

Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los '90 y sus continuidades*

ADRIANA CHIROLEU

UNR / CONICET

achiroleu@arnet.com.ar

Las reformas neoliberales aplicadas en el ámbito de la educación superior en los años '90 dejaron una fuerte impronta en los sistemas y las prácticas institucionales de los países de América Latina. Transcurrido el primer lustro del siglo XXI, en el contexto de gobiernos democráticos y en un clima dominado por las críticas a las políticas neoliberales, la educación superior parece —sin embargo— haber eludido la revisión del pasado reciente, manteniéndose inmersa en parámetros próximos a los de la década pasada. En este trabajo analizaremos el tenor y las características de las políticas que se están desarrollando en Argentina y Brasil, enfatizando los rasgos comunes y las singularidades que las mismas asumen en cada situación nacional y esbozando algunas hipótesis interpretativas que nos permitan avanzar en la comprensión del proceso. El campo de la educación superior es utilizado así como un caso testigo que permite ir más allá de la retórica oficial, iluminando la trama de las gestiones públicas.

Las reformas neoliberales aplicadas en el ámbito de la educación superior en los años '90 dejaron una fuerte impronta en los sistemas y las prácticas institucionales de los países de América Latina. Las mismas, si bien guardaron cierta similitud en las diversas realidades nacionales —fruto de la adopción de estrategias de homogeneización de las políticas a partir de la aplicación de las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito—, resultaron fuertemente permeadas por las singularidades sociohistóricas de cada país, que favorecieron o inhibieron las transformaciones propuestas.

Esta situación asume características particulares en Argentina y Brasil que resulta sugerente abordar por tratarse de sistemas de educación supe-

* Una primera versión de este artículo fue presentado en el VII Congreso de Ciencia Política organizado por la SAAP en la ciudad de Córdoba en noviembre de 2005.

rior (SES) que presentan profundos contrastes en su conformación y desarrollo, con distintas tradiciones y características e intensidad diferencial de la demanda social sobre ellos ejercida.

Pasado el vendaval neoliberal, y ya transcurrido el primer lustro del siglo XXI, en el contexto de gobiernos democráticos y en un clima dominado por las críticas a las políticas neoliberales, la educación superior parece —sin embargo— haber eludido la revisión del pasado reciente, manteniéndose inmersa en parámetros próximos a los de la década pasada.

En este trabajo analizaremos el tenor y las características de las políticas que se están desarrollando en ambos países enfatizando los rasgos comunes y las singularidades que las mismas asumen en cada situación nacional y esbozando algunas hipótesis interpretativas que nos permitan avanzar en la comprensión del proceso. El campo de la educación superior es utilizado así como un caso testigo que permite ir más allá de la retórica oficial, iluminando la trama de las gestiones públicas¹.

En este desarrollo, nos apoyaremos en los aportes que efectúa al análisis político, el enfoque de *políticas públicas*, 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, 1992: 36). De esta manera, queda explicitada la existencia de dos partes 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.

En forma coincidente resalta Lahera que 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, 2002:15).

Al abordar el análisis de las políticas de educación superior nos ubicamos a nivel de las *policies*, haciendo referencia a las diferentes opciones o

¹ Vale aclarar que este estudio comparado aborda procesos aún en curso en ambos países. Aunque ello impone ciertos límites a nuestro análisis, consideramos que puede constituir un aporte a los efectos de reconocer las diferencias que mantienen en cuanto al lugar reservado al SES dentro de las políticas públicas de cada país así como las continuidades y discontinuidades que mantienen con las políticas implementadas en el sector durante años anteriores.

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. Al respecto, señala Cox (1993) que *un problema de políticas es una condición política que no satisface un estándar*, lo que conduce —como punto de partida— a la necesidad de identificar y caracterizar dicho estándar.

Por otra parte, las políticas implementadas en el SES representan un capítulo dentro de las políticas públicas globales. Sin embargo, aunque aquellas acompañan y participan de los cambios de clima político que éstas expresan, no siempre constituyen un reflejo lineal e inmediato de estas últimas. Las políticas implementadas en el SES nos ofrecen una vía de entrada para indagar los matices que la distinguen dentro de las políticas públicas generales y su mayor o menor congruencia con éstas. Este eje de análisis se combina además con una mirada comparativa que nos ilustre sobre los contrastes que Brasil y Argentina manifiestan en este punto.

En este trabajo² nos centraremos especialmente en el análisis de dos niveles principales: los actores intervinientes en la generación de políticas y los discursos elaborados al respecto. Entre los primeros surge naturalmente una primacía de la interlocución entre las autoridades políticas y los sujetos de la educación superior (académicos, estudiantes, funcionarios). Sin embargo, la misma experimenta la incidencia directa e indirecta de otros agentes, entre los cuales se destaca —a partir de los '90— la influencia de los organismos multilaterales de crédito.

Por su parte, coincidentemente, se expande en los ámbitos políticos en general y en el de la educación superior en particular, el *discurso experto* que supone la incorporación de un saber técnico expresado en un lenguaje esotérico que permea profundamente tanto al ámbito de los *policy makers* como el propiamente universitario.

Como cuestión contextual, y a los efectos de encuadrar ciertos contrastes que se presentan en los casos de Argentina y Brasil, es necesario destacar —más allá de cuestiones propiamente estructurales— las profundas diferencias que existen entre ambos países en el grado de desarrollo y consolidación de la educación superior como campo de estudio. Al respecto, en el ámbito de América Latina, Brasil, México, Venezuela y Chile lo conformaron hace varias décadas, contando en la actualidad con acadé-

² En este aspecto, abordamos parcialmente el esquema de trabajo propuesto por Cox (1993).

micos, técnicos y expertos de amplia trayectoria y peso propio a nivel nacional e internacional. En Argentina, en cambio, la característica dominante es un atraso relativo en la constitución y desarrollo del campo; de hecho los primeros estudios sistemáticos datan de mediados de los '80 y es recién en los '90, en el contexto general de las reformas de la educación superior, que este tipo de trabajos comienzan a multiplicarse en forma desordenada y casi anárquica³.

Esto supone diferencias sustantivas en la magnitud de la producción en el campo y en la variedad y diversidad de las voces intervinientes y de las opiniones representadas en cada caso.

Los años '90 y su legado

En América Latina, como señaláramos anteriormente, la agenda de reforma de la educación superior ha estado fuertemente influida —al menos en los últimos quince años— por las orientaciones recibidas de los organismos multilaterales de crédito y las agencias internacionales. Aunque el recetario “recomendado” ha sido homogéneo, los resultados han sido diversos en función de las heterogeneidades de los respectivos SES y la particular forma de articulación de intereses, de construcción de consensos y de asunción del conflicto en cada realidad nacional.

Si la nota predominante en los años '90 fue la adopción indiscriminada del mercado como mecanismo de regulación y la expansión de los procesos de privatización a ámbitos tradicionalmente reservados al Estado, la educación superior se constituyó en un espacio preferente por su potencial presente en la denominada “sociedad del conocimiento” y sus posibilidades futuras a partir de la generalización de los procesos de transnacionalización y mercantilización asociados a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En este contexto general, los puntos de partida de Argentina y Brasil resultan claramente diferenciales, dando cuenta de dos SES nacidos a partir de modelos diversos y que experimentan un proceso de expansión y diferenciación de características singulares. En este sentido, el Estado argentino atiende la expansión de la demanda generada promediando el siglo XX a través del crecimiento e interiorización de las universidades públicas y su complementación a través de la oferta privada y la correlativa expansión del sector no universitario (público y privado) orientado especialmente a la for-

³ Este tema ha sido desarrollado con mayor profundidad en Chiroleu (2003).

mación de profesores. El sector universitario privado, sin embargo, hacia 1990 atendía sólo alrededor del 13 por ciento de la matrícula total.

En el caso de Brasil, en cambio, la creciente demanda por la ampliación de la oferta de nivel superior es canalizada en los años '60 a través de la expansión del segmento privado. Se genera así un fuerte crecimiento de la oferta de cursos, a cargo principalmente de instituciones de formato diverso (frecuentemente establecimientos aislados) y también de disímil calidad. Las universidades federales por su parte mantienen elevados patrones de excelencia en instituciones gratuitas y fuertemente selectivas. El peso del sector privado va creciendo hasta llegar a cubrir en los años '90 el 60 por ciento de la matrícula total.

Las reformas neoliberales que se introducen a partir de esos años —en el contexto de la reforma del Estado— van a adoptar criterios similares, tributarios de los postulados de los organismos internacionales y el Banco Mundial, aunque sus efectos en dos sistemas tan diferentes permiten singularizarlos aún más. Aunque con matices, las grandes líneas rectoras de la reforma de los años '90 son —de manera esquemática— las siguientes: diversificación institucional (instituciones de diferente naturaleza orientadas a cumplir funciones diversas), expansión institucional del segmento privado, diversificación de las fuentes de financiamiento y transformación de la relación Estado-universidades.

En *Argentina*, la diversificación institucional es reconocida por la Ley de Educación Superior (1995) la cual distingue al menos cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos universitarios, colegios universitarios e institutos terciarios (de formación docente, humanística, social, técnico-profesional o artística). Esta diversificación del tipo de instituciones va acompañada por una expansión de la cobertura privada que se da tanto en la educación universitaria como en la no universitaria. De hecho, el número de universidades privadas pasa de 29 en 1990 a 52 en 2002, mientras las instituciones terciarias no universitarias de la red privada pasan en el mismo lapso, de 460 a 994. En lo que respecta a la matrícula en las instituciones de gestión privada, ésta aumenta levemente en las universitarias y se triplica en las no universitarias (Chiroleu e Iazzetta, 2005)⁴.

Con relación a las fuentes de financiamiento, concluidos los años '90 las mismas se habían efectivamente diversificado, aunque aún continuaba

⁴ Las universidades privadas pasan de 105 mil a 165 mil estudiantes, aunque en términos porcentuales sobre la matrícula total la variación va del 13,4 al 14 por ciento. En los institutos terciarios, en cambio, se pasa de 65 mil alumnos en 1990 a 186 mil en 2000 (Chiroleu e Iazzetta, 2005).

primando en las instituciones públicas la gratuidad de los estudios de grado. En lo atinente a la transformación de la relación Estado-universidades, esta “recomendación” del Banco Mundial hace referencia al establecimiento del Estado evaluador que ejercerá un nuevo tipo de control de carácter indirecto, mediado por los organismos intermedios o de amortiguación (CONEAU, Consejo de Universidades, etc) y programas especiales (FOMECA, Programa de Incentivos a los Docentes Investigadores) que permitan penetrar capilarmente las instituciones y, a través de diversos “incentivos”, orientar transformaciones puntuales. Se trata, en líneas generales, de una mutación de la lógica de funcionamiento del sistema y de las propias instituciones y la introducción de formas de disciplinamiento y control inéditas, que faciliten la adaptación de la institución a las orientaciones establecidas por los organismos multilaterales de crédito (Chiroleu e Iazzetta, 2005: 32).

Brasil, por su parte, presentó históricamente una mayor heterogeneidad en los tipos de instituciones de educación superior; en este caso la diversificación institucional contemplada en la Ley de Directrices e Bases da Educação (Ley N° 9.394/96) tendió a acentuar este rasgo. La misma hace referencia a universidades (de enseñanza, investigación, extensión y posgraduación), centros universitarios (de enseñanza preferencial y de investigación), institutos superiores, facultades integradas y escuelas superiores. El segmento de gestión privada se expande⁵ y la matrícula del sector pasa a cubrir las dos terceras partes de la matrícula total.

La diversificación de las fuentes de financiamiento se da a través de la ampliación del sistema de fondos concursables (FINEP, PRONEX, BNDES, fondos sectoriales) y la venta de servicios, convenios especiales, etc. Por otra parte, el proceso de evaluación desarrollado tempranamente en el sector de posgraduación se extendió y profundizó adoptando diversas modalidades: evaluación institucional (a través de la autoevaluación o del modelo PAIUB), y el sistema de evaluación pública que incluye: *provaô* (examen nacional de cursos y elaboración de un ranking nacional), ENEM (examen nacional de enseñanza media, evaluación de las condiciones de oferta, evaluación externa de especialistas, énfasis en la recolección y utilización de datos estadísticos, etc.) (Leite, 2003: 185).

En este contexto general, en 2003 en ambos países acceden al gobierno gestiones que expresaron una postura crítica frente a las políticas neoliberales de los '90, generando expectativas de diversa magnitud sobre la posibilidad de operar un cambio sustantivo en sus políticas públicas y dentro de ellas,

⁵ Entre enero y marzo de 2001, por ejemplo, se crearon 2,5 instituciones por día (Leite, 2003: 185).

las de educación superior. Las concreciones sin embargo, de diverso tenor en ambos casos, se distancian bastante de aquellas esperanzas.

La política de educación superior en Argentina: el progresismo ambiguo

Néstor Kirchner asume la presidencia de la nación en mayo de 2003 en un contexto dominado en el plano interno por la debilidad de sus bases de sustentación política y la crisis socioeconómica generalizada con su secuela de expansión de la pobreza y la desocupación; y en el plano internacional por el peso de la enorme deuda externa y la ruptura del vínculo con los acreedores internacionales por la declaración unilateral de *default*.

El estilo de gestión presidencial generó una recomposición de la autoridad presidencial retomando la iniciativa política, y la recreación de cierto umbral de capacidades estatales. Asimismo, promovió la instalación de una nueva agenda pública que reavivó el debate sobre derechos humanos y alentó la revisión de las reformas neoliberales instrumentadas en los '90 por el gobierno de Carlos Menem, perteneciente también al Partido Justicialista.

Pese al escepticismo que rodeó su llegada al poder, el nuevo gobierno mostró rápidamente su capacidad para enfrentar los múltiples desafíos acumulados. La recuperación de la iniciativa estatal en un contexto de paulatina mejora de ciertos indicadores macroeconómicos le permitió además negociar en otros términos con los acreedores internacionales.

Al respecto, el gobierno reveló una audacia y pericia en el manejo de este problema que puso en evidencia la posibilidad de recobrar cierto margen de autonomía en el trato con estos organismos (FMI, BM) —sin que ello desembocara necesariamente en una ruptura de relaciones—, sacó al país de la situación de *default* y finalmente optó por efectuar en un solo pago la cancelación de la deuda aún pendiente con el FMI, invocando que esta medida dotaría al país de una mayor autonomía en sus decisiones.

En el caso de la política universitaria en cambio, el comportamiento fue claramente diferente y puede caracterizarse —coincidiendo con la opinión de Suasnábar (2005: 90- 91)— como de “impasse” en una agenda de políticas que constituye una sumatoria de medidas parciales y poco integradas, algunas centradas en los ejes de la agenda anterior y otras que todavía no logran conformar una nueva agenda de política.

La situación de crisis que está en el origen de esta gestión permite explicar parcialmente el lugar periférico que entonces se le asignó a la educación superior en la agenda de gobierno, el cual sin embargo, no se vio modificado en los dos primeros años de gestión, pese al sensible mejoramiento logrado en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas y en el plano internacional. En el cargo de Secretario de Políticas Universitarias fue confirmado Juan Carlos Pugliese quien lo ejerciera también durante la Presidencia de Eduardo Duhalde, privilegiando en este caso sus buenos vínculos con el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), órgano que incluso intercedió para lograr su continuidad.

Tanto desde el discurso oficial como en ciertas normativas aprobadas⁶, puede evidenciarse un cambio de actitud con relación a la problemática científica y educativa. De hecho, el propio Presidente Kirchner⁷ sostuvo que el gobierno había “asumido un fuerte compromiso de transformar la política de ciencia y tecnología en una política de Estado” y “ubicar a la educación, la ciencia y la tecnología en un papel central en la estrategia de desarrollo del país y en su forma de integrarse al mundo moderno”⁸.

Sin embargo, de hecho, la problemática de la educación superior ocupa un lugar marginal en la agenda de gobierno⁹ el cual queda evidenciado en la ausencia de políticas claramente definidas. Esto lleva (en este caso por omisión) a la pervivencia de las grandes líneas de política de los '90 que abrevan en los postulados sostenidos por los organismos multilaterales de crédito, especialmente el Banco Mundial.

En efecto, no puede hablarse de una política universitaria como construcción sólida y acabada¹⁰. Desde la propia Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) se hace incluso referencia a “líneas de acción” y no a políticas. Aquellas se articularían en una política de Estado, consolidada en la década

⁶ Por ejemplo la Ley de Financiamiento Educativo y los aumentos salariales concedidos al área de ciencia y tecnología.

⁷ Las declaraciones tuvieron lugar con motivo de una visita oficial a Alemania (*Página 12*, 16/04/2005).

⁸ Ya en julio de 2003, el Ministro de Educación, Daniel Filmus señalaba: “el tema educativo tiene mucho que ver con el modelo de desarrollo elegido, con el modelo de distribución de la riqueza y con la capacidad de integración social que tenga la Argentina en los próximos años” (*Página 12*, 26/07/2003).

⁹ En su discurso de asunción al gobierno del 26 de mayo de 2003 el Presidente Kirchner no hizo referencia a la educación superior ni a la universidad, resaltando solamente que “una sociedad como la que queremos promover debe basarse en el conocimiento y en el acceso de todos a ese conocimiento” (*Clarín*, 26/05/03).

¹⁰ El Ministro de Educación, Daniel Filmus, señalaba a dos meses de asumir el cargo, que los tres temas centrales a encarar en la universidad, eran la retención, la calidad y la pertinencia de los estudios con relación a las necesidades sociales (*Página 12*, 26/07/2003).

anterior y centrada “en la evaluación y la acreditación de la calidad para la planificación de acciones de mejoramiento institucional” (Pugliese, 2003:13)¹¹.

Las líneas de acción que guían la política de educación superior fueron presentadas por Pugliese en la reunión del CIN desarrollada en Tucumán, en agosto de 2004, y sucintamente consisten en privilegiar la articulación con la escuela media y con el resto del sistema educativo; la integración con el sector productivo; la creación de ciclos comunes para grupos de carreras; y la coordinación a nivel nacional y del MERCOSUR de la oferta de posgrado. Cada una de estas líneas supone la creación de programas plurianuales que recibirán financiamiento especial¹².

La articulación con la escuela media y el sistema educativo se desarrollará a través de varios programas especiales, entre los cuales ocupa un lugar especial el que se refiere a la creación de ciclos generales de conocimientos básicos¹³ de dos años entre diversas instituciones (universitarias y no universitarias, públicas y privadas), los cuales conformarían el primer tramo común de una familia de carreras. En este sentido, se operacionaliza una recomendación que en 2002 efectuara la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Educación Superior (Comisión Juri, informe N° 3)¹⁴ que se halla también fuertemente ligada a propuestas sustentadas por el Banco Mundial.

La SPU señala que los objetivos de este proyecto son combatir la deserción estudiantil, articular las instituciones y evitar la superposición regional de carreras similares. Desde la perspectiva de los alumnos, el mismo permitiría postergar hasta tercer año la elección definitiva de la carrera y les facilitaría la circulación entre instituciones, sin necesidad de realizar trámites ni rendir exámenes¹⁵. Se supone que los cursos darán fuerte formación básica,

¹¹ Al respecto, agrega el secretario de políticas universitarias: “se han afianzado prácticas de acreditación de la calidad y asignación de recursos que buscan instalar a la evaluación como una dimensión permanente de los procesos de toma de decisiones” (Pugliese, 2003: 13).

¹² En este sentido se sostiene, que, como la intención es *promover* y no *imponer*, en respeto a la autonomía universitaria, el gobierno utilizará “la herramienta financiera” para incentivar a las universidades a efectuar reformas (*Página 12*, 07/08/2004). En este caso se trata también de mecanismos de asignación de fondos introducidos durante los '90 por sugerencia de los organismos internacionales, que tienen por objeto “influir sobre el comportamiento organizacional e inducir el cambio” (García de Fanelli, 2005: 157).

¹³ Según un documento elaborado por la SPU, el diseño de ciclos consiste en identificar cuáles son las carreras que exigen, para sus primeros dos años, una formación afín, establecer contenidos, habilidades y asignaturas que la contengan, y reconocer oficialmente esas equivalencias (*La Nación*, 26/10/2004).

¹⁴ Al respecto puede consultarse Marquina (2003).

¹⁵ En 2005 se abrió la inscripción para el tramo inicial común a diez carreras de química y biología dictadas por las universidades de Córdoba, el Litoral y San Luis. Otro tanto ocurrirá

postergando para la etapa siguiente una mayor especialización y proponiendo procesos de enseñanza centrados en los problemas del pasaje del nivel medio al superior y la inserción en la universidad, procurando así incidir en una mayor retención de los alumnos¹⁶.

La integración con el sector productivo se incentivará a través de programas de integración regional orientados a potenciar y aprovechar las ventajas de cada zona del país. De esa manera se procurará que las universidades funcionen como centros articuladores de proyectos de desarrollo económico y tecnológico regional (*Página 12*, 27/08/04). Por su parte se procurará una mayor articulación de los posgrados a nivel nacional y regional¹⁷.

En suma, como señala el propio secretario de políticas universitarias: “la agenda de las universidades argentinas confluye en torno a dos grandes temas: calidad y coordinación interinstitucional” (Pugliese y Peón, 2004: 112). La primera se vincula tanto a la enseñanza como a la optimización de la gestión de las instituciones por considerar que ambas están fuertemente imbricadas y hace referencia también a la pertinencia de los programas institucionales. Al respecto, se señala que “las universidades deben rescatar su liderazgo recuperando la capacidad de traducir las demandas de la sociedad en el plano de las respuestas técnicas y científicas más adecuadas” (Pugliese y Peón, 2004: 94). La coordinación interinstitucional, por su parte, es pensada como una forma de integración del sistema que permita articular las diversidades que lo constituyen a través de pasarelas horizontales y verticales.

Articulación, integración, calidad y pertinencia, metas de la gestión actual constituyen mecanismos que podrían llevar a un desenvolvimiento más armónico del SES y con él a una optimización de la gestión y aun del uso de los recursos físicos, humanos y materiales. Pero no constituyen por sí mismas una política expresa para el sector, y si ésta —como parece— se agota en la “evaluación y acreditación de la calidad”, procesos desarrollados desde hace diez años sin que haya mediado una evaluación puntual de sus resul-

con las universidades de Cuyo, San Juan y La Rioja, las cuales articularán veintidós carreras de ingeniería, y con otro grupo de universidades que articularán carreras de ciencias económicas (*Página 12*, 1/10/2004).

¹⁶ Este programa sin embargo, que parte de la constatación de los altos índices de deserción que se dan en primer año de las carreras universitarias y focaliza en la pérdida de esfuerzos que representa el cambio de carrera o la alternancia entre el subsistema universitario y no universitario, no se construye sobre sólidos análisis de las causales de deserción, desconociendo que la desorientación de un porcentaje importante de los ingresantes va mucho más allá de la familia de carreras.

¹⁷ Estos puntos son suscriptos por los rectores en el acuerdo del CIN de Horco Molle, Tucumán, 27 de agosto de 2004.

tados, se configura una situación al menos incierta y ambigua. Con respecto a la búsqueda de una mayor integración con el sistema productivo, esta meta, que puede constituirse en una herramienta importante para llevar adelante un modelo de desarrollo nacional, debe sin embargo, abordarse con prudencia, evitando una mirada cortoplacista que ponga en peligro las funciones tradicionales de la universidad.

Recurrentemente, se replantean además los grandes debates que constituyen, en realidad, las cuestiones de fondo del sector, y por otra parte, los rasgos que singularizan al SES argentino y que persisten a pesar de la capilaridad de la reforma de los '90. Estos son la gratuidad de los estudios de grado y el ingreso directo a los claustros universitarios, cuellos de botella para cualquier proyecto de expansión del sector privado. Ambos temas ingresan repetidamente a la discusión pública por las vías más diversas, marcando su permanente actualidad y vigencia. En abril de 2005 por ejemplo, el Ministro de Salud Ginés González García defendió la necesidad de arancelar los estudios pues "la educación superior en Argentina es injusta". Sin embargo, el ministro de educación y el propio presidente cerraron rápidamente la cuestión ratificando la gratuidad de la enseñanza superior¹⁸.

Con respecto al tema del ingreso a las universidades, los recurrentes fracasos masivos en los exámenes que algunas instituciones y/o unidades académicas aplican antes del inicio de clases reavivan periódicamente el debate en torno al ingreso directo, alimentado a menudo por fuerzas corporativas¹⁹.

Por otra parte, si la jerarquización de un sector de las políticas públicas debe tener correlato en los recursos que se le asignan para su desarrollo, la recurrente crisis de financiamiento de las instituciones públicas parece poner en evidencia, en cambio, una brecha entre la retórica oficial sobre el área y la voluntad política para revertir esta problemática crucial. En este sentido, en su reunión de principios de octubre de 2004, el CIN aprueba un informe que revisa la evolución del presupuesto universitario en los últimos diez años. El mismo resalta que por cada peso que las instituciones públicas recibían en 1994, hoy reciben sólo 33,46 centavos (para cada uno de sus

¹⁸ Ginés González García había señalado además "la estructura distributiva de la educación superior en la Argentina es injusta. Entre el 50 y el 60 por ciento de los que entran en las universidades vienen de colegios privados pagos..." (*Página 12*, 15/04/05). Un día después y durante su gira por Alemania Kirchner afirmó que "el arancelamiento de la universidad no tiene sentido. Tenemos que abrirles las puertas del conocimiento a los jóvenes" (*Página 12*, 16/04/05).

¹⁹ Véase por ejemplo en los diarios de cobertura nacional de los meses de abril y mayo, la polémica desatada en la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de La Plata.

1.412.637 alumnos), sumando 478 dólares al año por estudiante, mientras que Uruguay invierte 2.057 dólares, Paraguay 4.012 dólares, y Brasil, el principal de los socios estables en el MERCOSUR, invierte 11.946 dólares al año por estudiante.

Por su parte, García de Fanelli (2005: 167), luego de analizar la relación entre el gasto por alumno universitario y el PBI *per capita* en el ámbito nacional —destacando especialmente que el de 1998 representaba la mitad de la de 1965— y en el internacional —el promedio de los países de la OCDE es de 45 y el argentino 22— señala que “parece razonable concluir que la Argentina gasta poco en educación universitaria”.

Sobre el fin de la gestión de J. C. Pugliese²⁰ (diciembre de 2005) se dieron a conocer tres documentos²¹ —que, probablemente por ese motivo, no alcanzaron mayor difusión— los cuales procuraban encuadrar a la gestión en un línea más comprometida con la transformación del legado de los '90. Los mismos reflexionan sobre políticas a mediano plazo para la universidad argentina destacando especialmente la necesidad de que el Estado recupere su compromiso con las universidades nacionales. Estos documentos constituirían pues un reconocimiento tardío y un intento por revertir las grandes líneas rectoras introducidas en los '90, aún en el contexto de un discurso oficial de carácter progresista que reconoce las potencialidades de la educación superior aunque la relega en la práctica a un lugar marginal en la agenda de gobierno.

Esta naturalización de las políticas de educación superior generadas en los '90, en un contexto nacional e internacional claramente diferente, puede asociarse al surgimiento de una burocracia estable constituida por expertos identificados con las orientaciones dominantes en las agencias internacionales (Chiroleu e Iazzetta, 2005: 34) cuya labor supera ampliamente el ámbito de la SPU o los organismos de amortiguación para extenderse a las propias instituciones universitarias. Esta circulación de expertos entre el ámbito oficial y el de las universidades, o en términos de Suasnábar (2005: 91), “este mercado profesional de especialistas, expertos e investigadores devenidos funcionarios o asesores” portadores de un lenguaje esotérico y amparados en la presunta neutralidad de la racionalidad técnica, se contraponen a los sujetos de la vida universitaria: académicos y estudiantes cuyas

²⁰ El 29 de diciembre de 2005 asumió el nuevo Secretario de Políticas Universitarias, Daniel Malcolm.

²¹ Los mismos son: “Políticas para una universidad de calidad, comprometida con su función social e innovadora”, elaborado originalmente en abril del 2005 y consensuado con algunos rectores y académicos; “Compromiso del Estado con las universidades nacionales. Políticas de mejoramiento de las capacidades institucionales”; y “Fondo universitario para el desarrollo nacional y regional”.

voces se expresan —a menudo por medio de enunciados tradicionales— a través de los sindicatos docentes y las agrupaciones estudiantiles.

En este caso, la escasa presencia de especialistas en condiciones de desarrollar y sostener un discurso autónomo lesiona profundamente las posibilidades de generar cambios sustantivos que permitan superar la zaga de los años '90.

La política universitaria en Brasil: una gestión condicionada

Luiz Inácio Lula Da Silva arriba a la presidencia en enero de 2003 en un contexto de fuertes expectativas por las transformaciones que un gobierno de izquierda podía generar en un país como Brasil, fuertemente surcado por las desigualdades socioeconómicas. Sin embargo, tempranamente el presidente señala su voluntad de respetar las reformas neoliberales introducidas en los ocho años de gestión de Fernando Henrique Cardoso y honrar de manera superlativa los pagos de la deuda externa, reduciendo en consecuencia sus márgenes de maniobra y sometiéndose a los condicionamientos establecidos por los organismos de crédito internacional²².

En contraste con el caso argentino, la reforma de la educación superior ocupa un lugar privilegiado en la agenda del gobierno de Lula, el cual queda reflejado en la cantidad de iniciativas legislativas y proyectos impulsados en algo más de dos años de gestión. El tema merece también una amplia cobertura en los medios masivos de comunicación y forma parte del debate de los claustros, de entidades y asociaciones, resultando muy importante el aporte que efectúan especialistas que se inscriben en los diversos paradigmas.

En este sentido, luego de un largo proceso que implicó la elaboración y discusión de varios borradores del proyecto de ley²³ y sucesivas consultas

²² Finalmente sobre fines de 2005 decide el pago adelantado de la deuda que Brasil mantenía con el FMI (15.500 millones de dólares).

²³ El proceso, no exento de complejidades, implicó entre otros pasos la presentación por parte del Ministerio de Educación (MEC) (agosto de 2004) de un documento titulado: “*Reafirmando principios y consolidando directrices de la reforma de la educación superior*”. El mismo había sido redactado sobre la base de una propuesta del entonces Ministro Tarso Genro que recogía además aportes efectuados por instituciones, entidades de la comunidad académica y de la sociedad. Sobre su base se redactaron dos propuestas de *Anteproyecto de Ley de Educación Superior*, una presentada el 6 de diciembre de 2004 y otra el 30 de mayo de 2005, y finalmente el 29 de julio de 2005 se eleva al Presidente Lula da Silva una nueva versión del mismo, que recogía sugerencias recibidas —en el transcurso de varios meses de discusión— por parte de profesores, investigadores, estudiantes, representantes de entidades académicas y de la comunidad. La reelaboración de la misma será presentada al Congreso con carácter de proyecto de ley.

con profesores, investigadores, especialistas, estudiantes, representantes de entidades académicas y de la comunidad, en el transcurso de los próximos meses se efectivizará el envío del mismo al Congreso para su tratamiento.

La primera cuestión a resaltar —hecho inédito hasta el presente en Brasil— es precisamente la apertura por parte de la gestión oficial del debate en torno a la reforma y el intercambio de opiniones, críticas y enmiendas aportada por los claustros académicos y demás asociaciones públicas y privadas, inaugurando de esta manera un nuevo estilo de elaboración de políticas en el sector.

La propuesta de reforma pone de relieve algunas características constitutivas del SES brasileño, como su diversidad y complejidad y sus bajas tasas de cobertura en razón de que la tasa bruta de escolarización superior (TBES) no supera el 11 por ciento de la población entre 18 y 24 años, transitando en consecuencia aún por el modelo universitario de elite. Se plantearía pues una fuerte necesidad de expandir la matrícula de este nivel para cumplir con lo establecido en el Plan Nacional de Educación (2001-2010), que exige que —al final del período— el 30 por ciento de los jóvenes pertenecientes a ese grupo etario estén efectivamente escolarizados. Se pone énfasis además en la urgencia de desarrollar políticas de inclusión social del sistema, y se proponen modificaciones en el plano organizacional, de gestión y financiamiento, y la implantación del sistema nacional de evaluación de la enseñanza superior (SNAES).

Como punto de partida, el gobierno señala que la educación —elemento formativo del nuevo modelo de desarrollo que se está construyendo en el país—, constituye un *bien público*²⁴ y como derecho subjetivo es un elemento de transformación personal y de participación ciudadana. La educación superior por su parte, es *supervisada* por el Estado y debe propender a la conjugación de calidad académica, relevancia social y equidad. Autonomía, financiamiento y evaluación son consideradas condiciones políticas para la realización de la misión de la educación superior²⁵, mientras que la calidad,

²⁴ Esta posición procura diferenciarse de la sostenida por la Organización Mundial del Comercio, la cual propone que la educación sea considerada una prestación de servicios y sea regulada como tal. Sin embargo, un documento elaborado por el grupo de trabajo de política educacional del Sindicato de Docentes de Educación Superior (ANDES-SN) alerta sobre la argumentación que subyace a esta concepción, esto es, en la medida en que las instituciones públicas y privadas prestan un servicio público se justifica la inversión de recursos públicos en las instituciones privadas (como el PROUNI), diluyendo de esta manera los conceptos de público y privado y retomando la noción de público no estatal de Bresser Pereira y Fernando Henrique Cardoso.

²⁵ El MEC señala al respecto que la ecuación entre estos tres elementos constituye “una decisión política de largo y duradero impacto en la vida brasileña”, esto es, conforma una política de Estado.

la equidad y la relevancia²⁶ son condiciones académicas que pueden garantizar la realización de los objetivos.

En este lenguaje tributario de los '90 queda esbozada la continuidad de buena parte de las políticas desarrolladas durante la gestión de Fernando Henrique Cardoso en consonancia con los puntos de vista del Banco Mundial. La gestión Lula sin embargo, procura introducir ciertos matices que le permitan aumentar la viabilidad de sus propuestas, jaqueada por una parte, por sus propias bases partidarias que reclaman medidas más profundas, y por la otra, por los grupos privatistas que tienen en Brasil una larga tradición de presión y que —en la última década— aumentaron considerablemente su poder y capacidad de *lobby*.

Sin embargo, el primer factor que condiciona y limita la posibilidad concreta de generar una política universitaria autónoma y progresista partió hasta finales de 2005 de las metas acordadas por el propio gobierno brasileño con los organismos multilaterales de crédito, que establecían un rígido control de la inflación, alto nivel de intereses, aplicación del 4,2 por ciento del superávit fiscal para el pago de la deuda externa y aprobación de reformas estructurales en los ámbitos fiscal, tributario, sindical, del trabajo y de la previsión social²⁷.

Esto, de por sí, supone dificultades crecientes para el financiamiento de la educación en general y también de la educación superior, especialmente si —como establece el gobierno en sus metas— se desea ampliar la cobertura del nivel a través de las instituciones públicas.

En este sentido, el grupo de trabajo de ANDES-SN (Sindicato de Docentes de Educación Superior) señala que a pesar de las promesas de campaña, el gobierno de Lula mantiene para la reforma de la educación pautas similares a las del gobierno de Fernando Henrique Cardoso, esto es inversión mínima en el combate al analfabetismo, en el financiamiento de la educación elemental y en la enseñanza media; apertura del sector educacional, especialmente de la educación superior para la participación de empresas y grupos extranjeros, estimulando la utilización de las nuevas tecnologías educativas (educación superior a distancia); y diversificación de las fuentes de financiamiento.

²⁶ El término *relevancia* puede asociarse al de *pertinencia* en cuanto el MEC señala que está conformada por “el conjunto de cuestiones relativas a la importancia y al papel de las instituciones de enseñanza superior en la sociedad, la capacidad que tienen de articularse con las demandas locales sin perjuicio de la necesaria participación en la formulación internacional de las áreas de conocimiento que la integran”.

²⁷ Muchas de estas reformas fueron desarrolladas entre 2003 y 2005.

Los principios rectores de la reforma que —según sostiene el discurso oficial— proponen privilegiar metas de justicia e inclusión social, constituirían así una suerte de maquillaje orientado a enmascarar el carácter privatista de la propuesta y la línea de continuidad con la gestión anterior y las recomendaciones del Banco Mundial.

En este trabajo nos centraremos especialmente en las formas previstas para lograr la expansión del sistema y mejorar su equidad y sus implicancias en términos sociales y sistémicos, así como en las modificaciones propuestas en los planos organizacional, de gestión y financiamiento.

I. Ampliación de la cobertura institucional y matricular del SES

Este resulta un tema nodal en el SES brasileño tanto por el bajo nivel de cobertura total que el mismo tiene, como por la magnitud de su red privada, que supera el 70 por ciento en número de instituciones y demanda atendida²⁸. Sobre esta cuestión, las propuestas del gobierno son por lo menos ambiguas sino contradictorias: por una parte propone ampliar el número de instituciones públicas propiciando que en 2011 las mismas cubran el 40 por ciento de las vacantes²⁹; por la otra, favorece la expansión del sistema privado a través del *programa universidad para todos* (PROUNI).

En lo que respecta a la creación de instituciones públicas, en julio de 2005, la Cámara de Diputados aprueba la creación de cinco universidades federales (tres en el Estado de Minas Gerais, una en el Estado de Bahía y una en Matto Grosso do Sul) y el Senado —que ahora deberá tratar el tema— aprobó la creación de la Universidad do Grande ABC, primera universidad federal creada durante el gobierno de Lula.

Se crearán o consolidarán además 42 *campi*, principalmente en las regiones Noroeste, Centro-Oeste y Amazónica, regiones donde hay menos instituciones públicas, procurando así operar sobre las desigualdades regionales. De esta manera, se aspira a crear 30 mil nuevas vacantes por año en las universidades federales a partir de 2007 (*Diario de Pernambuco*, 16/6/2005; *Últimas Noticias MEC*, 19/12/2005).

²⁸ Al respecto, Brasil ocupa el primer lugar en América Latina y el séptimo a nivel mundial. Puede consultarse el artículo “Brasil é 7^a colocado entre os países com ensino superior privatizado” (*Folha on Line*, 27/04/2005).

²⁹ En una entrevista periodística, Fernando Haddad, Ministro de Educación a partir del 29 de julio de 2005 señala que en realidad se asegura un aumento del 20 por ciento del presupuesto actual de las universidades federales, lo cual, sumado a la autonomía, podría redundar en un aumento de la matriculación del orden del 30 o 40 por ciento (*Carta Capital*, 3/085/2005).

Sin embargo, la reducción en 200 millones del presupuesto 2005 del Ministerio de Educación (MEC) pone en duda la viabilidad de estos proyectos, a la vez que inquieta a la comunidad universitaria echando un manto de dudas sobre la factibilidad de las universidades recientemente creadas³⁰. En enero de 2006 sin embargo, el MEC informa sobre la magnitud de las inversiones a efectuar en las universidades federales para la construcción de los nuevos campi, compra de mobiliario y equipamiento, etc.

El Programa Universidad para Todos (PROUNI) por su parte, fue establecido por Medida Provisoria N° 213 en septiembre de 2004³¹, y prevé el aprovechamiento de parte de las vacantes ociosas de las instituciones de enseñanza superior privadas a través de bolsas de estudio integrales y/o parciales que se otorgarán a estudiantes considerados pobres (con un ingreso familiar entre uno y tres salarios mínimos), que cursaron el nivel secundario en escuelas públicas, y a profesores de la red pública de enseñanza fundamental que no tengan diploma de enseñanza superior; buscando así ampliar la tasa de matriculación para ese nivel de enseñanza. Por esta vía el gobierno estima que podrá abrir alrededor de 300 mil vacantes en los próximos cinco años.

Como contrapartida, las instituciones privadas (con o sin fines de lucro) que adhieran al programa se verán exentas del pago del impuesto a la renta y de la contribución social sobre el lucro líquido.

Se prevén también establecer cuotas³² para alumnos autodeclarados negros, pardos e indígenas, de acuerdo con las proporciones de esas poblaciones en los respectivos estados. Al respecto, a pesar de que la población negra y parda representa alrededor del 45 por ciento de la población brasileña total, sólo el 2 por ciento de los negros y el 12 por ciento de los pardos se gradúa, en contraposición con el 83 por ciento de los blancos³³.

Si bien el objetivo declarado por el poder político es la ampliación del acceso al nivel superior, la propuesta indica que la misma se efectiviza sin una inversión directa por parte del gobierno³⁴ y existen fuertes indicios de que la modalidad escogida podría redundar en una profundización del pro-

³⁰ Véase al respecto *Correio Braziliense*, 12/08/2005 y *Ultimas Noticias MEC*, 17/01/2006.

³¹ La misma se convierte el 11 enero de 2005 en la Ley N° 11.096.

³² Suponen un mecanismo de *acción afirmativa* que reserva un porcentaje determinado de las vacantes para personas pertenecientes a ciertos grupos raciales o étnicos.

³³ Sobre este punto se está construyendo consenso entre los diversos actores universitarios y se espera que antes de fin de año, la iniciativa llegue al Congreso para su discusión y aprobación.

³⁴ El gobierno renuncia a cobrar 50 millones de reales en impuestos, pero la creación de estas vacantes en las instituciones publicas insumiría alrededor de 350 millones.

ceso de privatización que experimenta la educación superior brasileña desde los años '70. Aunque el programa no significa una menor presencia estatal, implica la reconfiguración de la oferta de enseñanza superior (Mancebo, 2004b: 853) y promueve en definitiva un fortalecimiento del sector privado³⁵.

Por otra parte, estaría fuertemente ligado a la falta de viabilidad de muchas instituciones privadas que encontraron límites estructurales vinculados con la capacidad adquisitiva de su clientela. De esta manera, la imposibilidad de cubrir las vacantes disponibles³⁶ y la deserción de un considerable porcentaje de ingresantes estarían generando dificultades económicas crecientes que por esta vía se verían conjugadas (Carvalho, s/f).

Simultáneamente, supondría una renuncia del gobierno federal a su responsabilidad de ampliar la educación pública y una forma de expandir las oportunidades en el nivel sin comprometer las metas fijadas con los organismos multilaterales de crédito, en razón de que para asegurar el superávit primario es necesario bajar los gastos corrientes y la inversión, lo cual resulta incompatible con la expansión del sector público (Carvalho, s/f).

Desde la perspectiva social, el programa tiende a profundizar la desigual distribución de los bienes educacionales y la segmentación del sistema, orientando de manera irreversible a los sectores más pobres a estudiar en instituciones de baja calidad que son las que ofertan las vacantes. Además, el MEC sólo comenzará a controlar la evaluación de los cursos ofertados a partir de 2009, motivo por el cual en este momento está financiando cursos de dudosa calidad³⁷.

Por otra parte, cabe poner en duda la eficacia del programa en la medida en que buena parte de la población carenciada, no sólo precisa cursos gratuitos, sino una cobertura integral de los gastos de transporte, residencia, alimentación, seguro de salud, etc.; aspectos que sólo pueden cubrir las instituciones públicas (Mancebo, 2004b; Carvalho, s/f).

Desde otra perspectiva, Simón Schwartzman —académico ligado al gobierno de Fernando Henrique Cardoso y a las reformas de corte neoliberal de los '90— alerta sobre la posibilidad de que esta apertura derive en la

³⁵ Para Paulo César Marques, Presidente de la Asociación de Docentes de la Universidad de Brasilia, a través de este programa el gobierno procura subsidiar hasta el año 2010 un millón de vacantes en facultades particulares, reduciendo así la participación del sector público en la matrícula total del 20 al 5 por ciento (*UNN Revista*, Año 5, N° 10).

³⁶ Se calcula que en el sistema privado, el 37 por ciento de las vacantes permanecen sin cubrir, denominándose “vacantes ociosas”.

³⁷ Puede consultarse *Correio Braziliense*, 12/01/2006.

pérdida de calidad de las instituciones por el ingreso de personas que no están adecuadamente preparadas³⁸.

Esta privatización se ve además profundizada por la presencia de un volumen cada vez mayor de capital privado en la educación superior pública a través de la figura de las fundaciones, y la introducción en las instituciones públicas de prácticas propias de las instituciones privadas como los mecanismos de administración y gerenciamiento empresariales, especialmente la búsqueda de recursos en el mercado³⁹.

II. Autonomía, regulación y evaluación

La propuesta legislativa contempla de manera conjunta a las instituciones públicas y privadas regulando el funcionamiento de todas ellas y fijando los alcances de los distintos tipos institucionales (universidades, centros universitarios y facultades). Esto ha sido criticado desde el segmento privado señalando la excesiva ingerencia del MEC en cuestiones cuya regulación debe quedar en manos del libre mercado.

Para ser consideradas universidades las instituciones deberán cumplir una serie de requisitos (art. 18): deberán contar con una estructura pluridisciplinar; oferta regular de cursos en distintos campos del saber de por lo menos diez cursos de graduación, tres cursos de maestría y uno de doctorado y programas institucionales de extensión. Un tercio de su cuerpo docente deberá tener régimen de tiempo integral (mayoritariamente los que cuenten con título de master o doctor) y la mitad del cuerpo académico debe tener título de master o doctor. En estas instituciones se debe dar la indisociabilidad de las actividades de enseñanza, investigación y extensión.

Deberán constituir un consejo comunitario social donde los sindicatos, las “asociaciones de clase” y las entidades corporativas tendrán representación. Los mismos podrán opinar y redactar informes sobre el desempeño de la institución que serán tenidos en cuenta para la evaluación de la misma. Se establece también un consejo superior con representación de los claustros y de miembros de la comunidad, en el cual los administradores y los integrantes de la entidad mantenedora tendrán una representación máxima del 20

³⁸ El Ministro Tarso Genro sostuvo al respecto que confundir calidad con una universidad propiedad de una elite es una visión atrasada y medieval (“A favor da Elite plural”, en Assessoria de Comunicação Social do MEC, disponible en: www.mec.gov.br).

³⁹ Asimismo, se tramita en el Congreso la denominada Ley de Innovación Tecnológica que prevé que empresas públicas y privadas podrán utilizar los laboratorios, equipamientos y materiales de las universidades, y permite que los investigadores de las universidades públicas se alejen entre 3 y 5 años para transformar sus inventos en negocio.

por ciento. Además, al menos uno de los dos prorectores⁴⁰ de las instituciones privadas deberán ser elegidos de manera directa por la comunidad.

Los centros universitarios por su parte, deben contar con una estructura pluridisciplinar; oferta de por lo menos ocho cursos de graduación, programa de extensión y un quinto del cuerpo docente con régimen de tiempo integral, mayoritariamente con título de master o doctor.

Además, el artículo 21 del anteproyecto de ley reconoce a las universidades, autonomía didáctico-pedagógica, administrativa y de gestión financiera. En tal sentido, y en contraste con la exhaustiva enunciación de condiciones que deben cumplir las instituciones, se establece que podrán decidir cómo gastar el presupuesto, el cual se incrementará anualmente y además, por primera vez, la elección de rectores será efectuada de manera directa por las comunidades académicas de cada institución, no dependiendo ya de la decisión del presidente de la unión entre los candidatos incluidos en una terna elevada por la universidad.

Los alcances de algunas de estas propuestas han merecido objeciones de distinto tenor, tanto por parte de las universidades federales como de las instituciones privadas. En el primer caso se señala que la autonomía se ve seriamente lesionada si la institución no cuenta con independencia jurídica para efectuar su propia defensa. Al respecto, la Asociación de Dirigentes de Instituciones Federales (ANDIFES) solicitó la reforma del artículo 70 del anteproyecto de ley dejando en manos de las universidades la autorización del desplazamiento de los procuradores generales que desarrollan funciones en las instituciones y la nominación y designación de los dirigentes de sus órganos jurídicos (*Proposta de Enmiendas* de ANDIFES, 19/08/2005).

Si bien las instituciones deciden por sí mismas sobre sus cursos y curricula y establecen políticas generales de administración y gerenciamiento de los recursos financieros, en contrapartida tienen que rendir cuentas a la sociedad a través de la evaluación.

Desde el punto de vista de las instituciones privadas, la autonomía habría sido lesionada al no tener control total sobre sus aspectos académicos, como por ejemplo, la creación de nuevos cursos, lo que podría atentar contra su expansión. Asimismo se cuestiona la conformación de los consejos superior y comunitario social, especialmente en el espacio reservado a los mantenedores de las instituciones. Por su parte, el *forum nacional da livre iniciativa na educaço* califica al proyecto como inconstitucional, intervencionista y nocivo al esfuerzo de la libre iniciativa por mejorar los proyectos en educación.

⁴⁰ Equivalente a secretario de universidad.

Desde el MEC se sostiene en cambio, que después de la expansión desenfrenada de los últimos años resulta indispensable establecer un marco regulatorio que permita distinguir y separar las instituciones privadas según su nivel de excelencia.

En lo que respecta a la evaluación, la Ley N° 10.861 crea el Sistema Nacional de Evaluación y Progreso de la Educación 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, en cooperación con los sistemas estadales de educación. Se trata de un sistema de evaluación estatal que busca integrar varios procedimientos internos y externos, cuantitativos y cualitativos para el alcance de sus fines: la inducción de reformas en un sentido determinado. Una vez en funcionamiento significará nuevas reglas de entrada, de permanencia y de salida del sistema (Mancebo y Silva, 2004).

La evaluación será realizada por el Ministerio de Educación con el Instituto Nacional de Estudios y Pesquisas Educativas (INEP). Los procedimientos de evaluación combinarán:

1. El examen nacional de desempeño del cuerpo estudiantil (que sustituye al *provão*) y
2. El índice de desarrollo de la enseñanza superior (IDES).

Recientemente, a través del Decreto N° 5.773, se reglamentaron algunos puntos de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Superior y de la ley que crea el SINAES, relacionando ambas normas y haciendo que la evaluación se refleje en la regulación del sistema.

III. Financiamento

Estrechamente vinculado al tema de la autonomía, el financiamiento de las instituciones públicas ocupa un lugar central en un contexto de ampliación del sistema y crecientes demandas sobre este tipo de las instituciones. En este sentido, se orientan los temores de sus dirigentes en la medida en que la expansión de los reclamos sobre el segmento público no tiene como claro y necesario correlato, un crecimiento similar de los fondos a él destinados.

Esta aprensión guarda relación además con algunas señales percibidas desde el inicio del gobierno de Lula. Por ejemplo, el informe del Ministerio de Economía del 13 de noviembre de 2003 en el cual se señalaba a la educación superior como “un gran obstáculo a las metas sociales del gobierno”. Al res-

pecto, se sostenía que la composición social de los estudiantes brasileños constituiría un buen ejemplo de cómo “los más ricos” se apropian de una gran porción de los gastos públicos en el área social y la educación superior termina por sofocar a los demás niveles de enseñanza (Mancebo y Silva, 2004).

Es de destacar que este punto de vista coincide ampliamente con el expresado por el Banco Mundial en el documento “Políticas para un Brasil justo, sustentable y soberano”, elaborado en el año 2003⁴¹. Especialmente durante ese año también surgieron propuestas para eliminar la gratuidad de la educación superior pública y proyectos para cobrar impuestos especiales a los profesionales formados en universidades públicas.

Por otra parte, el Proyecto de Ley de Innovación Tecnológica (que ya tiene media sanción) y el que trata de la asociación público-privado, que resultan de profundo interés para los organismos internacionales de capital, pueden ser fácilmente identificados como estrategias para la ampliación del ambiente de negocios en Brasil.

El riesgo más grande —señala el grupo de trabajo sobre políticas educativas de ANDES— es la indiferenciación entre público y privado en beneficio de este último, la “comodificación” de la educación y la instauración generalizada del capitalismo académico.

Puede apreciarse pues, en la gestión del gobierno de Lula, y con los matices propios de un gobierno que accede al poder con un discurso progresista y comprometido, en un contexto de expectativas sociales para el cambio, la conformación de un híbrido de políticas en el ámbito de la educación superior. Esto es la articulación entre algunas de las políticas de los años '90 que mantienen su vigencia y otras medidas orientadas a regular el sistema y a reducir la inequitativa representación social que en el mismo tienen de algunos grupos.

Recordemos que en el caso de Brasil, por las características estructurales de su SES, las reformas de los '90 lograron una mayor profundidad y capilaridad introduciendo fuertes condicionamientos para la implementación de reformas.

⁴¹ En el mismo el Banco Mundial señala: “El país gasta más, en términos per capita, en investigación y desarrollo (I&D) y en enseñanza superior que la mayoría de las naciones latinoamericanas. ¿Cómo explicar esta paradoja? En primer lugar, el sector público domina la I&D: los vínculos de investigación entre las universidades y el sector privado son relativamente débiles. En segundo, el sector privado opera en un ambiente frecuentemente burocrático lo que perjudica a las firmas menores y más nuevas y a la innovación tecnológica. En tercero, la exposición de las empresas brasileñas a la tecnología y gestión de punta por medio del comercio (y de la inversión extranjera orientada por las exportaciones) es relativamente baja. Y por último, los gastos en la enseñanza superior benefician a unos pocos privilegiados. Todos estos factores impiden el crecimiento económico” (Banco Mundial, 2003).

Reflexiones finales

Reconociendo el campo de las políticas de educación superior como una arena en la que se articulan diversas posiciones, a menudo en conflicto, que pugnan por imponer su propia visión y estructurar a partir de ella el desarrollo del sector, la presentación de los casos de Argentina y Brasil durante las gestiones de Kirchner y Lula Da Silva nos permite efectuar algunas reflexiones finales.

Como punto de partida, cabe resaltar las dificultades que en ambos países se presentan para encarar de manera autónoma el desarrollo de políticas para el sector. En este sentido, la impronta de los '90 se articula con las presiones de los organismos multilaterales de crédito y las agencias internacionales tendientes a generar las condiciones para una ampliación del mercado de la educación superior.

Pero, más allá del contexto general en el que se desarrollan las políticas de los dos gobiernos, resulta ilustrativo introducir algunos matices a nivel de los casos nacionales y también de la comparación, a los efectos de iluminar cuestiones nodales en cada uno de ellos.

Al respecto, en Argentina, la nota dominante es la ausencia de políticas concretas y sobre todo el lugar periférico que el tema adquiere en la agenda de gobierno. Ciertamente es que desde la asunción de la gestión, la misma estuvo dedicada prioritariamente a atender los problemas derivados del *default* y la crisis socioeconómica; sin embargo, cerrada aquella primera etapa y en un contexto de mejoramiento en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, resulta llamativa la falta de jerarquización del sector más allá de los anuncios mediáticos sobre recomposiciones salariales y presupuestarias que no consiguen atender los problemas de fondo del sector.

Por otra parte, un rápido análisis del nuevo estilo de relación con el FMI y el BM impuestos durante esta gestión permite visualizar una resistencia y un rechazo a la ingerencia de estos organismos o a la pervivencia de sus posturas, en ciertos ámbitos que también venían fuertemente sujetos a sus imposiciones desde los años '90, actitud que no encuentra correlato en el área de la política universitaria.

Paradójicamente, en este campo, el gobierno de Kirchner ha mostrado una inercia que contrasta con la audacia e innovación que mostró en otros rubros estratégicos de la política económica. En este punto sería interesante problematizar la capacidad de incidencia que efectivamente poseen las diversas posturas que compiten en la arena de la educación superior argentina. Una hipótesis a explorar en este aspecto se refiere precisamente a los

efectos que puede alcanzar la circulación entre el campo político y el universitario de intelectuales y expertos consustanciados con los proyectos neoliberales, en la medida en que no existen contrapesos por parte de la universidad ante la incorporación —a veces crítica y otras complaciente— de los programas introducidos en los '90, y la incapacidad por generar y sostener voces autónomas.

En este caso, el debate corporativo y social vuelve permanentemente sobre el tema salarial y presupuestario, y se reitera periódicamente —cuando surge algún emergente—, sobre el acceso y el financiamiento de las instituciones públicas, escollos a remover para una profundización del proceso privatizador.

Asimismo, comienza a instalarse en la agenda universitaria la posibilidad de reformar la Ley de Educación Superior; y se han presentado diversos proyectos, aunque los mismos asumen la forma de parches “correctivos” de algunas cuestiones puntuales sin reconocer que la ley está concebida —de manera global— desde una perspectiva de apertura al mercado, y por lo tanto la discusión debe ponerse en el espíritu mismo y no en las formas de su operacionalización.

En lo que respecta a Brasil, la intensidad de la reforma propuesta genera oposiciones cruzadas: los grupos más ligados a la gestión Fernando Henrique Cardoso, y —por consiguiente— más próximos a las usinas del pensamiento neoliberal, la rechazan por considerarla intervencionista en su intento por regular el funcionamiento de las instituciones privadas y no profundizar las asignaturas pendientes de la reforma de los '90: esto es eliminar o limitar la gratuidad de las universidades públicas. Los sectores pertenecientes al arco progresista —y en tal sentido más próximos al PT— expresan su oposición por considerarla privatista y la puerta de entrada de los intereses de grupos empresariales extranjeros en sintonía con la OMC y el ALCA.

Lo que resulta claro en Brasil es que el tema ocupa un lugar importante en la agenda de gobierno, y es materia de generación permanente de políticas por parte del ejecutivo. Asimismo, la variedad de voces que se escuchan en la arena de la educación superior suponen no sólo una disputa por posiciones de poder sino una competencia en términos paradigmáticos de la cual participan los intelectuales más importantes del país, y se hacen eco los medios de comunicación masiva.

De la comparación entre ambos países puede plantearse como hipótesis tentativa de interpretación la diferencia sustancial que existe en lo que respecta a las potencialidades de expansión de los dos SES. En Argentina, la TBES ronda el 40 por ciento, lo que supone que cualquier proceso de

privatización debe desarrollarse “compitiendo” con las universidades públicas, gratuitas y con ingreso directo, conquistas fuertemente arraigadas en la sociedad y por lo tanto de remoción conflictiva. Se trata pues, de una población que ya está incorporada al sistema público y sólo la reforma de sus presupuestos básicos puede orientarla hacia otro rumbo.

En Brasil, en cambio, el tamaño de su población total, su baja TBES (no supera el 11 por ciento) y el crecimiento constante de las tasas de graduación en el nivel medio generan un enorme mercado potencial constituido por demandantes que quieren ingresar al mercado de la educación superior, pero frecuentemente por sus dificultades económicas no logran hacerlo. El Estado, en este caso, puede incrementar las oportunidades en el segmento público creando las condiciones para la expansión de las vacantes y un plan de becas para alumnos de baja renta, o incentivar la expansión del privado financiando en el mismo becas y/o reducción de impuestos a las instituciones, incorporación de tecnologías alternativas, etc. En este caso, la magnitud del reto que significa tratar de expandir en pocos años la TBES de la población entre 18 y 24 años del 11 al 30 por ciento es tal que probablemente pueda plantearse la combinación de las dos vías, especialmente si en el segmento público continúan acentuándose los rasgos de privatización de hecho.

Lo que resulta claro es que la ampliación de la TBES no se basará exclusivamente en un crecimiento de los fondos públicos y por ende aun la expansión de las instituciones públicas deberá apoyarse en otro tipo de recursos. Una vez más, la vía escogida —como en los '60— es la privada, descuidando la incidencia que ésta tiene en la ampliación / reducción de la desigualdad social.

Si bien ambos casos presentan rasgos comunes, un análisis retrospectivo de las formas en que fueron desarrollándose ambos sistemas y las políticas activas de los diversos gobiernos —independientemente de su signo partidario— permiten constatar una jerarquización ininterrumpida de estas temáticas en la agenda de gobierno brasileña. Esto es, no sólo el “problema” ingresa a la agenda, sino que ocupa en ella un lugar relevante. De hecho, el crecimiento y la calidad de vastos tramos del sistema universitario y de ciencia y tecnología brasileño atestiguan este acompañamiento permanente.

En Argentina, en cambio, las últimas décadas han mostrado una política errática cuando no inexistente, y en los últimos quince años una continuidad —más allá de los matices y los gestos— de las reformas neoliberales de los '90. El deterioro experimentado por el sistema universitario y de ciencia y tecnología argentino puede atestiguar también estos errores u omisiones en términos de políticas.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1992). “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- Banco Mundial (2003). *Políticas para um Brazil justo, sustentável e competitivo*, disponible en: www.bancomundial.org.br
- Carvalho, Cristina Helena Almeida de (s/f). “Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao prouni”, en Congreso de ANPED, política de educação superior N° 11, disponible en: <http://www2.uerj.br/~anped11/28/programacao%20do%20gt%2011.htm>
- Chirroleu, Adriana (2003). “Reflexiones en torno al desarrollo del campo de la educación superior en la Argentina. Algunas dudas, algunas deudas”, en Krottsch, Pedro (coord.), *Las miradas de la universidad. Tercer encuentro nacional la universidad como objeto de investigación*, La Plata, Editorial Al Margen.
- Chirroleu, Adriana y Osvaldo Iazzetta (2005). “La reforma de la educación superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes”, en Rinesi, E., G. Soprano y C. Suasnabar, *Universidad: reformas y desafíos. Dilemas de la educación superior en Argentina y en Brasil*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento- Prometeo.
- Cox, Cristian (1993). “La producción de políticas públicas de educación superior. Categorías para análisis comparativos”, en autores varios, *Políticas comparadas de educación superior en América Latina*, Santiago de Chile, FLACSO.
- García de Fanelli, Ana (2005). *Universidad, organización e incentivos. Desafíos de la política de financiamiento frente a la complejidad institucional*, Buenos Aires, Miño y Dávila-Fundación OSDE.
- Lahera Parada, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Leher, Roberto. “Reforma Universitaria no governo Lula: Protagonismo do Banco Mundial e das lutas antineoliberais”, disponible en: <http://www.ufg.br/seminario-andifes/textos.html>
- Leite, Denise (2003). “Avaliação e democracia: possibilidades contra-hegemonicas ao redesenho capitalista das universidades”, en Mollis, Marcela (comp.), *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, Clacso.
- Mancebo, Deise (2004a). “Reforma universitaria. Reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento”, en *Educação e Sociedade*, Campinas, Vol. 25, N° 88.
- Mancebo, Deise (2004b). “Universidade para todos: a privatização em questão”, disponible en: <http://www.anped.org.br/reformauniversitaria4.doc>

- Mancebo, Deise y Silva, João dos Reis (2004). "A reforma universitaria no contexto de un governo popular democrático: primeiras aproximações", disponible en: <http://www.adufla.ufla.br/Primeiras%20aproximações.htm>
- Marquina, Mónica (2003). "Diagnóstico y prioridades en materia de articulación de la Educación Superior", ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el siglo XXI, San Luis, 18 al 20 de septiembre, disponible en: http://conedsup.unsl.edu.ar/Download_trabajos/Trabajos/Eje_1_Políticas_de_educacion_superior/Marquina_Monica.PDF
- 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.
- Pugliese, Juan Carlos (2003). *Políticas de Estado. Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional e internacional*, Buenos Aires, Ministerio de Educación, disponible en: http://www.me.gov.ar/spu/documentos/publicaciones/SPU_políticas_de_estado.pdf
- Pugliese, Juan Carlos y Peón, César (2004). "El sistema universitario argentino. Una agenda para acordar los cambios que reclaman los tiempos", en Marquís, C. (comp.), *La agenda universitaria. Propuestas de políticas públicas para la Argentina*, Buenos Aires, Universidad de Palermo.
- Pugliese, Juan Carlos (2005). "Políticas para una universidad de calidad y comprometida con su función social e innovadora", en *Revista Reflexiones Política y Sociales*, Año 4, N° 2, Rosario, Centro de Estudios para la Democracia Social.
- Schwartzman, Simón (2004a). *A nova reforma universitaria*, San Pablo, Instituto de Estudos do Trábalo e Sociedade, disponible en: <http://www.iets.org.br/notitia/servlet/newstorm.notitia.presentation.NavigationServlet?publicationCode=1&pageCode=10&textCode=3488&date=currentDate>
- Schwartzman, Simón (2004b). "Educação: a nova geração de reformas", en Giambiagi, Fabio, José Reis y André Urani (orgs.), *Reformas no Brasil: balanço e Agenda*, Río de Janeiro, Editora Nova Fronteira, disponible en: <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/reformas.pdf>
- Sguissardi, Valdemar (2005). "La Universidad brasileña en tiempos de Lula", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. 34 (2), N° 134, México, ANUIES.
- Suasnábar, Claudio (2005). "Entre la inercia y la búsqueda de una nueva agenda de políticas: las políticas universitarias en el gobierno Kirchner", en *Temas y Debates, Revista Universitaria de Ciencias Sociales*, Año 9, N° 10, Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.

Palabras clave

Políticas públicas - educación superior - universidad - Argentina - Brasil

Key words

Public policies - Higher Education - university - Argentina - Brazil

Abstract

The neoliberal reforms, developed in Higher Education during the nineties, left deep marks in the systems and in the institutional practices of the Latin American countries. Nowadays, in a democratic government context, and in a time dominated by the critics of the neoliberal policies, the Higher Education seems to have eluded the revision of the recent past, remaining in parameters very similar to those of the past decade. In this paper we analyze the stipulations and the characteristics of the policies that are being developed in Argentina and Brazil, emphasizing on the common traces and the singularities that they have in each national situation and outlining some hypothesis to understand the process. The Higher Education field is used as a representative case that allows us to go beyond the official rhetoric, illuminating the traces of the public administration.