

LA UNIVERSIDAD BRASILEÑA EN TIEMPOS DE *LULA*

VALDEMAR SGUISSARDI*

Ya han pasado dos años del inicio del gobierno del presidente Luiz Inácio da Silva *Lula*. Hoy se debate abiertamente un anteproyecto de Ley de Educación Superior para enviarlo al Congreso Nacional. Es momento oportuno para formularnos las siguientes preguntas: 1) ¿Qué ha cambiado durante este periodo en cuanto a las políticas públicas federales relativas a la universidad? 2) ¿Qué medidas legales y administrativas se han instrumentado que afecten directa o indirectamente al funcionamiento del “sistema” universitario? 3) ¿Qué se ha hecho para cambiar la orientación claramente privatizadora o casi mercantil de la educación superior que ha imperado en los años anteriores?

Las respuestas a estas preguntas, para ser consistentes, deben ser precedidas por las respuestas a algunas cuestiones previas relativas a aspectos de la administración pública federal que de alguna forma condicionan las políticas de educación en general, y de la educación superior en particular. Entre las mismas se cuentan: 1) ¿Qué es lo que caracteriza al gobierno de Lula desde el punto de vista de la conducción económica o el desarrollo? 2) ¿Qué puede verse como continuidad del gobierno anterior y qué puede verse como cambio? 3) ¿Es posible afirmar que se está fortaleciendo el sector público del Estado o, al contrario, se fortalece su sector privado o mercantil? 4) ¿Cómo se presenta la acción social del gobierno?

Según los analistas políticos de varias tendencias, al contrario de la expectativa general de que con *Lula* habría un significativo viraje hacia la izquierda, es decir hacia las políticas heterodoxas de la economía, o antiliberales en todos los campos de la administración pública, hoy que ya han pasado dos años de gobierno el cuadro que se presenta es el de una sorprendente continuidad en lo esencial de las políticas de los ocho años del gobierno anterior de Fernando Henrique Cardoso, especialmente en el campo de la macroeconomía, de los compromisos con el sector financiero y en las alianzas políticas con partidos de centro y de centro derecha, en una siempre afirmada búsqueda de gobernabilidad.

Ningún gobierno anterior fue tan fiel y puntual en sus pagos de intereses de la deuda pública (interna y externa), arriba del 60 % de PIB nacional, ni fue más cauteloso y condescendiente con las políticas del FMI en cuanto al índice de superávit primario, elevándolo de un 3.75 % a un 4.25 % del PIB; y en cuanto a las altas tasas de interés fijadas por el Banco Central (actualmente de un 17.75 %

* Profesor Titular de la Universidade Federal de S. Carlos y Profesor Titular de la Universidade Metodista de Piracicaba.
Correo e: vs@merconet.com.br
Traducción del portugués: Claudio Tavares.

anual), que con el pretexto de combatir la inflación estancan a la economía (en el año 2003 el PIB se detuvo el crecimiento, y en 2004 no superó el crecimiento mundial promedio de 5.2 %), ni fue más contrario a una parte importante de sus aliados históricos, los funcionarios públicos, al impulsar la aprobación de la reforma de la Seguridad Social, condenada cuando lo proponía su antecesor, ni hizo tantas concesiones doctrinarias e ideológicas en sus alianzas con los partidos dentro de un espectro que va del centro a la derecha, ya sea en la formación del gobierno o en el debate legislativo, así como en las elecciones estatales y municipales.

En una comparación con lo que está realizando el gobierno vecino de Argentina, el gobierno de *Lula* estaría dando continuidad a la política tradicional brasileña, que siempre representó el predominio de las élites, o del capital, sobre el trabajo (los principales bancos privados, nacionales y extranjeros, baten sucesivos récords históricos de ganancias, por citar un ejemplo); el presidente Kirchner, al contrario, está haciendo en Argentina lo que se esperaba que *Lula* hiciese en Brasil, especialmente en cuanto a su enfrentamiento con el sistema político internacional.

El crecimiento del PIB en 2004, dentro de una coyuntura bastante favorable del comercio internacional, se debió básicamente al aumento excepcional de las exportaciones, especialmente las derivadas de la agroindustria, o las que beneficiaron a la industria de los productos con bajo valor agregado. La posición favorable en la balanza de pagos habría servido esencialmente para equilibrar las cuentas externas, es decir, para honrar los compromisos contraídos con el capital financiero internacional. El pago de las deudas públicas interna y externa (intereses nominales) en 2003, alcanzó la cifra de R\$* 145 mil millones (aproximadamente US\$ 52 mil millones o 9.3% del PIB), produciendo R\$ 79 mil millones de déficit en las cuentas públicas, o un 5.1 % del PIB. En 2004 el pago de los intereses nominales alcanzó los R\$ 128.3 mil millones, o 7.3% del PIB, produciendo un déficit del 2.7% del PIB.

Este cambio radical de las expectativas, que se presenta de una forma muy real, comenzó durante la campaña presidencial del 2002. Luego de tres derrotas sucesivas (1989, 1994 y 1998), en julio de ese año la dirección del Partido de los Trabajadores hizo público el documento conocido como *Carta al Pueblo Brasileño* (*Carta ao Povo Brasileiro*). Este documento, que contiene diez compromisos básicos del futuro gobierno de Lula, significa un rompimiento con el pensamiento tradicional del Partido de los Trabajadores e inaugura “una perspectiva más técnica sobre la conducción de la política económica con el objetivo de crear un ambiente seguro para las inversiones productivas”. En esta *Carta* no hubo espacio, por ejemplo, para las propuestas de alteración profunda de la estructura productiva del país (incluyendo la económica), para la adopción de los impuestos progresivos ni para la discriminación de la inversión pública sobre una base de criterios sociales (Rudá Ricci, “Lulismo: três discursos e um estilo”, Revista *Espaço Acadêmico*, n. 45, febrero de 2005).

En esta *Carta* se destacan algunos compromisos: 1) Plan de gobierno sustentado en la reducción de la vulnerabilidad externa, en las reformas estructurales

* R\$= Real, moneda oficial de Brasil.

(fiscal, agraria, de la seguridad social y del trabajo), en el combate al hambre, a la inseguridad pública y al déficit de vivienda; 2) Gobernabilidad a través de la coalición nacional, que implica un proceso exhaustivo de negociación, alianzas, *pacto social* y crecimiento con estabilidad; 3) Respeto a los contratos y obligaciones del país, no a la estafa en la deuda externa, y una política austera para el control de la deuda pública; 4) Seguridad para los inversionistas no especuladores; 5) Control de la inflación; 6) Equilibrio fiscal; 7) Superávit primario, con el objetivo de tener capacidad de honrar los compromisos, etcétera.

La búsqueda a cualquier precio de la estabilidad de los mercados y de la gobernabilidad parece haber contaminado a todas las acciones gubernamentales de estos primeros años del gobierno del presidente *Lula*. Esto hizo palidecer a las acciones en el campo social, que debieron constituir el lado más visible y “revolucionario” de un gobierno con la marca del Partido de los Trabajadores, partido que ya había dado ejemplos convincentes de ruptura con las tradicionales políticas públicas conservadoras en gobiernos municipales y estatales, como en la alcaldía de Porto Alegre a lo largo de 16 años, hecho reconocido a nivel mundial.

La inexistencia de programas y proyectos bien articulados o de una administración eficiente y, en especial, los magros recursos financieros destinados a los mismos —dada la utilización del superávit para el pago de la deuda pública— provocaron en la población un profundo descrédito sobre la posibilidad de cambios significativos con respecto al gobierno anterior en el campo de las políticas sociales, descrédito que sólo pudo acallarse gracias al crecimiento de la economía, de los índices de empleo y de la ayuda a los más necesitados a partir de mediados de 2004.

En el ámbito de las políticas públicas de corte social se destacan las acciones en el campo de la educación. Pese a la existencia de un Plan de Gobierno para la educación llamado *Una Escuela del Tamaño del Brasil*, ampliamente debatido durante la campaña electoral del 2002, éste sólo habría servido parcialmente como directriz de las acciones oficiales en esta área hasta el presente. Fue en el segundo año de gobierno, 2004, bajo el comando del nuevo titular del Ministerio de Educación —el ex alcalde de Porto Alegre Tarso Genro— que salieron a la luz una serie de medidas, especialmente legales.

El anteproyecto de Ley de Educación Superior, actualmente en debate —hecho impensable durante el gobierno anterior—, y que será enviado al Congreso Nacional en los próximos meses, tal vez llegue a constituirse, para bien (público) o para mal nacional (privatización y mercantilización) en el documento más importante de las últimas décadas sobre el presente y el futuro de la educación superior en el país. Entre tanto, este anteproyecto fue antecedido, durante el gobierno del presidente *Lula*, por cuatro leyes que directa o indirectamente ya configuraban en buena medida el nuevo estilo de la educación superior y que, en gran medida, definen los límites del eventual progreso en cuanto al fortalecimiento del polo público que podría representar este anteproyecto.

El año pasado se sancionaron cuatro leyes:

1) Ley 10861, del 14 de abril de 2004, que crea el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). Con esta ley se pretendió superar los conocidos límites del Examen Nacional de Cursos (Examen único aplicado

al final de los cursos de graduación, vulgarmente llamado “*Provaão*” [la Pruebotal]), por un sistema mucho más complejo de acciones de evaluación, entre las cuales se destacan dos pruebas realizadas por muestreo: una a la entrada y otra a la salida. A pesar de los grandes logros alcanzados en relación al modelo anterior, a menudo se acusa a este nuevo sistema de no respetar la autonomía universitaria y de ser excesivamente centralizador, principalmente en la constitución del Consejo Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior (CONAES), responsable de la creación de las principales normas y directrices del Sistema.

2) Ley 10937 (Ley de la Innovación Tecnológica), del 2 de diciembre de 2004, que reglamenta los incentivos a la innovación y a la investigación científica y tecnológica dentro del ambiente productivo. Esta ley, adaptada de la legislación vigente en países centrales, crea facilidades para que las empresas puedan utilizar recursos —físicos, materiales y humanos— de las universidades, así como la transferencia de tecnología de las universidades a las empresas. Hace posible la asignación de recursos públicos a las empresas para los llamados proyectos de innovación, prevé la remuneración de los investigadores cuyos conocimientos lleguen a ser utilizados por las empresas, garantiza al investigador que también desempeña una actividad docente el derecho a separarse de sus actividades académicas (por un periodo de hasta seis años) para intentar una carrera en el sector empresarial (convertirse en un “emprendedor”) manteniendo su salario, ventajas económicas, ascenso funcional y beneficios de seguridad social. Con el pretexto de la necesaria aproximación entre la universidad y la empresa esta ley distorsiona la verdadera función de la universidad en el campo científico y en el de la innovación, y crea todas las facilidades, dado el desamparo financiero en el que viven las universidades públicas y sus docentes e investigadores, para la subordinación de la agenda universitaria, es decir de la universidad, a la agenda empresarial. Por si esto fuera poco, se crea una directa y explícita la privatización de los recursos públicos cuando, entre otros casos, se financian a docentes por largos periodos de tiempo en sus intentos de convertirse en empresarios tecnológicos, sin riesgo para ellos y sin cargo para las empresas. ¿Y qué podemos decir de la libertad académica tan comprometida en todo cuanto atañe al conocimiento dentro de tal intercambio?

3) Ley 11097, del 30 de diciembre de 2004, que instituye las normas generales para la licitación de la Sociedad Público-Privada (PPP por sus siglas en Portugués, Parceria Público-Privada) en el ámbito de la administración pública. Permite la sociedad del Estado con empresas privadas en las más diversas áreas de la producción, comercio de bienes y servicios de naturaleza pública y colectiva, es decir, **investigación, desarrollo tecnológico, medio ambiente, patrimonio histórico y cultural, y servicios de educación y enseñanza**. Apenas se excluyen de la sociedad los poderes legislativos, reguladores y policiales. Permite y otorga recursos públicos para administrarlos. Lo que se pretende de la empresa privada, en cambio, además de la administración de los recursos públicos, no es otra cosa que el 30 % del valor de los esfuerzos emprendidos, y esto bajo fuertes salvaguardas oficiales. Los supuestos fundamentales de las PPP son la baja capacidad de inversión del Estado y la supuesta superioridad gerencial del sector privado. Así es como, con esta ley, sin hablar del ámbito más general del fortalecimiento del polo privado

del Estado, en el caso de la educación superior vemos una puerta más que se abre totalmente para la utilización de los recursos públicos por las entidades privadas, con o sin fines de lucro.

4) Ley 11096, del 13 de enero de 2005, que instituye el Programa Universidad para Todos (PROUNI), reglamenta la actuación de entidades de beneficencia y de asistencia social en la educación superior. Este pretencioso programa encubre una de las más perversas medidas que, pretendiendo hacer público lo privado, acaban fortaleciendo a las instituciones privadas y comerciales de enseñanza. Constituida como la primera aplicación del espíritu de las PPP en el campo de la educación superior, en vez de crear cientos de miles de espacios para los estudiantes en las universidades públicas, para los que ya existe el espacio en el horario nocturno (70 % de las matrículas son diurnas) a bajo costo y calidad razonables, se aprobó la posibilidad del intercambio de aproximadamente el 8 % del cupo ociosos en las instituciones privadas, en la forma de becas otorgadas a alumnos egresados de las escuelas públicas, entre otros, por la exención de un conjunto de impuestos. La propuesta oficial era, en su comienzo, de un 20 % del cupo por igual cantidad de impuestos, lo que hacía que estos espacios fuesen menos onerosos que los de las universidades federales, aunque de esta operación quien saldría fortalecido sería el sector privado que más ha crecido en los últimos años, es decir, el sector con fines de lucro. La ley, finalmente sancionada por el presidente *Lula*, luego de la intervención de los integrantes del lobby de la educación particular y comercial durante su trámite en el Congreso, transformó esos espacios en instituciones privadas —que otorgan prioridad a las actividades educativas con baja calidad— mucho más caras de lo que costarían en las universidades públicas que dan prioridad a las actividades educativas y de investigación y, sin lugar a dudas, de mayor calidad.

Por último, vale la pena destacar que el total de los recursos financieros destinados a las instituciones federales, reducido de 0.91 % a 0.6 % del PIB en los últimos ocho años, se mantuvo prácticamente sin cambios en los dos primeros años del gobierno del presidente *Lula*, pero con promesas de un reajuste significativo en el presupuesto del año 2005.

Este espectro legal y administrativo que parece dar continuidad a las políticas de la ortodoxia neoliberal de fortalecimiento del polo privado del Estado, ya sea en el campo de la producción, de la ciencia, de la tecnología o en el de la educación superior, no permite prever con optimismo la aprobación de una Ley de Educación Superior que fortalezca al sector público y promueva una efectiva regulación del sector privado comercial, según vemos insistentemente manifestado en el discurso de las autoridades federales y delineado, de un modo aún bastante imperfecto, en los cien artículos del Anteproyecto de Ley que actualmente está en debate. En el discurso, el diagnóstico contra el neoliberalismo adquiere formas muchas veces convincentes; en la práctica, el pronóstico y las soluciones propuestas guardan, infelizmente, una decepcionante proximidad con el recetario *Consenso de Washington*, aún no totalmente muerto, o con las *recomendaciones* de organismos financieros multilaterales.