

**Fundamentos en humanidades**  
**Universidad Nacional de San Luis**  
*Año V - N° 1 (9/2004) 9 / 28 pp.*

## Reformas de la educación superior en América Latina: Los casos de Argentina y Brasil

**Afrânio Mendes Catani**

Universidade de São Paulo (USP), Brasil.  
E-mail: amcatani@usp.br

**João dos Reis Silva Júnior**

Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), Brasil.  
E-mail: joresiju@uol.com.br

**Mário Luiz Neves de Azevedo**

Universidade Estadual de Maringá (UEM), Brasil.  
E-mail: mlnazevedo@uem.br

### Resumen

El presente trabajo analiza el movimiento de reformas en la educación superior argentina y brasileña. Estudiase las reformas educacionales ocurridas en lo EEUU a partir de la contribución de Thomaz Popkevitz. En el caso brasileño, considerase las políticas desarrolladas en los gobiernos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). En Argentina, analizase la historia de las relaciones entre el peronismo y la universidad, privilegiando-se las acciones de los gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989-1999), en especial las privatizaciones, la liberalización de la economía e el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES) en los años 1990.

### Palabras claves

Reformas en la educación superior; Brasil, Argentina; EEUU.

### Abstract

This article studies the later reform movement in the higher education in Argentina and Brazil. We analyze the USA educational reforms since the perspective of Thomas Popkewitz' works. Fernando Henrique Cardoso government (1995-2002) higher education policies are the focus of the Brazilian case. In the Argentinean

case, the approach is related to the history of relationships among peronism and university. The higher education reforms in the Carlos Saúl Menem government (1989-1999) involved privatization, economic liberalization, and the Higher Education Reform Program (HERP) in the 90's.

### Key words

Higher education reforms; Brazil; Argentina; USA.

### Introducción

La hegemonía mundial de los Estados Unidos de América, que se acentuó en las últimas tres décadas con la universalización del capitalismo como modo de producción de la vida humana, fue el tema central del seminario “Hegemonía y Contrahegemonía: 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.

Esbozaremos un breve comentario sobre ese evento, que contó con una representativa participación internacional y que fue realizado en el Brasil. La propia existencia del seminario y sus objetivos parecen indicar la importancia de buscar una comprensión de la coyuntura mundial a partir de la perspectiva de los que se encuentran en la periferia social del mundo. No menos importante es lo que expresa la tensión *globalización-regionalización*, o sea, la preocupación de los diferentes actores sociales de América Latina por la cuestión central del Seminario: *la hegemonía mundial de los Estados Unidos de América*.

El seminario presentó un resultado positivo, dejando como saldo las afirmaciones del sociólogo Immanuel Wallerstein en el cierre del encuentro: “Estamos en un período de transición hacia algo que no sabemos qué es. Todos saben que los EEUU son el poder dominante. Pero veremos su colapso”. El intelectual norteamericano preveía un debate entre “las fuerzas de Davos [Foro Económico Mundial] y las fuerzas de Porto Alegre [Foro Social Mundial]”. Para Wallerstein, “las fuerzas de Porto Alegre ya produjeron el discurso de la negación de las estructuras y están llegando al límite. Su desafío es describir qué plantean poner en el lugar del sistema actual. ‘Si no tienen éxito, van a desintegrarse’” (cf. *Folha de S. Paulo*, 23-08-2003).

El seminario, aunque pensado como un debate sobre la hegemonía de los Estados Unidos, su crisis y la alternativa frente a ella, confirma la supremacía norteamericana, por mucho tiempo todavía, a escala planetaria. Para lo que nos

interesa, se percibe que esa construcción/mantenimiento de la hegemonía recurre a la educación superior. Así, el estudio de las reformas en ese nivel de enseñanza en el Brasil y en la Argentina contribuye, por un lado, a la comprensión de los recientes cambios en el nivel específico de esa esfera social, y, por otro, a la comprensión de las relaciones políticas entre el centro del poder y la periferia.<sup>1</sup>

### **Reformas educativas en el centro político mundial (EEUU)**

Para tratar esta cuestión nos valdremos de los estudios realizados por Thomaz Popkewitz sobre las reformas educativas como parte del movimiento social más amplio. Para este autor, las reformas educativas de los años sesenta son el resultado de cuatro grandes rasgos de la sociedad norteamericana de aquel tiempo: a) el énfasis en la ciencia, tal vez ante su gran expansión durante la Segunda Guerra Mundial; b) el aumento de la profesionalización, probablemente dado el énfasis en la ciencia; c) la expansión económica ocurrida en aquel país en el período; d) la esperanza de un mundo mejor. Veamos, ahora, la especificidad de cada uno de estos rasgos y cómo se articulan con, e involucran, como parte del movimiento social, el proceso de reformas educativas en el nivel superior.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los académicos y profesionales adquirieron mayor notoriedad, en razón del énfasis en la ciencia y del papel que pasaron a desempeñar en la sociedad, que buscaba un futuro mejor, una nueva forma de vida, viendo a la ciencia, sus productores y los que hacían de ella un uso práctico en la vida cotidiana como actores e instrumentos relevantes para alcanzar ese fin. Los “(...) académicos y profesionales adquirieron nuevamente preeminencia nacional, tras aportar valiosas orientaciones técnicas para el esfuerzo de la guerra. La provisión de orientación para el progreso social y material fue papel de los científicos” (Popkewitz, 1997: 148). El público creía que el mal ya

---

<sup>1</sup> Este artículo constituye la primera presentación pública de nuestro grupo de investigación, formado por docentes de la Universidad de Buenos Aires (UBA), la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), la Universidad Nacional de Rosario (UNR), la Universidad Nacional de San Luis (UNSL), la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA), la Universidad de San Pablo (USP), la Universidad Federal de San Carlos (Ufscar), la Universidad Federal de Goiás (UFG) y la Universidad Estadual de Maringá (UEM), que se propone estudiar las políticas públicas para la Educación Superior en América Latina, la influencia de los países centrales (como los Estados Unidos) en la determinación de esas políticas y el papel de los diversos actores sociales involucrados.

había sido destruido y que se trataba de construir un mundo nuevo, mientras que los científicos políticos creían en el fin de las ideologías y en la construcción de ese estadio histórico por medio del consenso. Eso impulsó cambios en los campos académico y profesional y definió, especialmente, el lugar social de la ciencia y del profesionalismo en la sociedad en general. Según Popkewitz:

“la profesionalización dio preeminencia a determinadas especialidades ocupacionales de las universidades que servían como fuentes para la reorganización del conocimiento escolar, el “currículo basado en disciplinas” que incluía ciencia política, física y áreas especializadas de la matemática, llamadas popularmente “matemática moderna”. El papel de las ciencias sociales y de las profesiones “auxiliares” se volvió más evidente en los trabajos en pos del mejoramiento social. (Popkewitz, 1997: 149)

La reforma educativa en todos los niveles se orientó por esos factores en los años 60. Se destaca sin embargo, en la reforma universitaria, su prioridad por organizar y construir el saber escolarizado a través de las disciplinas y del currículo, así como por conformar el campo profesional, alterando el proceso de politización, cuyo objetivo consistía en el cambio de las estructuras sociales en dirección a una utopía que se preveía para la sociedad norteamericana en la posguerra.

En ese movimiento, la ciencia también sufrió influencias en el mismo sentido, pues ya en esa época se verifica una profesionalización del conocimiento. Así, la ciencia contribuyó de forma acentuada a la formación del campo profesional, en un contexto de expansión dinámica de la economía, y los campos científico y académico, así como las instituciones sociales responsables en ese terreno, pasaron por un proceso de profesionalización.

“Las reformas [educativas] buscaban una reestructuración general de las instituciones sociales y políticas. (...) El movimiento de reforma escolar fue parte de esta conjugación de esfuerzos tendientes al establecimiento de instituciones eficientes, eficaces y, al mismo tiempo, sensibles a las exigencias de igualdad social”. (Popkewitz, 1997: 149)

La universidad norteamericana es reconfigurada, acercando a sus intelectuales a una institución amalgamada a las nuevas estructuras sociales y dificultándoles el ejercicio de su histórica capacidad de crítica.

Según Popkewitz (1997: 153), la ciencia, la universidad y los intelectuales, por vías directas e indirectas, pasaron a ejercer la función, mediada por la escue-

la en general, de formación del individuo *individualista* en el contexto de un proceso de naturalización de lo social, lo que implica decir que “poseer una cualidad significa ser su dueño, como se lo es de una propiedad o de un bien”. Lo que Macpherson llamó *individualismo posesivo*.

La reforma educativa de los años sesenta corresponde a (y expresa) una época en que la economía adquiere una expansión dinámica, en virtud de un proceso en curso que había sido truncado por la Segunda Guerra y de la importancia que adquiere la ciencia, que ofrece mejores condiciones para el desarrollo económico. En ese contexto, se estructura intensamente el campo profesional, apoyado no sólo en el mercado de trabajo y sus procesos reguladores, sino también en la ciencia.

La Universidad, por lo tanto, produce la ciencia profesionalizada y la ciencia escolarizada, especialmente por medio del diseño curricular y de las disciplinas, para la construcción de un nuevo individuo y de un nuevo pacto social. Lo que implica decir que su aproximación a la política se intensifica. Su aproximación a la economía, por medio de la profesionalización, también la profesionaliza. En ese proceso, pierde su rasgo más saliente: la capacidad de crítica, la capacidad de distanciarse y contribuir a la reorganización de la sociedad y a la elevación de la condición humana. Tales críticas valen todavía más para las reformas de los años 80, dadas las transformaciones en las últimas décadas. Dice Popkewitz:

“El movimiento de la reforma de los años 60 proporciona un background sobre el que es posible analizar las continuidades y discontinuidades del actual movimiento de reforma. Las tendencias de reforma para posicionar el currículo [y las prácticas escolares] en torno a campos de conocimiento académico específico tuvieron, por lo menos, dos consecuencias. Primero, establecieron esas disciplinas como fuentes idóneas de conocimiento sobre la sociedad; y la fe y el progreso son definidos a través de la ciencia positiva organizada por la observación, por la metodología rigurosa y la neutralidad se volvió más pronunciada en el currículo [y en las prácticas escolares]. Segundo, la profesionalización pasó a ser vista como una categoría epistemológica. Se volvió la forma específica y el contenido de conocimiento científico una fuente competente para el análisis de la relación entre los individuos y la sociedad”. (Popkewitz, 1997: 155)

Las relaciones individuo-sociedad se definen ahora por la dimensión social de la profesionalización. Resulta de ahí que el trabajo abstracto y socialmente necesario se vuelve el principal rasgo de la materialidad de la práctica social. Así, los

intelectuales y la institución universitaria pasan a ocupar un lugar privilegiado en la construcción de los cambios sociales de posguerra y muchos de los rasgos de ese período histórico se mantendrán en el actual momento del capitalismo, especialmente en relación con la universidad y con la educación superior, en el contexto del movimiento educativo de los años ochenta y noventa.

*“Las exigencias actuales de reformas escolares mantienen las visiones de la época anterior, pero las extienden y redefinen ante las transformaciones contemporáneas. Aunque se mantengan las convicciones referidas al individualismo posesivo, al destino manifiesto y a la importancia de la profesionalización, el problema moral y espiritual, actualmente, es el de volver a encender un deseo y una motivación que muchos consideran perdidos. El debate sobre prioridades surgió tanto en las discusiones liberales como en la Nueva Derecha, a pesar de los cambios que han llevado el tono general del debate público, a partir de los años 60, hacia la política de Centro y de Derecha. En ciertos aspectos, hay un fondo religioso en este nuevo nacionalismo que se basa en la retórica de la Nueva Derecha. El mismo rechaza las nociones liberales de profesionalismo que se habían concentrado en proporcionar ayuda institucional a los pobres y redefine un programa de auto-ayuda, sin refutar las estrategias pragmáticas, funcionales, de la profesionalización. Como lo muestran los documentos de la reforma, el tono moral que surgió en los años 80 combina un programa económico específico para el conocimiento científico y tecnológico (...) con un énfasis cultural relacionado con ciertos aspectos conservadores” (...). (Popkewitz, 1997: 155-6)*

Sólo puede entenderse plenamente lo que expresa el autor sobre las continuidades y las rupturas existentes entre los años 1960 y 1980, en el contexto de la universalización del capitalismo y de la transformación del papel del Estado, apropiado por la Nueva Derecha. De esa forma, comprender las reformas de los años 80 en los Estados Unidos, especialmente las reformas de la educación superior, permite entender el fenómeno de desarrollo desigual del capitalismo y de la hegemonía de ese país.

### **Las reformas del Estado y de la educación superior en el Brasil**

El análisis hecho por Popkewitz de la reforma educativa de los años 80, teniendo por base continuidades y rupturas en relación con las de los años 60, nos ayuda a entender la reforma de la educación superior en los años 90 en América

Latina, especialmente en el Brasil, por varias razones: 1) la universalización del capitalismo, particularmente por medio de la subordinación del capital productivo al financiero, que impuso profundos cambios sociales en todo el mundo; 2) los cambios sociales, que impusieron un nuevo proceso de reproducción social que, por su parte, implicó alteraciones en las estructuras de la sociedad; 3) el movimiento de reformas institucionales en varias áreas, principalmente en la esfera educativa. Por lo tanto, el movimiento reformista no debe pensarse aisladamente de los cambios sociales en curso, y menos aún como un hecho de un único país: se trata de un movimiento mundial, si bien con especificidades históricas regionales.

El Brasil, por razones específicas (Oliveira, 1992) acentúa su ajuste estructural a partir de la elección de Fernando Henrique Cardoso como Presidente de la República, insertándose en el nuevo orden mundial recién en la década del 90. Con legitimidad política y electoral, y en un clima de *hiperpresidencialismo*, FHC transforma el Brasil en el país de las reformas y lo somete, a pesar de sus peculiaridades, al modelo del capital, trazado ahora por los organismos multilaterales, especialmente el Banco Mundial.

“La reforma del Estado, que se volvió un tema central en los años 90 en todo el mundo, es una respuesta al proceso de globalización en curso –que redujo la autonomía de los Estados para formular e implementar políticas– y principalmente a la crisis del Estado, que comienza a delinearse en casi todo el mundo en los años 70, pero que sólo asume una plena definición en los 80. En el Brasil, la reforma del Estado comenzó en ese momento, en medio de una gran crisis económica, que alcanza su máxima expresión en 1990 con un episodio hiperinflacionario. A partir de entonces, la reforma del Estado se vuelve imperiosa. (...) La reforma del Estado, sin embargo, sólo se volvió un tema central en el Brasil en 1995, tras la elección y asunción de Fernando Henrique Cardoso. Ese año, quedó claro para la sociedad brasileña que esa reforma se vuelve condición, por un lado, de la consolidación del ajuste fiscal del Estado brasileño, y, por el otro, de la existencia en el país de un servicio público moderno, profesional, volcado a la atención de los ciudadanos”. (Bresser Pereira, 1996: 269)

Sobre la estrategia a adoptarse para consumir la reforma administrativa del Estado y, al mismo tiempo, promover la modernización de la gestión pública, el mismo autor afirma:

*(...) “la modernización o el aumento de la eficiencia de la administración pública será el resultado a mediano plazo de un complejo proyecto de reforma, con el que se buscará al mismo tiempo fortalecer la administración pública directa o el “núcleo estratégico del Estado” y descentralizar la administración pública con la implantación de “agencias ejecutivas” y de “organizaciones sociales” controladas por contrato de gestión (...) La propuesta de reforma del aparato del Estado parte de la existencia de cuatro sectores dentro del Estado: 1) el núcleo estratégico del Estado, 2) las actividades exclusivas del Estado, 3) los servicios no exclusivos o competitivos, y 4) la producción de bienes y servicios para el mercado. (...) En la Unión, los servicios no exclusivos de Estado más relevantes son las universidades, las escuelas técnicas, los centros de investigación, los hospitales y los museos. La reforma propuesta consiste en transformarlos en un tipo especial de entidad no-estatal, las organizaciones sociales. La idea es transformarlos, voluntariamente, en “organizaciones sociales”, o sea, en entidades que celebren un contrato de gestión con el Poder ejecutivo y cuenten con la autorización del parlamento para participar del presupuesto público”. (Bresser Pereira, 1996: 286)*

Por lo tanto, las reformas del Estado en el actual estadio del capitalismo mundial tienden a desmontar el Estado intervencionista en la economía y en los sectores sociales. La universalización del capitalismo y la división planetaria en megabloques económicos imponen reformas que propicien la expansión del mercado y de su lógica, bajo el discurso de la auto-regulación, así como posibilitan, como destaca Coraggio (1996), la introyección de la racionalidad mercantil en la esfera pública, como se puede desprender de las propuestas de reforma administrativa del Ministro Bresser Pereira.

El gran obstáculo a los proyectos de reforma propuestos sería la rigidez burocrática de la Constitución de 1988. De ahí la necesidad de flexibilización de la administración (mayor eficiencia y calidad) y cambio del sistema de seguridad social de los empleados públicos (menor costo y normas análogas a las del sector privado). Así, el Ministro proponía medidas para volver la seguridad social de los empleados públicos menos costosa y más parecida a la del sector privado (Bresser Pereira, 1995: 11-12). El programa de transformación de las entidades de servicios del Estado en “organizaciones sociales” fue denominado “Programa de Publicización”. Las nuevas entidades administrativas de servicios públicos serían “entidades públicas no estatales” o “fundaciones públicas de derecho privado”.



Para conducir a las “organizaciones sociales” a dicha “publicización” de los servicios públicos, se consideran esenciales dos proyectos:

*(...) “la descentralización de los servicios sociales del Estado, por un lado de la administración federal hacia los Estados y los Municipios, y por otro del aparato de Estado propiamente dicho hacia el sector público no estatal. Esta última reforma se dará a través de la dramática concesión de autonomía financiera y administrativa a las entidades de servicio del Estado, particularmente de servicio social, como las universidades, las escuelas técnicas, los hospitales, los museos, los centros de investigación y el propio sistema de seguridad social. Para eso, la idea es crear la posibilidad de que esas entidades sean transformadas en “organizaciones sociales”.*

*Estas organizaciones sociales serán organizaciones públicas no estatales –más específicamente, fundaciones de derecho privado– que tendrán autorización legislativa para celebrar contratos de gestión con el poder ejecutivo, y, así, poder, a través del órgano del ejecutivo correspondiente, participar del presupuesto público federal, estatal o municipal.” (Bresser Pereira, 1995: 13)*

Para Bresser Pereira, esto permitiría a esas instituciones una amplia autonomía en la gestión de sus fondos y de sus gastos, pues continuarían contando con la garantía básica del Estado, que les cedería, por medio de un contrato, sus bienes y sus empleados de planta, sin dejar de ser, sin embargo, entidades de derecho privado que escapan de “las normas y reglamentos del aparato estatal, y particularmente de su núcleo burocrático” (Bresser Pereira, 1995: 13).

En ocasión del anuncio de las propuestas de reforma del aparato del Estado, refiriéndose especialmente a las organizaciones sociales, el Ministro expresa su preocupación en relación con la necesidad de evitar “la privatización y la feudalización” de esas entidades, o sea, “la apropiación de las mismas por grupos de individuos que las usan como si fueran privadas”, alertando sobre la necesidad de que se tomen “recaudos legales y administrativos”, “con el cuidado, sin embargo, de limitar los controles por proceso, ya que lo esencial será, tanto por parte del propio Estado como por parte de la sociedad, el control por resultados de las organizaciones sociales” (Bresser Pereira, 1995: 13). Enviada al Congreso la disposición PEC N° 173/95, y antes de que fuera aprobada cualquier reforma constitucional que diera una nueva redacción a los artículos 39 y 206 (incisos IV y V) de la Constitución de 1988, la Secretaría de Reforma del Estado del MARE ya hacía público, en 1995, el documento/instructivo llamado *Etapas para la viabi-*

*lización de la aplicación de la ley de organizaciones sociales en la recreación de la universidad pública a ser administrada por contrato de gestión. Se explicitaba qué se debía entender por recreación de la universidad pública no estatal.<sup>2</sup> (Cf. Sguissardi & Silva Jr., 2001, especialmente el cap. 1). Así, la matriz orientadora de la reforma del Estado se traduce en la reforma de la educación superior para la producción de la reforma en los otros niveles de enseñanza y modalidades educativas. La ciencia se vuelve mercadería y profesionalización, y ésta, científicizada, se vuelve el centro del modelo político. Se altera de esa manera el *ethos* de la Institución de Educación Superior, orientándola por la utilidad y la tutela del mercado y, jurídicamente, por el mercado y por el Estado mercantil, gerencial, centralizador y, sobre todo, evaluador. En eso pueden ser transformadas las instituciones de este nivel de enseñanza. Falta saber si la densidad histórica de cada institución traducirá la voluntad de los formuladores de políticas en realidad concreta y, si lo hace, cómo traducirá tales modificaciones.*

## **El peronismo y las reformas de la educación superior en la Argentina**

La historia de la relación entre el peronismo y la universidad está marcada por las contradicciones. Por ejemplo, fue el primer período continuo de gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955) el que instituyó la gratuidad en la enseñanza universitaria, en 1947. Sorprendentemente, la misma corriente política defendió en la década de 1990, con Carlos Saúl Menem, el pago de aranceles en las universidades. Daniel Cano observa:

---

2 1. "(...) El Ministerio de Educación y Deporte" liquidaría una universidad indicada y la re-crearía como "entidad pública no estatal"; 2. (...); 3. "La indicación de la entidad es sometida al Consejo Nacional de Publicización (...); 4. Se constituye una Asociación Civil o Fundación de Derecho Privado, "que deberá prever en sus actas constitutivas los requisitos para operar como Organización Social apta para celebrar contratos de gestión"; 5. (...); 6. La nueva entidad tiene su Consejo Directivo formado (...) por personas de "notoria capacidad profesional y elevado espíritu público"; 7. (...) el Consejo Nacional de Publicización propone a la Presidencia de la República la calificación de la entidad como Organización Social"; 8. "El Presidente de la República dirige al Congreso un pedido de autorización legislativa para la celebración de un Contrato de Gestión con la Organización social y para la extinción de la IFES que será sustituida por la nueva entidad"; 9. (...); 10. "Definida la dirección de la Organización Social, comienza el proceso de elaboración de los Términos del Contrato de Gestión y de transición administrativa de la entidad estatal a la Organización Social"; 11. El Ministro firma el Contrato de Gestión con la nueva entidad; 12. "El contrato tendrá vigencia de dos a tres años, acabados los cuales serán evaluados los resultados y el correcto cumplimiento de sus términos, mediante la fiscalización del Tribunal de Cuentas de la Unión".

*“La tradición argentina es de gratuidad de la enseñanza. El Movimiento de Reforma de 1918 estaba a favor de la gratuidad, pero no la consiguió. Quieren acabar con la gratuidad, es casi cómico, curioso, grotesco..., pues fue el primer gobierno peronista en 1947 el que la instituyó. Es un gobierno del mismo partido el que intenta ahora acabar con la gratuidad. A mí me parece que fue la universidad pública y gratuita la que permitió la mayor incorporación de los sectores de origen modesto a la educación superior. Fue la gratuidad de la universidad pública la que, por ejemplo, posibilitó mis estudios. Los hijos de las familias pobres y de la pequeña burguesía tenían que trabajar, todo el mundo trabajaba; yo sólo pude estudiar en la universidad pública argentina porque era gratuita y porque había enseñanza nocturna, porque trabajaba el día entero y asistía a las clases de la carrera de Filosofía a la noche. Fue esa tradición de gratuidad de la enseñanza con horarios flexibles la que permitió que muchos estudiantes que trabajaban (las becas son muy reducidas en número) terminaran sus cursos de grado”.* (Cano, 3 dic. 1998)

¿Cómo fue que el peronismo menemista rompió con el modelo de intervención tradicional peronista? ¿Cómo se relacionó el justicialismo con la universidad? Esquemáticamente, no nos equivocáramos si afirmáramos que el justicialismo ha defendido, a lo largo de su historia de actuación, una universidad pública, gratuita, de ingreso irrestricto, aunque con la autonomía condicionada a sus política general para el Estado Argentino (Puiggrós, 1993: 13).

Antes de 1955, mientras fue gobierno, las manifestaciones de Perón o del peronismo sobre la universidad tuvieron lugar, primeramente, tras la declaración de guerra, el 27 de marzo de 1945, a los países del Eje. Así, el gobierno del General Farrell, que tenía como vice al fundador del movimiento justicialista, inicia una reacción contra posiciones dominadas por personas identificadas abiertamente con el nazi-fascismo. Hábilmente, en agosto de 1945, el futuro candidato a la Presidencia de la República, Juan Domingo Perón, se expresa contra los procedimientos del ex ministro de Educación, Gustavo Martínez Zuviría<sup>3</sup>, destituido con todo su equipo en la Cartera de Educación en 1944, acusándolo de intentar formar “una universidad medieval y sectaria” (Perón *apud* Rouquié, 1972: 12). Ese ejemplo de expresión contradictoria de Perón lleva a Alain Rouquié a señalar que se trata de “(...) la eterna habilidad del bombero piromaniaco (...)”. (Rouquié, 1972: 12).

---

<sup>3</sup> El escritor Martínez Zuviría (Hugo Wast), ligado al integrismo católico, fue nombrado en 1943 Ministro de Instrucción Pública por el gobierno militar del General Ramírez.

Es necesario destacar que el discurso de Perón demarca el campo político que se estaba reestructurando con el reflujo de la influencia católica tradicionalista (ultramontana) y el avance de actores próximos al nacionalismo, aunque sin prescindir de la base cultural católica. Pera Rouquié, “la nueva administración ideológica, de buen grado, pone sin duda más peso sobre la cuestión ‘nacional’ que sobre los valores religiosos” (Rouquié, 1972: 10).

Perón intentó definir y construir relaciones amistosas con las grandes corporaciones tradicionales. Según Luis Alberto Romero, “con la Iglesia existió un acuerdo básico, que se tradujo en el escaso y velado apoyo electoral de 1946. El gobierno peronista mantuvo la enseñanza religiosa en las escuelas y concedió la conducción de las universidades a personas vinculadas con el clero hispanófilo” (Romero, 1998: 149).

La promulgación de la Ley nº 13.031 (09-10-1947) o Ley Guardo (Ricardo) – en homenaje al Profesor de la Facultad de Odontología de la UBA y Presidente de la Cámara de Diputados –, a pesar de haber sido un Proyecto de Ley originario del Poder Ejecutivo, reglamenta minuciosamente la educación superior en la Argentina. Se trata de un texto legal extenso, con 119 artículos, que incomodó sobremanera a la comunidad académica argentina. Según Mignone:

*“La ley Guardo respondió a una circunstancia política concreta. El gobierno de facto – establecido como consecuencia del golpe de Estado militar del 4 de junio de 1943 – encontró una tenaz oposición por parte de la comunidad universitaria. (...) En esta situación, la Universidad pasó a constituir un bastión hostil, y en cierta medida retardatario, ante los cambios socioeconómicos en el nuevo gobierno, que contaba con una amplia base de apoyo popular y tenía en sus manos la casi totalidad de los instrumentos institucionales. Se explica, entonces, que la nueva ley universitaria tuviera como principal propósito la sujeción de las casas de estudios superiores al poder en ascenso.” (Mignone, 1998: 25-6)*

Aunque constara en la Ley nº 13.031/47 que las universidades podrían contar con autonomía técnica, docente y científica, y disponer libremente de sus bienes, en la práctica las universidades sufrían la intervención del Poder Ejecutivo Nacional. Romero es categórico: “Una ley acabó en 1947 con la autonomía universitaria, estableciendo que toda designación docente necesitaba un decreto del Ejecutivo” (Romero, 1998: 151).

Determinados artículos de esa Ley demuestran la limitación de la autonomía universitaria bajo el gobierno peronista. En su artículo 4º, la expresión política de los profesores y de los estudiantes recibe la siguiente reglamentación:

(...) “Los profesores y los alumnos no deben actuar, directa ni indirectamente, en política, invocando su carácter de miembros de la corporación universitaria, ni formular declaraciones conjuntas que supongan militancia política o intervención en cuestiones ajenas a su función específica” (...) (República Argentina, 1995: Ley nº 13.031/47).

Para el cargo de rector, el artículo 10 define que esta autoridad será designada por el Poder Ejecutivo, sin prever ningún tipo de consulta a la comunidad universitaria. Es una irónica contradicción: el gobierno peronista concibe que el cargo de rector es político, tomando para sí la facultad de nombrar al gestor máximo de la universidad sin consulta a la comunidad académica, para dirigir una institución que el peronismo pretende apolítica.

El artículo 46 de la Ley nº 13.031/47 transfiere la facultad de designar a un profesor titular, el cargo más alto de la carrera académica en virtud de la organización de cátedras, al jefe del Poder Ejecutivo Nacional, tras el concurso de los candidatos y a partir de una terna propuesta por la Universidad.

Existe una curiosa contradicción en el artículo 47 cuando se refiere a la dedicación exclusiva. Si ésta, por un lado, podía ser positiva, porque permitía un ejercicio pleno de la actividad académica, presupuesto indispensable para el desarrollo de la investigación, por otro lado –y éste era el espíritu del legislador– apuntaba a la limitación de la actividad extra-universitaria, promoviendo la no intromisión del profesor en la vida de la *ciudad*. Era, en realidad, la prohibición de cualquier actividad pública que fuera contraria a la orientación política vigente. Además, la Ley exigía la colaboración de todos aquellos que optaran por trabajar en régimen de dedicación exclusiva.<sup>4</sup> Tal vez sea por eso que, en aquella época, “la inmensa mayoría de los profesores tuviera dedicación simple.” (Mignone, 1998: 27)

Las intervenciones políticas, los intentos de sustracción de autonomía, las resistencias, las inhabilitaciones, las cooptaciones y, de manera general, la lucha por la dirección de las instituciones, denotan la importancia del campo universitario en la Argentina. La disputa por espacios en este campo se ha parecido a una

---

<sup>4</sup> “Art. 58.- (Obligación de colaborar oficialmente) El profesor que optara por dedicar todo su tiempo a la universidad está obligado a prestar orientación y asesoramiento técnico cuando fuere requerido por el Poder Ejecutivo.” (República Argentina, 1995: Ley nº 13.031/47).

lucha por posiciones en el campo político institucional-partidario. Para el peronismo, la universidad ha sido un “campo de batalla” hostil a sus propuestas y prácticas. La táctica tradicional de lucha de trincheras no fue la más eficiente en estos tiempos de peronismo. Considerar a la Universidad, por ejemplo, simplemente como una “fortaleza” a ser tomada a cualquier costo trajo pérdidas irreparables en términos de cuadros en la moral del peronismo. “Alpargatas sí, libros no” es un lema poco estimulante para la construcción de una sociedad justa y democrática. Demuestra un desaliento al desarrollo espiritual, aspiraciones poco socializantes y un fuerte contenido de frustración. En esta lucha, por ejemplo, Hernández Arregui, un intelectual peronista proveniente originalmente del radicalismo, proclamó, a comienzos de los años 60: “Por eso, la historia encarnada en las masas responde una vez más a esos intelectuales comprados, pero siempre soñadores [los antiperonistas]: ‘Adelante, por encima de las tumbas!’ Y una de esas tumbas es la universidad que los formó” (*apud* Neiburg, 1997: 57)<sup>5</sup>.

Entre 1973 y 1976, hubo otra experiencia de poder peronista. En lo que se refiere al campo universitario, tuvo lugar inicialmente una intensa discusión sobre la universidad, que desembocó en la aprobación de la Ley nº 20.654/74 por el Congreso Nacional, el 26-3-1974. Pero, según argumenta Adriana Puiggrós, esta ley no definió un concepto peronista de universidad; esto “se revela en la no resolución de la cuestión de la autonomía y en la falta de síntesis entre la idea peronista y la idea reformista de universidad (...) Se trataba de evitar, así, la discusión Parlamentaria” (Puiggrós, 1993: 14).

Inmediatamente después de los oscuros años de la dictadura militar (1976-1983), la autonomía universitaria fue restablecida nuevamente por el gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-1989). Según Krotsch:

“El triunfo en 1983 del partido radical (UCR), vinculado a las tradicionales clases medias y solidario con el ideal de universidad reformista, permitió recuperar la tradición universitaria argentina que se remonta al proceso de la Reforma de 1918 y que tiene como reivindicación fundamental la autonomía y el co-gobierno de las instituciones universitarias.” (Krotsch, 1997:178).

---

5 Hernández Arregui, tras la “Revolución Libertadora” (golpe de 1955 y proscripción del peronismo), fue expulsado de la universidad. Eso explica, tal vez, su fuerte emoción al atacar la Universidad, a pesar de no haber abandonado nunca el campo universitario. (Neiburg, 1997: 62) Con la llamada “Revolución Libertadora”, el antiperonismo ocupa con ventaja los espacios del campo universitario: “En el campo cultural, generalmente subestimado por Perón, los intelectuales antiperonistas recuperaron todas las posiciones, incluida la dirección de las universidades” (Floria & García Belsunce, 1992: 912)

A pesar del restablecimiento de la legalidad, tendrán lugar nuevas crisis en la relación entre Estado y universidad. Según Puiggrós, “las concepciones sobre la relación entre universidad y Estado entraron nuevamente en crisis poco después del alfonsinismo, a partir de otro problema: la hecatombe económica” (Puiggrós, 1993: 14). Con la victoria del justicialismo en 1989, el gobierno inicia una política de ajuste referenciada en las propuestas del liberalismo ortodoxo, contrariando las promesas de campaña. Krotsch enfatiza:

*“La política pública en materia de educación superior del período inicial del nuevo gobierno, que se extiende de 1989 a 1993, puede ser caracterizada, en materia de política universitaria, como la de construcción del consenso en relación a la agenda educativa promovida por el Banco Mundial en América Latina” (Krotsch, 1998: 211).*

Adriana Puiggrós es contundente acerca de la relación justicialismo-universidad pública:

*“El peronismo hoy en el poder no cambió su posición tradicional contraria a la autonomía de las universidades públicas, al mismo tiempo que está tratando de llevar a un plano de igualdad de derechos las universidades privadas y estatales, de restringir el aporte a las estatales a índices de eficacia y de introducir la cobranza de aranceles y limitaciones importantes en la admisión (de estudiantes)” (Puiggrós, 1993: 14-15)*

Comparando con los períodos anteriores, el peronismo menemista cambiará la táctica de enfrentamiento en el campo universitario. La lucha dejará de ser “de trincheras”, de disputa encarnizada por espacios enclavados en el campo de batalla, para ser una guerra de informaciones y de construcción de nuevos espacios de poder universitarios. Si se nos permite una analogía, tal vez la guerra promovida por el menemismo sea más “cirúrgica”, con una meditada elección de objetivos para la acción. Para eso, el gobierno justicialista de Menem recurrió a las “modernidades” discursiva, política y económica, para combatir el “atraso” de la universidad.

Finalmente, ¿cuál fue la marca impresa por el menemismo en el Sistema Universitario Argentino? En principio, la Ley de Educación Superior (LES) n° 24.521/95 contempló en su artículo 59, inciso “c”, la posibilidad de que la universidad buscara alternativas financieras en el mercado, inclusive a través de la cobranza de tasas y anualidades en la enseñanza de grado. Dice el texto de la ley:

“c) [Las universidades] podrán dictar normas relativas a la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos o servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que presten, así como todo otro recurso que pudiera corresponderles por cualquier título o actividad. Los recursos adicionales que provinieren de contribuciones o tasas por los cursos de grado deberán destinarse prioritariamente a becas de estudios, préstamos, subsidios o créditos u otro tipo de ayuda estudiantil y apoyo didáctico; no se podrían utilizar esos recursos adicionales para financiar gastos corrientes. Los sistemas de becas de estudio, préstamos u otro tipo de ayuda serán fundamentalmente destinados a aquellos estudiantes que demuestren aptitud suficiente y respondan adecuadamente a las exigencias académicas de la institución y que por razones económicas no pudieran tener acceso [a la universidad] o continuar sus estudios universitarios, de tal forma que nadie se vea imposibilitado por ese motivo de cursar tales estudios” (República Argentina, 1995).

El arancelamiento, es decir, el cobro de tasas y anualidades, fue motivo de un virulento debate en la sociedad argentina, pues es un asunto de fuerte sensibilidad histórica, en virtud de que la enseñanza superior en ese país es gratuita desde los años 50, con excepción del último período dictatorial (1976-1983). Así, para una parte de la opinión pública, el fin de la gratuidad sería visto apenas como un ajuste tendiente a la equidad (“quien tiene recursos financieros debe pagar sus estudios”), mientras que para otra parte la obligatoriedad de pago de los estudios superiores sería entendida como un signo significativo de retroceso en la democratización del acceso a la universidad –o incluso como una efectiva privatización de la educación superior argentina.

El comentario de Sánchez Martínez, ex secretario de políticas universitarias en el gobierno de Menem, sobre el establecimiento de contribuciones voluntarias en la Universidad Nacional de Córdoba, es iluminador acerca de la táctica menemista para poner fin a la gratuidad en el conjunto de las universidades públicas argentinas:

“Me parece que el avance está en haber decidido establecerla [la contribución], el valor es una cuestión que cada universidad va adecuando en función de sus posibilidades. El futuro exige que existan universidades donde quien las frecuenta, las partes de la sociedad provenientes de las clases medias y altas, paguen por sus estudios, porque estudian en universidades públicas. Aquellos que se gradúan en universidades tienen posibilidades



de mejores ingresos futuros, lo que está comprobado estadísticamente, y no parece justo que quien tiene recursos estudie en universidades, saque provecho y sea costeadado, finalmente, con los recursos de los que menos tienen y que claramente no pueden llegar a la universidad". (Sánchez Martínez, 7-12-1998)

Parte de la LES n° 24.521/95 coincide con lo inscripto en el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), financiado pelo Banco Mundial a partir de 1995:

*"1.20 Existen diversas causas para el bajo nivel de eficiencia interna. Primeramente, por causa del acceso abierto y del bajo costo, gran proporción de egresados de la escuela media que no son motivados o bien preparados para entrar en la educación superior se matriculan en las universidades e abandonan o repiten el primer año" (...). (Banco Mundial, 1995: 7)*

La gran conquista de la masificación de la enseñanza superior en la Argentina, que la pone entre los países del tercer mundo con la mayor tasa bruta de estudiantes (cerca del 40%) y que representa un nivel de esfuerzo público enorme con la finalidad de democratizar la entrada en el Sistema de Educación Superior, es considerada tanto en la LES como en el PRES como un obstáculo a la eficiencia de la universidad. Curiosa paradoja: el mismo movimiento político que buscó incluir a las grandes masas en las instancias e instituciones culturales y políticas argentinas es el que, en la versión menemista, actuó reaccionando contra esas mismas conquistas históricas.

### **Consideraciones finales**

Éste es, para nuestro equipo de investigación, el escenario de América Latina, donde se produjeron las reformas del Estado y de la educación superior en medio de un movimiento complejo –que lleva ya treinta años– de transformación en la forma histórica del capitalismo. Los desplazamientos geográficos, temporales, geográfico-temporales y sociales pusieron la racionalidad del capital directamente en la esfera política y cultural, imponiendo un proceso reformista a nivel planetario. En ese contexto, la hegemonía de los Estados Unidos se estructuró y tiende a constituirse como dominación, volviendo explícitas sus contradicciones, como un proceso de degradación del movimiento burgués de civilización. Aunque la

tendencia avance en el sentido de la dominación, la hegemonía de ese país busca, de manera incesante, ser reconstruida en todos los movimientos de los actores sociales en América Latina.

Entendemos que la educación es una actividad formativa normativizada por el Estado y que la ciencia instrumental de inspiración iluminista llegó a su culminación en ese período. Así, a partir de los grandes parámetros que envuelven las reformas de la educación superior en los casos argentino y brasileño, proponemos enfocar, en la primera etapa de este programa de investigación, nuestras preocupaciones acerca de los siguientes aspectos: por un lado, las dimensiones de los estudios de grado y de postgrado, y, por otro, los actores sociales que actuaron decisivamente en la construcción de las bases teóricas para las reformas institucionales y pautaron sus acciones en una relación directa con el Estado en la formulación y justificación de esas mismas reformas.

## Referencias Bibliográficas

- Banco Mundial (1995). *Argentina: Higher Education Reform Projet*. Report nº 13935-AR. (PRES-Projeto de Reforma da Educação Superior na Argentina). Human Resources Operations Division. Document of The World Bank. Washington: World Bank. Mimeo.
- Bresser Pereira, L. C. (1995). *A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira (Conferência no Seminário sobre a Reforma Constitucional)*. Brasília: Mimeo.
- Bresser Pereira, L. C. (1996). *Crise econômica e reforma do estado no Brasil. Para uma nova interpretação da América Latina*. (tradução de Ricardo Ribeiro e Martha Jalkanska). São Paulo: Editora 34.
- Cano, D. J. (1998) [Professor na Universidade Nacional do Litoral e FLACSO, Brasil]. Depoimento [04 dez. 1998]. Entrevistador: Mário Luiz Neves de Azevedo. Buenos Aires: Mimeo.
- Coraggio, J. L. (1996). Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? In: L. Tomasi et. All. (Comp.), *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. (pp. 87-126). São Paulo: Cortez Editora, PUC-SP & Ação Educativa.
- Floria, C. A. & GARCÍA BELSUNCE, C. A. (1992) *Historia de los Argentinos*. Buenos Aires: Larousse.
- Krotsch, C. P. (1997) La Universidad Argentina y los desafíos del cambio: el caso de los posgrados. En: V. Sguissardi & J. R. Silva Jr. (Comp.), *Políticas Públicas para a Educação Superior*. (pp. 169-203). Piracicaba, SP: UNIMEP.
- Krotsch, C. P. (1998). Gobierno y educación superior en la Argentina: la política publica en la conyuntura (1993-1996). En: A. M. Catani (Ed.), *Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI*. (pp. 203-228). Campinas, SP: Autores Asociados.
- Mignone, E. F. (1998). *Política y Universidad. El Estado Legislador*. Buenos Aires: IDEAS, Lugal Editorial.
- Neiburg, F. (1997) *Os intelectuais e a invenção do peronismo*. (Tradução de Vera Pereira). São Paulo: EDUSP.
- Oliveira, F. (1992) *Collor – a falsificação da ira*. Rio de Janeiro: Imago.
- Popkewitz, T. S. (1997) *Reforma educacional – uma política sociológica, poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas.
- Puiggrós, A. (1993) *Universidad, proyecto generacional y el imaginario pedagógico*.

- gico*. Buenos Aires: Paidós.
- República Argentina (1995). *Constitución de la Nación Argentina* (1994). Buenos Aires: Kapelusz.
- Romero, L. A. (1998) *Breve Historia Contemporánea de la Argentina*. 6. ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rouquié, A. (1972). Integristes et militaires: les tentatives du national-catholicisme en République Argentine. En: Mini-coloque, 1, Les Organisations Religieuses en tant que Forces Politiques de Substitution (Le cas des régimes non-pluralistes contemporains), Paris, 27-28 oct. 1972. *Anais*. Paris: Centre d'Étude des Relations Internationales. Mimeo.
- Sánchez Martínez, P. (1998) [Ex secretario de políticas universitarias en el gobierno Menem]. Depoimento [07 dez. 1998]. Entrevistador: Mário Luiz Neves de Azevedo. Buenos Aires: Mimeo.
- Sguissardi, V. & Silva JR., J. R. (2001). *Novas faces da educação superior no Brasil – reforma do Estado e mudanças na produção*. São Paulo: Cortez & Bragança Paulista, SP: EDUSF.