la disminución de la capacidad de intervención del Estado debido a la transferencia a la iniciativa privada de control sobre esferas hasta entonces de responsabilidad del sector público. El estado gestor se presenta sustituyendo al Estado proveedor. En ese pasaje, importantes cuestiones relativas al mantenimiento de derechos sociales históricamente consagrados son profundamente afectados. En el caso específico de la educación superior pública, tal perspectiva acentuaba claramente el refuerzo de la tendencia de su mercantilización y privatización mediante la restricción de acciones del espacio público y el crecimiento del espacio privado.

Las propuestas de Bresser Pereira de transformar el Estado en una agencia prestadora de servicios asociada con el sector privado fueron objeto de una amplia resistencia en el parlamento y en importantes sectores de la sociedad civil organizada. Del proyecto original se debe destacar principalmente la resistencia y consecuente derrota sufrida por el gobierno en su intento de transformar importantes instancias públicas en “organizaciones sociales”. En el mismo sentido, conceptos como “publicização”, que en las palabras de Francisco de Oliveira no pasaba de ser un puro silogismo, pues lo que ya es público no puede ser “publicizado”, tampoco alcanzó el éxito deseado por los reformistas. La tentativa de modificar el Régimen Jurídico Único tampoco obtuvo los resultados esperados, pues fue objeto de una intensa resistencia con una larga huelga de los funcionarios públicos, destacándose particularmente la huelga de los profesores y funcionarios de las Universidades Federales. Pero esto no significa que el gobierno haya sido derrotado. Por el contrario, hubo una intensa transformación en la forma de ser y actuar del Estado brasileño y también de la sociedad civil.⁶

Después de ocho años de gobierno de FHC, las relaciones entre el sector privado y los intereses públicos se estrecharon. Las políticas sociales pasaron a estar regidas por la lógica e intereses de lo económico. El gran definidor de las políticas sociales pasó a ser el Ministerio de Economía. Las relaciones del Banco Central con el llamado mercado nunca fueron tan próximas. El gobierno privatizó prácticamente todo, creó las agencias nacionales de regulación⁷ para que los intereses privados guíen

⁶ Al respecto, puede consultarse Silva Jr. (2003).

⁷ Las agencias reguladoras federales fueron creadas por el gobierno de FHC, inspiradas por la experiencia internacional, como entes públicos dotados de autonomía en relación al Poder Ejecutivo. Para su creación en estos moldes fue importante la actuación del Congreso y del Consejo de la Reforma del Estado, órgano consultivo ligado al Presidente de la

los destinos de esas agencias, imponiendo a la sociedad la obligación de cargar con los costos de la crisis energética de 2001 cuando pagó por una energía que no consumió, mientras que las empresas recibieron por un servicio que no prestaron. Tal vez sea esta situación la que mejor refleja el espíritu de la reforma del Estado emprendida durante la gestión de FHC.

Un aspecto importante a considerar reside en el hecho de que la materialización de las reformas educativas, como producto de las modificaciones en la estructura jurídica, necesita ser verificada en los espacios en que ellas efectivamente se dan, esto es, en las escuelas. En este sentido, el proceso de diversificación de las IES en un nuevo contexto de significativo avance del sector privado puede estar favoreciendo la efectivización en esas instituciones de una mayor aceptación de los postulados de las reformas, es decir, en los espacios educativos privados. La aceptación de tesis como la mercantilización de la educación puede encontrar en los profesores de esas instituciones mayor consenso. Este aspecto adquiere significativa importancia teniendo en vistas el hecho de que esas instituciones son cada vez más representativas en la formación de profesores. Estaríamos así ante un proceso de transformación de los profesores formados en esas instituciones como agentes que potencialmente diseminan e implementarían la reforma en la institución escolar.

Un relevamiento sobre las IES que ofrecen esta formación en la ciudad de San Pablo, indica que el 90% de las licenciaturas son ofrecidas por la Enseñanza Superior Privada (ESP)⁸:

República. Con el nuevo gobierno federal puesto en funciones en enero de 2003, el Ejecutivo comenzó a demostrar discordancia respecto del modelo adoptado, considerando que las agencias gozan de autonomía excesiva, que les permite inclusive asumir la formulación de la política para el sector de su actuación, haciendo inviable su control por parte del Ejecutivo (Pacheco 2003).

⁸ Resulta necesario informar que la delimitación en la ciudad de San Pablo y en las licenciaturas tiene como base los primeros análisis realizados en el ámbito de las investigaciones: Monfredino, Ivanise: *La práctica profesional docente en las escuelas estatales paulistanas. La profesión docente aprendida por medio de la práctica profesional de docentes de 5º a 8º años de la enseñanza pública estadual paulista*; Carvalho, Celso: *El trabajo educativo en el contexto de las reformas de enseñanza media en la década de 1990*, desarrolladas en el ámbito del Programa de Post-Graduación en Educación –Maestría en Educación– del Centro Universitário Nove de Julho. Consideramos sólo las licenciaturas en lengua portuguesa, matemática, ciencias, historia, geografía, educación artística y educación física, disciplinas que componen el Núcleo Común en las series finales de enseñanza básica en el estado de San Pablo. Conf. Resolución SE N°4 del 15 de enero de 1998.

Licenciaturas en la ciudad de San Pablo

Licenciatura	Cantidad	IES públicas	IES privadas
Ciencias	06	-	06
Ciencias Ambientales	02	-	02
Biología	04	-	04
Educación Artística	12	04	08
Arte y Cultura Fotográfica	01	-	01
Arte y Tecnología	01	-	01
Artes Escénicas	05	02	03
Artes Plásticas	10	03	07
Artes Visuales	03	-	03
Educación Física	25	01	24
Geografía	12	02	10
Historia	17	02	15
Portugués*	52	02	50
Letras**	42	04	38
Matemática	32	02	30
TOTAL	224	22	202
	100%	9,8%	90,2%

* Con excepción de dos cursos de la relación, las IES ofrecen el curso de Portugués y un complemento. Por ejemplo: Portugués y Español, Portugués e Inglés y las respectivas literaturas.

** Consideramos los cursos ofrecidos como Letras y aquellos cuyo complemento hace alguna referencia al Portugués. Por ejemplo: Letras – Portugués o letras – Portugués/ Español y las respectivas literaturas.

Fuente: BRASIL/INEP/MEC: Catastro de las Instituciones de Educación Superior. Educación Superior. Cursos e Instituciones. Datos recogidos al 18/08/04 y organizados por los autores.

La formación en las IES reorganizadas por criterios de mercado ¿reproducen las orientaciones contenidas en las políticas de formación de profesores? El hecho de que la formación inicial en las licenciaturas ocurra principalmente en la Enseñanza Superior Privada (ESP) ¿tiene consecuencias para la configuración del campo profesional?

En lo que sigue del texto presentamos la orientación contenida en las políticas educativas para la formación de profesores, especialmente en lo que refiere a la relación teoría y práctica, al perfil profesional y, seguidamente, establecemos algunas relaciones entre estas orientaciones y las características de la ESP en el Brasil, indicando que la tendencia hacia la formación inicial de profesores en ese ámbito, probablemente, se concreta tal cual es puesta en las orientaciones contenidas en las políticas de formación de profesores.

El objetivo es contribuir con el debate, e indicar la importancia de los estudios e investigaciones que procuren comprender la formación del profesional licenciado en la especificidad de los procesos formativos que ocurren en las instituciones formadoras, considerando la actuación de unos sujetos que, orientados por diferentes proyectos pedagógicos, establecen prácticas diversas mediadas por la regulación del Estado –esto es, de acuerdo a la legislación y la evaluación de la enseñanza superior– y por el mercado.

LAS POLÍTICAS DE FORMACIÓN DOCENTE COMO REALIZACIÓN CONTRADICTORIA DE LA PROFESIÓN: VALORIZACIÓN POR LA FORMACIÓN Y PÉRDIDA DE CONTROL SOBRE EL PROCESO DE TRABAJO

Al analizar los presupuestos contenidos en las políticas educativas⁹ en lo referido a la formación del alumno de enseñanza básica y del profesor que actúa en este nivel de enseñanza, se constata que indican contradictoriamente la valorización del profesional –una ideología del profesionalismo (Popkewitz, 1997)– y, al mismo tiempo, implican elementos que podrían contribuir en el cotidiano de la escuela a la pérdida del control del docente sobre su trabajo. Entre estos elementos se destaca la fundamentación en el pragmatismo que orienta la reforma educativa a lo largo de la década de 1990 (Silva Jr., 2002).

Parecen configurarse compromisos diferenciados y contradictorios, específicamente en relación con el trabajo de los profesores de 5^o y 8^o años. Por un lado, debe enseñar contenidos específicos de las disciplinas y buscar garantizar la apropiación por los alumnos de conocimientos científicos, artísticos, culturales, considerados socialmente relevantes para el ejercicio de la ciudadanía. Por otro lado, en su práctica educativa debe atender a la diversidad étnica, social, cultural, de género física garantizando la formación para una ciudadanía y educación inclusiva. Y, al mismo tiempo, atender que la enseñanza de las disciplinas escolares se orienta por las habilidades y competencias básicas que componen toda organización curricular para este nivel de enseñanza, como son la lectura y la escritura.

Para el profesor de 5^o y 8^o estos elementos combinados pueden indicar cambios significativos en sus prácticas profesionales en su relación con el campo de conocimiento disciplinar del currículum escolar, así

⁹ Consideramos para la realización de esta parte del texto los siguientes documentos: Ley 9394/96 de Directrices y Bases de la Educación. Informe CNE/PC 009/2001. Informe CNE/CP 27/2001 y Resolución CNE/CP1 del 18/02/2002. Política de la Secretaría Estadual de Educación del Estado de San Pablo y Pla Estadual de Educación del Estado de San Pablo.

como en la relación entre los profesores de diferentes disciplinas escolares. Esta relación exige que el profesor “conciba el conocimiento como parte de una red de significados envolviendo tanto las relaciones construidas entre las diversas áreas así como las producidas al interior de cada una”¹⁰; y, al mismo tiempo, que el currículo debe ser organizado con el objetivo de que el alumno desarrolle prioritariamente las habilidades de lectura y escritura. Contradictoriamente, tal directiva parece reducir la potencialidad contenida en los conocimientos científicos de las disciplinas específicas fundamentales para el ejercicio de la ciudadanía. El compromiso con la adquisición de la lectura y escritura puede, en la práctica cotidiana de la escuela, descentrar el foco de la apropiación por parte de los alumnos de los conocimientos y contenidos específicos de las disciplinas, consensuados para una determinada sociedad –aun cuando no alcancen por sí mismos para que el alumno complete el proceso de socialización escolar–, transformando estos conocimientos en instrumentos diversificados para la adquisición de la lectura y la escritura. Incluso aún cuando se reconoce la importancia del dominio de la lectura y la escritura, el conocimiento considerado socialmente relevante queda reducido a una función de apoyo.

Como prácticas sociales, las políticas educativas para la enseñanza básica parecen condensar, en esta aparente contradicción, el horizonte de posibilidades puesto para la formación humana en el capitalismo universalizado. La literatura producida a lo largo de la última década del siglo XX trató exclusivamente esta cuestión mostrando como por medio de la reforma se articulan los discursos en torno a la necesidad de cambios en la esfera educativa para garantizar la competitividad y el desarrollo. La implementación de estos cambios en el Brasil fue orientada principalmente por la UNESCO, de acuerdo a “la formación de la moderna ciudadanía y la competitividad internacional de los países” (CEPAL/OREALC 1992:125). La formación humana es orientada por el trabajo abstracto necesario para la reproducción y ampliación del capital en la fase actual:

“[...] frente al rígido espíritu jerárquico habrá que impulsar la autonomía individual, la capacidad de innovar, de renovarse, de crear y participar, condiciones esenciales para el ejercicio de la ciudadanía y el rendimiento en el mundo del trabajo” (CEPAL/OREALC, 1992:119).

El eje orientador de las reformas, conforme a los documentos producidos por los organismos multilaterales y a la ampliación de la producti-

¹⁰ Gobierno del estado de San Pablo/SEE. Plan Estadual de Educação, s/f p.25.

vidad –para lo cual es necesaria la incorporación del progreso técnico– queda explicitado en la tesis central de la CEPAL:

“[...] la incorporación y difusión deliberada y sistemática del progreso técnico constituye el pivote de la transformación productiva y su compatibilidad con la democratización política y una creciente equidad social” (CEPAL/OREALC, 1992:1).

Se articula el crecimiento económico a aquello que los alumnos aprenden en la escuela, principalmente por la vivencia de situaciones participativas y de contacto con “una variedad de aspectos” (Gobierno del Estado de San Pablo, SEE, s/d: 25). Al mismo tiempo, y a pesar de hacer referencia a la formación de habilidades básicas, los contenidos de las disciplinas no quedan claros, volviéndose abiertos a la mencionada variedad de experiencias que la escuela debe proveer. De esta manera, se articulan una formación mínima básica que propicie el dominio de la lectura, escritura y aritmética, asociada a la apropiación de valores que garanticen una convivencia humana armoniosa.

La educación escolar es fundamental para que se procese el cambio cultural y la universalización de determinados valores capaces de volver más tolerable una realidad que se nos presenta signada por la violencia que se amplía en esta sociedad sin empleos y competitiva. En este escenario las políticas sociales ganan relevancia como forma de garantizar la gobernabilidad. Esta intencionalidad se hace presente en las políticas educativas en vigor, tanto en el Brasil como en otros países, configurando el consenso que se buscó construir internacionalmente por medio de la acción de los organismos multilaterales, particularmente en América Latina por la CEPAL y la OREALC por medio del Programa de Reformas Educativas para América Latina (PREAL).

La formación de los profesores se presenta como un aspecto fundamental para esta recomposición de la esfera educativa sobre nuevas bases, pues ella actúa como elemento que puede instituir, por medio de su práctica cotidiana, la formación humana requerida. Basta verificar la serie de programas desarrollados por los gobiernos federales, estatales y municipales, cuyos objetivos son la formación universitaria y continua de los profesores.¹¹

¹¹ Por ejemplo, en el Estado de San Pablo, la Secretaría Estadual de Educación desarrolla los Programas PEC Formación Continua y Tela de Saber y PEC Formación Universitaria y Beca de Maestría. Vale mencionar también que el gobierno federal por medio del Documento MEC N°1403 que instituye el Sistema Nacional de Certificación y Formación Continua de Profesores de Educación Básica (SNCFCP), con el objetivo de certificar las competencias de los profesores.

Resulta innegable el competente esfuerzo que el gobierno federal realiza, de un modo general, para recomponer la esfera educativa y, específicamente, para configurar el estatuto profesional docente sobre nuevas bases. Para ellos se sirve de tres ejes principales: la formación docente, la evaluación, y la gestión. La Ley de Directivas y Bases de la Educación (LDB 9394/96) contempla desde el artículo 61 hasta el 67 todos los aspectos referidos a la valorización del profesional docente: el estímulo a su formación específica en el nivel superior y la formación continua, el ejercicio profesional mediante la aprobación en concurso o prueba de títulos, la carrera, el piso salarial y las condiciones de trabajo. En el ámbito del Estado gestor, la profesionalización adquiere importancia:

“[...] la profesionalización se pone en el centro de la dimensión política, volviéndose reducidamente técnica, instrumental y anclada en la ciencia dirigida hacia un fin que no es el propio, sino el del proyecto político del gobierno, que toma la forma institucional del Estado” (Silva Jr., 2002:48).

La ideología de la profesionalización está presente en las directivas para la formación docente al indicar que ésta no debe restringirse “a la preparación para administrar el aula” (Brasil, MEC, Informe CNE/CP 009/2001:22), sino con base en una práctica reflexiva alcanzar el trabajo colectivo junto a otros profesores y a la “comunidad” más amplia en la cual se inserta la escuela. Varios documentos que competen a la reforma relacionan en un todo lógicamente estructurado y coherente la actuación docente y la organización de las instituciones escolares. Indican la necesidad de que el trabajo docente suceda colectivamente articulado con el proyecto pedagógico, como expresión de las demandas de los alumnos atendidos en aquella unidad, y como “horizonte ético” orientador del trabajo profesional. La escuela y la comunidad aparentemente se constituyen en una unidad que se auto-organiza de forma autónoma y democrática.

Es evidente la necesidad de esta articulación. Más aún considerando que, ante el impacto de las políticas neoliberales que restringen el horizonte de posibilidades de las prácticas escolares (Silva Jr., 2002), la escuela pública permanece en esta sociedad de clases como un espacio privilegiado de las luchas y disputas (al igual que el Estado). Se rearticulan, entonces, en los documentos de la reforma y, específicamente, en los documentos que orientan el currículum de la formación del profesor, tanto la subjetividad de esos profesores en lo que se refiere a los aspectos “técnicos” de su actuación, como en los aspectos “políticos”. Incluso para que su realización no ocurra de forma disociada, operamos esta separación con el objeto de hacer más clara la exposición. El aspecto político es

rearticulado principalmente por la ampliación del estatuto profesional del docente, concebido ahora como gestor no sólo de situaciones escolares, de la relación entre enseñanza y aprendizaje, sino también de la relación entre "comunidad" y escuela, entre la sociedad civil y el Estado.

Aparentemente, la reforma contempla las luchas de los profesores por una educación de calidad, orientada al entendimiento de las reales necesidades de la población. Históricamente impulsado por las luchas de los profesionales de la educación, el tema de la democratización de la gestión escolar estuvo relacionado a la reivindicación de la apertura democrática a fines de la década de 1970 y, después, a lo largo de los ochenta, ligado al carácter excluyente de la escuela pública (Peralva, 1992). En aquel momento la mejora de la enseñanza, la redefinición de las relaciones de trabajo en el interior de la escuela y la educación para la democracia aparecen indisociablemente relacionadas con la lucha de los profesores. Pero, a partir de la década de 1990, la gestión democrática de la escuela contemplada en las reformas educativas se inserta en la reforma general del Estado que instituye mecanismos de regulación de mercado, bajo la universalización de las relaciones capitalistas que redefinen las relaciones de dominación entre los Estados nacionales y acentuando los factores de jerarquización entre ellos. De esta forma se impone a los países la búsqueda del equilibrio fiscal, al tiempo que la actuación de los gobiernos es fundamental para sustentar políticamente las reformas. Las políticas sociales, especialmente las educativas, se configuran a partir del presupuesto de la focalización. En la educación se diseñan programas específicos que procuran contemplar la "multiplicidad cultural" y a las minorías étnicas (por ejemplo, las indígenas), además de programas destinados a beneficiar a la población que se encuentra en situación de extrema pobreza. Mientras tanto, la creciente violencia que caracteriza a la sociedad en un escenario de estagnación económica, de desempleo y caída de la renta, asociado al "abandono" del ciudadano por parte del Estado, establece el agravamiento de las contradicciones que coloca en riesgo la propia legitimidad y capacidad de gobernar.

La estrategia sugerida por los Organismos Multilaterales para que no ocurra el colapso del Estado es el fortalecimiento de la sociedad civil por medio, por ejemplo, de la descentralización progresiva y de la ampliación gradual de los niveles de participación y responsabilización de la población.¹² El Estado pasa a privilegiar las asociaciones y convenios con la sociedad civil organizada (ONG's, institutos, etc.) para la gestión de

¹² Ver por ejemplo Banco Mundial (1997:168).

servicios antes garantizados y distribuidos por él directamente a la población. La sociedad civil resignificada a partir de este horizonte es tratada como esfera fundamental para la adaptación de los ciudadanos, destituidos de la posibilidad de ejercer la “ciudadanía liberal” pues se tornan clientes del Estado. Esta relación entre el Estado y la sociedad civil es mediada “por procesos políticos gerenciales asentados en la ciencia profesionalizada y en el mercado” (Silva Jr 2002:9).

En base a este reordenamiento del Estado se puede comprender la pretendida implementación de las políticas que, aparentemente, fortalecen la institución escolar por la descentralización y desconcentración del poder de decisión y de ejecución, articuladas a los mecanismos que deberían garantizar la gestión democrática en la escuela. La descentralización comprendida como fortalecimiento de la instancia local por la transferencia de responsabilidades de decisión y de ejecución se realiza sólo en las pretensiones de los reformadores, pues procesos como la municipalización ocurren articulados a la falta de recursos públicos para la educación y el mantenimiento de la administración centralizada, burocratizada (como, por ejemplo, en las redes municipales y estatales en San Pablo) y reguladas por procesos externos (como las evaluaciones realizadas por el MEC). Es decir, la descentralización se realiza como desconcentración, cuya transferencia de responsabilidades hacia la instancia local pasa por medio del aparente estímulo a la gestión democrática y con vistas a garantizar la eficiencia del sistema como un todo. Aunque en el Brasil la descentralización de competencias de los niveles iniciales de escolarización desde la esfera federal a las estatales y municipales confirma la tendencia histórica, esta cuestión adquiere otra especificidad y se inserta en la reciente reforma del Estado.

La reorientación de la esfera del Estado y de la educación hacia la realización de un nuevo pacto social, exige la formación de nuevas subjetividades para actuar en este espacio político reconfigurado a partir de la privatización de los espacios públicos. Asociada a la formación del docente-gestor se enfatiza la articulación entre teoría y práctica, argumentando que esta relación ha sido relegada a un plano secundario, privilegiándose una formación teórica disociada de la práctica. Mientras tanto, la relación teoría y práctica se establece, en este momento histórico, en base a una concepción comprometida (Silva Jr., 2002) que parece conducir a la formación de un profesional cada vez más flexible y “abstracto”. Esto puede verificarse en el Documento CNE/CP 009/2001 del Ministerio de Educación, que establece las “Directrices Curriculares Nacionales para la Formación de Profesores de la Educación Básica, en el

nivel superior, curso de licenciatura y de graduación plena”, particularmente en el comentario sobre el contenido del artículo 13 de la LDB 9394/96 que define las incumbencias de los profesores:

Quando define las incumbencias de los profesores, la LDBEN no se refiere a ninguna etapa específica de la escolaridad básica. Traza un perfil profesional independiente del tipo de docencia: multidisciplinar o especializada, pro área de conocimiento o disciplina, para niños, jóvenes o adultos. (CNE/CP, 2001:12)

Aun cuando las Directrices Curriculares y el Plan Nacional de Educación hacen referencia a la necesidad de adquirir conocimientos específicos sobre las características de la población con la que el profesor irá a actuar, sus incumbencias tienden a ser definidas de forma suficientemente abstracta y amplia como para referir a diferentes tipos de escuelas, alumnos y conocimientos, independientemente de las especificidades y de las condiciones reales de trabajo. El profesor podrá garantizar el aprendizaje de sus alumnos en cualquier situación que se presente, pues lleva consigo conocimientos, habilidades y competencias que instrumentaliza en esa tarea. El estatuto profesional se instala progresivamente en el sujeto docente, desvinculándose de la institucionalidad escolar, esto es, de la historia, de la cultura y de la organización propia de las instituciones escolares.

El énfasis en la formación de las competencias es esencial para este cambio que reconstruye aquello que constituía hasta ahora la profesión docente. La noción de competencia que refiere a la experiencia, conocimientos y habilidades que son movilizados en una situación concreta y no prescripta (Perrenoud, 1999); se asocia a la valorización del “saber ser”, cuya amplia utilización es indicativa de la inversión ideológica que se opera por medio de las reformas del Estado y en especial de la educación en lo que refiere al fundamento de la formación humana que, aparentemente, se separa hacia la esfera cognitiva al invertirse la relación ontológica e indisoluble entre el ser y el conocimiento: “ser y por tanto saber” para “saber ser”. Por esta cuestión es posible identificar el fundamento que orienta la formación del profesor en las políticas educativas: la negación de su propia humanidad por la instrumentalización del ser por un determinado conocimiento que orientaría su formación. Aunque en las sociedades complejas el conocimiento y la cultura producidos puedan presentarse como legalidad, su apropiación o no por los sujetos –en este caso por los docentes en formación– se realiza por el trabajo en procesos heterogéneos constituidos por la comprensión (apropiación) de los nexos causales de la realidad y el fin (teleología) que el sujeto se pone. Resultando, así, un proceso homogéneo en la conciencia para la

realización de un fin (Lukács, 1981). En este proceso reside la posibilidad de que los sujetos realicen, por el fin propuesto, alternativas que, objetivadas, modifican la realidad en un sentido diferente de aquel pretendido en estos procesos formativos. Mientras tanto, no podemos negar el poder de las ideologías en las políticas educativas que orientan la formación docente. Como indica Lukács (1981b), las ideologías realizan su fundamento político como instrumento de la lucha de clases. Al constituirse en realidades históricas extremadamente concretas, estas teleologías puestas colectivamente, simultáneamente se colocan como determinadas por el desarrollo de las fuerzas productivas y actúan sobre la evolución concreta de estas mismas fuerzas productivas, dándole un carácter de desigualdad.

En las sociedades complejas las ideologías son verdaderas *potencias operantes* una vez que su núcleo –las ideas, valores, concepciones y visiones del mundo– converge con las exigencias fundamentales de desarrollo de las fuerzas productivas en un determinado momento histórico (Lukács, 1981b). Estas diferentes ideas, falsas o verdaderas, pueden adquirir fuerza, pues cumplen la función social de dar unidad y sentido a aquellos que actúan cotidianamente en su inmediatez. La mayor o menor adhesión a las ideologías diseminadas en la reforma educativa no depende, como se sabe, sólo de la imposición legal para su cumplimiento. La adhesión de los docentes dependerá, por un lado, del grado de articulación de las propuestas con los desafíos que se les presentan en lo cotidiano y, por otro, de la cultura, los conocimientos, las formas de pensar, sentir y actuar, cultivados.

En el caso de las políticas de formación docente, como afirma Freitas (2002), se verifica una disminución de los aspectos técnicos de la actuación docente por medio del énfasis en la noción de competencia, así como por la focalización en estos programas en el aula y en las metodologías de enseñanza. Los profesores formados por este horizonte de posibilidades tenderán a realizar sus prácticas profesionales inmersos en la cotidianeidad de la escuela, considerando y analizando los problemas que se presentan en lo inmediato.¹³ La ciencia, las teorías formuladas por

¹³ Este también es el fundamento por el cual la SEE orienta el desarrollo profesional docente: “El cotidiano escolar y su práctica cotidiana constituyen la fuente para la inspiración y programación de las actividades a partir de las necesidades allí reconocidas y constatadas. Es también el espacio para la reflexión permanente sobre lo aprendido y practicado, para la aplicación de nuevos conocimientos con vistas al mejoramiento de la práctica, incentivando la búsqueda constante del desarrollo profesional como factor de mejora de la calidad del trabajo escolar” (SEE, s/f: 29s).

las diversas áreas de conocimientos que se articulan para la comprensión de lo pedagógico, tienen valor en la medida en que se orientan a la acción práctica de estos profesores en la solución de los problemas.

La relación entre teoría y práctica se realizaría, de esta forma, por la apropiación y objetivación del sujeto en su singularidad, tomando la realidad por lo que se presenta inmediatamente: en su heterogeneidad, diversidad, multidimensionalidad y fragmentación. Una realidad en la cual conviven diversas culturas y visiones de mundo, como han indicado los autores afiliados a corrientes post-modernas en la comprensión de la constitución de la profesión docente.¹⁴ Por eso, los contenidos a desarrollar en las escuelas no precisan ser universales. Deben ser articulados a las singularidades de los alumnos o de la "comunidad", respetando la multiculturalidad y la fragmentación que caracterizan la realidad cotidiana. No hay un currículum mínimo a alcanzar, sino parámetros que pueden orientar los programas de los profesores en las escuelas. Como indican algunos investigadores,¹⁵ las prácticas escolares tienden a empobrecerse al igual que la escuela en su función históricamente constituida. El sentido común tiende a orientar la elaboración de los programas juntamente con los libros de didáctica o con las apostillas de las empresas pre-vestibulares¹⁶. El profesional docente, ahora gestor de una multiplicidad de situaciones, tiende a apartarse cada vez más de esta importante faceta de su trabajo que exige el dominio de un conocimiento específico y la consecuente selección de contenidos escolares a enseñar. La cuestión es facilitar el aprendizaje. Las investigaciones han demostrado que el conocimiento históricamente acumulado se distancia de las prácticas escolares establecidas, ahora, en torno a los conocimientos implementados cotidianamente. Dicho de otra forma, este profesional formado de acuerdo a lo requerido por el capitalismo en su faz actual de expansión actuaría dificultando la realización de la función de la educación escolar, que, en este contexto, es instituir condiciones para que los profesores y la población en general luchan contra la alienación que caracteriza las relaciones sociales en el ámbito cotidiano (Duarte, 2001), colocando a los alumnos en contacto con lo no cotidiano, por medio, principalmente, de la enseñanza de aquello más elevado cultural y científicamente producido por la humanidad.

¹⁴ Por ejemplo: Hargreaves (1999), Llavador (2002 y 2003).

¹⁵ Ver: Klein (2000), Duarte (2001).

¹⁶ Nota de la traducción: "pre-vestibular" refiere a una instancia anterior al examen de admisión a los estudios superiores que en el Brasil se denomina "vestibular".

De lo expuesto hasta aquí se pone en evidencia la realización contradictoria en el cuerpo de la reforma del estatuto profesional, en la medida que contempla aspectos que valorizan a este profesional y, simultáneamente, pueden resultar en una profundización de la pérdida de control del profesor sobre su trabajo, tal como puede verse en la concepción de la teoría y práctica que orienta la formación docente. Cabe destacar que no consideramos estos procesos como excluyentes. No atender a las mutuas implicancias entre estos procesos opuestos podría significar la valorización del poder de las ideas sobre la práctica real, en la cual el trabajo de los profesores está mediado por las relaciones sociales de producción de modo más o menos directo, y teniendo en cuenta las relaciones reificadas que ocurren en la esfera de la circulación con base en un arsenal jurídico relacionado con ella y que, también, se articula con la esfera educativa de acuerdo con la ideología de la igualdad de los “derechos del ciudadano” en una sociedad “libre”.

La orientación contenida en la legislación sobre la formación de los profesores en las licenciaturas¹⁷ está referida a lo que Pereira (1999) llamó el *modelo de la racionalidad práctica* que se impuso en contraposición con el *modelo de la racionalidad técnica*. La formación, de acuerdo a estos dos modelos, puede ser en el *modelo de la racionalidad técnica*:

[...] el profesor es visto como un técnico, un especialista que aplica con rigor en su práctica cotidiana las reglas derivadas del conocimiento científico y del conocimiento pedagógico. Por lo tanto, para formar ese profesional, es necesario un conjunto de disciplinas pedagógicas que fortalecen las bases para su acción. En un estadio de supervisión, el futuro profesor aplica tales conocimientos y habilidades científicas y pedagógicas a las situaciones prácticas de la clase (Pereira, 1999:111s).

Y en el modelo de la racionalidad práctica:

[...] el profesor es considerado como un profesional autónomo, que reflexiona, toma decisiones y crea durante su acción pedagógica, entendiéndola como un fenómeno complejo, singular, inestable y cargado de incertezas y conflictos de valores. De acuerdo con esa concepción, la práctica no es sólo el locus de la aplicación de un conocimiento científico y pedagógico, sino un espacio de creación y reflexión, donde nuevos conocimientos son constantemente generados y modificados [...] Por esta vía, el contacto con la práctica docente se presenta desde el primer momento del curso de formación. Desde el involucramiento con la realidad práctica se originan problemas y cuestiones que debe ser tomados

¹⁷ Ver resolución Brasil, MEC, Resolución CP/CNE N° 1 y 2, 18 de febrero de 2002.

para la discusión en las disciplinas teóricas. Los bloques de formación no se presentan más separados y acoplados, como en el modelo anterior, sino concomitantes y articulados (Pereira, 1999:113).

Al enunciar las críticas a la prioridad otorgada en la formación de las licenciaturas a los aspectos teóricos y al énfasis en el dominio del conocimiento específico como indicador del buen desempeño profesional, la reforma viene a sustituir el modelo de racionalidad técnica por el modelo de racionalidad práctica.

El recurso a este modelo puede ser útil para sintetizar las concepciones en lucha en el campo profesional, no obstante puede no corresponderse con lo que se realiza en las instituciones formadoras de enseñanza superior, ni con la totalidad de aquello que se ejerce en la profesión docente en el momento actual.

Se puede considerar que –como práctica social¹⁸– la profesión docente se realiza concretamente de forma contradictoria en torno de luchas políticas por el control sobre las finalidades de la esfera educativa y de las prácticas profesionales relacionadas con ella. Se constituye en la relación de los educadores con la sociedad, mediada por el propio lugar que ocupa la educación en una determinada sociedad y en un determinado momento histórico. La docencia como profesión se constituye desde la formación de congregaciones de profesores en el interior de las escuelas religiosas en los siglos XVI y XVII. Uno de los principales aspectos para su conformación fue la “definición de un *cuerpo de saberes y de saber-hacer y un conjunto de normas y valores propios*” (Nóvoa 1991) en las congregaciones de profesores religiosos, todavía en el siglo XVII, cuando la enseñanza “se volvió asunto de especialistas”, lo cual permitió a lo largo del tiempo la definición de conocimientos y de una “competencia técnica” de los profesores, así como la necesidad de garantizar la reproducción de un cuerpo de saberes y los sistemas de normas de la profesión por medio de una *formación específica*. A lo largo del tiempo, los profesionales se organi-

¹⁸ Se considera de acuerdo con Lukács que la práctica social, histórica, tiene como modelo el trabajo, pues toda la práctica social –incluso por mediaciones complejas– transforma posiciones teleológicas en realidad. Se realiza, de esta forma, la historia transformando la realidad: “Así, el trabajo se convierte en el modelo de toda praxis social, en la que de todos modos –incluso a través de mediaciones complejas– siempre son transformadas en realidad posiciones teleológicas en términos que –en última instancia– son materiales. Resulta claro [...] que no se debe ser esquemático y exagerar este carácter pragmático del trabajo en relación con el actuar humano en sociedad; sin embargo, salvadas las diferencias, que son muy importantes, veremos que hay una afinidad ontológica esencial y esta surge del hecho de que el trabajo puede servir de modelo para comprender las otras posiciones socio-teleológicas justamente porque, en cuanto al ser, es la forma originaria” (1981:6).

zaron en asociaciones para la lucha organizada y colectivamente por el salario, la carrera, condiciones de trabajo, formación, etc. (Nóvoa, 1991).

El estatuto profesional, en un determinado momento histórico, realiza la contradicción entre aquello que puede llamarse como los aspectos profesionales de la docencia –carrera, remuneración, formación especializada– y aquello que coloca en jaque estos aspectos, pérdida de control sobre el proceso, objetivos y medios de trabajo.

Los postulados contenidos en las políticas que orientan la formación inicial del profesional docente surgen –como vimos– de su valorización y de la formación de los elementos que pueden en el cotidiano profundizar la pérdida de control sobre el proceso, los objetivos y medios de trabajo, por la formación técnica de competencias fundamentadas en una concepción de aplicación de las ciencias pedagógicas orientadas por la práctica. Mientras tanto, ese horizonte de posibilidades diseminado en las políticas de formación docente no constituye por sí mismo la profesión docente que se realiza por la relación contradictoria de los aspectos profesionales y lo que se contraponen a ellos. En la heterogeneidad que es propia de la realidad otros proyectos de los sujetos, profesores que actúan en las instituciones escolares y en las sociedades de clase, se concretan en sus prácticas profesionales y pueden contraponerse al horizonte de posibilidades puesto por las políticas educativas, incluso en las instituciones formadoras de enseñanza superior.

Con esto queremos destacar la importancia de los estudios e investigaciones que busquen comprender las prácticas formativas en las licenciaturas tal como ocurren en las instituciones formadoras, toda vez que no hay una relación de continuidad entre la normatividad que orienta la formación y su concreción en la institución escolar. Esta relación presupone continuidades y rupturas, una vez que se realiza por las apropiaciones y objetivaciones¹⁹ de los sujetos en las instituciones de enseñanza superior. De esta forma, la comprensión de estas prácticas formativas presupone también la aprehensión de los procesos por los cuales son elaborados. ¿Cómo se apropian los sujetos la reglamentación del Estado

¹⁹ Los conceptos de apropiación y objetivación están referidos a Lukács (1981), Sélér (1977), Lefebvre (1981), conforme Silva Jr. y Ferretti en el Programa de Investigación ya citado en base al cual se constituye esta investigación: “La apropiación [...] es, ante todo, un momento histórico de la formación social del individuo, incluso cuando este momento está en forma potencial. Adicionalmente, no puede encontrarse disociada de la objetivación en la práctica social de la formación del ser humano, especialmente en la práctica escolar, considerando los complejos con identidades propias que dan especificidad a la escuela: lo institucional, la organización y su cultura” (Silva Jr. y Ferretti, 2004:64).

sobre las finalidades de la formación docente? ¿Cómo se objetiva esta apropiación en las prácticas escolares, por ejemplo, en los proyectos pedagógicos, currículos y planes de estudio?

Los proyectos pedagógicos, currículos y planes de estudio, se constituyen concretamente en aquello que los educadores realizan en las instituciones formadoras como expresión de las elecciones alternativas ante las contradicciones de los proyectos educativos en disputa, mediados también por la institución, en su historicidad, su organización y cultura (Silva Jr. y Ferretti, 2004). De esta forma, la comprensión de la formación inicial de los docentes en las licenciaturas supone la comprensión de los procesos que ocurren en las Instituciones de Enseñanza Superior (IES) que ofrecen esta formación.

El hecho de que la formación inicial de los profesores de 5º a 8º años ocurre principalmente en la Enseñanza Superior Privada (ESP) es un elemento significativo para la constitución del profesional, siendo que allí los procesos educativos/formativos están orientados simultáneamente por la normativa del Estado y por la necesidad de realizar el lucro. Aún cuando el Ministerio de Educación (MEC) incluya en una categoría administrativa privada a las IES Confesionales (como son los casos de la Pontificia Universidad Católica y de la Universidad Presbiteriana Mackenzie, en la ciudad de San Pablo), la gran concentración de la formación de los profesores que actuarán en la docencia de 5º y 8º años, de forma preponderante en la ESP, suscita la explicitación de algunos aspectos propios de estas instituciones que pueden, de forma inmediata, instituir la formación de unas prácticas singulares. Nos preguntamos: ¿la lógica de la obtención del lucro puede constituirse en un factor que acentúe las tendencias contenidas en las políticas de formación docente, especialmente en cuanto a la relación teoría y práctica? Como señala Silva Jr., aun cuando el sector del ESP pase por alteraciones debidas a la legislación que instituye formas de control y evaluación, si se compara con los años setenta y ochenta, no se transforma su fin último. Como indica este autor:

[...] el sector privado tendería a mantener, con pocas alteraciones, lo que venía haciendo: *dedicación predominante a la enseñanza, con reducida actividad de extensión, elevada a la condición de investigación aplicada*, con el objeto de cumplir con los dispositivos legales de la actual legislación y de la política educativa, en un contexto de agravamiento de la competencia competitiva en el ámbito del proceso de mercantilización de la educación superior brasileña (1999:221; la cursiva es nuestra).

Aunque el mantenimiento de la "vocación" de la ESP en la enseñanza pueda sugerir que a lo largo del tiempo el sector haya adquirido una

calificación para realizar los procesos de transmisión de conocimientos, la lógica del mercado que orienta las organizaciones lucrativas sugiere, al mismo tiempo, que la docencia desvinculada de la investigación se constituye en una “transmisión rápida de conocimientos, consignados en manuales de fácil lectura para los estudiantes” para el *adiestramiento*, desapareciendo lo esencial de la docencia que es la formación (Chauí, 1999:221). En este aspecto no nos referimos sólo a la investigación en las áreas específicas, sino principalmente a la producción de conocimiento en las ciencias pedagógicas como aspecto intrínsecamente relacionado a la práctica de docentes que forman profesores. Ante estos límites de la reglamentación y de los procesos de evaluación del sector realizados por el Estado –cuyos resultados fueron muchas veces utilizados como *marketing*–, nos preguntamos si los currículos en la ESP reproducen con mayor fidelidad las orientaciones oficiales contenidas en las políticas públicas para la formación de profesores.

Un aspecto a tener en cuenta es el proceso de profesionalización de la gestión en la ESP. Como indica Silva Jr. “hay una significativa relación de subordinación del área académica a la política estratégica empresarial elaborada por los sostenedores [...] La autonomía y la gestión tienen –al menos como tendencia– otra orientación distinta de una específica autonomía y gestión educativas, tendiendo a presidirlas según la lógica de la esfera económica” (1999:212s). Hay que considerar, entonces, la tensión que se establece en el proceso pedagógico con la lógica de la esfera económica que tiende a orientarlo. Aun cuando en este caso el proceso pedagógico se oriente por la formación profesional, también está vinculado, especialmente en la formación de futuros docentes, a valores individuales y societarios y, por eso, no puede ser considerada una simple operación comercial de búsqueda de lucro. La lógica del mercado es imprevisible en el largo plazo, a diferencia de la lógica del proceso formativo.

Al pasar por el proceso formativo, el futuro profesor muchas veces se somete a un aprendizaje que le desagrada, pero que es necesario. Siendo así, no forma parte de la naturaleza del proceso pedagógico la satisfacción inmediata de las necesidades de los “clientes”, alumnos de la ESP. Para que ocurra la formación se pasa por experiencias que desagradan, motivo por el cual es preciso que haya una relación de estrecha confianza entre el alumno y la escuela. Él precisa confiar en la institución y en los resultados en el largo plazo. Como ya referimos anteriormente, la institución de la ESP en su organización y culturas singulares articula las prácticas profesionales. Por otro lado, éstas también son mediadas por las

trayectorias de vida y por los proyectos de los profesionales que actúan en ella y son responsables por la formación de futuros docentes. Mientras tanto, en esas instituciones los profesores son en su gran mayoría contratados por horas/clase, cuestión que puede restringir su actuación orientada conforme a su comprensión particular de la relación entre educación y sociedad, así como del papel del profesor en esta relación. Muchas veces contribuye a esto la dificultad del profesor que actúa en la ESP de organizar el propio tiempo de trabajo, ante la necesidad de dictar clases en distintas instituciones diferentes y en disciplinas variadas, además de la ausencia de prácticas de investigación asociadas con la actividad docente. Puede prevalecer en esta relación, entonces, el proyecto formativo postulado por las políticas educativas, y reproducido también en las ESP.

Por lo que fue expuesto, es posible concluir que la formación inicial de los docentes –preponderantemente en las ESP– tiende a reforzar los elementos presentes en las políticas de formación, especialmente en lo que refiere al énfasis en la práctica y en el cotidiano como fundamentos de la teoría. Simultáneamente, esta conclusión invita a realizar investigaciones mediante las cuales pueda comprenderse cómo se constituyen las prácticas formativas en estas instituciones. Allí se ha formado a gran parte de los profesores que actúan en las escuelas de enseñanza básica y media en la ciudad de San Pablo. Habría, entonces, que avanzar en la investigación de las relaciones entre las prácticas formativas que se realizan en las ESP, las políticas educativas, las instituciones, su organización y su cultura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRÉ, Marli E. D. A (1984), "Estudo de caso: seu potencial na educação", en *Cadernos de Pesquisa* N° 49, San Pablo, Fundação Carlos Chagas, mayo, pp. 51-4.
- APPLE, Michael W. (1995), *Trabalho docente e textos: economia política das relações de classe e de gênero em educação*, Porto Alegre, Artes Médicas.
- (1989), *Educação e Poder*, Porto Alegre, Artes Médicas.
- BM/BIRD (1997), "O Estado num mundo em transformação", en *Relatório sobre o desenvolvimento mundial*. Washington, DC.
- BRAGA, R. (1997), *A restauração do capital: em estudo sobre a crise contemporânea*, San Pablo, Xamã.
- BRASIL/MEC (1996), *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*, N° 9394.
- (1997), *Decreto Lei* N° 2207.
- (1999), *Resolução CNE CP* N° 1, 30 de setiembre.
- (2001), *Parecer CNE/CP* N° 009.
- (2001), *Parecer CNE/CP* N° 27.
- (2002), *Resolução CNE/CP* N° 1, 18 de febrero.
- (2000), *Plano Nacional de Educação*, disponible en www.mec.gov.br.
- (2004), *Sinopse estatística da educação brasileira*, disponible en www.mec.gov.br.
- (2002), *Geografia da educação brasileira*, disponible en www.mec.gov.br.
- CARDOSO, Fernando Enrique (1994), *Discurso de despedida do Senado Federal*.
- CEPAL/OREALC (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CHAUI, Marilena (2001), "A universidade em ruínas", en TRINDADE, Hélio (org.), *A universidade em ruínas na república dos professores*, Petrópolis (RJ), Vozes y Rio Grade do Sul, CIPEDES, 3ª ed.
- COGGIOLA, Osvaldo (2002), *O capital contra a história: gênese e estrutura da crise contemporânea*, San Pablo, Xamã-Pulsar.
- COSTA, Marisa C. V. (1995), *Trabalho docente e profissionalismo. Uma análise sobre gênero, classe e profissionalismo no trabalho de professoras e professores de classes populares*, Porto Alegre, Sulina.
- DUARTE, Newton (2001), *Vigotski e o "aprender a aprender". Crítica às apropriações neoliberais e pós-modernas da teoria vigotskiana*, Campinas (SP), Autores Associados.
- ENGUITA, Mariano F. (1991), "A ambigüidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização", en *Teoria & Educação* N° 4, Porto Alegre, Palmarinca.
- FIDALGO, Fernando S. (1996), "Trabalho e carreira docente. Contribuições teórico-metodológicas", en *Trabalho & Educação* N° 0, jul-dic, Belo Horizonte, UFMG, pp. 95-109.
- FREITAS, Helena C. L. de (2002), "Formação de professores no Brasil: 10 anos de embate entre projetos de formação", en *Educação e Sociedade*, Vol. 23, N° 80, Campinas, pp. 137-68.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, SEE (s/d), *Plano Estadual de Educação*, disponible en www.educacao.sp.gov.br.
- (s/d-a), *Política da SEE*. Via www.educacao.sp.gov.br.

- HARGREAVES, A (1999), *Profesorado, cultura y postmodernidad (cambian los tiempos, cambia el profesorado)*, Madrid, Morata.
- HARVEY, David (1992), *Condição pós-moderna*, San Pablo, Loyola.
- HELLER, Agnes (1991), *Sociologia de la vida cotidiana*, Barcelona, Península.
- JULIA, Dominique (2001), "A cultura escolar como objeto histórico", en *Revista Brasileira de História da Educação* N° 1, Campinas, ene-jun, pp. 9-43.
- LEHER, Roberto (2001), "Tempo, autonomia, sociedade civil e esfera pública: uma introdução ao debate a propósito dos 'novos' movimentos sociais na educação", en GENTILLI, Pablo y FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.), *A cidadania negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho*, San Pablo, Cortez y Buenos Aires, CLACSO.
- LUKÁCS, György (1981a), "O Trabalho" (trad. libre al portugués de Ivo Tonet), en *Per l'ontologia dell'essere sociale* (trad. de Alberto Scarponi), Roma, Riuniti.
- (1981b). "O problema da ideologia" (trad. libre al portugués de Ester Abisman), en *Per l'ontologia dell'essere sociale* (trad. de Alberto Scarponi), Roma, Riuniti.
- MÉSZÁROS, Istvan (2002), *Para além do capital*, San Pablo, Boitempo y Campinas, UNICAMP.
- NÓVOA, Antônio (org.) (1992), *Os professores e sua formação*, Lisboa, Dom Quixote.
- OIT (1986), *Conferência Internacional del Trabajo*, Ginebra.
- PACHECO, Regina Silvia (2003), *Agências reguladoras no Brasil: Ulisses e as sereias ou Narciso e Eco?*, disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047610.pdf>.
- PERALVA, A.T (1992), *Reinventando a escola. A luta dos professores públicos do Estado de São Paulo na transição democrática (Tese de livre docência)*, Faculdade de Educação, USP, San Pablo.
- PEREIRA, Júlio Emilio Diniz (1992), "As licenciaturas e as novas políticas educacionais para a formação docente", en *Educação e Sociedade*, año XX, N° 68 (especial), dic., Campinas, pp. 109-25.
- PERRENOUD, Philippe (1999), *Construir as competências desde a escola*, Porto Alegre, Artes médicas Sul.
- POPKEWITZ, Thomas. S (1997), *Reforma Educacional. Uma Política Sociológica. Poder e Conhecimento em Educação*, Porto Alegre, Artes Médicas.
- SÁ, Nicanor Palhares de (1986), "O aprofundamento das relações capitalistas no interior da escola", en *Cadernos de Pesquisa* N° 57, mayo, San Pablo, Fundação Carlos Chagas, pp. 20-9.
- SILVA JR., João dos Reis, *Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC*, San Pablo, Xamã.
- y SGUISSARDI, Valdemar (1999), *Novas faces da educação superior no Brasil. Reforma do Estado e mudança na produção*, Bragança Paulista, EDUSEF
- SILVA Jr., João dos Reis y FERRETTI, Celso João (2004), *O institucional, a organização e a cultura da escola*, mimeo.

PROYECTOS POLÍTICOS, CAMPO ACADÉMICO Y MODELOS DE ARTICULACIÓN ESTADO-UNIVERSIDAD EN LA ARGENTINA Y EL BRASIL

Germán Soprano
Claudio Suasnábar

“La universidad es una institución social y como tal expresa de una forma particular la estructura y el modo de funcionamiento de la sociedad como un todo. Tanto es así que vemos en el interior de la institución universitaria la presencia de opiniones, actitudes y proyectos en conflicto que expresan divisiones y contradicciones de la sociedad como un todo [...] Puestos los términos de esta manera, podría suponerse que, en última instancia, la universidad, más que determinada por la estructura de la sociedad y del Estado, sería más bien su reflejo. Pero no es ésta la cuestión. Es exactamente por ser una institución social diferenciada y definida por su autonomía intelectual que la universidad puede relacionarse con la sociedad y el estado de forma conflictiva, dividiéndose internamente entre los que son favorables y los que son contrarios a la forma en que la sociedad de clases y el Estado refuerzan la división y la exclusión sociales, impiden la concreción republicana de la institución y sus posibilidades democráticas.”

Marilena Chaui

INTRODUCCIÓN

Surgida a principios del primer milenio, la universidad, como espacio de consagración y legitimación de conocimientos y saberes, es una institución social que desde la Edad Media se desarrolla y proyecta hasta nuestros días. Esta prolongada historia nos revela una de las peculiaridades de esta específica creación de Occidente: su capacidad de cambiar

simultáneamente de forma y función en correspondencia con el contexto socio-político, sin por ello perder su identidad y autonomía como comunidad intelectual.

No es extraño, entonces, que las universidades jugaran un papel relevante en la constitución de los Estados nacionales y en la expansión de la sociedad capitalista a comienzos del siglo XIX (Mc Guinn, 1995 y Bonvecchio, 1991). Así, los procesos de racionalización y secularización de la sociedad que caracterizan el ingreso a la modernidad supusieron un profundo cambio en el estatuto del saber, lo cual también implicó una modificación de las funciones de las universidades. Por un lado, las nuevas sociedades empezaron a demandar la generación de saberes técnicos capaces de ser transferidos al sector industrial y, por otro lado, también las universidades contribuyeron a conformar las identidades nacionales a través de la difusión de ideas y valores de una cultura moderna. El resultado de estos procesos fue una progresiva “nacionalización” de las universidades, que en alguna medida explica el surgimiento de las diferentes tradiciones o modelos universitarios, consecuencia de las formas específicas que adoptaron las articulaciones entre Estado, Sociedad y Universidad.

La universidad humboltiana como ideal de universidad centrada en la ciencia y la investigación, la universidad napoleónica con su énfasis en la formación de profesionales como nueva nobleza de Estado, o la universidad norteamericana tan sensible al mercado como dúctil para la investigación, conforman diferentes modelos o tradiciones que expresan esas complejas, y casi siempre contradictorias, relaciones entre cierta matriz socio-política y la universidad. Como señala Marilena Chaui (2000), la universidad moderna se torna una institución social inseparable de la idea de democracia y de democratización del saber, ya sea para realizar esta idea como para oponerse a ella, hecho que expresa –en última instancia– la presencia y disputa de diferentes proyectos políticos, tanto al interior de la propia universidad como entre ésta, los grupos de la sociedad y del Estado.

Desde esta perspectiva, la universidad latinoamericana constituye por derecho propio un modelo de universidad que fue configurando su identidad en el contexto de historias, tradiciones y luchas políticas nacionales. Asociadas al Estado como agentes de desarrollo en algunos momentos o enfrentadas a él como espacios de resistencia política en otros, refugio del conservadurismo autoritario unas veces o ámbito de renovación cultural y laboratorio de vanguardias, las universidades y los académicos latinoamericanos fueron conformándose como instituciones y actores sociales relevantes de las sociedades nacionales. No es casual, entonces,

que las representaciones de los académicos e intelectuales sobre sí mismos y su rol en las sociedades latinoamericanas haya estado, y sigue estando, fuertemente sesgado por los patrones de articulación entre el Estado y la Universidad que históricamente fueron consolidándose en cada país de la región. Al mismo tiempo, este sesgo es el que está presente en buena parte de la producción académica sobre esta problemática y, particularmente, sobre su caracterización de acuerdo con el mayor o menor énfasis en el carácter “conflictivo” o “no conflictivo” de las relaciones entre los académicos y las elites políticas y estatales.

En este sentido, la mirada comparada que sustenta este trabajo intenta dar cuenta de ciertas tendencias de largo plazo desplegadas en las relaciones entre Estado y Universidad en la Argentina y el Brasil, que consideramos expresivas de diferentes modelos o patrones de articulación entre el campo burocrático-estatal y el campo académico universitario. Desde este enfoque, el trabajo persigue un doble objetivo: por un lado, presentar una exposición sistemática de los argumentos de la interpretación canónica sobre la relación Estado-Universidad en la Argentina y el Brasil; y, por otro lado, tomando como referencia el caso argentino (que ha sido objeto de nuestras propias investigaciones) plantea algunos aspectos históricamente controversiales de esos argumentos, fundamentalmente aquellos relacionados con la definición del objeto de estudio y con los problemas sociológicos sobre los que hicieron foco de análisis los trabajos que produjeron ese relato canónico. Más profundamente, este examen pretende poner en evidencia ciertos esquematismos de los relatos científicos consagrados que se abocaron al estudio de estas trayectorias. Esquematismos que debieran ser atendidos, puestos en suspenso y evaluados por investigaciones que reduzcan la escala de análisis, produzcan monografías eruditas y de base empírica, y se interesen en cuestionar algunas generalizaciones de uso frecuente en los ensayos de interpretación y en la opinión de ciertos actores sociales.

El trabajo está organizado en cinco secciones y una conclusión. En la primera se analiza de manera comparada la configuración histórica de las relaciones entre Estado y Universidad en ambos casos y los patrones de articulación que se fueron consolidando. La segunda y la tercera secciones, presentan de manera resumida lo que en este trabajo hemos denominado el relato canónico. La cuarta realiza una revisión crítica de la producción académica argentina que ha consagrado la visión del carácter conflictivo de la relación entre intelectuales-académicos y el Estado; mientras que la quinta reseña las recientes producciones en tres disciplinas: antropología, economía y ciencias de la educación, que ponen en cues-

ción este relato canónico a través de la circulación de ideas y personas entre el campo académico universitario y el campo burocrático-estatal.

MODELOS DE ARTICULACIÓN ESTADO-UNIVERSIDAD. EXPOSICIÓN SISTEMÁTICA DE LAS TRAYECTORIAS COMPARADAS DE LA ARGENTINA Y EL BRASIL

El surgimiento y el desarrollo de la universidad latinoamericana desde una mirada de largo plazo pueden y deben ser leídos desde su configuración histórica, y considerando las tradiciones políticas de los países de la región. Ya desde su origen colonial, las universidades –instituciones “transferidas” desde las metrópolis– expresaron contradictoriamente la extensión del conflicto entre la Iglesia Católica y la Corona, y las demandas de los grupos locales por generar sus propios cuerpos de letrados y sacerdotes. Sin tradición académica previa como sus pares europeas y con escasos recursos, las universidades coloniales no lograrían enraizarse en una dinámica social de la cual no habían sido fruto (Halperín Donghi, 1962). Recién con las revoluciones independentistas y con el nacimiento de las nuevas repúblicas, las universidades comenzaron a arraigarse en el medio local, no sólo porque respondían a la necesidad de formar un cuerpo de profesionales y burócratas, sino –sobre todo– porque ciertos grupos sociales visualizaban a esta institución como medio para incrementar su poder social y político. A comienzos del siglo XIX la emergencia de la “universidad de los abogados”, con su fuerte impronta napoleónica, estaría indisolublemente ligada al proceso de conformación del Estado y de la identidad nacional en tanto ámbito privilegiado de formación de las elites intelectuales y políticas (Steger, 1974).

Pese a los escasos intentos por introducir el modelo humboltiano –como en la creación de la Universidad Nacional de La Plata– y al fuerte cuestionamiento político e ideológico que significaría la Reforma Universitaria del año 1918 en la Argentina, la evolución de las universidades estaría sesgada por su impronta profesionalista y su carácter elitista hasta comienzos de la década de 1950. El influjo de las ideas del movimiento reformista se extendería hacia el resto del continente y sería resignificado en cada país, pasando a formar parte de la identidad de la universidad latinoamericana.

El surgimiento de la universidad en el Brasil constituye una excepción en el panorama latinoamericano, puesto que hasta la década de 1910 la educación superior en este país estaba organizada bajo la forma de facultades aisladas, que pasaron a reunirse bajo un gobierno común y dieron origen a las primeras universidades: la Universidad de Río de

Janeiro en 1920, la Universidad de Minas Gerais en 1927 y la Universidad de São Paulo en 1934. La innegable participación de prestigiosos intelectuales en la construcción del Estado Novo es expresiva de un patrón de articulación menos conflictivo entre este sector, las elites políticas y estatales (Pecaut, 1990 y Miceli, 2001). Un posicionamiento claramente diferente de la actitud asumida por un importante segmento de la intelectualidad argentina ante el peronismo, que dio lugar a la definición de un patrón de comportamiento caracterizado por la confrontación con el Estado (Sigal, 1990).

La década de 1960 constituye una etapa de profunda transformación en la trayectoria de las universidades latinoamericanas caracterizada por los procesos de expansión institucional, masificación matricular y modernización académica. El nuevo rol del Estado como agente de desarrollo económico, modernización cultural e integración social que alentaron las denominadas corrientes “desarrollistas”, operó como el motor principal en la emergencia de los sistemas de educación superior contemporáneos en la región, a través de la creación de nuevas instituciones y la ampliación del acceso de nuevos segmentos de la población a los estudios universitarios. Pero quizás el aspecto más significativo que traen estas corrientes fue instalar una nueva funcionalidad para las universidades desde la centralidad otorgada a la relación entre ciencia, universidad y desarrollo. En este contexto –y con diferencias en cada país– se inscriben los procesos de institucionalización de las ciencias sociales, los intentos de profesionalización académica, la instalación de sistemas estatales de apoyo y fomento de la investigación científica, y la expansión de las carreras de corte tecnológico ligadas al desarrollo regional. Estas tendencias de cambio no estarían al margen de la creciente influencia de las agencias internacionales que –poniendo en cuestión el carácter tradicional de universidad profesionalista y elitista– buscaron introducir el modelo de universidad norteamericano (Brunner, 1990).

Ciertamente, las derivas de estos procesos están marcadas por las historias políticas de los distintos países, que explican la desigual concreción de los intentos de modernización universitaria. En el caso de Brasil, estas transformaciones serían realizadas por la dictadura militar de 1964, que encarna aquella novedad en el panorama latinoamericano que fueron los procesos de modernización impulsados por gobiernos burocrático-autoritarios (O'Donnell, 2001). Así, la reforma de la educación superior del año 1968 constituyó una pieza clave en la estrategia de desarrollo nacional promovida por las elites militares. La efectivización de este proceso supuso la adaptación de las universidades al modelo norteamericano, reorganizándolas o bien creando nuevas en torno del postgrado y la

investigación. Distintas agencias estatales como la CAPES y el CNPq –creadas en la década anterior– pasaron a ocupar un lugar relevante en la política de apoyo a la investigación mediante subsidios y becas de estudio en el exterior, y en la evaluación del postgrado bajo patrones internacionales (Schwartzman, 2001)¹. Con cierto grado de resistencia, los académicos universitarios acompañaron este proceso que continuó y profundizó aquel patrón de interacción no conflictivo, característico en la relación entre Estado, elites políticas y académicas en el Brasil. Como señala Cunha (1988) la concepción calcada del modelo norteamericano no fue impuesta por las agencias internacionales y la burocracia militar, sino, más bien, fue buscada desde fines de la década de 1940 por administradores educacionales, profesores y estudiantes universitarios como un imperativo de la modernización y la democratización de la educación superior.

Si la reforma universitaria brasileña representa un patrón de articulación Estado-Universidad no conflictivo (y, en este sentido podría definirse como una experiencia “exitosa”); el caso de Argentina nos revela los rasgos de un proceso de modernización académica inconcluso, que padeció los avatares de la crónica inestabilidad político-institucional que atravesaron las agencias estatales y las universidades desde 1966 en adelante. El derrocamiento del régimen peronista en 1955 marcó el inicio de un período de renovación intelectual y transformaciones universitarias que se dieron –paradójicamente– en un contexto socio-político de democracia restringida por la proscripción política del Partido Justicialista. Al igual que en el Brasil, las políticas estatales de promoción de la investigación a través del CONICET² y la expansión de las dedicaciones exclusivas para profesores-investigadores posibilitaron el comienzo de un proceso de institucionalización de las actividades científicas en el área de las ciencias básicas y –en menor medida– en las ciencias sociales, generando condiciones efectivas para la realización de la profesionalización académica. Sin llegar a modificar el perfil tradicional de las universidades, estos intentos de modernización académica adoptaron la forma de encla-

¹ El CNPq se crea en el año 1951, y en 1975 pasa a denominarse Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, bajo la jurisdicción del Ministerio de Planeamiento. En este proceso también debe contarse la Fundação de Apoio de Pesquisa do Estado São Paulo-FAPESP, creada por la constitución estadual en el año 1946 pero que adquirió relevancia recién desde la década de 1960.

² El Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) creado en 1958 como agencia estatal especializada en la regulación de un emergente sistema nacional de ciencia y tecnología, expresa una tendencia general perceptible también en el caso brasileño de replicar la experiencia del CNRS francés (Oteiza y otros, 1992).

ves dentro de un panorama universitario fuertemente sesgado por el carácter profesionalista.

La política de intervención del Estado nacional argentino sobre la Universidad que activó el golpe militar del año 1966 –y que tuvo como acontecimiento fundacional la denominada “noche de los bastones largos”– delimitó un punto de ruptura en este incipiente proceso de modernización académica. Las renunciadas masivas de profesores, la emigración de un importante número de científicos, y los conflictos y presiones que sufrieron muchos investigadores por parte del gobierno nacional, marcaron los límites políticos, sociales y culturales que operaban contra el despliegue de la modernización institucional y el desarrollo de la investigación. Ante este proceso de intervención estatal y restricción de la autonomía universitaria, el campo académico local siguió un patrón de comportamiento que reconocía antecedentes en las estrategias desplegadas durante el período 1930-1955 (Neiburg, 1998). De tal forma, frente a la inestabilidad y el conflicto político se conformaron una serie de centros académicos independientes, como una estrategia defensiva de construcción de espacios de producción de conocimiento por fuera de las universidades (Vessuri, 1992).

El breve y traumático retorno del peronismo al gobierno nacional en el año 1973, pese a las expectativas generadas en amplios sectores de la sociedad, no llegó a impactar decisivamente en los procesos arriba delineados. Con el golpe militar del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, en el año 1976 comienza un período signado por la represión, exilio y muerte, que terminaría por completar el panorama de desestructuración de los intentos de modernización universitaria iniciados una década atrás. En tanto que, aunque el proceso de “transición democrática” abierto en 1983 habilitó un abanico de expectativas de cambio, en un contexto signado por la persistente crisis socio-económica y el agotamiento de la matriz estado-céntrica (Cavarozzi, 1997), terminó por inscribir la potencial transformación de la universidad en el marco de condicionantes más amplios que atravesaron las sociedades nacionales, tendiendo a continuar el patrón conflictivo de relación entre Estado y Universidad dominante desde 1930.

LA VERGÜENZA DE HABER SIDO Y EL DOLOR DE YA NO SER... UN RELATO SOBRE LA CONFLICTIVA HISTORIA DE LA UNIVERSIDAD EN LA ARGENTINA

Desde el golpe de Estado de 1930 que derrocó al segundo gobierno de Hipólito Yrigoyen, la relación entre Universidad y Estado en la Argen-

tina se estructuró alrededor de un patrón básicamente inestable, alternando períodos de fuerte control y represión física e ideológica durante los regímenes autoritarios y momentos de mayor apertura y permisividad en los democráticos. A partir de la década de 1960, este comportamiento también tuvo su correlato en materia de financiamiento con tendencias que combinaron, por un lado, el congelamiento y/o restricción presupuestaria junto al estímulo del sector privado y, por otro, el incremento de los fondos públicos para el sector (Brunner, 1993). En este contexto, un elemento de continuidad –al menos hasta mediados de los años ochenta– fue la incapacidad o imposibilidad por parte de los gobiernos nacionales de generar proyectos de cambio que fueran más allá de la actitud represiva o benevolente frente a las universidades y, por ende, de estructurar otro patrón de relación fundado en nuevos criterios. En el nivel de la base del sistema, este movimiento pendular se manifestó en la consolidación de una serie de comportamientos de los académicos, que reconoció variaciones según los campos disciplinares y universidades. En algunos casos se acentuaron las tendencias corporativas, en términos generales en las llamadas “ciencias duras”, en otros, debido a la más débil inserción institucional y al menor grado de profesionalización de los cuerpos docentes e investigadores, se fortalecieron las tendencias a la atomización académica y al incentivo de comportamientos individualistas, tal sería el caso de las ciencias sociales. Estas variaciones explicarían, en parte, las diferentes capacidades de resistencia en los momentos de restricción política, así como las estrategias de recuperación y reposicionamiento en aquellos de apertura democrática (Suasnábar y otros, 1997).

Los largos períodos de intervención en las universidades nacionales han consolidado en este sector una fuerte sensación de recelo y desconfianza hacia el Estado, al cual sólo se demanda que provea de recursos materiales necesarios para el funcionamiento institucional. Por esta razón, la idea de autonomía, tan cara a la comunidad académica, ha mantenido una fuerte presencia en el discurso universitario, pero enfatizando su costado en términos de libertad negativa (no injerencia estatal) y menos su costado positivo, como autogobierno.

De esta manera, las características apuntadas sobre las relaciones entre Estado y Universidad en la Argentina fueron sedimentando –y en muchos casos cristalizando– determinadas estructuras de significación que atraviesan y moldean las diferentes culturas disciplinares e institucionales. Aunque todavía son escasos los trabajos empíricos enfocados en esta dirección (Vessuri, 1995; Oteiza y otros, 1992) que permitan dar cuenta más acabadamente de las huellas dejadas en las comunidades

académicas por los períodos precedentes, es evidente que en una coyuntura de cambio como la actual emergen una serie de comportamientos que van más allá de la simple adaptación o rechazo a las políticas implementadas. En nuestra opinión, las razones que explican estas actitudes hay que buscarlas en los elementos constitutivos de la cultura académica y en los efectos desestructurantes que las políticas oficiales aplican sobre aquella en términos de nuevas formas de regulación social.

Con la reinstauración de la democracia en la década de 1980, y luego de la etapa llamada de “normalización”, las universidades argentinas retomaron las pautas básicas de funcionamiento marcadas por el modelo reformista. Sin embargo, y pese a que este cambio abrió un espacio de mayor protagonismo del campo académico, el patrón de funcionamiento antes descripto se prolongó en líneas generales durante los primeros años del gobierno democrático. Recién a comienzos de los años noventa –con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en el marco del Ministerio de Educación de la Nación, y en un contexto en el que los organismos internacionales de crédito pasaron a convertirse en agentes centrales en la definición de la agenda pública (Sidicaro, 2002)– empezaron a operarse cambios en las políticas estatales hacia el sector. Cambios que expresaron algunas propuestas ampliamente difundidas por los organismos de crédito internacional y que fueron aplicadas desde la década anterior por diferentes gobiernos de la región.

Estas propuestas de reestructuración de las universidades se sostuvieron sobre todo en dos dispositivos fundamentales: el cambio en las formas de financiamiento y la incorporación de mecanismos de evaluación. Dichos dispositivos expresan claramente el desplazamiento de las funciones tradicionales de planificación y prestación de servicios del Estado Docente hacia el control a distancia y la regulación de mercado que caracteriza al Estado Evaluador neoliberal. Así, por un lado, el modelo de distribución presupuestario se dualiza rompiendo la tendencia incremental señalada, ya que se congelaron las partidas destinadas al funcionamiento y se incorporaron los llamados programas especiales³ que aportaron fondos a rubros específicos (investigación, grado y post-grado) y sujetos a la competencia inter-institucional. Por otro lado, el discurso y

³ Nos referimos básicamente al conjunto de programas que en los últimos años viene desarrollando la Secretaría de Políticas Universitarias como pueden ser: el Programa de Incentivos y la categorización de investigadores, el Sistema de Acreditación de post-gradados, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad (FOMEC) con créditos del Banco Mundial y, recientemente, el Programa de Financiamiento de la Educación (PROFIDE) que es un fondo que financia proyectos específicos asignado de manera competitiva entre las universidades.

la práctica de la evaluación instaló un nueva modalidad de control sobre las instituciones universitarias, que se manifiesta en la creación de organismos nacionales como la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y en la introducción en la mayoría de los programas especiales de prácticas como los comité de pares para su evaluación y/o seguimiento (Krotsch, 2002).

Los resultados de estas políticas hasta el presente han sido contradictorios, cuando no perversos. Un ejemplo de ello son las políticas en el área de investigación. Si bien es cierto que algunos programas han permitido mejorar las condiciones para el desarrollo de esta actividad, también tienen como contracara las tendencias a la fragmentación y elitización del sector. A su vez, el carácter centralizado de estas políticas combinadas con la evaluación de pares, que aspiraba a una mayor objetividad en la asignación de recursos, ha degenerado en mecanismos altamente burocráticos y no necesariamente más transparentes. De este modo, en la actualidad, en el campo académico universitario se reconoce la incidencia de tendencias a un cambio en las formas de regulación social (Popkewitz, 1992) que implican el desarrollo de dispositivos que reestructuran el patrón histórico de funcionamiento, introduciendo nuevas “reglas del juego” en la relación Estado-Universidad, y favoreciendo un fuerte proceso de re-socialización y un nuevo disciplinamiento de los actores sociales.

CAXIAS E HERÓIS. EL ESTADO Y LA MODERNIZACIÓN AUTORITARIA DE LA UNIVERSIDAD EN EL BRASIL

Como se señaló anteriormente, la configuración del sistema de educación superior en el Brasil fue el resultado de la centralidad que el gobierno militar de 1964 otorgó a la universidad como parte de una estrategia autoritaria de modernización. De esta manera, el patrón de desarrollo que estructuró la relación entre Estado y Universidad estuvo marcado por el modelo único –centrado en la relación entre enseñanza-investigación-extensión– que implantó la reforma del año 1968. Este modelo, inspirado en la *research university* norteamericana, dotó de una identidad institucional a un segmento de las instituciones federales de educación superior y, a la vez, operó como parámetro de referencia para el resto del sistema.

La fuerte inversión de recursos públicos durante las dos décadas siguientes permitió la expansión de un red de instituciones universitarias cuyo *locus* central fue el postgrado y la investigación, estimulado desde la esfera estatal por agencias financiadoras como la CAPES y la CNPq. No

obstante, comparado con el proceso argentino, la particularidad de la conformación histórica de la educación superior brasileña remite a dos características singulares: una fuerte presencia estatal coexistiendo con un desarrollo extendido del sector privado, y en el marco normativo que favoreció la gestación de diferentes tipos de instituciones (universidades, federación de facultades e instituciones aisladas) la creación de éstas en los niveles federal, estadual y local (Chiroleu, 1999).⁴

La combinación de políticas públicas activas, de un financiamiento sostenido y la tolerancia política e ideológica de las autoridades estatales permitió la institucionalización de un campo académico en las ciencias sociales asentado en la profesionalización de las actividades de docencia e investigación (tiempo integral, carrera académica, estabilidad laboral), tomando como referencia unos estándares de calidad y excelencia fijados por la comunidad académica internacional. Estos procesos cristalizaron en una cultura académica fuertemente jerárquica y meritocrática que posibilitó la construcción de amplios márgenes de autonomía intelectual. Como señalan varios autores (Cunha, 1988 y Lovisoló, 2000), la autonomía del campo académico brasileño se estructuró alrededor de un patrón no conflictivo de relación con el Estado que, si bien no excluyó las críticas, disputas y, en ocasiones, también la represión física, acordaba en lo sustantivo con el modelo universitario impulsado.

Las reformas educativas de los años noventa marcaron en el Brasil, por un lado, el agotamiento del patrón de relación entre Estado y Universidad que sustentó la expansión de la educación superior en este país; y, por otro lado, el inicio de un período de profundas transformaciones que tiende a disolver el modelo único implantado por la reforma de 1968, un proceso de cambios en la cultura e identidad de las universidades federales que Catani y Ferreira (2002) denominan “metamorfosis institucional”.

Con la llegada de Fernando Henrique Cardoso al gobierno en 1995, el Ministerio de Educación comenzó a impulsar una política de diferenciación y diversificación del sistema como respuesta ante a lo que se

⁴ En el sistema de educación superior brasileña conviven actualmente dos configuraciones institucionales. Una producto de la legislación anterior, que divide a las instituciones en tres grupos: a) universidades, b) federaciones de facultades y facultades integradas, y c) establecimientos aislados. Las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas son aquellas financiadas y administradas por la Unión (federales), los estados (estaduales) o los municipios. La otra configuración es resultado de la Ley de Bases y Directrices de la Educación-LDB de 1996, la cual torna el sistema más heterogéneo y diversificado ya que dividen las IES en: universidades, centros universitarios, facultades integradas, facultades e institutos aislados y escuelas superiores.

consideró un nuevo ciclo de expansión de la educación superior. Esta demanda creciente se refleja en los datos estadísticos que indican que para 1998 el sistema de educación superior brasileño tenía 2,7 millones de alumnos de grado y postgrado, de los cuales en el nivel de los cursos de graduación el 62 % asistía a instituciones privadas, el 19,5 % a instituciones federales, 13,5 % a estatales y 5 % a municipales.⁵ Orientados por los valores neoliberales de eficiencia, productividad y flexibilidad, las políticas de diferenciación y diversificación del sistema buscaron canalizar la expansión a través de la reglamentación de los llamados “cursos secuenciales”, la creación de centros universitarios y la flexibilización curricular, todas medidas tendientes a estimular la formación técnico-profesional. En un contexto de reducción de los recursos financieros estas políticas supusieron la profundización de las tendencias a la privatización, justificada en la redefinición de la educación como un “servicio no exclusivo del Estado”.

Al igual que en la Argentina, la Reforma del Estado impulsada por los organismos internacionales reestructuró el antiguo pacto social que sustentó la expansión del Estado de Bienestar hacia un modelo de Estado neo-liberal centrado en el mercado como mecanismo de regulación social (Silva, 2002; Silva y Sguissardi, 2001). No es casual, entonces, que las reformas de la educación superior tiendan a introducir una lógica de mercado a través de la competencia entre instituciones por los recursos estatales. Bajo estas orientaciones, las propuestas de reestructuración de las universidades federales se asientan en dos dispositivos fundamentales que ya comentamos para el caso argentino: el cambio en las formas de financiamiento y la incorporación de mecanismos de evaluación⁶.

Asimismo, las políticas de reforma vienen introduciendo cambios en las modalidades de gestión a partir del otorgamiento de mayor autonomía

⁵ Analizada la composición del sistema por instituciones, el sector privado para la misma fecha contaba con 1.057, lo que representa el 57,6 % del total (MEC/INEP, 1999).

⁶ El Programa de *Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras* (PAIUB) expresa una concepción diferente no solo por el carácter voluntario sino también porque parte de reconocer la identidad y cultura institucional como punto de partida del proceso de evaluación. Asimismo cabe señalar que, si bien la evaluación como componente del sistema no es nuevo en el Brasil (la CAPES desde los años sesenta tiene a su cargo la evaluación del postgrado), los programas recientes tienden a construir una base de indicadores de eficiencia y productividad sobre los cuales opera la distribución de los recursos financieros. Así, el *Exame Nacional de Cursos* (ENC) conocido como *Provão* y el programa de *Avaliação das condições de oferta de cursos de graduação* buscan medir el rendimiento de los alumnos e instituciones estableciendo rangos de desempeño, de la misma manera que el programa *Gratificação de Estímulo à Docência* (GED) lo realiza para el cuerpo docente (Catani y Ferreira, 2002).

económica y financiera a las instituciones federales, lo que modifica sustancialmente el sentido y función que en la tradición brasileña tenía el concepto de autonomía. Históricamente, el gobierno federal tuvo la potestad para definir de manera centralizada las asignaciones presupuestarias sobre la base de regímenes laborales y criterios de distribución comunes para todas las instituciones. Las políticas de autonomía suponen, por el contrario, la posibilidad de que cada institución reformule los mecanismos de contratación del personal docente y reasigne los recursos según sus prioridades. En un contexto donde la distribución de los recursos financieros está asociada a los mecanismos de evaluación, el tipo de autonomía que construyen estas políticas ha llevado a algunos autores a denominarla “autonomía universitaria evaluada”, poniendo el acento en el contenido economicista y competitivo del concepto (Cury, 1997).

Pese a las resistencias –puestas de manifiesto en las huelgas de los años 1996 y 1998– en las universidades federales ha prevalecido el proceso de reorganización de la educación superior, el cual conllevó una reestructuración en las posiciones al interior del campo académico brasileño. De esta manera, una de las razones del avance de la reforma radica no sólo en el progresivo desmonte del modelo universitario de 1968, sino en el relativo consenso respecto de la necesidad de cambios en las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES). Este cambio de actitud de ciertos sectores del campo expresa más profundamente las posiciones de las instituciones dentro de un sistema que se vuelve más heterogéneo y diferenciado. Como señala Cunha, las políticas del gobierno federal orientadas hacia las instituciones públicas y privadas de enseñanza superior son distintas pero “compatibles y convergentes con las demandas de los sectores “productivistas” del sector público (especialmente de las universidades paulistas), y con las demandas de las universidades “comunitarias”. Ambos quieren distanciarse tanto de las universidades federales de baja calidad como de las universidades y facultades privadas mercantiles. Así, la línea principal de demarcación interna en la enseñanza superior deja de pasar principalmente por la distinción entre lo estatal y lo privado, para delimitar la diferencia específica entre la excelencia y la mediocridad (Cunha, 1999).

UNA REVISIÓN DEL RELATO CANÓNICO SOBRE LA RELACIÓN UNIVERSIDAD-ESTADO EN LA ARGENTINA

Ciertamente, el examen comparado de ambos casos nacionales permite desnaturalizar las experiencias históricas particulares, dando lugar

a la formulación de nuevos problemas y objetos del análisis sociológico. Así pues, la inestable relación experimentada por los académicos universitarios y las elites políticas y estatales en la Argentina desde la década de 1930, confrontada con la marcadamente menos conflictiva trayectoria brasileña abierta en 1964 con un gobierno dictatorial y –aparentemente– clausurada en los años noventa en un período democrático, pone en evidencia que es necesario preguntarse por las circunstancias históricas que dieron lugar a uno y otro modelo de articulación entre Universidad y Estado. Durante mucho tiempo los académicos argentinos tendieron a reconocer en la naturaleza autoritaria de los gobiernos nacionales la explicación a su conflictiva relación con el Estado. Sin embargo, en los últimos diez años el conocimiento de la historia de la vecina academia les reveló que nada hay de necesario en ello.⁷

Ahora bien, preguntamos: ¿es que ha sido históricamente inestable y conflictiva la relación entre académicos y elites políticas y estatales argentinas, entre las décadas de 1930 y 1990, tal como se presenta en el relato canónico de la ciencia social nativa? Nos proponemos en esta sección hacer foco en algunos procesos que suponen una relativización o –más bien– una contextualización más precisa de las hipótesis, evidencias y resultados que orientaron la construcción de ese relato canónico. Partimos del presupuesto de que dicho relato no sólo es un producto de investigaciones empíricamente documentadas, sino también expresivo de las perspectivas de unos actores sociales –esto es, de ciertos académicos universitarios– que fueron protagonistas de la historia política y científica en la Argentina, por lo menos desde la década de 1950.

En esta dirección, la sección siguiente intentará demostrar que las relaciones entre académicos-universitarios y dirigentes y funcionarios de Estado no fueron necesariamente beligerantes ni excluyentes en los períodos 1946-1955 y 1966-1973, tal como las define el relato canónico, sino más bien revela una dinámica compleja de circulación de ideas y personas, puesta de manifiesto en la trayectoria de algunos académicos que intervinieron en agencias estatales y –desde esa posición– articularon lógicas en ambos campos.⁸

⁷ Asimismo, también el relato canónico que define como no conflictiva la relación Universidad-Estado para el caso brasileño ha sido contestado por algunos investigadores.

⁸ Más profundamente, también nos revela la relativa autonomía y continuidad de las instituciones universitarias, a contramano de las discontinuidades introducidas por los cambios en el Poder Ejecutivo Nacional consecuencia tanto de golpes de estado como de procesos electorales.

Una mirada panorámica sobre el corpus de trabajos que cristalizó como relato canónico pone de relieve una idea fuerte: el carácter “conflictivo” en la relación entre intelectuales y Estado ha estado sustentado en una visión del período 1946-1955, signada por la ruptura que introduce el peronismo en la tradición universitaria reformista y la oposición de amplios sectores de docentes y estudiantes universitarios a este movimiento político. De esta manera, estas investigaciones han situado en un primer plano de análisis las políticas de restricción de la autonomía y la modificación del régimen de gobierno que consagró la Reforma Universitaria de 1918, así como el oscurantismo ideológico alentado por el peronismo (amalgamado con el nacionalismo católico) en las cátedras universitarias y en el campo científico.

La comprensión actualmente más extendida –tal como la presenta acabadamente Beatriz Sarlo (2001)– construye una representación del período y la problemática en cuestión desde un enfoque que los reduce a un momento negativo y disruptivo en la tradición reformista de la universidad argentina, o, en otros términos, como una “edad media” de la universidad –sobre la que se ha investigado poco y se dice mucho– considerada antesala y reverso del período de “modernidad” subsiguiente, que vino a restablecer el predominio del modelo reformista.⁹

No es casual, entonces, que el período que se abre con la caída del peronismo en 1955¹⁰ haya sido tematizado desde el progresivo involucramiento de los universitarios en la política, y cuyo eje pasará por la relación entre los intelectuales y las masas peronistas que –desprovistas de su

⁹ Esta interpretación presenta evidentes afinidades con la significación construida sobre el peronismo por académicos comprometidos con las políticas de educación superior –sobretudo aquellos situados en la Universidad de Buenos Aires– dominantes entre los años 1955 y 1966, que contaron en el campo de las ciencias humanas y sociales con las figuras paradigmáticas de José Luis Romero, Risieri Frondizi y Gino Germani. Por cierto, aquí no afirmamos que las cuestiones destacadas por esta interpretación no encuentren asidero histórico concreto y demostración empírica verosímil; antes bien, pensamos que se corresponden unilateralmente con aspectos del proceso, fundamentalmente aquellos relacionados con las perspectivas de algunos actores sociales y situaciones sociales localizadas en ciertas instituciones universitarias y agencias estatales.

¹⁰ Aunque con diferencias estos trabajos ha identificado tres grandes períodos: el primero comienza con el derrocamiento del régimen peronista por la llamada “Revolución Libertadora”, en septiembre de 1955, y se extiende hasta el golpe de Estado que terminó con el gobierno de Arturo Illia en 1966. El segundo se abre con el gobierno dictatorial del general Onganía y se extiende hasta el triunfo del Frente Justicialista de Liberación-FREJULI en las elecciones de 1973. El tercero comprende los gobiernos peronistas de Cámpora, Juan D. Perón y María Estela M. de Perón, y se cierra con el comienzo del “Proceso de Reorganización Nacional” en marzo de 1976.

líder- ahora eran consideradas por los primeros como en situación de “disponibilidad ideológica”. Así, el proceso de modernización universitaria y la recuperación de la autonomía que caracterizará el período 1955-1966, resulta solidario con las tentativas teóricas y políticas de los científicos sociales –en especial de los sociólogos, como ha demostrado Neiburg (1998)– por comprender, por un lado, el significado del peronismo en el proceso de transición de la Argentina de una sociedad tradicional a una sociedad moderna y, por otro lado, por pensar las formas de incorporación y reorientación política de las masas peronistas. Estos estudios señalan claramente a la “experiencia frondizista” como un primer movimiento en esta dirección. Aunque signada por el fracaso, esta experiencia política es reveladora del pasaje de ciertos grupos de científicos sociales comprometidos con posiciones académicas que buscaban “pensar la Nación” y cultivar un “compromiso político activo” por transformarla (Aricó, 1988; Sigal, 1991; Terán, 1993). Los cambios producidos en la relación entre Universidad y Estado en el período siguiente, 1966-1973, tras el golpe militar de Onganía y con la instalación de un modelo de Estado burocrático-autoritario (O’Donnell, 1982), marcará el inicio de un proceso de “radicalización política” de docentes, graduados y alumnos universitarios como respuesta a la política represiva y de restricción de la autonomía que impulsó este gobierno (Pucciarelli, 1999).

Con todo, estudios más exhaustivos sobre las relaciones entre universidad y Estado deberían reconocer una pluralidad, perspectivas y experiencias, y atender a una diversidad de los contextos institucionales específicos donde aquellas se despliegan. En este sentido, el siguiente apartado intentará mostrar ciertas continuidades reconocibles en las trayectorias de algunos actores e instituciones que trascienden las rupturas históricas destacadas en los años 1943-1946, 1955 y 1966, tanto al interior de la Universidad como en las agencias estatales.

DE LA UNIVERSIDAD AL ESTADO... DEL ESTADO A LA UNIVERSIDAD... CIRCULACIÓN DE IDEAS Y PERSONAS ENTRE EL CAMPO ACADÉMICO Y EL CAMPO BUROCRÁTICO ESTATAL EN LA ARGENTINA ENTRE LAS DÉCADAS DE 1940 Y 1970

Una serie de estudios e investigaciones recientes han llamado la atención respecto de la estrecha relación entre la constitución de las diversas disciplinas sociales con los procesos de conformación de los Estados Nacionales (Wagner, Weiss, Wittrock y Wollman 1999; L’Estoile, Neiburg y Sigaud, 2002; Neiburg y Plotkin, 2004). Desde esta perspectiva,

las necesidades y demandas de la agenda estatal de fines del siglo XIX y principios del XX están en la base de la gestación y difusión de estos diferentes cuerpos de “saberes sobre la sociedad”, comprendidos como conocimientos y tecnologías destinadas a la gobernación social de poblaciones y la conformación de una burocracia estatal especializada. En esta línea de análisis, la construcción del Estado de Bienestar en el período de postguerra y la expansión de las funciones estatales estará indisolublemente ligada al proceso de institucionalización de las ciencias sociales, no sólo como disciplinas académicas sino como campos profesionales donde el Estado constituirá uno de sus principales empleadores.

A fin de dar cuenta de nuestros argumentos que ponen en suspenso las certezas del relato canónico presentado arriba, en este apartado nos proponemos concentrarnos en la trayectoria de académicos provenientes de distintas disciplinas –antropología, economía y educación– y en algunas agencias del Estado nacional argentino. Dichas trayectorias, lejos de revelar el carácter conflictivo entre Universidad y Estado, nos muestran las diversas formas en que se manifiesta un intercambio de ideas y personas entre el campo académico universitario y el campo burocrático estatal.

De los tres casos, la economía es quizás aquella que se encuentra más estrechamente ligada al poder político-estatal, ya que como disciplina se presenta como un saber legitimado sobre la sociedad, y a la vez, como un conjunto de herramientas para operar sobre ella. No es casual, entonces, que por estas características los economistas como grupo profesional hayan tenido y tengan en la historia nacional un papel relevante en los procesos de racionalización y modernización del Estado y la sociedad.

Surgida a principios de siglo XX como campo disciplinar, la economía construiría su legitimidad desde la universidad a través de la Facultad de Ciencias Económicas, y desde el Estado a partir de la inserción de los primeros profesionales abocados al estudio de la economía en diferentes agencias estatales como el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional del Trabajo, y la Dirección Nacional de Estadística, entre otros. Una de las figuras claves en este período fundacional es la de Alejandro Bunge, quién nuclearía un grupo de académicos que en la primera mitad del siglo ocuparían cargos relevantes en la administración del Estado (González Bollo, 2000; Pantaleón, 2004).

Ya situado en nuestro período, en el contexto de la conformación de los organismos financieros internacionales y de expansión de las agencias estatales de la segunda post-guerra, la institucionalización de la economía se concretaría a partir de la creación en 1957 de las primeras licenciaturas en economía como carrera independiente universitaria. Este

hecho no está desligado de otra figura central, Raúl Presbich, quien desde los años treinta nuclearía a un grupo de economistas que ocuparían cargos relevantes antes y durante el gobierno peronista. Expulsado de la función pública en 1948, Presbisch se haría cargo de la recientemente creada Comisión Económica para América Latian (CEPAL) y desde ahí sería el mentor principal de la teoría del desarrollo que hegemonizaría el debate político y económico de la década del sesenta (Neiburg y Plotkin, 2004).

El advenimiento del “Estado desarrollista” en la Argentina post-55 supondría un proceso de modernización estatal a partir de la creación de un conjunto de nuevas instituciones orientadas a la planificación económico-social, como el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI). Estas instituciones serían el ámbito de reclutamiento de un nuevo tipo de especialistas: los egresados de las nuevas carreras de economía, pero también de sociología y ciencias de la educación, todas disciplinas que formaron parte del proyecto de modernización universitaria desplegado en ese periodo.

Con ciertos puntos de contacto con la economía, el caso de la educación como campo disciplinar también nos revela una continuidad en la circulación de ideas y personas que atraviesa las rupturas político-institucionales. En este sentido, el proceso de expansión de un sistema masivo de instrucción pública iniciado a fines del siglo XIX en la Argentina no sólo supuso una creciente intervención estatal en la creación de escuelas, en la conformación de un curriculum y en la formación de maestros y profesores; también, paralelamente, demandó la constitución de un cuerpo burocrático portador de “saberes especializados”, capaz de centralizar las tareas de control y regulación de las instituciones, de los actores y de la vida escolar (Dussel, 1995). Esta incipiente burocracia educativa encontraría su legitimidad en el ámbito universitario en cátedras de las carreras de Pedagogía y, luego, con la creación de la carrera de Ciencias de la Educación en la UNLP (Southwell, 1999) y la UBA (Carlino, 1993). Esta característica se manifestaría en la doble condición de pedagogos universitarios y burócratas del sistema educativo de algunos intelectuales abocados al estudio de la educación, tales como Carlos Octavio Bunge y Horacio Rivarola, quienes se desempeñaron como inspectores y/o miembros del Consejo Nacional de Educación y también ocuparon sucesivamente la primera cátedra de Ciencias de la Educación de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA (al igual que Rodolfo Senet en la cátedra de Metodología y Práctica de la Enseñanza en la mencionada Facultad). Quizás sea Víctor Mercante quien mejor representa este

perfil que se revelaría con toda claridad en el papel destacado que tuvo en el diseño y fundamentación del fallido intento de crear una Escuela Intermedia impulsado por la reforma Saavedra Lamas del año 1916 (Carbone de Palma, 1970 y Dussel, 1997).¹¹

Esta característica se mantendría en las décadas posteriores, pese a los cambios político-institucionales (gobiernos conservadores en la década de 1930 y la llegada del peronismo en los años cuarenta y cincuenta), aunque no así las ideas pedagógicas dominantes. Por ello, no es extraño que pedagogos relevantes durante el decenio peronista, como Juan Cassani y Hugo Calzetti, quienes desde el punto de vista ideológico combinaban elementos del nacionalismo católico con el espiritualismo pedagógico que los diferencia de la generación anterior de pedagogos positivistas, mantendrían esta doble condición de académicos universitarios y burócratas del sistema educativo (Puiggrós, 1993).

El planeamiento educativo y las teorías del capital humano que acompañarían el auge del desarrollismo en los años sesenta, si bien supondrían una profunda reestructuración del campo, como la introducida por la diferenciación que traen las nuevas carreras de Ciencias de la Educación entre una especialidad técnico-profesional (investigación y planeamiento) y la tradicional formación orientada a la docencia (primaria y media), no necesariamente modificarían la circulación de personas entre la Universidad y el Estado. Al igual que en el caso de los economistas, las nuevas agencias estatales como el CONADE y el CFI reclutarían a los “nuevos” especialistas en educación que, posteriormente, también ocuparían las cátedras universitarias. La orientación tecnocrática del gobierno militar de 1966, lejos de modificar esta tendencia la profundizaría marcando con ello el ascenso de un grupo de pedagogos católicos como Gustavo Cirigliano, Alfredo Van Gelderen y Jorge Luis Zanotti, entre otros (Suasnábar, 2004). Ciertamente es que, otros grupos de pedagogos no ocuparon puestos relevantes en la administración central de la educación, pero la propia redefinición del campo que conlleva la introducción de la nueva figura del “especialista en educación” construyó una zona de intersec-

¹¹ Aunque más representativo del componente burocrático de esta intelectualidad pedagógica que se consolida a principios de siglo, la figura de Francisco Berra expresa en su trayectoria este rasgo que señalamos. Director General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires entre 1896 y 1904 iniciaría el proceso de “normativización” de las escuelas, los maestros e inspectores, el cual resulta consistente con su visión “positivista” como pedagogo universitario desde 1905 en la UBA, contenida en su “Resumen de las leyes naturales de la Enseñanza”.

ción entre el campo universitario y el campo burocrático estatal, que se profundizará en las década posteriores.

Por último, en el caso de las ciencias antropológicas, la reconstrucción de un breve recorrido por la historia de esta disciplina en la Argentina muestra que su producción estuvo comprometida, desde fines del siglo XIX, con el estudio de poblaciones tenidas como marginales en el proceso de construcción del Estado-Nación y de la nacionalidad que proyectaron las elites dominantes y los sectores sociales subalternos que se apropiaron del modelo de comunidad imaginada definido por aquellas.¹² Esta tendencia sólo comenzó a revertirse parcialmente en las décadas de 1930 y 1940 con algunos estudios –marginales en el campo disciplinar– referidos a “conscriptos” e “inmigrantes” (Lázzari, 2004) y, sobre todo, desde la década de 1960, cuando la emergente antropología social tomó como objeto de análisis otras poblaciones: “villeros”, “pobres”, “campesinos”, “mujeres”, “desocupados”, entre otras.

Así pues, aunque los antropólogos históricamente se abocaron al estudio de esas poblaciones “marginales”, la historia de la disciplina no es ajena al influjo de las políticas estatales, aun cuando la relación que estos académicos mantuvieron con las agencias del Estado haya sido escasamente atendida por la historiografía abocada al estudio de este campo. No obstante, algunos trabajos recientes permiten observar aspectos significativos de esa relación, tal como la caracterización de la afinidad de ideas de época que Leonardo Fígoli (1990) reconoce entre las tradiciones académicas dominantes en las ciencias antropológicas y en las políticas de Estado entre 1852 y 1955. También las contribuciones de Irina Podgorny (1995, 1997, 2000, 2002) sobre el período fundacional de la disciplina y su papel en el proceso de constitución del Estado-Nación y de la nacionalidad. Y los aportes de Rosana Guber y Sergio Visacovsky (2000) para comprender a los antropólogos sociales como analistas de las múltiples articulaciones culturales, de clase, región y poder que posibilitaban la producción del desarrollo desigual en la sociedad nacional. Estos dos últimos autores, además, consideraron la propia creación de la Licenciatura en Antropología en la UBA (año 1958) como un proyecto científico-académico en el contexto de implementación de las políticas de “moder-

¹² Tempranamente, los antropólogos se orientaron a la identificación y caracterización de la “Otriedad interna de la Nación” (Guber y Visacovsky, 2000) observada tanto en las poblaciones indígenas del período prehispánico (la arqueología), en su estudio comparado en el presente antes de su desaparición definitiva (la etnología), y en las supervivencias del encuentro hispano-indígena en poblaciones tradicionales (el folklore).

nización” y “desarrollo” de las elites dominantes en el Estado y la Universidad tras el derrocamiento del régimen peronista en el año 1955 (Visacovsky, Guber y Gurevich 1997).

Asimismo, con mayor nivel de especificidad institucional, algunos estudios abordaron la participación de los antropólogos como “directores”, “funcionarios”, “especialistas”, “expertos” y “consultores” en organismos estatales nacionales: entre los años 1943 y 1955 en el Instituto Nacional de la Tradición (Lazzari, 2002), en el Instituto Nacional de Migraciones (Villalón, 1998), en el Instituto Nacional de Musicología (Blache, 2002) y en el Instituto Étnico Nacional (Lazzari, 2004); y, entre 1966-1973, en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria-INTA (Visacovsky, 2002), en el Consejo Federal de Inversiones-CFI (Hermitte y equipo, 1995), en el Instituto Nacional de Investigaciones Folklóricas/ Instituto Nacional de Antropología (Lazzari, 2002) y en el Primer Censo Indígena Nacional (Lenton, 2004). Estas investigaciones también han dado cuenta de la trayectoria continua de algunos antropólogos en las agencias estatales (Lazzari, 2004 y Lenton, 2004), sobreponiéndose incluso a los cambios institucionales producidos en dichas agencias y en las universidades nacionales por los golpes de estado de 1955 y 1966, y por las políticas de educación superior impuestas por los regimenes dictatoriales.

CONCLUSIONES

La producción de este ensayo crítico del relato canónico sobre la relación entre Universidad y Estado en la Argentina y en el Brasil ha buscado poner en suspenso la hipótesis y el alcance histórico de los resultados obtenidos por algunas investigaciones consagradas en el campo académico, las que tuvieron como objeto de estudio el caso argentino durante el periodo comprendido entre los años 1946 y 1976. El enfoque comparado nos ha permitido, en primer lugar, desnaturalizar la hipótesis sobre una necesaria relación conflictiva entre los agentes y las lógicas sociales del campo académico universitario y el campo burocrático estatal. Y, en segundo lugar, también nos llevó a revisar el proceso histórico de esa relación en el caso argentino, atendiendo a situaciones sociales donde fue posible reconocer una circulación bilateral de ideas, valores y personas entre uno y otro campo durante ese periodo marcadamente conflictivo de la historia política nacional.

En este sentido, consideramos que la revisión de algunos trabajos recientes sobre las trayectorias de disciplinas como economía, educación y antropología –que contribuyen a la producción de una historia social

de las ciencias y de las agencias estatales en la Argentina– permitió cuestionar y limitar los alcances de la hipótesis del relato canónico, que sostenía la inexistencia de intercambios y el carácter inequívocamente beligerante de la relación Universidad-Estado que dio forma a un modelo de articulación “conflictivo”, aparentemente situado en las antípodas del modelo de articulación “no conflictivo” que se produjo en el Brasil en virtud, este último, del consenso “modernizador” alcanzado entre las elites políticas y estatales que condujeron el Estado tras el golpe militar de 1966 y las elites académicas universitarias.

Finalmente, quisiéramos señalar dos cuestiones. Por un lado, si hemos llevado a cabo un análisis crítico del relato canónico sobre el proceso argentino, ciertamente reconocemos que las interpretaciones que fundan ese relato constituyen una plataforma fundamental para el desarrollo de nuevas investigaciones monográficas que busquen reconocer otras dimensiones escasamente atendidas del proceso, haciendo foco en actores sociales, instituciones estatales nacionales, provinciales y municipales, y en universidades e instituciones académicas ajenas al universo porteño y/o de la UBA (que hasta ahora han merecido una atención casi excluyente de parte de los investigadores). Y, por otro lado, dejamos constancia que otras investigaciones referidas al caso brasileño también han emprendido el camino de la desacralización del relato sobre la relación “no conflictiva” entre la Universidad y el Estado; si no nos hemos referido a ellas es porque nos ha bastado recurrir a ese relato reconociéndolo como un espejo con el cuál confrontar nuestra propia historia, la historia de la relación entre la Universidad y el Estado en la Argentina.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARICÓ, José (1988), *La cola del diablo. Itinerario de Gramsci en América Latina*, Buenos Aires, PuntoSur.
- BLACHE, Marta (2002), "Folklore y nacionalismo en la Argentina: su vinculación de origen y su desvinculación actual", en VISACOVSKY, S. y GUBER, R. (comps.), *Historia y estilos de trabajo de campo en Argentina*, Buenos Aires, Antropofagia, pp. 127-52.
- BONVECCHIO, Claudio (1991), *El Mito de la Universidad*, México, Siglo XXI.
- BRUNNER, José Joaquín (1990), *La Educación Superior en América Latina: cambios y Desafíos*, México, FCE
- CARLINO, Florencia (1993), "Transformaciones en la carrera de Ciencias de la Educación en la UBA", en *Revista del IICE* N°3, Buenos Aires.
- CAVAROZZI, Marcelo (1997), *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al Mercado en la Argentina*, Buenos Aires, Ariel, nueva edición ampliada y corregida.
- CHAUÍ, Marilena (2003), "A universidade pública sob nova perspectiva", Conferencia de apertura de la 26ª. Reunião Anual da ANPEd, Poços de Caldas (MG), Brasil.
- (2000), "Vocação política e vocação científica da universidade", en *Escritos sobre a universidade*, San Pablo, UNESP
- CLARK, Burton (1990), *Los sistemas de Educación Superior. Una mirada comparada sobre la organización académica*, México, Universidad Metropolitana - Nueva Imagen.
- CHIROLEU, Adriana (1999), *El ingreso a la universidad. Las experiencias de Argentina y Brasil*, Rosario, UNR.
- CUNHA, Luiz Antonio (1988), *A Universidade reformada*, Río de Janeiro, Francisco Alves.
- CURY, Carlos R. J. (1997), "Reforma universitaria na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional", en *Cadernos de Pesquisa* N° 101, San Pablo, Fundação Carlos Chagas.
- DUSSEL, Inés (1995), "Pedagogía y burocracia. Notas sobre la historia de los inspectores", en *Revista Argentina de Educación* N° 23, Buenos Aires, AGCE
- (1997), *Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)*, Buenos Aires, EUDEBA
- FÍGOLI, Leonardo (1990), *A ciencia sob o olhar etnográfico. Estudo da Antropologia Argentina*, Tesis de Doctorado en Antropología Social, Brasilia, Universidad de Brasilia.
- GONZÁLEZ BOLLO, Hernán (2000), "El aparato estadístico argentino en entreguerras: state managers, organización administrativa y relaciones políticas", en *CD XVII Jornadas de Historia Económica*, UNT.
- GUBER, Rosana y VISACOVSKY, Sergio (2000), "La antropología social en la Argentina de los 60 y 70. Nación, marginalidad crítica y el 'otro' interno", en *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 158, pp. 289-316.
- HALPERÍN DONGHI, Tulio (1962), *Historia de la Universidad de Buenos Aires*, Buenos Aires, EUDEBA.

- HERMITTE, Esther y Equipo (1995), *Estudio sobre la situación de los aborígenes de la Provincia del Chaco y políticas para su integración a la sociedad nacional*, Posadas, Editorial Universitaria, 3 vols.
- IAZZETTA, Osvaldo (2001), "La recreación de la dimensión pública de la universidad", en *Pensamiento Universitario* N° 9, Buenos Aires.
- KROTSCHE, Pedro (2002), *La universidad cautiva. Legados, marcas y horizontes*, La Plata, Al Margen.
- (2003), *Educación Superior y reformas comparadas*, Bernal, UNQ.
- LAZZARI, Axel (2002), "El indio argentino y el discurso de cultura: del Instituto Nacional de la Tradición al Instituto Nacional de Antropología", en Visacovsky, S. y Guber, R. (comps.), *Historia y estilos de trabajo de campo en Argentina*, Buenos Aires, Antropofagia, pp. 153-202.
- (2004), "Antropología en el Estado: el Instituto Étnico Nacional (1946- 1955)", en Neiburg, F y Plotkin, M. (comps.), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 2004, pp. 203-30.
- LECHNER, Norbert (comp.) (1987), *Cultura política y democratización*, Buenos Aires: CLACSO.
- LENTON, Diana (2004), "Todos éramos desarrollistas...": la experiencia del Primer Censo Indígena Nacional". Ponencia presentada en el Primer Encuentro del Grupo de Estudio y Trabajo *Historias de la Antropología: Perspectivas Comparadas desde la Trayectoria Argentina*. Centro de Antropología Social del Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- LESTOILE, Benoit de, NEIBURG, Federico y SIGAUD, Lygia (2002), *Antropologia, Imperio e Estados Nacionais. Uma abordagem comparativa*, Río de Janeiro, Relume-Dumara.
- LEVY, Daniel (1995), *La Educación Superior y el Estado en Latinoamérica. Desafíos privados al predominio público*, México, Porrúa.
- LOVISOLO, Hugo (2000), *Vecinos distantes. Universidad y Ciencia en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- NEIBURG, Federico (1998) *Los intelectuales y la invención del peronismo*, Buenos Aires, Alianza.
- y PLOTKIN, Mariano (comps.) (2004), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.
- (2004), "Los economistas. El Instituto Torcuato Di Tella y las nuevas elites estatales en los años sesenta", en F Neiburg y M. Plotkin (comps.) (2004), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 231-64.
- MENDES CATANI, Afrânio y FERREIRA DE OLIVERA, (2002) *Educação Superior no Brasil. Reestruturação e metamorfose das Universidades Públicas*, Petrópolis, Vozes.
- MC GUINN, Noel (1995), "The implications of globalisation for higher education", en *Learning from experience: policy and practice in aid to higher education*, Center for the Study of Education in Developing Countries (CESO), paperback N° 24.
- MICELI, Sérgio (2001), *Intelectuais à brasileira*, San Pablo, Companhia das Letras.

- MOLLIS, Marcela (comp.) (2003), *Las universidades en América Latina: reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, CLACSO-ASDI.
- O'DONNELL, Guillermo (1982), *1966-1973. El Estado Burocrático Autoritario*, Buenos Aires, Belgrano.
- OTEIZA, Enrique (comp.) (1992), *La Política de Investigación Científica y Tecnológica Argentina. Historias y perspectivas*, Buenos Aires, CEAL.
- PANTALEON, Jorge (2004), "El surgimiento de la nueva economía argentina: el caso Bunge", en Neiburg, F y Plotkin, M. (comps.) (2004), *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 175-202.
- PECAUT, Daniel (1990), *Os intelectuais e a política no Brasil*, San Paulo, Ática.
- PODGORNY, Irina (1995), "De razón a facultad. Ideas acerca de las funciones del Museo de La Plata entre 1880 y 1920", en *Runa* N° 22, pp. 89-104.
- (1997), "De la santidad laica del científico: Florentino Ameghino y el espectáculo de la ciencia en la Argentina moderna", en *Entrepasados* N° 13, pp. 37-61.
- (2000), *El argentino despertar de las faunas y de las gentes prehistóricas. Coleccionistas, museos, estudiosos y universidad en la Argentina. 1875-1913*, Buenos Aires, EUDEBA.
- (2002), "'Ser todo y no ser nada'. El trabajo de campo en la Patagonia argentina a fines del siglo XIX", en Visacovsky, S. y Guber, R. (comps.). *Historia y estilos de trabajo de campo en Argentina*, Buenos Aires, Antropofagia, pp. 31-78.
- PUIGGRÓS, Adriana (1993), *Peronismo, cultura política y educación (1945-1955)*, vol. 5 de la *Historia de la educación argentina*, Buenos Aires, Galerna.
- POPKEWITZ, Thomas (1992), *Sociología Política de las reformas escolares*, Madrid, Morata.
- ROTUNNO, Catalina y DÍAZ DE GUIJARRO, Eduardo (2003), *La construcción de lo posible. La Universidad de Buenos Aires de 1955 a 1966*, Buenos Aires, Libros del Zorzal.
- SARLO, Beatriz (2001), *La batalla de las ideas*, vo. VII de la *Biblioteca del Pensamiento Argentino*, Buenos Aires, Ariel.
- STEGER, Hanns-Albert (1974), *Las universidades en el desarrollo social de la América Latina*, México, FCE.
- SIGAL, Silvia (1990), *Intelectuales y poder en la década del sesenta*, Buenos Aires, Punto-sur.
- SIDICARO, Ricardo (2002), *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/ 1973-76/ 1989-99*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- SILVA JUNIOR, João dos Reis (2003), *Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC*, San Pablo, Xamã.
- SGUISSARDI, Valdemar y SILVA JUNIOR, João dos Reis (2001), *As novas faces da educação superior no Brasil. Reformas do Estado e mudanças na produção*, San Pablo, EDUSF y Cortez.
- SOUTHWELL, Myriam (1999), *El profesorado universitario en ciencias de la educación. Un análisis genealógico de la conformación del campo pedagógico en la Universidad Nacional de La Plata*, Tesis de Maestría/FLACSO.

- SUASNÁBAR, Claudio (2004), *Universidad e intelectuales. Educación y política en la Argentina (1955-1976)*, Buenos Aires, Manantial.
- SCHWARTZMAN, Simon (2001), *Um espaço para a ciência. A formação da comunidade científica no Brasil*, Brasília, MCT, CNPq y CEE.
- TIRAMONTI, Guillermina, SUASNÁBAR, Claudio y SEOANE, Viviana (1999), *Políticas de modernización universitaria y cambio institucional*, La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.
- TRINIDADE, Hélgio (org.) (1999), *Universidade em ruínas na república dos professores*. Porto Alegre, Vozes.
- VESSURI, Hebe (1992), "Las ciencias sociales en Argentina: diagnóstico y perspectivas", en Oteiza, Enrique (comp.), *La Política de Investigación Científica y Tecnológica Argentina. Historias y perspectivas*, Buenos Aires, CEAL.
- VILLALÓN, Adriana (1998), *De la conformación del tipo argentino: Políticas migratorias en la Argentina 1940-1950*. Tesis de Maestría en Antropología Social, Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- VISACOVSKY, Sergio (2002), "Santiago Bilbao y el folklore como pasaje a una antropología de la gestión estatal", en Visacovsky, S. y Guber, R. (comps.), *Historia y estilos de trabajo de campo en Argentina*, Buenos Aires, Antropofagia, pp. 317-46.
- y GUBER, Rosana (comps.), *Historia y estilos de trabajo de campo en Argentina*, Buenos Aires, Antropofagia.
- y GUREVICH, Estela (1997), "Modernidad y tradición en el origen de la carrera de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires", en *Redes*, Vol 4, N° 10, pp. 213-58.

PERTINENCIA Y LÍMITES DE LA RELACIÓN UNIVERSIDAD-EMPRESA

Roberto N. Domecq

“La aparición de nuevas formas de trabajo y de organización empresarial hacen desvanecerse las fronteras habituales entre el mundo de la universidad, el de la industria, el del estudio, el de la investigación y el del trabajo.”

J. M. Bricall, *Universidad Siglo XXI-Europa*

1. INTRODUCCIÓN

En los primeros años de la década de 1990, en los que se afirman una serie de acciones de los gobiernos locales, las entidades empresariales y las ONG orientadas a enfrentar el fuerte impacto de la apertura y de la reforma del Estado sobre la producción, y, en especial, sobre pequeñas y medianas empresas, la Universidad no elabora prácticamente ningún trabajo sobre el tema, a pesar de ser la causa más importante del desempleo y del comienzo de la exclusión social.

El Simposio Latinoamericano de la pequeña y Mediana Empresa que se realiza en Buenos Aires en 1990, del que participan más de cuatrocientas entidades del país y del exterior, muestra que esta problemática no es asumida por la academia, con excepciones puntuales en muy pocos países de América Latina. No obstante la brillante anticipación expuesta por Fernando Fajnzylber, Director de la División Conjunta CEPAL/ONUDI, sobre educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad, y que algunas experiencias en Brasil, Chile y Argentina mostraban el potencial de la relación entre la producción y el sistema de formación e investigación. En Rafaela, Provincia de Santa Fe, la vinculación entre el gobierno local, las entidades empresariales, las

ONG, la Universidad Tecnológica y el apoyo internacional permitieron un sostenido desarrollo de las pequeñas y medianas industrias, la generación de sistemas de servicios, una mayor capacidad de negociación de los actores locales y el inicio de los procesos participativos a nivel local. Cabe destacar que el proceso de Rafaela se desarrolló en el contexto de políticas nacionales que nada hacían para apoyar este tipo de iniciativa.

En el momento de pensar la Universidad de General Sarmiento (UNGS) aparece esta preocupación: “a pesar que en el Conurbano se localizan más del 60% de los establecimientos industriales del país ‘no existe’, en toda el área metropolitana, un ámbito que reúna la masa crítica de recursos técnicos en condiciones de afrontar transdisciplinariamente la investigación y la formación profesional capaz de responder eficazmente a los requerimientos que los procesos de reestructuración plantean a las firmas, en especial a las micro, pequeñas y medianas empresas”. Más adelante la Propuesta de Estructura Científico Académica de esta Universidad, en octubre 1994, agrega: “La implementación del área industrial exige la vinculación de la Universidad con los organismos oficiales y privados de carácter nacional, regional y local [...] involucrados con las cámaras, los sindicatos y las empresas; con otras universidades y centros de investigación del país y del exterior [...] Es preciso constituir una malla de relaciones y un sistema de información que potencie y socialice sus actividades”.

En la UNGS, el Instituto de Industria busca cumplir estos objetivos, y el desarrollo local participativo constituye uno de los ejes de trabajo académico más importantes de otro instituto de esta universidad, el Instituto del Conurbano. El primer acuerdo del Centro de Servicios de la UNGS lo realizó con la Unión Industrial de General Sarmiento, con la finalidad de responder conjuntamente, a través de un centro diferenciado de servicios, a las necesidades de la pequeña y mediana industria. Este programa, que por algún tiempo se desenvuelve adecuadamente y que permite vislumbrar la consistencia de sus objetivos, sufre el efecto de la crisis que afectó a las empresas del país y de la zona, que debilitó sus instituciones en la década de los noventa y, también, por la imposibilidad de la Universidad de asumir sus costos crecientes. Además hay que agregar –y esto es en alguna medida una enseñanza de la experiencia– la falta de toda política que premie a nivel nacional, provincial o local este tipo de iniciativa, cuya eficacia no puede ser fácilmente reemplazada por el voluntarismo ni de la universidad, ni de las entidades empresariales.

Luego de un intento fallido de organizar –con el conjunto de las universidades de la Provincia de Buenos Aires– un sistema de servicios y

de información para los gobiernos locales y las pequeñas y medianas empresas, se inicia a fines de los noventa un proceso de negociación entre la Unión Industrial Argentina (UIA) y el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). Estas negociaciones, no obstante la buena disposición de los representantes de ambas instituciones, pusieron de manifiesto no sólo las diferencias inherentes al papel de ambas organizaciones sino también las dificultades para encontrar un código común; expresión, en última instancia, de un largo desencuentro.

Los resultados fueron, a pesar de todo, alentadores. Se postuló en la introducción de un acuerdo básico: “la necesidad de una estrategia que coloque a toda la sociedad argentina en un camino compartido de desarrollo integral...”. Se reconocieron “cuatro problemas para ubicarse ventajosamente en un nuevo sistema global: competitividad, gobernabilidad, cohesión social y sustentabilidad ecológica e intergeneracional”. Se estableció que “la sociedad basada en la economía del conocimiento no es una sociedad que sabe sino una sociedad que aprende”; que el conocimiento y la iniciativa empresarial deben darse en el contexto de “sistemas de regulación estatal más democráticos, eficientes y fuertes”; que “en los países industrializados se ha producido primero una aproximación entre universidades y empresas y más recientemente una especie de simbiosis entre los mismos, generando los así llamados *clusters*”; que si la sociedad del conocimiento se basa en “la educación para todos a lo largo de toda la vida”, no es pensable que la relación entre el sistema productivo y el educativo pueda desarrollarse “sin integrar a las mayorías”; y, más adelante, se afirmó que “en nuestro país no se ha producido el cambio cultural que se requiere a todos los niveles para pasar a una economía de producción competitiva internacionalmente, ni se han generado las instituciones indispensables para ello”.

De este modo, este acuerdo fija no sólo el modo de operar, sino que identifica los problemas de la sociedad argentina que serán motivo de cooperación interinstitucional. El documento concluye con un llamado “a todas las organizaciones e instituciones que coincidan con este objetivo –el desarrollo integral, sostenido, y sustentable– y quieran participar activamente para lograrlo”. Con la presencia de todos los Rectores de las universidades nacionales, el acuerdo fue firmado el 18 de octubre de 2001 por los presidentes del CIN y de la Unión Industrial Argentina. Pero, transcurridos desde entonces treinta meses este acuerdo no derivó en ningún hecho concreto. La afirmación de que los graves acontecimientos que vivió el país, casi inmediatamente después de su firma, dificultaron su implementación no hace sino confirmar la naturaleza pro-

funda del malentendido. Es justamente para enfrentar la crisis y para pensar el futuro que se requiere de la convergencia de los actores sociales, de las instituciones que crean y difunden conocimiento y de las empresas, sean estas privadas, públicas o de propiedad social.

Sirvan estos pocos ejemplos como introducción a las dificultades reales o imaginarias que encuentran los agentes de la producción y los responsables de las instituciones asociadas al conocimiento para enfrentar conjunta y creativamente los problemas del desarrollo del país. Asimismo, quizás valga la pena señalar, para evitar equívocos, que así como es preocupante la falta de relación universidad-empresa, resultaría igualmente preocupante que esa fuera la única cuestión que asumiera la universidad.

A continuación consideraremos algunos indicadores que confieren pertinencia al problema de la relación universidad-empresa. Más adelante trataremos de explicar qué factores traban esta relación. Seguidamente, la dificultad de la Universidad para acompañar los acontecimientos. Y concluiremos abordando las implicaciones que sobre la universidad y sobre la producción industrial tiene el desarrollo industrial reciente.

2. PERTINENCIA DEL PROBLEMA

“La asociación activa de la comunidad universitaria con los agentes económicos es parte integrante de la misión de la educación superior.”

UNESCO, Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior.

Si el crecimiento de la producción y el desarrollo de los nuevos servicios asociados a la información y a las comunicaciones hubieran sido exitosos en Argentina, el interés del tema solamente sería de carácter académico y, quizás, de preocupación política para los responsables de la universidad y de la actividad empresarial. Si, en cambio, el desarrollo de la producción de bienes y de servicios enfrenta una de las crisis más graves de la historia, con un impacto social sólo comparable a la crisis de los años treinta, y si esta crisis se desarrolló y convive con indicadores de nivel educativo y tecnológico relativamente alto, es pertinente que nos interroguemos sobre la naturaleza de las relaciones entre la educación, la universidad, el sistema de investigación y desarrollo, y el proceso de la producción.

Es obvio que Argentina transitó mal el camino de la globalización y, si entendemos a la mundialización como el mundo simbólico de la sociedad actual, es obvio también que no fue consistente su desenvolvimiento en el campo de la cultura. Como enfatiza Stiglitz: “lo asombroso no es que los ciudadanos se amotinaron en el 2001, sino que sufrieran en silencio durante tanto tiempo”. Lo comprometedor fue el silencio.

En la primera parte de este trabajo, mostraremos algunos indicadores que describen nuestra situación en materia de educación y recursos humanos; en la segunda consideraremos el desempeño del país en materia de competitividad.

2.1. Sobre la situación del sistema de formación e investigación

Los indicadores de educación y de formación de los recursos humanos muestran niveles relativamente altos si se los compara con la situación de América Latina y con los países en desarrollo.

Alfabetización:

El nivel de alfabetización de Argentina en 1985 es mayor que el promedio de América Latina y el Caribe y comparable con el de los países industrializados.

Alfabetización	Argentina	América Latina y El Caribe	Países en Desarrollo	Países industrializados
1985	95.0	82.0	60.0	99.0

Esta situación se mantiene en la última década, si bien se advierte un mayor dinamismo en otros países de la Región.

Alfabetización	Arg.	Bra.	Chi.	Méx.	Fra.	Can.	It.	EEUU
1993	96.0	82.4	94.7	89.0	99.0	99.0	97.4	99.0
1999	96.7	84.9	95.6	91.1	99.0	99.0	98.4	99.0

(Fuentes: Informes DH de 1996 y de 2001. PNUD. NNUU.)

Escolaridad:

Los niveles de escolaridad tienen un fuerte dinamismo en los últimos 30 años y son comparables incluso con los de algunos países desarrolla-

dos (obviamente es necesario remarcar que este indicador solo muestra los años de escolaridad promedio pero no su calidad).

Escolaridad	Arg.	Bra.	Chi.	Méx.	Fra.	Can.	It.	EEUU
1970	6.2	3.3	5.7	3.7	5.7	9.1	5.5	9.5
1980	7.0	3.1	6.4	4.8	6.7	10.3	5.9	11.9
1990	8.1	4.0	7.0	6.7	7.0	11.0	6.5	11.7
2000	8.8	4.9	7.6	7.2	7.9	11.6	7.2	12.0

Fuente: PNUD/2001

Matricula combinada:

La matriculación combinada mide los matriculados en los tres niveles en relación con los que por edad y situación estarían en condiciones de matricularse. Es un buen indicador del nivel de cobertura de la educación.

Matricula combinada	Arg.	Bra.	Chi.	Méx.	Fra.	Can.	It.	EEUU
1993 %	80	72	71	65	88	100	72	96
1999 %	83	80	78	71	94	97	84	95

El nivel de cobertura es adecuado si bien es de destacar el fuerte incremento en los países de la región.

Científicos y técnicos en Investigación y Desarrollo por cada 100 mil habitantes:

	Arg.	Bra.	Chi.	Méx.	Fra.	Can.	It.	EEUU
2000	660	168	445	214	2659	2719	1318	3676

Gasto en Investigación y Desarrollo:

	Arg.	Bra.	Chi.	Méx.	Fra.	Can.	It.	EEUU
% PNB	0.4	0.8	0.7	0.3	2.3	1.7	2.2	2.6

Fuente: Inf. BID 2001

2.2. Sobre la relación con la competitividad

Si los datos que venimos de exponer nos muestran un país adecuadamente dotado de recursos técnicos y de un buen nivel de formación, debemos interrogarnos sobre la eficiencia misma del sistema. Sobre su capacidad para responder al nuevo sistema de necesidades sociales, económicas y culturales.

En el punto sobre “Los acontecimientos y la Universidad” trataremos de manera general esta problemática. A continuación mostraremos la situación descrita en relación con la competitividad presentando los resultados del último informe del BID sobre los niveles de competitividad de América Latina (BID, 2001).

Valores absolutos de los índices:

Índices/países	Arg.	Bra.	Chi.	Costa Rica	Rep. Dom.	Méx.	Ur.
Índice de competitividad	4.11	4.26	4.90	4.49	4.11	4.29	4.22
Índice de entorno macroeconómico	3.99	4.24	4.56	3.94	3.87	4.18	3.38
Índice de Inst. Pública	4.01	4.21	5.69	4.56	4.02	3.99	4.89
Índice de Tecnología	4.33	4.33	3.41	4.97	4.42	4.70	4.40

Fuente: World Economic Forum 2001; Inf. BID 2001

Posición competitiva de los países dado su nivel de ingreso.

Países	Índice de competitividad	Índice de entorno macro económico	Índice de Instituciones públicas	Índice de Tecnología
Chile	Destacado	Destacado	Destacado	Destacado
Brasil	Normal	Destacado	Deficiente	Normal
Costa Rica	Normal	Normal	Normal	Destacado
República Dominicana	Normal	Normal	Normal	Destacado
México	Normal	Normal	Deficiente	Normal
Argentina	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente
Colombia	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente
Ecuador	Deficiente	Normal	Normal	Deficiente
Paraguay	Deficiente	Deficiente	Deficiente	Deficiente
Venezuela	Deficiente	Normal	Deficiente	Deficiente

Para clasificar los países se partió de una regresión mundial de los valores del índice de competitividad contra el logaritmo del ingreso per cápita en dólares de paridad 1999: los países con valores de entre -0.5 y 0.5 son normales, más de 0.5 son destacados, y menos, deficientes. Se ha considerado solamente un número limitado de países. Fuente World Economic Forum 2001, Inf. BID 2001.

Los cuadros son muy elocuentes ya que muestran como nuestro bajo índice de nivel tecnológico se agrava por la debilidad del entorno macro económico y por la baja calidad de nuestras instituciones. Es evidente que nuestras instituciones no funcionaron bien. Es cierto que las políticas macroeconómicas trabaron el avance tecnológico, pero es evidente también que el sistema de ciencia y tecnología y la investigación, que en gran medida se asienta en las universidades públicas, tuvo muy poca incidencia en el desarrollo de la producción y de los nuevos servicios.

En la introducción vimos algunos ejemplos sobre la dificultad de la relación entre empresa y universidad. Los índices que acabamos de presentar y la situación del país confieren pertinencia al problema. Se trata de la vinculación entre el sistema de producción y difusión del conocimiento y el desarrollo de la producción, y ésta no puede desvincularse de las modalidades sociales a través de las cuales se lleva a cabo. A continuación analizaremos algunos de los factores que traban la relación Universidad-Empresa.

3. LAS TRABAS: REALIDADES Y FANTASMAS

El reduccionismo político ha transformado la relación entre la universidad y la empresa en algo comprometedor, en algo ajeno a la academia, en algo que puede conducir a las empresas y a las entidades empresariales a posiciones ideológicas no deseadas, o, a la universidad a perder su cometido. Este clivaje elemental no permitió reconocer lo singular de la empresa, lo específico de la universidad, y mucho menos, indagar sobre la naturaleza y el sentido de la relación.

En ese camino no hubo progresos: ni analíticos, ni críticos, ni propósitos. Es probable que nadie los buscara. Fue el silencio del que habla Stiglitz cuando el país avanzaba hacia su ruina. Que abogados, economistas, administradores, contadores, ingenieros, informáticos, químicos, físicos, sociólogos, psicólogos etc. trabajen en las empresas, parecía no importar a la Universidad. Y, a su vez, como se forman y desarrollan las capacidades y competencia técnica no parecía inquietar a las empresas. El fantasma del fundamentalismo potencia las dificultades naturales de

la relación y la propensión de las instituciones a la endogamia. De nada vale recordar que este malentendido se correlaciona con el atraso, que este problema no se plantea con igual magnitud en los países industrializados y en los países exitosos de industrialización reciente, y que universidades como las de Emilia-Romaña son al mismo tiempo centros importantes del pensamiento crítico italiano y europeo, y un paradigma de la relación de la universidad con las empresas pequeñas y medianas, y con las de propiedad social de esa región.

No obstante, es preciso admitir que los fantasmas se nutren de hechos reales. En primer lugar, la falta de una visión estratégica del Estado y de políticas que la sustenten resta previsibilidad al país. Sin objetivos no es fácil definir orientaciones de formación e investigación. Sin prioridades sectoriales y regionales no es posible el diseño de proyectos y programas consistentes. Implementar un proceso asociativo entre los responsables del desarrollo económico y social –entre ellos, la universidad y la empresa– requiere de metas compartidas e institucionalizadas.

En aspectos más concretos se constata que el tiempo de previsibilidad de nuestra política económica, en especial el de la política industrial, es menor que el tiempo de maduración de una innovación de alguna significación. Esto hace difícil que la universidad y la empresa asuman el riesgo de desarrollar las diferentes fases de una innovación –de varios años– sin tener seguridad de qué políticas prevalecerán al producirse la maduración de la misma.

Otro de los factores que conspiran para el desarrollo de la relación se vincula con la organización y objetivos de ambas instituciones. En efecto, no es sencillo que la universidad, “esta institución compleja, ligada a tradiciones venerables –sin embargo recientes–, lenta en sincronizar sus movimientos con los de la sociedad de la que forma parte”, se adecue a la necesidad de respuesta rápida y eficaz que plantea el proceso de innovación, el desarrollo sistémico de la competitividad, y la inserción internacional. Por otra parte, las entidades empresariales centradas en actividades de *lobby* difícilmente puedan asociar la Universidad a sus objetivos específicos y a sus demandas puntuales. No solamente por el carácter de sus reivindicaciones sino también por la naturaleza de su estructura técnica –muy débil– en contraste con su organización administrativa-política. Las entidades de *lobby* plasman su organización poniendo un fuerte énfasis en la coyuntura, en el sistema de relaciones políticas, y en las vinculaciones interpersonales.

Finalmente, es preciso señalar la insuficiencia de las políticas que premian o facilitan la vinculación entre la universidad, el sistema cientí-

fico-técnico y las empresas, tal como existen en una importante cantidad de países avanzados, o con políticas deliberadas de industrialización. Cambiar el comportamiento de las empresas y de la universidad no es fácil. Sin políticas de Estado es ilusorio o, en todo caso, demasiado lento para las necesidades del país.

4. LOS ACONTECIMIENTOS Y LA UNIVERSIDAD

4.1. Sobre la capacidad de la Universidad de acompañar los acontecimientos

La capacidad de la Universidad para acompañar los acontecimientos puede ponerse en evidencia describiendo la estructura de la investigación, o, en su defecto, identificando los temas de investigación mal cubiertos por la oferta académico-científica actual. Para ello se utilizó el Informe de la Secretaría de Ciencia y Tecnología sobre la Investigación Científica: diagnóstico e identificación de áreas de vacancia 1999, en el que a través de comisiones disciplinares que reunieron a investigadores relevantes de las mismas se señalaron las áreas de vacancia. En este trabajo sólo se tomaron en consideración algunos campos de las ciencias humanas y sociales estratégicos para comprender la situación social y cultural. Ordenando los temas de vacancia en función de un número limitado de problemas significativos, es posible poner en evidencia la estricta correlación entre las insuficiencias en el tratamiento de ciertos temas y los problemas recientes que afectan al país.

Los problemas seleccionados, sin pretender ser exhaustivos, son:

- El Mercosur y la inserción internacional.
- La educación de cara a los cambios recientes
- Democracia, derechos humanos, participación.
- Desarrollo Regional e integración del territorio.
- Desarrollo, trabajo, crecimiento y tecnología.
- Cultura, comunicación e información.

A partir de estos problemas podemos hacer el siguiente reordenamiento de las áreas de vacancia:

A. El Mercosur y la inserción internacional	Disciplinas*
Dimensiones política, de seguridad y económica de la política exterior argentina	C.P.
Dimensión política del Mercosur	C.P.
Globalización e integración de los sistemas educativos en el Mercosur	C.E.
Régimen de los negocios internacionales... Solución de controversias en el Mercosur	C. J. y D.
Globalización y Derecho	C. J. y D.
La integración económica, en general, y el Mercosur en particular	E.
Las negociaciones comerciales internacionales	E.
Los condicionamientos de la economía internacional para la formulación de políticas nacionales y regionales	E.
Cambios urbanos y regionales en el marco de la integración en el Mercosur	G.
Historia contemporánea	H.
Historia contemporánea argentina	H.
Estudios comparados	
B. La educación de cara a los cambios recientes	Disciplinas
Gestión democrática de las instituciones estatales, sistema educativo y democracia, mecanismos institucionales de participación política	C.P.
Los docentes: extracción social, formación profesional, representaciones	C.E.
Práctica y estilos de enseñanza dirigidos a niños en situación de pobreza o con necesidades especiales	C.E.
Problemas estratégicos de desarrollo de la enseñanza	C.E.
Globalización e integración de los sistemas educativos en el Mercosur	C.E.
Estudios institucionales y redes sociales	C.E.
Definición de competencias en función de los cambios tecnológicos y organizacionales de la producción	C.E.
La creación y destrucción de puestos de trabajo en la Argentina	E.

* C.P.: Ciencias Políticas, C.E.: Ciencias de la Educación, C. J. y D.: Ciencias Jurídicas y Derecho, E.: Economía, G: Geografía, H.: Historia, S.: Sociología, C. S.: Comunicación Social, P: Psicología, F: Filosofía.

El impacto del cambio tecnológico sobre el empleo, la organización social y la cultura	S.
Nuevas tecnologías y sus impactos sobre las instituciones sociales, la educación y las disciplinas usuarias de información	C.S.
Economía de la educación	E.
Acceso, calidad y rendimiento del sistema educativo. Equidad y políticas educativas	S.
Violencia familiar, abuso físico y sexual. Violencia en la escuela El papel de contención de la familia y la escuela	P.
Rendimiento escolar: desarrollo cognitivo. Percepción. Lenguaje. Pensamiento	P.
Estudios comparados	
C. Democracia, derechos humanos, participación	Disciplinas
Gestión democrática de las instituciones estatales, sistema educativo y democracia, mecanismos institucionales de participación política	C.P.
Sociedad civil, Estado y Mercado. Procesos de exclusión e inclusión política y social. Organizaciones sociales y democracia	C.P.
Estudios comparados	
El Estado y los derechos humanos	C.J. y D.
La constitución de la opinión pública y el imaginario social	C. S.
El aporte de la información y de la comunicación al diseño y evaluación de políticas públicas	C.S.
Las políticas públicas ante objetivos de crecimiento con equidad Crecimiento económico y empleo	E.
Las cuestiones de la estabilidad y la apertura	E.
Teorías, formas y organización de la regulación. Revisión crítica desde la perspectiva local	E.
Medio ambiente y sustentabilidad	E.
Filosofía social	F.
Filosofía política	F.
Ética y Ética aplicada	F.
Historia de las instituciones y sus procesos sociales	H.
Reestructuración del Estado	S.
Desigualdad y exclusión social	S.
Movimientos y organizaciones intermedias. Acciones colectivas y emergencia de nuevos actores sociales	S.

Las instituciones de la democracia... El funcionamiento de la Justicia	S.
El individuo y la organización; interactividad y proceso. Conocimiento y participación democrática en las organizaciones	P.
Calidad de vida, bienestar psicológico en diferentes grupos sociales	P.
El estudio multidisciplinario, económico, político, y ambiental en los estudios locales y regionales. Especialización productiva territorial	G.
La exclusión social espacial, sus dimensiones socio económicas y políticas... Desarrollo humano	G.
D. Desarrollo Regional e integración del territorio	Disciplinas
Federalismos: procesos y mecanismos de funcionamiento, identidades territoriales e integración territorial	C.P.
Problemática jurídico-institucional de la región en el Estado Argentino	C.P.
El federalismo fiscal	E.
Economía territorial y gestión urbana	E.
Economía de los recursos naturales.	E.
El estudio multidisciplinario, económico, político, y ambiental en los estudios locales y regionales. Especialización productiva territorial	G.
La dimensión espacial de los sistema productivos	G.
Las dimensiones espaciales y socio económicas de la desertización	G.
La estructuración en redes del espacio territorial	G.
E. Desarrollo, trabajo, crecimiento y tecnología.	Disciplinas
Definición de competencias en función de los cambios tecnológicos y organizacionales de la producción	C.E.
El financiamiento del desarrollo	E.
Las políticas industriales activas	E.
Desarrollo industrial y competitividad sistémica	E.
La creación y destrucción de puestos de trabajo en la Argentina	E.
Nuevas formas de organización del mercado de trabajo	E.
Revisión de las teorías del desarrollo desde la perspectiva de la Argentina. Nuevas teorías del desarrollo y la tecnología	E.

Modelos de crecimiento endógeno. Variables lentas y estructura del desarrollo económico	E.
Economía de la innovación tecnológica	E.
Economía de los recursos naturales	E.
Historia contemporánea	H.
Historia contemporánea argentina	H.
Ciencia y tecnología: desarrollo de organismos y redes	S.
El impacto del cambio tecnológico sobre el empleo, la organización social y la cultura	S.
La dimensión espacial de los sistemas productivos	G.
F. Cultura, comunicación e información	Disciplinas
Política, opinión pública y medios de comunicación	C.P.
Industrias Culturales	C. J. y D.
Empresas de medios de comunicación e información	C. S.
Nuevas tecnologías de información y de comunicación y sus impactos sobre las instituciones sociales, la educación, y las disciplinas usuarias de la información	C. S.
Intercambio directo y simbólico entre culturas por el incremento de las relaciones regionales y de los medios de comunicación	C.S.
Filosofía de la religión	F.
Historia cultural	H.
Vida cotidiana, estilos de vida y consumos culturales	S.
Análisis sociológico de la cultura. Los jóvenes como creadores culturales	S.
La constitución de la opinión pública y el imaginario social	C.S.
Desarrollo humano	G.
Estudios comparados	

El mapa de las vacancias coincide de manera muy estricta con los requerimientos de atención científico-técnica que sería necesario desplegar si se pretende enfrentar seriamente los problemas considerados. Al confeccionar los cuadros resultaba difícil admitir que lo que detallábamos era lo que no se estaba haciendo. Era difícil admitir tal negligencia.

Si bien son evidentes las consecuencias de esta situación es necesario insistir sobre los aspectos siguientes:

- *Los vacíos de investigación en los problemas relevantes que acabamos de enumerar no constituyen solamente una inconsistencia académica y una falta de pertinencia científica, sino que afectan la capacidad del país para*

optar y para decidir. En efecto, si tomamos como ejemplo el Mercosur y la inserción internacional, es evidente que sin analizar: el marco histórico e institucional; sus dimensiones políticas, económicas y de seguridad; las implicaciones educacionales y jurídicas; los regímenes de negociación; los condicionantes externos en la formulación de políticas nacionales; el impacto sobre el desarrollo regional y urbano y sin existir prácticamente estudios comparados; nuestro país en el mejor de los casos será un receptor de opción o habrá delegado parte de sus atributos soberanos.

- *La falta de un tratamiento sistemático a los problemas del conocimiento y de la educación potencian la grave situación actual y comprometen el desarrollo económico, social y cultural del país en el futuro.* La educación, de cara a los cambios recientes, no es investigada de manera sistémica ni en sus aspectos más significativos por la Ciencia Política, las Ciencias de la Educación, la Sociología, la Economía, la Psicología, la Historia, la Geografía, la Filosofía, la Comunicación Social y las Ciencias Jurídicas y Derecho (son las disciplinas consideradas en este trabajo).

Es difícil pensar en un desarrollo crítico de la educación en el contexto de la mundialización, en la formación de capacidades para procesar el conocimiento, en la formación de las competencias para promover la calidad de vida, la competitividad y en definitiva el desarrollo humano, si en el país no sabemos quiénes son nuestros docentes, cuál es el papel de la educación en la consolidación de la democracia y en el desarrollo solidario, cuál el estilo de enseñanza para los excluidos, qué incidencia tiene el cambio tecnológico en las demandas de formación, cómo se relacionan los problemas disciplinares y la violencia con los valores y la situación social, cuál es el nuevo papel de la escuela según los padres y sus niños, cómo se evalúa psicológicamente el rendimiento escolar y el desarrollo cognitivo, de qué manera inciden los avances tecnológicos de la información y las comunicaciones, y a partir de qué visión estratégica de nuestro propio desarrollo podemos pensar el sentido de la educación y el conocimiento.

- *El desarrollo económico y social y su relación con la participación social y la equidad, la mejora de la gobernabilidad, la utilización del conocimiento, la integración del territorio, la valorización del trabajo y la cultura de la sociedad como articuladora de la información y de las comunicaciones, son parte integrante de los vacíos de nuestro Sistema de Investigación.* El aumento

de las libertades reales de la gente y de su capacidad de opción, a que hace referencia A. Sen, la exploración de nuevas alternativas de crecimiento –el Desarrollo Humano– no forman parte de las prioridades públicas, ni de la agenda académica. No haremos, como en los puntos anteriores, referencia a las vacancias que justifican lo dicho. Señalaremos, sí, que estas vacancias son esencialmente teóricas, sin perjuicio que sus campos de constatación y de aplicación coinciden con los problemas más graves que afectan a la sociedad argentina. Estamos hablando de investigación-acción.

- *Sin investigación pertinente hemos vaciado de sentido a la enseñanza.* El hecho de que las áreas de vacancia coincidan, en gran medida, con los *nuevos problemas* derivados de la inserción de nuestro país en el proceso de mundialización, determina que dichos vacíos se expresen también en la enseñanza ya que no existe conocimiento codificado sobre estos temas. La disponibilidad de conocimientos codificados sobre dichos problemas, en virtud de la experiencia internacional, no asegura que los mismos se adecuen a la naturaleza de nuestros problemas, como lo prueban dramáticamente los fallidos intentos de trasplante de recetas y modelos no contrastados. Esto no implica dejar de lado el conocimiento acumulado, la investigación y las experiencias recientes, la enseñanza que se desprende de los cambios de paradigma y las corrientes pesadas de la historia y el saber. Ni se acaba la historia, ni se inventa la ciencia, ni es posible desentenderse de la realidad.

Finalmente, tres observaciones:

- La grave situación que venimos de describir se acentúa por el sesgo absolutamente disciplinar de la investigación, y por la falta de una masa crítica de recursos humanos para abordar los temas más relevantes. La normativa de nuestro sistema de ciencia y tecnología tiende a generar investigadores individuales. Los problemas, como los enumerados, que por su naturaleza compleja exigen un tratamiento interdisciplinario no son precisamente promovidos por nuestras instituciones científicas.
- El vacío generado por la comunidad científica en torno a un importante número de temas significativos –los enumerados anteriormente–, no significa que los mismos no sean abordados por intereses muy concretos y por organismos nacionales e internacionales que actúan y generan opinión pública.

- La falta de convergencia y de ámbitos de consenso entre el sector público, el sistema de Ciencia y Tecnología, las organizaciones sociales y las empresas agrava la situación que acabamos de describir, y obviamente aumenta la vulnerabilidad.

Algunos comentarios:

La Universidad tiene una gran dificultad para acompañar los acontecimientos, no es consciente de que es parte de la crisis que viven nuestras instituciones, no entiende el ritmo que los cambios recientes imponen al desarrollo y a la actualización del conocimiento. La Universidad Pública, la más importante institución cultural de la democracia y del desarrollo científico y tecnológico del país, ve disminuir, como corolario de lo enunciado, su espacio político, su capacidad social de negociación, su pertinencia. La dificultad para participar del desarrollo de la producción y de la problemática de las empresas que la llevan a cabo no es ajena a estas limitaciones.

Se pueden encontrar explicaciones importantes en la misma estructura académica de la universidad y en lo tortuoso de su sistema decisonal, así como en la falta de perspectiva de las entidades empresariales. El problema no es ajeno a los intereses corporativos y al mal trato presupuestario. Existe una grave crisis de sentido. Para relacionarse es preciso ser. La universidad no se atreve a abordar una renovación a fondo de sus sistemas de gobierno y administración; menos aún, a discutir su pertinencia. La burocracia reemplaza utopías por reglamentos. Una tecnocracia académica y administrativa profundamente conservadora vela por sus privilegios, se abroquela, deviene endogámica. Lo que está en crisis es la relación de la Universidad con la sociedad, no solamente la relación con la producción.

4.2. Sobre las relaciones de las empresas con las Universidades y el sistema público de C y T

En el punto anterior hemos descripto brevemente las dificultades de la Universidad para acompañar los acontecimientos, para participar e incidir en las transformaciones que afectan al país y para mejorar la pertinencia del sistema de investigación y docencia. En base a dos trabajos encarados por la Secyt-Indec: “Conducta tecnológica de las Empresas Manufactureras Argentinas”, períodos 1992/1996 y 1998/2001, se procurará ahora poner en evidencia las relaciones de las empresas con la Universidad y, en general, con las entidades públicas de ciencia y tecnología.

El primero de los trabajos analiza el comportamiento de las empresas industriales en el plano tecnológico durante los primeros años de la apertura económica (1992/1996). La información procesada corresponde a 1.639 firmas seleccionadas sobre la base de criterios estadísticos que permiten su extrapolación y aseguran la consistencia. “La muestra mencionada representa el 54% de la facturación total, el 50% del empleo y el 61% de las exportaciones de la industria argentina”¹. El total de lo declarado en 1996 por las empresas fue de 1766 millones de dólares, y el expandido –la innovación en C y T– alcanzó en dicho año 3.457 millones de dólares.

Los resultados de dicho estudio en lo que se refiere a su relación con las entidades de formación e investigación nacional son los siguientes:

- Del total de empresas, el 82% no tiene vinculación alguna con las entidades públicas de C y T.
- Los acuerdos de inversión para el desarrollo de actividades de C y T con organismos públicos significaron de 8,5 millones de dólares como promedio anual del quinquenio 1992/1996 (recordar que la inversión total de 1996 fue de 3400 millones).
- Las actividades que explican la relación están centradas en ensayos, informes técnicos, y capacitación (actividades ligadas a su capacidad instalada: equipamiento y recursos humanos).
- “El 18% de las empresas declara haber efectuado al menos un ensayo con universidades públicas en los últimos 5 años.”
- “El 96,4% de las empresas declara no haber encarado nunca en los últimos 5 años actividades de I y D con los organismos públicos.”

La segunda encuesta nacional de Innovación y Conducta Tecnológica de las empresas argentinas muestra:

- Una caída importante en la inversión en actividades de innovación. El consolidado del período 1998/2001 alcanza a 3400 millones (un monto similar a la inversión del año 1996).
- Se mantiene el fuerte peso de la inversión en bienes de capital (59,4% en tecnología incorporada) pero porcentualmente en el período cae, conjuntamente con la inversión en *hardware*, software y transferencia de tecnología; en cambio, se afirman ingeniería y

¹ Las Empresas Industriales Argentinas. Roberto Bisang y Gustavo Lugones, coordinadores de “La Conducta Tecnológica de las Empresas Manufactureras Argentinas”, INDEC. Documento N° 31, Buenos Aires, 1998.

diseño, gestión, consultoría y capacitación (la referencia % es su relación con la facturación de las empresas).

Este débil pero evidente cambio de tendencia provoca un incremento de la relación de las empresas con la universidad: el 25% de las mismas se han vinculado con ellas a nivel local, regional y nacional.

No obstante, las principales relaciones siguen siendo en capacitación y ensayos según se observa en el siguiente cuadro:

Relación de las empresas con la Universidad según objeto	
Solicitud de financiamiento	1.02%
Información	6.84%
Capacitación	13.44%
Asesoría en organización	4.26%
Ensayos	13.34%
Asistencia técnica	8.10 %
Diseño	3.70 %
I y D	5.33 %

En I y D las relaciones más importantes de las empresas son: empresas de I y D (13.48%); proveedores (17.87%); clientes (8.46%); casa matriz (18.5%); empresas del grupo (10.34%); consultores (8.78%). La Universidad participa con el 0.22% de los fondos aplicados a innovación. Según los empresarios, entre los factores que obstaculizan la relación con el sistema de innovación nacional distinguen (aproximadamente el 40%):

- Falencias en las políticas públicas de C y T.
- Escaso desarrollo de las instituciones de Ciencia y Tecnología.
- Esta información nos muestra, que a la dificultad de la Universidad para acompañar los acontecimientos es preciso agregar el comportamiento empresario, la naturaleza y orientación del proceso de inversión (*comodity*) y la institucionalización de ciertas tendencias.

Que de 3.400 millones de dólares gastados por las empresas industriales en innovación el sistema público sólo haya recibido pedidos por 8 millones, que el 96,4% de las empresas afirme que en los últimos cinco años no ha encarado ningún proyecto de I y D con dicho sector, y que los trabajos demandados a la Universidad sean esencialmente ensayo de materiales y cursos pone en evidencia una verdadera fractura, no solo en la relación Universidad-Empresa sino también del sistema público de innovación.

Recrear la relación Universidad-Empresa se asocia a la implementación de un nuevo modo de crecer: de mayor densidad científico-tecnológica, más diversificado, menos vulnerable, más competitivo, y con mayor compromiso social y cobertura territorial. No es suficiente una decisión de la Universidad. No basta un cambio en la actitud de los empresarios. Ni siquiera alcanza el diseño de políticas públicas más consistentes. Es preciso la acción conjunta de la Universidad, las empresas y el Estado.

UNIVERSIDAD Y FORMACIÓN DOCENTE: la interdisciplina como modo de acceso al conocimiento pedagógico. Un estudio de caso

*Graciela Krichesky
Karina Benchimol*

Las universidades han tenido un papel histórico en la oferta de formación de docentes para el nivel de educación secundario. En nuestro país, las universidades tradicionales han tenido desde hace casi un siglo carreras de formación de profesores para el nivel medio, a las que se les suman nuevas ofertas hechas desde universidades de reciente creación. En efecto, de las 36 universidades nacionales existentes en Argentina, 28 incluyen profesorado en su oferta académica.¹

Tradicionalmente las propuestas curriculares de formación docente se caracterizaron por constituir un agregado de asignaturas que, por lo general, referían cada una de ellas a un campo disciplinario. Esta tradición curricular se ha conservado en muchos casos y a pesar de los procesos de reforma de los últimos años, mientras que en otros empieza a mostrar variaciones.

Casi sin excepción, las reformas educativas producidas en los últimos quince años incorporaron profundas modificaciones en la formación de los docentes, particularmente la de maestros de los niveles primario y secundario obligatorios. Una clara tendencia de estas reformas es que tienden a incrementar la duración de la formación y a jerarquizar la profesión elevando los estudios a nivel universitario o similar.

¹ Buenos Aires, Centro, Catamarca, Córdoba, Cuyo, Formosa, Patagonia "San Juan Bosco", La Plata, La Rioja, Lomas de Zamora, Luján, Mar del Plata, Misiones, Río Cuarto, Rosario, Salta, San Luis, Santiago del Estero, Tucumán, Comahue, Litoral, Nordeste, Sur, La Pampa, Gral. Sarmiento, San Juan, Patagonia Austral y Tres de Febrero.

Asimismo, la introducción de propuestas de articulación multidisciplinaria constituye un elemento de ruptura en la tradición curricular de la formación de profesores para el nivel medio, suponiendo cambios no sólo en las prescripciones sino, también, y quizás principalmente, en la cultura de las instituciones formadoras.

ACERCA DEL ENFOQUE MULTIDISCIPLINARIO PARA LA FORMACIÓN DE DOCENTES

Diversos diagnósticos de la calidad de la formación de los docentes han señalado que una formación de profesores de tipo académico-racionalista no logra modificar las huellas de la biografía escolar que los estudiantes de profesorado han construido durante su paso por la escuela (Davini, 1999; Liston y Zeichner, 1993; Terhart, 1987).

Una de las explicaciones más recurrentes de la preeminencia de la biografía escolar por sobre la formación de grado aduce que los conocimientos adquiridos durante la formación docente fueron de carácter *teórico y descontextualizado*. Esto ha conducido a que los docentes no logren enfrentar con éxito los problemas que presenta la realidad educacional. En efecto, tienen dificultades para tomar decisiones, trabajar en equipo e integrar las teorías aprendidas a su quehacer profesional (Contreras, 1987).

Ante estos antecedentes, los investigadores coinciden en la necesidad de formar docentes que puedan desestructurar su “habitus” (Perrenoud, 1995; Bourdieu, 1975), y cuyos conocimientos vayan más allá de la transmisión de saberes especializados. Se requiere la formación de un profesional capaz de analizar los contextos y tomar decisiones pertinentes, generador de conocimientos y estrategias para mejorar su práctica profesional. Un profesional autónomo y con una actitud positiva hacia su desarrollo personal (Latorre, 1992; Gysling, 1994; Torres, 1993; Pascual y Rodríguez, 1995). En este sentido: “La formación de docentes de tradición académico racionalista debe dar paso a una formación donde, junto con importar que el estudiante de profesorado aprenda qué hacer y cómo hacerlo, sea central la reflexión y la capacidad de adoptar posiciones conscientes y fundamentadas respecto al por qué y al para qué del quehacer docente” (Imbernón, 1994). Esto supone una formación de docentes que genere aprendizajes significativos, en un proceso permanente, dialogado y negociado de construcción de conocimientos a partir de situaciones problemáticas contextualizadas.

El surgimiento de intentos de interdisciplinaria en la ciencia suele estar ligado a necesidades de la práctica. “No es casual que la mayoría

–quizás la totalidad– de las preguntas que han llevado a plantearse la problemática de la articulación de las ciencias (o de todas las ciencias) en cuerpos teóricos pluri o transdisciplinarios han surgido originalmente de necesidades de la acción y de resolver problemas prácticos de intervención en áreas problemáticas concretas del mundo real” (Robirosa s/f). Es de interés en este trabajo presentar cómo una perspectiva multidisciplinaria puede contribuir a las demandas de la formación docente universitaria.

Los términos *multidisciplina* e *interdisciplina* hacen referencia a un “continuum”, en donde no es sencillo marcar una “línea divisoria”. Este “continuum” da cuenta de diversos “grados de interacción” o de un deliberado “intento de cooperación” o de “mutuo aporte” entre las disciplinas. Las disciplinas que participan de un enfoque multidisciplinar no pierden su identidad en este tipo de “encuentro” con otras, en tanto que esto sí ocurre en los abordajes interdisciplinarios. Tanto en los enfoques multi como interdisciplinarios es necesaria la constitución de un equipo de trabajo. La multi e interdisciplina surgen como productos de un trabajo en equipo.

Las dificultades de la constitución de la interdisciplina tienen una dimensión política (relacionada con cuestiones de poder), en la medida en que aquélla perturba y cuestiona la hegemonía vigente de determinada disciplina. El concepto de “campo” permite profundizar y comprender esta dimensión de análisis. Pierre Bourdieu (1988) define a los campos sociales como “espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias”. Un campo se define, entre otras cosas, definiendo lo que está en juego (*enjeu*) y los intereses específicos del mismo, que son irreductibles a los compromisos y a los intereses propios de los otros campos. Cada campo engendra el interés que le es propio, que es la condición de su funcionamiento. De este modo, para que un campo funcione “es necesario que haya algo en juego y gente dispuesta a jugar, que esté dotada de los habitus que implican el conocimiento y reconocimiento de las leyes inmanentes al juego, de lo que está en juego, etc.” (Bourdieu, 1988). Una propuesta multidisciplinar se enfrenta con los intereses académicos de defensa del propio campo.

LA INTERDISCIPLINA Y EL CAMPO CURRICULAR: LOS CURRÍCULOS INTEGRADOS

La perspectiva interdisciplinaria sólo es posible en la medida que se borran los límites entre las disciplinas. En el campo pedagógico, diversos autores –entre ellos, Bernstein (1985) y Torres (1996)– y por motivos similares, manifiestan una sostenida defensa de los currículos integra-

dos. Hacen hincapié en que la interdisciplinaria pareciera ser la alternativa más auténtica para la exploración en temas relacionados con materias sociales, educación y, en general, en aquellos que comprometen lo humano.

Tal como señala Bernstein (1985), en los currículos integrados con una clasificación débil, las fronteras entre los contenidos, conceptos y disciplinas son frágiles. De igual forma, es necesaria una débil enmarcación², ya que se requieren relaciones igualitarias, tanto entre los docentes como entre los profesores y estudiantes, relaciones en que todos tienen diferentes opciones de acción y posibilidades de control sobre sus acciones, el conocimiento y su circulación en la relación pedagógica. La interdisciplinaria permitiría, por ende, la reconceptualización de las relaciones, entre otras la relación profesor-estudiante como relaciones sujeto-sujeto. En síntesis, la interdisciplinaria se vincularía y expresaría como una reformulación del modo de acceder conocimiento pedagógico. Esto supone admitir que la teoría pedagógica se vuelve interdisciplinaria porque la propia vivencia de la realidad social y educativa lo es.

En este artículo, nos referiremos a algunos resultados de la investigación que como equipo de investigadores-docentes de la Universidad Nacional de General Sarmiento llevamos a cabo entre los años 2001 y 2003.³ El objetivo fue comprender algunos rasgos que caracterizan a una propuesta multidisciplinaria en la formación docente universitaria y la diferencian de una formación tradicional. El trabajo implicó la utilización de una metodología de investigación cualitativa-interpretativa que requirió del análisis de documentos, recogida de datos empíricos a través de entrevistas en profundidad y de encuestas, y del rastreo bibliográfico y búsqueda de información contextual. Además, el relevamiento y la sistematización de los modelos de formación docente universitaria que se desarrollan en el país, requirió de un proceso exploratorio y de la delimitación de categorías para el análisis de la información recabada.

Focalizaremos este artículo en un aspecto de la investigación que intentó responder a las siguientes preguntas:

² Bernstein (1985) define el concepto de enmarcación como límites o aislamiento entre prácticas comunicativas de las relaciones sociales creadas, mantenidas y reproducidas por los principios del control social; principio que regula la realización de las relaciones de poder entre las categorías.

³ Nos referimos a la investigación "La multidisciplinaria en una propuesta integradora para la formación de docentes", realizada por Paula Pogré y Graciela Krichesky (dirección del proyecto) y el equipo integrado por Karina Benchimol, Gonzalo de Amézola, Gabriela Diker, Patricia Guindi, Elisa Jure y Diego Petrucci.

- ¿De qué modo, en la enseñanza universitaria, diferentes campos disciplinares “flexibilizan sus límites” y constituyen una asignatura con contenidos abiertos?
- ¿Cuáles son los aprendizajes de los docentes involucrados en la constitución de un trabajo multidisciplinar?
- ¿Cuáles son los procesos que suceden al interior de un equipo multidisciplinar?
- ¿Cuáles son las condiciones organizacionales e institucionales que lo posibilitan?

Enfocar en la investigación el desarrollo de una materia que involucra a un equipo multidisciplinar de docentes nos pareció relevante, ya que se trata de una experiencia que rompe con el modelo tradicional de formación docente por disciplinas desagregadas y porque, como ya hemos señalado, es de nuestro interés entender qué sucede cuando distintos campos confluyen en una materia y en un equipo de trabajo.

EL TRABAJO INTERDISCIPLINAR COMO CONSTRUCCIÓN: EL CASO DE EDUCACIÓN II

La asignatura Educación II es un espacio curricular de la Universidad Nacional de General Sarmiento común a las carreras de Profesorados de Matemática, Física, Historia, Economía y Filosofía. Abarca contenidos de la Didáctica General, la Psicología de la Adolescencia y las Didácticas Especiales de la Física, la Matemática, la Filosofía y la Historia. El equipo de trabajo está integrado por seis docentes, cada uno especialista en uno de los campos de conocimiento mencionados.

En este modelo de asignatura, la modalidad de las clases es combinada. Se alternan momentos de trabajo con el grupo total de alumnos (y frecuentemente el equipo completo de docentes) con otros donde cada docente de las didácticas especiales trabaja en clase con el grupo de alumnos del profesorado correspondiente. Se focaliza tanto en los contenidos como en los procesos involucrados para desarrollarlos, componiendo instancias expositivas con momentos de trabajo individual, grupal, de plenario y de reflexión sobre las estrategias utilizadas. Se utilizan, entre otras técnicas, exposiciones dialogadas, trabajos con grupos heterogéneos y homogéneos, estudios de casos, microclases, dramatizaciones y debates.

Este diseño facilita que los estudiantes puedan traer a las clases –a los efectos de ser repensadas– sus vivencias como alumnos, sus experiencias en las residencias y su cotidianeidad laboral (ya que muchos se encuen-

tran ejerciendo en escuelas). Esta propuesta cuenta con instancias tradicionales de evaluación (examen parcial, por ejemplo) y otras que fueron elaboradas para acompañar consecuentemente la propuesta multidisciplinar (observación y análisis crítico de clases, trabajo final integrador, tutorías, etc.).⁴

¿Cómo es que diferentes campos de conocimiento, en este caso, la didáctica general y las didácticas específicas, pueden “relajar sus límites” y constituir, junto a la psicología de la adolescencia, una asignatura con contenidos abiertos, ligada a campos disciplinares que se integran en pos de la buena enseñanza? ¿Bajo qué condiciones esto puede ser posible? ¿Qué interjuegos se plantean entre los diversos campos dentro de una materia multidisciplinar? ¿Qué tipo de relaciones?

Para poder responder a estas preguntas se construyó una guía de entrevista para ser aplicada de manera flexible, siguiendo la lógica de cada entrevistado y de sus propios énfasis. Se decidió aplicar este instrumento sobre una muestra intencional constituida por los seis docentes de Educación II. Se administraron dos entrevistas a cada docente, con un año de distancia entre ellas. La primera en el 2001, después de la primera vez en que se dictó la materia, y la segunda en el 2002, después de la cursada siguiente. En total se realizaron doce entrevistas. Para el análisis se triangularon los datos resultantes de las entrevistas con los resultantes del análisis de producciones del equipo de docentes de la materia y con los conceptos teóricos.

RASGOS DEL PROCESO QUE LLEVA DE LA DISCIPLINA A LA INTERDISCIPLINA

La interdisciplina como proceso de construcción producto de la interacción entre los campos de conocimiento

En nuestra investigación, analizamos el proceso de construcción que ocurre a partir del intercambio entre los campos de conocimiento que integran Educación II, y establecimos tres “niveles”:

1. Aportes de un campo a otro.
2. Abordaje multidisciplinar, en el que confluyen las miradas disciplinares sobre un mismo objeto.
3. Integración interdisciplinaria, en la cual se evidencia una construcción original conjunta, producto de la interacción entre las disciplinas.

⁴ Para ampliar sobre el modelo de enseñanza, ver la presentación realizada por el equipo docente en las “Primeras jornadas de docencia UNGS 2001”.

En el transcurrir de la materia se dan simultáneamente intercambios interdisciplinarios correspondientes a los tres niveles. Cabe señalar que es posible identificar con el paso del tiempo una mayor integración interdisciplinaria, correspondiente al tercer nivel. Según el relato de varios docentes, en un comienzo hubo primeros acercamientos entre las disciplinas con superposiciones, cruces forzados y un armado de la materia sobre la marcha. En el segundo año plantean que hubo una mayor cohesión en el equipo y una mayor integración en el trabajo. Los docentes mencionan que se lograron más “puntos de encuentro” y que se fue conformando “algo” en el intercambio. También es posible inferir el avance hacia la interdisciplina en el modo en que los docentes se refieren a los aprendizajes de los alumnos. Al pedirles que mencionen los aprendizajes realizados por los estudiantes, al comparar las entrevistas 2001-2002, en el relato se evidencia una progresión desde la consideración de contenidos de áreas específicas a la consideración de contenidos centrados en el proceso de enseñanza, la docencia como trabajo y el sujeto que aprende. Es decir, en la segunda vuelta de entrevistas, al referirse a los aprendizajes de los estudiantes, los docentes enunciaron aspectos más complejos de la tarea docente y ya no tanto los aportes específicos de cada una de las disciplinas. Este proceso de construcción hacia la interdisciplina no es vivido de forma idéntica ni simultánea por todos los integrantes del equipo docente. Se evidencia una tendencia general a una mirada interdisciplinaria, pero así como hay docentes que han dado cuenta de la misma en la primera entrevista, otros continúan con una visión más sesgada por los contenidos disciplinares específicos, aunque no necesariamente refieran a los propios.

En relación con lo anteriormente mencionado sobre los aprendizajes tomamos como un indicio de la construcción interdisciplinar que, cada vez más, los docentes expresan que *el objeto de la materia es la enseñanza y no los contenidos de cada campo específico*.

Cuando uno enseña física, lo que tenés que enseñar está muy claro, más o menos lo mismo para todo el mundo, pero cuando vos estás formando a un profesor en temas generales, algo específico no..., es mucho más... Tenés que estar mucho más atento o preocuparte más por cuál es el perfil del profesor, o cuál es su estilo de trabajo y... qué cosas está necesitando él en particular, entonces... Bueno, ahí es interesante tener el respaldo del equipo atrás (Profesor de Didáctica de la Física, 2002).

Algunos profesores se refieren a la buena complementariedad entre la didáctica y las disciplinas (planteada, en casos, en términos de qué y de

cómo enseñar). La presencia simultánea entre el experto en los contenidos y su enseñanza con el experto en cuestiones didácticas permiten a juicio de los entrevistados un trabajo más integrado, que resulta “superador” de una “escisión” frecuente en la formación docente.

Yo creo que hay una pregunta que es muy importante, y esto es lo que hemos hablado tantas veces con aquellas... formaciones docentes donde lo pedagógico y lo disciplinar está escindido, ¿no?, que es la relación entre qué enseñar y cómo enseñar. Que eso es algo que en general está... o algunos te dicen qué enseñar y otros cómo enseñar. Los que te dicen qué enseñar no se preocupan por el cómo y los que te dicen el cómo no se preocupan por el qué. Bueno, creo que eso está bastante bien planteado acá. O sea, está planteado como un tema... como un problema, ¿no? (Profesor de Didáctica de la Historia, 2002).

[...] yo creo que la didáctica general, cuando se mete a abordar determinadas cosas, necesita de otros contenidos. O sea, por ejemplo, en el tema de planificación. Y acá veo la ventaja de la multidisciplina, porque cuando acá, por ejemplo, elaborar estrategias, secuencias de enseñanza y demás. Acá está la didáctica trabajando con los contenidos propios de cada disciplina y con el docente que es experto en esos contenidos también [...] (Profesora de Didáctica General, 2002).

Acuerdos en el lenguaje como indicios de la construcción interdisciplinar

En un trabajo interdisciplinar “es necesario [...] conocer y precisar claramente el o los significados de cada término en el lenguaje de cada disciplina para lograr una comunicación eficaz intradisciplinaria y más aún interdisciplinaria”⁵. Los docentes se refieren a los acuerdos necesarios en el lenguaje y a un esfuerzo por entender nuevos lenguajes. Esta referencia también podría ser considerada un indicador del trabajo interdisciplinar.

En general hacemos un recorrido, tipo algún trabajo grupal o individual para entrar en tema... que sirve de diagnóstico y sirve para ponerse de acuerdo con el lenguaje (Profesor de Didáctica de la Física, 2002).

Me parece que básicamente tiene que ver con... con acordar. (...) Con estar dispuesto a leer en un lenguaje que uno en la vida no leyó, de... de tratar de entender cosas que uno nunca leyó, de encontrarle la vuelta para ver la propia disciplina... (Profesora de Psicología, 2002).

⁵ Ver: Sánchez y Guisa (1986: 463).

Cambios en el programa como indicios de la construcción interdisciplinar

En el análisis de los programas de la materia Educación II correspondientes a los años 2001, 2002 y 2003 observamos indicios de un trabajo que tiende a ser cada vez más interdisciplinar. A través de las modificaciones realizadas en los distintos programas, en líneas generales, se pasa de una “sumatoria” de las diversas disciplinas en el año 2001 a un comienzo de integración que incluye muchas especificidades de los campos en el año 2002, y a una posterior mayor integración en el año 2003, que borra algunos límites señalados en el programa anterior e integra, bajo únicos subtítulos, enfoques y aportes de los diversos campos. En términos de Bernstein (1974) podríamos afirmar que la clasificación (grado de mantenimiento de los límites) entre los contenidos se ha debilitado a lo largo de la secuencia de los programas. Podría interpretarse que en los cambios en el programa se evidencia una tendencia que parte de abordar contenidos propios de las disciplinas hasta plantear contenidos “externos” a las mismas, pero que requieren de un abordaje interdisciplinario, por ejemplo, en el caso del contenido “enseñar y aprender en contextos de pobreza urbana”. Asimismo, la clara delimitación entre las disciplinas y el borrado de los límites entre las mismas parece constituir una tensión que se evidencia en la construcción de los diferentes programas.

En base a este análisis, se podría afirmar que el trabajo interdisciplinar requiere una construcción a lo largo de un tiempo que se establece en la medida en que el grupo se consolida como tal, ya que son necesarios canales de confianza y comunicación entre los miembros del equipo.

Conformación del equipo como indicio de la construcción interdisciplinar

En el trabajo interdisciplinar “los intercambios no pueden producirse en la cabeza de un solo investigador, se exige la formación de un equipo de trabajo, lo que constituye una de las notas relevantes de la interdisciplinariedad. En este sentido, los equipos deben planificar y sostener una continuidad en sus intercambios, deben presentar una clara disponibilidad para el diálogo entre los investigadores, quienes deben adoptar una actitud de reconocimiento a los desafíos propuestos en el equipo. Dicho intercambio presupone la diversidad de las disciplinas y debe posibilitar una integración sobre temas particulares, sin eliminar la identidad y autonomía de cada una de ellas (Castorina 1991).

Los docentes han realizado diversas referencias a la consolidación del equipo. En el año 2002, al referirse a los cambios en el equipo, mencionan que hubo mayor cohesión, una coordinación más definida y roles más claros. El trabajo multidisciplinar presenta diferentes espacios de aprendizaje para los docentes involucrados (aprendizajes que en ciertos casos se convierten en condición de posibilidad para integrar estos equipos). Cabe señalar que todos los entrevistados valoran los propios aprendizajes a partir de esta experiencia: aprendizajes vinculados con contenidos de los otros campos disciplinares que integran la materia, aprendizajes ligados al trabajo que implica la experiencia de integrar un equipo multidisciplinar y aprendizajes que “resignifican” el propio campo disciplinar y la perspectiva personal sobre la formación docente.

El trabajo en un equipo multidisciplinar constituye en sí mismo un aprendizaje desde la perspectiva de los docentes de la materia. Integrar un equipo multidisciplinar que “da clase” (esto es, que no se dedica sólo a la investigación o a la producción teórica) implica, a juicio de los entrevistados, ciertas condiciones. Diferentes miembros del equipo hacen referencia a las condiciones personales necesarias para trabajar en un equipo multidisciplinar: gente abierta, con posibilidad de realizar cambios durante la marcha y con un manejo sólido de la disciplina. Implica, además, realizar acuerdos que permitan dar coherencia a la materia y cohesión a sus contenidos.

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LA MULTIDISCIPLINA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DOCENTES

En las entrevistas, los docentes observan que el trabajo multidisciplinar brinda varias ventajas en la formación docente. Plantean que esta propuesta:

- contribuye a cerrar una escisión frecuente en la formación docente entre la formación disciplinar y la formación pedagógica;
- se relaciona con el trabajo en las escuelas, donde los docentes interactúan con docentes de diversas áreas;
- valoran la importancia de una formación que muestra una modalidad de trabajo docente en equipo, en tanto la forma de enseñar se vuelve contenido de enseñanza para los futuros docentes;
- enriquece y complejiza la mirada del docente que se forma para enseñar los contenidos de su propia materia;
- brinda la posibilidad de un conocimiento del debate entre disciplinas.

Una característica que resaltan en sus relatos varios docentes es que los contenidos de sus disciplinas se modifican por tener como eje un objeto consensuado: la enseñanza. Observan que los estudiantes se interesan por otras áreas, se preocupan por la planificación, relacionan a la integración con su práctica en las escuelas, construyen una idea global del problema educativo y una idea compleja acerca de la enseñanza, y han tenido un buen desempeño en las residencias.

Creo que están mejor formados, y esto me refiero, tanto en la parte pedagógica como en la parte disciplinar. [...] Que se han manejado bien con la disciplina, con lo que tienen que... con lo que se le puede transmitir a los chicos y con lo que los chicos pueden hacer en la escuela. [...] yo creo que hay una idea bastante complejizada acerca de lo que es enseñar en la escuela... (Profesor de Didáctica de la Historia, 2002).

Además de los aprendizajes recientemente mencionados, en algunos docentes se evidencia cierta tensión entre el trabajo multidisciplinar y la conservación de un espacio de trabajo en la propia disciplina.

[...] la desventaja que tenés es en la posibilidad de expandir tus propias meditaciones, reflexiones y... elucubraciones acerca de la enseñanza de la historia, pero yo creo que es una ventaja inclusive para nos... esto puede parecer exagerado, ¿no? Es una ventaja para nosotros pensar en relación a otras materias. Yo, te digo, personalmente, no estoy acostumbrado a... yo estoy acostumbrado a ser dueño de mi cátedra y hago lo que quiero (Profesor de Didáctica de la Historia, 2002).

—¿Y si hoy la Universidad decidiera hacer un cambio y dice... por ejemplo: ahora Psicología preferimos que esté como Psicología del adolescente, y el resto aparte. O bien, el resto de las didácticas... ¿qué dirías?

—Y hoy ya no... diría que no [...] aunque como siempre me quedaría con ganas de profundizar... (Profesora de Psicología, 2002).

Estas diferencias se relacionarían con la tensión entre el trabajo multidisciplinar y la conservación de un espacio de trabajo en la propia disciplina. Algunos docentes manifiestan valorar la modalidad del trabajo multidisciplinar, pero quisieran al mismo tiempo más espacios para su propia disciplina en la carrera. Esto también se relaciona con lo que plantea Bernstein (1985) en relación con que los docentes pierden libertad en un currículum integrado:

Cuando se da la integración, los diversos contenidos se subordinan a alguna idea que reduce el aislamiento que hay entre ellos. De este modo

la integración reduce la autoridad de los contenidos separados y esto tiene implicaciones para las actuales estructuras de autoridad. Cuando se da la colección, en principio permite diferencias considerables en la pedagogía y en la evaluación, debido al gran aislamiento entre los diferentes contenidos. Sin embargo, la autonomía del contenido es la otra cara de una estructura de autoridad que ejerce una supervisión celosa y apasionada. Sugiero que el código integrado no permitirá las variaciones en la pedagogía y en la evaluación que son posibles en los códigos de colección. Al contrario, sugiero que habrá un pronunciado movimiento hacia una pedagogía común y una tendencia hacia un sistema común de evaluación. En otras palabras, los códigos integrados, al nivel de los profesores, probablemente generarán homogeneidad a nivel de la práctica docente [...] los códigos integrados reducirán la discreción del profesor en relación directa con la fuerza del código integrado (número de profesores coordinados por el código) (Bernstein 1985).

Sintetizando, los docentes miembros del equipo interdisciplinar han realizado aprendizajes a medida que el equipo se ha ido conformando como tal. Trabajar en equipo requiere disponibilidad personal para trabajar con otros y una cierta “cuota” de resignación hacia el trabajo con los contenidos de las propias áreas. La visión del propio campo se enriquece en este tipo de trabajo, así como la visión acerca de la formación docente. Según los docentes entrevistados, el trabajo multidisciplinar requiere de condiciones organizacionales e institucionales. La organización y la disponibilidad de tiempo son consideradas algunas condiciones necesarias para el trabajo multidisciplinar. Se necesita tiempo para estar en clase, y tiempo de reunión y planificación fuera de la clase. Además, se requiere mucho tiempo fuera del tiempo de clase, dedicado a reuniones de equipo y planificación. Las reuniones fuera del horario de clase son consideradas fundamentales para el trabajo. La articulación requiere no sólo de una articulación conceptual sino también del diseño de un dispositivo para el trabajo en clase. Se destacan como facilitadores de la propuesta la organización universitaria en institutos, la flexibilidad del plan de estudios, la viabilidad económica, y una cultura y proyecto institucional que valore el intercambio entre disciplinas.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Esta investigación nos permitió avanzar en nuestra comprensión de lo que implica un trabajo multidisciplinar, pudimos entender que este tipo de diseño requiere de una construcción que se optimiza a lo largo del tiempo, y que necesita del trabajo cooperativo en equipo de docentes que

acuerden con esta propuesta. Requiere, además, de una estructura institucional y curricular abierta y, consecuentemente, del debilitamiento de los límites entre disciplinas

La necesidad de pensar en un modelo de universidad diferente del tradicional para que puedan desarrollarse propuestas de este tipo, vuelve necesaria una mirada hacia la proposiciones de Michael Gibbons (1998), quien describe dos modelos de universidades a los que denomina Modelo 1 y Modelo 2. Veamos sus principales características:

Modelo 1	Modelo 2
Importan los intereses de la comunidad académica.	Priman los intereses ligados al contexto de aplicación.
Las actividades se organizan en torno a una disciplina.	Se fomentan las actividades de naturaleza transdisciplinaria.
La estructura es homogénea, jerárquica, permanente, rígida.	La estructura es heterogénea, la jerarquía es más plana y transitoria.
Funciona desligada de la problemática social.	Hay una mayor responsabilidad social.
El control de la calidad se realiza por medio de normas que definen la "buena ciencia".	El control de la calidad es más amplio, más diverso, ligado al conjunto de los agentes intervinientes.

El análisis que realizamos en la investigación sobre los diseños curriculares de las universidades⁶ ha sido una interesante aproximación para ver de qué formas se están intentando resolver las tensiones planteadas en los dos modelos. La mayoría de las universidades mantienen características del Modelo 1, aunque aparecen en algunos casos rasgos que podrían encuadrarse bajo el Modelo 2. Ambos modelos están relacionados profundamente con las tradiciones que las comunidades académicas van desarrollando dentro de cada universidad; tradiciones que se incorporan por los alumnos en la vivencia cotidiana de ser estudiantes de instituciones bien diferentes, que enseñan mucho más de lo que sus currículos prescriben.

⁶ Ver Informe Final de la investigación "La multidisciplinaria en una propuesta integradora para la formación de docentes", realizada por Paula Pogré, Graciela Krichesky (Dirección del Proyecto) y Karina Benchimol, Gonzalo de Amézola, Gabriela Diker, Patricia Guindi, Elisa Jure y Diego Petrucci.

En ese sentido, nuestro problema de investigación exploró los desafíos y el impacto de este tipo de desarrollo curricular que, como presentamos a lo largo de este informe, se propone modificaciones respecto de los modelos tradicionales de formación. Los resultados a los que hemos arribado hasta el momento nos alientan a pensar que las propuestas multidisciplinares en la enseñanza podrían contribuir al desarrollo de líneas en la formación docente que superen el modelo vigente en la mayoría de las instituciones que forman docentes. De este modo, la interdisciplinariedad se vincularía y expresaría como una reformulación superadora del modo de acceder al conocimiento de la práctica docente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALIAGA IBARRA, M. A. (2000), "La interdisciplina", en *Temas pedagógicos*, N° 5.
- APPLE, M. (1986), *Ideología y Curriculum*, Madrid, Akal.
- BERNSTEIN, Basil (1985), "Clasificación y enmarcamiento del conocimiento educativo", en *Revista Colombiana de Educación* N° 15 (1^{er} Semestre), Bogotá. Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional.
- BOURDIEU, Pierre (1975), *El oficio de sociólogo*, Madrid, Siglo XXI.
- (1994), "El campo científico", en *Redes*, Vol. I, N° 2, Buenos Aires.
- CAMILLONI, A, y otras (1996), *Corrientes didácticas contemporáneas*, Buenos Aires, Paidós.
- CÁRDENAS PÉREZ, A. y otros (2000), *El desafío de la interdisciplinariedad en la formación de docentes*, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Facultad de Filosofía y Educación, Departamento de Formación Pedagógica, Chile, disponible en <http://www.reduc.cl/congreso/pon67.PDF>
- CARR, W y KEMMIS, S. (1988), *Teoría crítica de la enseñanza*, Barcelona, Martínez Roca.
- CASTORINA, A. (1990), "El aprendizaje en la perspectiva interdisciplinaria", en *Aprendizaje Hoy*, Anuario N° 4.
- CONTRERAS, Domingo (1987), "De estudiante a profesor. Socialización y aprendizaje en las prácticas de enseñanza", en *Revista de Educación* N° 282, Santiago de Chile, pp. 202-31.
- (1990), *Enseñanza, Currículum y Profesorado. Introducción crítica a la didáctica*, Madrid. AKAL.
- DAVINI, María Cristina (1997), *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*, Buenos Aires, Paidós.
- y ALLIAUD, Andrea (1995). *Los maestros del siglo XXI. Un estudio sobre el perfil de los estudiantes de magisterio*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- DIKER, Gabriela y TERIGI, Flavia (1997), *La formación de maestros y profesores: hoja de ruta*, Buenos Aires, Paidós.
- DUSSEL, Inés (1997), *Curriculum, humanismo y democracia en la enseñanza media (1863-1920)*, Buenos Aires, EUDEBA/ FLACSO.
- EISNER, E. (1998), *Cognición y currículo*, Buenos Aires, Amorrortu.
- ELLIOTT, J. (1990), *La investigación-acción en educación*, Madrid, Morata.
- FENSTERMACHER, G. (1989). "Tres aspectos de la filosofía de la investigación sobre la enseñanza", en Wittrock, M., *La investigación de la enseñanza*, Barcelona. Paidós, T. I.
- GALFRÉ, O. y BARINBOIM, B. (1998). *Interdisciplina y salud*. UB (citado el 25 de septiembre de 2002)
- GARCÍA, Rolando (1991), *La investigación interdisciplinaria de sistemas complejos*, Centro de Estudios Avanzados, UBA, Serie "Materiales" 1/91.
- GIBBONS, Michael (1998), *Pertinencia de la educación superior en el Siglo XXI*. documento de trabajo presentado en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior "La Educación Superior en el Siglo XXI. Visión y Acción", París, UNESCO, octubre.

- GOODSON, Ivor, F. (2003), *Estudio del Currículum: casos y métodos*, Buenos Aires, Amorrortu.
- LISTON, D. P. y ZEICHNER, K. (1993), *Formación del profesorado y condiciones sociales de escolarización*, Madrid, Morata.
- LUNDGREN, U., (1992), *Teoría del currículum y escolarización*. Madrid. Morata.
- PERRENOUD, P. (1995), *El trabajo sobre los habitus en la formación de los enseñantes*, Ginebra, Traducción de Claudia Soto.
- POGRÉ, Paula (2003), *¿Qué cambiar para cambiar la formación docente? Desafíos e interrogantes*, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Formación de Profesores, Universidad de La Frontera, Temuco.
- POPKEWITZ, T., (1994), *Sociología política de las reformas educativas*, Madrid, Morata-Paideia.
- ROBIROSA, Mario (s/f), *Organización y gestión comunitaria*, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- SÁNCHEZ, V. y GUIZA, B. (1986), "La terminología y la comunicación interdisciplinaria", en LEFF, Enrique (comp.), *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*, México, Siglo XXI.
- TERHART, E. (1987), "Formas de saber pedagógico y acción educativa ¿qué es lo que forma en la formación del profesorado?", en *Revista de Educación* N° 284, Madrid.
- TORRES, Jurjo (1996), *Globalización e Interdisciplinariedad: el currículum integrado*, Madrid, Morata.
- TORRES, Rosa María (1993), Documento de trabajo "¿Qué (y cómo) es necesario aprender? Necesidades básicas de aprendizaje y contenidos curriculares", en *Necesidades básicas de aprendizaje. Estrategias de acción*, Santiago de Chile. UNESCO.

LAS ALEGORÍAS DE LA UNIVERSIDAD

Ignacio Aranciaga

La Universidad es una alegoría. Su devenir así lo demuestra. Una alegoría de la ciudad, del saber, de las formas sociales y del mercado. Es una alegoría con los tiempos y espacios en los que vive. Tiempos como estos, de turbulencias generalizadas, donde los cimientos y tradiciones simbólicas y materiales se han transformado.

Escuchamos replanteos de la idea de la nación, de la ciudad y de la Universidad, acerca de sus límites, de sus refundaciones, de modificar las instituciones y viejas prácticas. Se observan y se palpan diferencias de concepción, si las universidades son nacionales, regionales, provinciales, barriales o si, en esos términos, existe una contradicción. Si un proyecto moral e intelectual edificó la idea de Nación, ¿cómo es que, a raíz de ésta, se creó una idea particular de Universidad? Las percepciones están a flor de piel, nuestros sentidos nos indican novedades.

Es común leer acerca de las funciones de la Universidad, como si éstas ya estuviesen prefijadas en alguna tabla mítica. Ciertamente que ello perturba y encapsula el debate acerca de la autonomía universitaria. Los rumbos de la universidad se encuentran cercados por ideas como la Universidad de Investigación, la Universidad Profesionalizante, la Universidad Nacional, la Universidad Elitista, la Universidad Popular, la Universidad Confesional, la Universidad Privada o la Universidad Artística.

Gadamer comenta que la alegoría es un concepto hermenéutico y quiere significar algo distinto y más inmediatamente aprehensible, pero de manera que, a pesar de todo esto, permita comprender aquello otro. Representa algo a través de otra cosa. La alegoría designa una unidad íntima de ideal y manifestación, apuntando más allá de sí mismo hacia algo distinto. La alegoría para la Universidad nos permite emplear imágenes como representación de lo que carece de imagen.

CIUDAD UNIVERSITARIA

Es clásica la diferenciación que realiza Weber entre comunidad y sociedad. De alguna manera esta diferencia se ha trasladado a la Universidad. La Universidad ha dejado de ser comunidad universitaria para pasar a ser ciudad universitaria. Abundan los ejemplos en este sentido, dado que estudiantes y profesores se sienten desligados. La distancia entre unos y otros es cada vez más amplia. Se los identifique por una libreta o en planillas similares a guías telefónicas. Es difícil para un docente reconocer a un estudiante, volverse próximo a él, entablar diálogos que indaguen acerca de su interés y su formación. De todas formas, en la Universidad existen grados de libertad donde docentes y estudiantes buscan otros vínculos, otras posibilidades de interacción, donde de alguna manera buscan otros caminos de pensamiento y de ciudadanía dentro de la universidad.

La Universidad como ciudad nos da también la idea de su autonomía. Esta misma idea abre ciertos interrogantes para pensarla. ¿De qué tiene que ser autónoma la Universidad? Su imagen geográfica reproducida por todos los territorios, claramente, la delimita de otras cosas. Por lo general es una ciudad dentro de una ciudad. Con sus leyes, gobierno, admisiones, rechazos, con sus creencias y su *ethos*.

Ezequiel Martínez Estrada dice que convento, cuartel, mercado, tribunal y prostíbulo integran las agrupaciones típicas de la vida de relación urbana. Es pertinente revisar estos conceptos para la vida en la ciudad universitaria.

Que las universidades durante muchos siglos estuvieron bajo la tutela del papado no es novedad. También es sabido cómo el convento comenzó a ser un promotor de conductas disciplinares para la era moderna y para el pensamiento universitario. El debate actual sobre las funciones u objetivos de la Universidad nos remite a la noción religiosa de la misión. La misión de la Universidad durante mucho tiempo fue ser convento, lugar cerrado de producción de un saber determinado por su misión. Hoy el convento universitario tiene nuevas formas asociadas a las concepciones de ciencia, técnica y profesionalización postulando que su producción es neutra y por lo tanto sana. El convento universitario es un espacio donde la naturaleza ha sido reducida a las paredes del laboratorio, a la lógica de la ciencia. El lugar de la ciencia es omnipresente, rige, delimita, ordena, expulsa, clasifica la arquitectura del saber. Se ha apoderado de la universidad con sus leyes e imperativos. La universidad ha cedido en su idea

a esas prácticas. La búsqueda de la verdad y la belleza han desaparecido.

La noción de la Universidad como cuartel no nos debe perturbar. El comportamiento disciplinario y disciplinar que ha tenido el saber, de que forma el ha penetrado en nuestros cuerpos, el componente inevitable y perturbado que tiene es determinante. Sólo ordenes, sólo método científico, nunca reflexión. Obediencia debida y punto final.

La Universidad nació como gremio, como reunión de sabios, donde si bien había tránsito y comunicabilidad entre la comunidad, también existía la pertenencia a un hábitat delimitado, incluso con su feria, que permite el regateo y establece habilidades de comunicación entre comprador y vendedor o habilita la posibilidad del trueque. La reunión universitaria de hoy en día adoptó el carácter del mercado bursátil con su compra-venta de acciones despersonalizadas, donde no importa que uno produzca ganancias por un zapato o una vaca clonada, todo da igual. Es una reunión despareja y localizada. Los que poseen bienes financieros han reunido a los profesionales más premiados y reconocidos, gracias a que ellos se han transformado en una mercancía más habilitada en el mercado universitario.

Una esfera por excelencia de la Universidad es la de constituirse como tribunal del saber. Pretende que todos los saberes pasen por ella, pretende examinarlos y dictaminar sobre ellos. No se contenta con los saberes; también juzga y amplía su mirada sobre el devenir profesional, por lo que a los profesionales que ella ha procesado, luego los vigila y les reglamenta sus actividades.

Dice Simmel acerca de la prostitución: “Tan sólo la transacción con el dinero conlleva aquel carácter de relación absolutamente momentánea, que no deja huellas y que es propia de la prostitución”. La Universidad ha cuantificado la relación entre docente y estudiante, le ha impuesto un carácter instrumental. La relación entre ambos necesita ser duradera, conlleva entrega y dedicación, diálogo y reflexión, aprendizaje, trascendencia. La universidad, al llevar a la ecuación ingresante-egresado costo-beneficio objetiva la relación y se transforma en prostíbulo. Al pagar con dinero (u otra forma como ser inscribirse, rendir examen, asistir a clase, egresar), la universidad termina con el asunto después de la satisfacción requerida.

El estudiante aparece preso por la obtención de un título profesional; el docente, por un salario. Ambos transitan a diario con ese mandato, limitándose con normas prefijadas, sin poder salir de un mecanismo inhibitorio de ideas, productor de conocimiento científico y profesional.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA

La Universidad es una forma de pensamiento, no en forma hegemónica sino bajo un concepto de articulación, de autonomía y de libertad. Ahora: la pregunta por la autonomía es una pregunta que se ha vulgarizado y que ha perdido su riqueza. En los intentos de definir la autonomía universitaria nos hemos olvidado de su potencialidad en las tensiones y ambivalencias. Éstas son entre ella y el Estado, entre ella y el Mercado, pero también entre ella y la Sociedad como mencionábamos anteriormente. En abrir la posibilidad de una Universidad irracional, o, para decirlo más aceptablemente, en universidades en búsqueda de la libertad y de la trascendencia, en puja con las universidades como proyectos de la razón tecnocrática. Sabiendo que esta idea es un absoluto o un “tipo ideal” y que, por lo tanto, hay grados de autonomía. La idea de autonomía nos convoca a pensar en la posibilidad de otros proyectos.

Que la Universidad sea autónoma no quiere decir que sea cerrada. En principio no debería serlo ¿Quién debería opinar sobre la Universidad? Kant ya nos decía que los doctos. Ahora: esa opinión ya es una más entre otras. Hay varias voces que se levantan en este sentido. El Estado opina e interviene de diversas maneras en la Universidad; por otro lado, la Sociedad y el Mercado le demandan, entre otras cosas, apertura, profesionalización, utilidad. Es pertinente que la Universidad establezca qué vasos comunicantes quiere establecer o permitir con estas entidades.

En este sentido, algunos quieren transformar la Universidad en una fábrica que produzca profesionales. Otros, en cambio, sostienen que el pensamiento no debe ser encadenado y que la Universidad debe buscar la conformación de una capacidad autónoma de juicio en libertad y para todos los ciudadanos. Aseguran que, en una Universidad Pública para todos los ciudadanos, son éstos los que asisten o puedan asistir, o los que se beneficiarán con el pensamiento libre que allí se genere.

La Universidad Pública y democrática es un principio o forma general. Se caracteriza por la afirmación de la libertad y de la igualdad de la comunidad y, por esa razón, el mayor problema de la democracia en una Universidad Pública es el de la manutención de principios como los de autonomía y libertad bajo los efectos de la desigualdad real. Esto es así, porque la lucha política democrática en la sociedad contemporánea pasa por la gestión del fondo público por el cual la igualdad se define como derecho a la igualdad de condiciones. Solamente con la idea de creación y conservación de derechos se establece el vínculo profundo entre democracia y la idea de justicia.

La democracia está fundada en la noción de derechos, y es posible diferenciar los derechos de los privilegios y las carencias. “Los ricos deben pagar por los pobres”. Traducido para la Universidad: “el arancelamiento es la única salida”, o “las universidades tienen que buscar su capacidad imaginativa para financiarse”. Estos dichos de Ricardo López Murphy en el año 2001 refuerzan, sin lugar a dudas, la polarización entre privilegio y carencias y, lejos de ser instrumentos de justicia social, consagran la imposibilidad de que ésta sea instituida por la acción creadora de derechos. La educación en todos sus niveles es un derecho y, como tal, un deber del Estado. El argumento de que “los ricos deben pagar por los pobres” es engañoso. Tiene falencias y significados que merman derechos de los pobres. Significa que los ricos son vistos como ciudadanos (pagan impuestos y mensualidades) y los pobres no (a pesar que sepamos que en este país los ricos no pagan impuestos). De esta forma, la Educación no es vista como un derecho de todos, sino como un derecho de los ricos y una concesión benevolente para los pobres. De modo que, de esta manera, la ciudadanía es reducida al pago de mensualidades e impuestos y al asistencialismo como compasión por los desheredados, con lo que se destruye cualquier posibilidad democrática y de justicia.

Los profesionales que hoy egresan, no “salen” de la Universidad, sino que renuevan su compromiso con ella y con la sociedad que les dio la posibilidad para transitar por ella. Por eso, seguramente, su actividad tendrá sentido en tanto, a partir de allí, construyan un ámbito de reconstitución de la vida colectiva para el bien de un pueblo, de una provincia y de una nación.

Las tensiones que vive la Universidad como espacio autónomo y público –tensiones con el Estado, con el Mercado y con la Sociedad– se reeditan permanentemente. Toman nuevas fuerzas y dimensiones porque este renovado ataque a la Universidad es sin dudas un ataque contra este espacio público diezmado, en liquidación. La Universidad es el lugar donde se buscan multiplicar las ideas, formas de actuación y proceder, no sólo de los profesionales que se encuentran en ella sino también de la comunidad que deposita en ella expectativas de diferentes tipos.

El sentido de la Universidad es pensar, libre y autónomamente, en un solo ejemplo de estructura compleja, toda una gama de discursos económicos, ideológicos, políticos y costumbres sociales que están involucrados en diferentes lugares con la transmisión y la transformación del saber, de la enseñanza y de la investigación.

Una Universidad Pública forma ciudadanos, ciudadanos de un pueblo. Cuando decimos esto estamos invocando la posibilidad de volver a lazos comunes. A la amistad intelectual –la amistad como lazo sin condiciones y también como paridad que posibilita el debate–, a la Universidad como una forma de relación.

Una Universidad apunta, más allá de sí misma, en una doble dirección. Está determinada por su condición de autónoma, que en cierta medida le prefija un no-destinarse, no-determinarse, evaluar en todo momento su objetivo; pero también por el lugar que ha de ocupar en el conjunto de un determinado contexto espacial. El proyecto universitario (toda Universidad siempre lo es) estará vinculado por el hecho de que la Universidad deberá servir a un determinado comportamiento vital y evaluar las condiciones previas, tanto naturales como sociales y económicas. La Universidad es algo extraño al contexto espacial, pero también es aceptada en su diferencia.

¿Por qué esta diferencia merece reflexión? Cuando una Universidad defiende su principio de autonomía, no sólo representa la solución académica de una tarea formativa planteada por un nexo vital al que pertenece originariamente sino que, de algún modo, retiene también este nexo de manera que su emplazamiento en él tiene algún sentido especial. Aunque su manifestación actual esté ya muy alejada de su determinación de origen, hay algo en la Universidad que remite a lo original. Y cuando esta determinación original de libertad se ha hecho irreconocible, o cuando su autonomía ha acabado por romperse al cabo de tantas transformaciones, la universidad misma se vuelve incomprensible. Es necesario pensar en la desigualdad de una institución y en cómo establecer la unidad de la diferencia de esta estructura compleja.

La Universidad tiene la función de ser un activo partícipe en las varias maneras de acción a nivel de localizaciones muy diferentes, donde deben condensarse los saberes de distintos tipos, donde unirse y articularse toda una gama de discursos y costumbres sociales –que están involucrados en diferentes lugares– con la transmisión y la transformación del saber. La Universidad debe condensar esto para ayudar a presentarlo a instituciones provinciales, regionales, nacionales e internacionales. Y esto no es sustituir la diferencia por su contraimagen (su unidad) sino reformularlas a ambas en términos de un nuevo concepto: articulación. Hace tiempo que hay tensión en la universidad. Por un lado, se busca uniformizar la misma y con el fin de una formación y preparación profesional lograr una formación racionalizada en el sentido de la racionalidad técnica. Y, por el otro, una que permita el pensamiento libre e inde-

pendiente, donde la función de formación debe promover la autonomía del individuo.

LAS FORMAS DE SABER DE LA UNIVERSIDAD

Según Simmel, los contenidos son aquellos aspectos de la existencia que se determinan en sí mismos, pero que como tales no contienen ninguna estructura pasible de ser aprehendida por nosotros en su inmediatez. Las formas son los principios sintetizadores que seleccionan elementos del material de la experiencia y que los moldean dentro de determinadas unidades. En los tiempos que corren, la Universidad, como forma, ha reunido, sintetizándolos y clasificándolos, diversos contenidos de la experiencia. Entre ellos podemos citar a la ciencia (en especial cuando ésta emana de procesos de investigación), a los oficios, al arte y a la filosofía. La forma más eficiente y legitimadora que ha encontrado es la profesionalización de estas esferas o contenidos. Diversos contenidos han quedado por fuera de la Universidad: el sabio, el amigo, el ensayista, la familia, etc. De todas maneras estas experiencias de la vida cotidiana están sometidas a la presión legitimadora y legalizante de la Universidad: los sabios modernos hoy son doctores, el diálogo con el amigo dejó de ser algo de la intimidad para cruzarse con diversos saberes profesionalizados, al ensayista se le pide un grado de rigor académico y que respete ciertas formas del lenguaje, los roles familiares están predeterminados por la psicología y el derecho. Ahora bien, estos contenidos aún no se han cristalizado en formas debido a que resisten desde sus lugares esta caracterización y clasificación. Se reconocen a sí mismos desde otro lugar, que es el de una mayor libertad e igualdad con el otro. Las formas de la universidad han reducido los grados de libertad e igualdad. En su ecuación de racionalidad instrumental, han priorizado los medios de la técnica, el dinero y la burocracia, olvidándose de los fines.

Esto, en cierta medida, se ha dado en la formación de la Universidad. Los medios mencionados operaron como objetivantes en el curso de la historia. Ciencia, Mercado y Burocracia son productos reales e ideales. Ahora, ¿dónde se halla la capacidad de autoreflexión de la Universidad? ¿Dónde su autonomía? ¿Dónde su capacidad de asimilación o rechazo de estas formas? Sabemos, por un lado, que la Universidad es una forma heterogénea, pluralista, ambivalente, diversa y dispersa, que no tiene un solo carácter inscripto. Es desde allí que tal vez pretenda unir y articular la diferencia y quizás su principal misión sea la de la articulación y no la de la homogeneización.

La Universidad puede y debe ser cultivada. Si rechaza esto, perdería su carácter de universal. El cultivarse de la Universidad es propio de su ser. La Universidad tiene una propensión ética de su propia formación y utilizará objetos exteriores a ella como ser la Sociedad y el Mercado, pero también objetos interiores, como ser su reflexión, autonomía y libre pensar. Obviamente, este cultivarse de la Universidad no es un proceso sencillo. Lleva implícito una tensión conflictiva, pero, por conflictiva, enriquecedora. El conflicto no debería ser algo problemático, ni estigmatizante, sino constitutivo de la esencia de la universidad. Si hay conflicto se evidencian flujos, movimientos, actividad, contrapuntos. Por haber conflicto estamos diciendo que esas diferencias tienen sus ecos, no quedan en la indiferencia y por lo tanto son conflictivas

El Weber “existencialista” (el de los últimos días antes de su muerte, que expusiera sus ideas ante estudiantes de Munich, en 1919, en sus conferencias “El político y el Científico”) se había percatado de que la creciente especialización de la ciencia y la técnica había llevado a la cultura a la tragedia de su pérdida de sentido para la vida. El progreso especializado, irreflexivo y calculante llevaba al hombre moderno a morir cansado pero no saciado. ¡Cuánta vigencia tienen estas palabras en los tiempos que hoy corren! Tiempos donde el proyecto moderno de racionalidad tecnológica y fe científica –que la Universidad moderna bien ha sabido edificar– muestra el nuevo concepto de ciencia como investigación, ciencia de la experiencia nunca concluida, que debe establecerse en conflicto con la necesidad de saber práctica del momento. Una ciencia entendida como investigación debe dejar abandonada necesariamente la razón práctica. El devenir del proyecto moderno se constituyó y desembocó en un imperativo de medios y en una racionalidad sin salida. El planteamiento de una salida habrá de darse a través de una nueva ilustración. Tal ilustración deberá diferenciarse de las anteriores en cuanto a su “juridización”, estableciendo nuevos parámetros regulatorios, siendo el dinero y el poder los medios que deberían hacer posible un cambio.

En este contexto, la ciencia se ha vuelto un fetiche. Con sus conexiones de fundamentación y sus métodos inmanentes, se convierte en un fin en sí mismo, sin relación con aquello a lo que se refiere. La ciencia no es una construcción autónoma. Tiene su justificación en aquellos resultados de sus exámenes que van más allá de ella misma, que no se agotan dentro del *corpus* de las ciencias. No cabe duda de que, a través de la formación en los métodos inmanentes o, si se quiere, a través de un fetichismo de su propio concepto, se ha fundado el progreso de las ciencias, y no solamente de las ciencias naturales, en las cuales esto es obvio.

El saber moderno se constituye como saber experto. Ha dejado la búsqueda de la verdad para ser un saber con una finalidad instrumental. Este saber adquiere la forma de bienes, gracias a la investigación o servicios mediante la consultoría brindada por el experto. Ante esto, el experto es dueño de un saber que pretende ser objetivo y que es un saber técnico, separado de un saber ético, donde se comienza a observar una tensión entre profesión –que refiere un compromiso como factor externo– y vocación, que remite a algo interior a la persona y supone un compromiso con los otros. La profesión, y en ella los expertos, nos remite a la idea de “mercado profesional”, constatándose en ella la preeminencia de lo profesional por sobre lo vocacional, lo que habla de un tránsito hacia la cosificación de las relaciones personales, en un marco de predominio de lo cuantitativo por sobre lo cualitativo, y de lo objetivo por sobre lo subjetivo. El científico profesional es aquel que debe renunciar al todo, facilitando el pasaje creciente a una fragmentación y habilitando que sus conocimientos se acumulen en función del progreso. ¿Pero qué pasa con la insatisfacción que produce renunciar al Todo? El artista busca dotar de sentido a la vida. Lo que distingue al científico es la idea de progreso, y se extiende a éste el uso de un tipo de racionalidad, la instrumental, en el contexto de un proceso de “desmagización”. La multiplicación de los medios –burocracia, dinero– va olvidando los fines, y los fines se van transformando en medios, en un proceso de alienación. Se trata de un medio que no tiene fin. La técnica del saber experto se concibe como medio para el bienestar de la comunidad, pero si esa técnica olvida sus fines, se vuelve en contra del Hombre; o sea, un sinsentido.

A MODO DE CIERRE

La Universidad es esencial y constitutivamente contradictoria. Son sobrados los intentos de armonización entre el Estado, el Mercado, la Sociedad y la Universidad. Todos estos actores se proponen eliminar las tensiones, mediar sus diferencias, aunar criterios y sentidos, direccionar el rumbo. Hay una creencia tecnocrática de que mediante técnicas metodológicas se producirá el control sobre la sociedad.

Ahora: por más utópica y/o autoritaria que resuene esta búsqueda, estas entidades realizan una evaluación de su lugar en el todo social. Lo hacen a través de la ciencia con herramientas tales como encuestas de opinión, *marketing*, censos, grupos de indagación operativa, entre otros. En este sentido, al utilizar elementos tecnocráticos realizan una simulación de evaluación. Sería más interesante si ésta se diera en un sentido

crítico en el que se adviertiera la carencia de aquello que se pretende ser y se pudieran detectar, así, las posibilidades de una transformación de la constitución global del todo social.

El concepto de Universidad debe ser en sí mismo un concepto dialéctico. Es un concepto de relación mediada y mediadora entre individuos separados; no puede ser pensado como mera aglomeración de individuos ni es algo absolutamente autónomo situado por sobre los individuos, sino que posee en sí, simultáneamente, ambos momentos. Se realiza sólo a través de los individuos pero, en tanto relación, no puede reducirse a ellos. Y tampoco puede ser concebido como un concepto superior pero existente en sí. El hecho es que este concepto no puede ser reducido a una determinación concluyente, sino que posee una cierta interacción entre los individuos y una objetividad enfrentada a ellos de un modo autónomo.

El permanente estado de crisis universitaria trata de un movimiento emancipador, que aspira a que el pensamiento no sea encadenado, a que la conformación de una capacidad autónoma de juicio se oponga a la coerción dirigida a lograr la adaptación, tal como la sociedad la ejerce y como la industria de la cultura la administra.

La formalización de la Universidad está relacionada con el instrumentalismo, con la idea de que por medio de un desarrollo muy pulido de los instrumentos de investigación y educación ya se garantiza una objetividad y una profesión. Una Universidad sin crisis, por lo tanto sin juicio, pretende defender la razón y edificar instituciones racionales hacia una "razón instrumental", escolarizar la universidad, transformarla en una fábrica de individuos que produzca la mercancía "fuerza de trabajo".

La Universidad estructural-funcional busca la unidad como si fuera un envoltorio, una unidad en el sentido de que las categorías se eligen de modo tal que todas las ciencias de la vida o de los seres humanos puedan ser alojadas bajo ellas. En cambio, la dialéctica busca la unidad concreta de la sociedad sumergiéndose interpretativamente en cada uno de los campos de estudio correspondientes.

El pensamiento universitario, en general, y el científico-tecnológico, en particular, es algo construido, propuesto. Toma el lugar de las relaciones reales y de las condiciones reales de decisión. La Universidad tiene la necesidad de ocuparse de su propia obra. Los conceptos que ésta produce no pueden darse por terminados y pensados, sino que deben considerarse ideas y propuestas con los cuales hay que confrontarse, porque ellos son el germen de las normas y la relación entre las normas y la realidad.

La Universidad es una estructura social y, como tal, una estructura de dominación y compleja. Debemos reflexionar sobre la articulación entre las diferentes disciplinas, sobre las contradicciones que ellas presentan y sobre sus diferentes especificidades. Reflexionar sobre la especificidad y la diferencia de lenguas diferentes. Si coincidimos con Marx en que el pensamiento crítico se desplaza de la abstracción hacia el pensamiento concreto, es posible teorizar sobre la necesaria desigualdad de una formación o, incluso, sobre la unidad de la diferencia de una estructura compleja.

La Universidad es una formación contradictoria; tiene diferentes maneras de acción. Es el lugar donde se condensan disciplinas académicas y prácticas profesionales de diferentes tipos. La universidad de nuestros días es la realización de una condensación que permite ese lugar de intersección entre diferentes costumbres, a las que transforma en una forma sistemática de regulación, de norma, de pauta y de normalización dentro de la sociedad.

Esto nos convoca a preguntarnos sobre la necesidad de considerar unidad y diferencia, si queremos que la Universidad siga operando ideológicamente en ese tipo de trabajo de precisión del significado, estableciendo por medio de la selección y el descarte una cadena de normativización elitista.

La Universidad puede intentar otros modos de articulación de la diferencia y la unidad. Las estructuras sociales y políticas de la sociedad en cuya formación y consolidación participa la Universidad exponen tendencias, que son líneas de fuerza de aperturas y de clausuras, las cuales constriñen, moldean y encauzan. La cuestión no es concebir este esquema de una manera trágica sino como el despliegue de algunas leyes evitables e históricas donde las conexiones que pueden llevarse a cabo tienen otras posibilidades en la formación de las ideas y las alegorías.

Este volumen recoge una serie de aportes sobre la problemática de las políticas de educación superior en la Argentina y el Brasil desarrollados por investigadores y docentes de diversas universidades de ambos países. En la Argentina, desde hace dos años, una Red Interuniversitaria para el Estudio de las Políticas de Educación Superior en América Latina (RIEPESAL) viene promoviendo diversos intercambios entre investigadores de las Universidades Nacionales de General Sarmiento, de Rosario, de la Patagonia Austral y de San Luis. Con sede en el Instituto del Desarrollo Humano de la UNGS, esta red (que se encuentra actualmente en proceso de formalización) ha celebrado ya sus Primera y Segunda "Jornadas para el Estudio de las Políticas de Educación Superior en América Latina", al mismo tiempo que ha desarrollado una intensa colaboración con los equipos nucleados alrededor del Programa de Estudios Latinoamericanos (PROLAM) de la Universidad de San Pablo, que a su vez articula los esfuerzos de diversos grupos de investigadores de varias universidades brasileñas. Este libro presenta, como un primer aporte de esta red a un fuerte y necesario debate actual en nuestro país, algunos de los resultados de esta rica serie de intercambios.

prometeo
libros



Universidad
Nacional de
General
Sarmiento

www.prometeolibros.com

