

Vanilda Paiva  
**Estado  
y educación  
en Brasil\***

---

## I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los años sesenta se observó, en países como la República Federal de Alemania (con reflejo sobre los análisis realizados en otros países donde los autores provenientes de aquel centro lograron ejercer influencia), cierta tendencia a interpretar la historia de la educación, así como las medidas y reformas contemporáneas del sector educativo, a partir de una perspectiva que podríamos llamar "economicista". La contra-partida marxista a una economía burguesa de la educación, que sostenía las ilusiones de una planeación eficaz del sector educativo y que se desarrolló y difundió especialmente en los años cincuenta y sesenta, consistió en una economía política de la educación que se apoyaba sobre un trabajo de exégesis de *El Capital*, centrado en la cuestión de la calificación de la fuerza de trabajo. Apareció en algunos casos como la respuesta dada por exparticipantes del movimiento estudiantil de 1968 —ya en aquel entonces, científicos sociales— a los intentos de reforma tecnocrática de los diversos grados de enseñanza. En la medida en que se analizaba la educación como calificación, como proceso de preparación de fuerza de trabajo para ser consumida por el capital, se denunciaba —al mismo tiempo— las medidas educativas tomadas con base en una racionalidad tecnocrática. Este periodo hizo célebres los textos preparados para la discusión del semestre de invierno de 1969/70 en la Universidad de Erlangen/Nüremberg.<sup>1</sup>

Indudablemente los analistas marxistas de la educación están de acuerdo en que la política educativa, en el sentido más amplio, busca contribuir a la reproducción social libre de perturbaciones y que el análisis del proceso de reproducción social constituye la clave para la comprensión de los problemas ligados a la política educacional. En principio, todos probablemente también están de

\* Texto preparado para el *I Foro Latinoamericano de educación comparada*, promovido por la universidad de Colima, México, 19 al 22 de marzo de 1980.

1 Elmar Altvater y Freerk Huisken, *Materialien zur politischen Ökonomie des Ausbildungssektors*, Erlangen, 1971.

acuerdo con la idea de que la calificación es, fundamentalmente, creación de capacidad de trabajo para ser colocada en el mercado a la disposición del capital. Pero esto no significa que se acepte pasivamente la idea de que las medidas educativas responden directamente a los intereses y necesidades de realización del capital, considerando la educación meramente como un momento del pro-ceso de circulación del capital y reduciendo las contradicciones del sector educativo, o las por 61 provocadas, a la cuestión del valor de la fuerza de trabajo.<sup>2</sup>Ello no significa tampoco que se pueda aceptar la transposición de las leyes del capital -para el Estado, suponiendo una identidad entre uno y otro, olvidando las contradicciones en que está envuelto este último.

Otro tipo de análisis que también se popularizó en la última década fue aquel que procura entender las medidas concretas tomadas por el Estado en materia educativa, a partir del discurso de los propios capitalistas. Este tipo de análisis no se opone a aquel que describimos anteriormente. En verdad se complementan: lo que uno busca demostrar a partir del estudio del proceso de reproducción del capital y de las relaciones entre los sectores productivos y el sector educativo (subsumiendo éste a aquellos), el otro trata de constatarlo a través de manifestaciones verbales del empresariado identificando sus intereses en el plano educativo, para luego demostrar que las medidas estatales son compatibles con aquellos intereses. Tanto como la perspectiva anterior, esta forma de tratar la cuestión tiene límites visibles.

En primer lugar, ambas formas de análisis pecan por la débil consideración de las mediaciones que existen entre los intereses del capital y lo que un sistema educativo genera como producto en cuanto a calificación. Aquí se evidencian diversos problemas; entre ellos aquel que se refiere a los posibles conflictos entre la orientación adoptada por el Estado en cuanto "capitalista genérico" y los intereses específicos de los capitalistas individuales o de facciones importantes del capital. Si creemos que el capital es capaz de imponer la política educativa que corresponda a sus intereses y que ésta depende de los rumbos tomados por la acumulación en un periodo determinado, solamente podemos entender el mecanismo que a esto conduce a través de la comprensión de las alianzas políticas y de la conquista de la hegemonía en el interior del aparato del Estado; de acuerdo con este raciocinio, la política educativa promovida por el Estado bajo hegemonía del capital industrial debe ser notoriamente distinta a aquella

---

<sup>2</sup> Ibid., Introducción, pp. XXI-XXII. La contradicción aludida se refiere al hecho de que si bien la educación debe crear condiciones para que el capital pueda realizarse, ofreciendo fuerza de trabajo calificada, ello eleva el valor de la fuerza de trabajo y —en consecuencia— contribuye a la reducción de la plusvalía y de la tasa de ganancia

resultante de la hegemonía del capital financiero. Si este tipo de consideración nos puede ayudar a entender algunas medidas tomadas en el sector educativo, no nos permite en verdad una comprensión más profunda del problema. Un análisis que descienda a lo concreto se enfrentará fácilmente, por ejemplo, con las contradicciones y los problemas ligados a la compatibilización de los sectores productivos y del sector educativo: hay ahí un permanente *déficit de prognosis* que se inicia en la propia definición, por parte de los capitalistas individuales de sus intereses en el sector educativo, el cual se amplía en la medida en que el Estado procura actuar como instancia que atiende a los intereses del conjunto de los capitalistas y que está ligado al déficit de prognosis de la propia economía capitalista. Esto constituye un límite a la posibilidad de subsumir la educación a las necesidades de realización del capital, indicando que esta idea sólo puede ser considerada como la "última instancia" del raciocinio, aun si la enriquecemos con consideraciones relativas a la confrontación política de distintas facciones del capital. Pero el límite crucial de este tipo de interpretación se encuentra en la insuficiente consideración de lo político.

La política educativa responde ciertamente a lo económico y, en las últimas décadas, la respuesta ha sido dada de forma muy consciente a través de los frustrados intentos de planeación educativa; pero atiende también, simultáneamente, a otras necesidades ligadas a la reproducción global de la sociedad. A propósito, hay que señalar aquí que los años sesenta no fueron solamente los años del "economicismo"; fueron igualmente los años en que se produjo y se difundió una literatura volcada hacia la interpretación de la educación (y de la escuela, particularmente) como instrumento de reproducción social, considerando no tan sólo la calificación para el trabajo, sino también los aspectos cultural, político e ideológico del proceso educativo.<sup>3</sup> Éste trasciende en mucho la preparación para la vida del trabajo, promoviendo a través de la institución escolar la internalización de los patrones culturales e ideológicos necesarios para la reproducción ampliada del sistema, asignándose al Estado una política de la educación que tiene igualmente como objeto preservar y fortalecer la dominación de clase. Sin embargo, esta literatura predominantemente francesa no siempre logró escapar a la tentación a la cual sucumbió la producción alemana mencionada en el inicio de esta exposición: la de eliminar la contra-dicción (y por lo tanto la dialéctica) dentro del proceso educativo y de pensar la educación

---

3 Consúltense especialmente a Louis Althusser, "Idéologie et appareils idéologiques d'État", *La Pensée*, París, junio de 1970; Nikos Poulantzas, prefacio a los textos compilados por Daniel Lindenberg en *L'Internationale Communiste et l'école de classe*, ed. Maspero, París, 1972; Roger Establet y Christian Baudelot, *L'école capitaliste en France*, ed. Maspero, París, 1971; Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron, *La reproduction*, ed. Minuit, París, 1970.

considerando sumariamente su historia como parte de la historia de la lucha de clases.<sup>4</sup>La necesidad de recuperar la dialéctica de este proceso, en la segunda mitad de la década, contribuyó al (re) descubrimiento del italiano Antonio Gramsci como pensador de la educación y a centrar la discusión sobre el plano político-cultural, en conexión con la cuestión de la conquista y el ejercicio de la hegemonía de las clases dominadas sobre la sociedad civil.<sup>5</sup> Terminamos así los años sesenta, observando que pocos intérpretes de la política educativa se atreverían a centrar su análisis exclusivamente sobre sus relaciones con la producción, aun si consideramos que éstas envuelven no solamente la transmisión de contenidos, sino también la formación de disposiciones, virtudes y formas de comportamiento útiles a la producción. De la misma manera, pocos aún insistirían en un tipo de análisis que enfoca la reproducción social a través del sistema de enseñanza y de la política educativa fuera del con-texto de la confrontación entre las distintas clases sociales: la escuela y la educación sirven a la reproducción social, pero en ellas se reflejan las contradicciones de la sociedad de que son parte y ellas mismas contribuyen a reproducirlas y, a veces, a exacerbarlas. La reproducción social a través de la educación está vinculada directamente al espacio político (mayor o menor) abierto por el ensanchamiento de sus contradicciones.

Las consideraciones arriba mencionadas nos permiten enfatizar uno de los aspectos centrales para la comprensión de la política de la educación: aquel que se refiere a la función desempeñada por la educación en la creación y/o el refuerzo de la legitimidad de los sistemas políticos. La hegemonía político-cultural de la clase dominante se conquista o preserva en la lucha contra la posible hegemonía de otras clases sociales, en lo íntimo de las contradicciones que atraviesan la vida de una sociedad. Como instrumento de inculcación ideológica, el sistema educativo es especialmente sensible a los cambios de la correlación de fuerzas en la lucha por la hegemonía sobre la sociedad civil: si la clase dominante se siente amenazada por la circulación de contra-ideologías que conquistaron espacio para poder difundirse, puede echar mano del control del Estado sobre el sistema de enseñanza para volverlo un instrumento más explícitamente comprometido con la difusión de la ideología que corresponde a sus intereses y de combate a las contra-ideologías (por ejemplo: a través de la institución de clases obligatorias de moral y civismo, como ocurrió en Brasil en los años sesenta) . Si a través de la política educativa la clase dominante puede buscar obtener o ampliar la legitimidad del sistema político que

<sup>4</sup>Como se puede observar, por ejemplo, en la citada obra de Pierre Bourdieu y Jean Claude Passeron.

<sup>5</sup> Véase Antonio Gramsci, *Il materialismo storico e la Filosofia di Benedetto Croce. Quaderni del Carcere XXIII*, ed. Einaudi, Turín, 1966; *Gli intellettuali e l'organizzazione della cultura. Quaderni del Carcere, XV*, ed. Einaudi, Turín, 1966; *Concepto dialéctica da história*, ed. Civilização Brasileira, Río de Janeiro, 1978.

sirve a su dominación, necesariamente la política educativa recibe un enorme impacto de la coyuntura. Así, una determinada reforma de enseñanza puede tener como objetivo la neutralización del movimiento estudiantil, en un momento en que la movilización de este sector amenaza debilitar la legitimidad del sistema junto a determinados sectores de la población (por ejemplo: junto a las clases medias). El esfuerzo por garantizar la hegemonía de la clase dominante y la legitimidad de su sistema de dominación, por reducir el espacio de influencia político-cultural conquistado por las clases populares, no se traduce por tanto solamente en medidas represivas o en concesiones políticas, sino también en reformas y reajustes en el sector educativo. Las concesiones también encuentran su lugar en este sector, siempre que la presión de determinados segmentos de la sociedad por más y mejor educación sea atendida: esta atención puede responder poco a las necesidades del capital, pero ser relevante para el fortalecimiento de la base de legitimidad del sistema como un todo. Vista de otra manera, la calificación no es solamente un instrumento ofrecido al capital para que lo utilice; es además un instrumento en las manos de los trabajadores, que valoriza su fuerza de trabajo y que puede posibilitar la elevación de su nivel de comprensión de la realidad y su capacidad de lucha económica, política y cultural.

Finalmente, es necesario no olvidar que entre las medidas tomadas en el sector educativo, sus objetivos, sus intenciones y su práctica efectiva, hay frecuentemente enorme distancia. La realidad no es legalista ni formalista; y por eso mismo no se deja aprisionar por determinaciones legales. En la implementación de las leyes se entrelaza la complejidad social. Se refleja ahí, en países como Brasil, la disparidad entre distintas regiones, las formas de desarrollo "desigual y combinado" para utilizar una terminología en boga, que hacen del sistema educativo un sistema complejo que comporta una enorme variedad de prácticas bajo el paraguas de las mismas disposiciones legales. El resultado de las políticas educativas está sometido a tal complejidad; entre lo que se puede haber pretendido con la reforma universitaria brasileña de 1968 y el "proletariado intelectual" con el cual nos confrontamos en el inicio de los años ochenta, por ejemplo, hay ciertamente alguna distancia. El propio ensanchamiento de la política está sometido a la presión ejercida por los datos de la coyuntura, obligando a sucesivas reinterpretaciones del contenido de las leyes. En este proceso no están presentes solamente los distintos intereses (sean del capital, de los partidos, etcétera) traducidos en estrategias de influencia, sino la propia estructura educativa, con los intereses y las tradiciones que ahí se constituyen y se fortalecen, a través de la permanente reproducción del propio sistema de enseñanza.

## II. LA POLÍTICA EDUCATIVA BRASILEÑA EN LOS ÚLTIMOS QUINCE AÑOS

Diversos aspectos ligados a los diferentes niveles de enseñanza merecerían nuestra atención dentro de la política educativa brasileña de los últimos quince años. Sin abordar el conjunto de esta política, vamos a detenernos en aquellas cuestiones que se refieren a la política de la enseñanza superior.

La expansión de la enseñanza superior es un fenómeno que marca la política educativa brasileña en los últimos años. A ella correspondió un crecimiento de la enseñanza secundaria de segundo ciclo muy superior al del periodo anterior a 1964, así como una contracción de la expansión de enseñanza elemental, que creció a niveles inferiores a los que caracterizaron su expansión desde los años cuarenta, y sustancialmente menores a los del periodo 1961-1964.<sup>6</sup>

La menor expansión de las matrículas iniciales de este nivel de enseñanza deja entrever la derrota política sufrida por las clases trabajadoras en 1964, cuando el pacto populista fue sustituido por un nuevo pacto del poder, cuyas fuerzas podían prescindir de la alianza con los trabajadores urbanos y con el campesinado. Esta contracción de la expansión de las matrículas de la enseñanza elemental es una expresión en lo educativo de la nueva correlación de fuerzas, que permitió —a nivel económico— la elevación de las tasas de ganancia, como resultado de una nueva política salarial del gobierno que redujo sustancialmente —a lo largo de los años— los salarios de la clase trabajadora.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> La matrícula en la primera serie del curso elemental creció entre 1958 y 1973 de acuerdo con los siguientes índices:

1958/59	4.1%	1963/64	8.8%	1968/69	0.48%
1959/60	4.4%	1964/65	-3.3%	1969/70	1.2%
1960/61	4.3%	1965/66	5.2%	1970/71	4.2%
1961/62	6.7%	1966/67	3.8%	1971/72	3.7%
1962/63	6.8%	1967/68	5.2%	1972/73	3.7%

La tasa de crecimiento negativo de 1964/65 resultó del cierre de las agencias de educación popular después de la caída del gobierno de Goulart, algunas de las cuales eran promovidos por los municipios e incluían escuelas elementales para niños en edad escolar. Se observa claramente en los datos que los índices de crecimiento de las matrículas, que se habían elevado entre 1961 y 1964, caen a partir de entonces, especialmente a fines de los años sesenta, coincidiendo con la expansión de las matrículas iniciales de nivel medio y superior, lo que indica que los recursos destinados al sector educativo se canalizan preferencialmente para aquellos niveles de enseñanza, en detrimento de la universalización de la enseñanza elemental.

<sup>7</sup> En 1970, el salario mínimo real correspondía a cerca de 60% de su valor en 1959.

En este marco se comprende que haya crecido más rápidamente la matrícula del segundo grado de la enseñanza secundaria, nivel que, por su carácter propedéutico, a pesar de todos los intentos por "profesionalizarlo",<sup>8</sup> atendía a la demanda de las clases medias, las cuales proporcionarían la base de legitimidad del gobierno instituido en 1964, misma que peligraba a fines de la década. Sin embargo, las dimensiones de la expansión de la enseñanza exigen una explicación más amplia.

Cuadro

EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN EL INICIO DEL AÑO, SEGÚN LOS NIVELES DE ENSEÑANZA — BRASIL 1964/1974

Año	<i>1er. nivel</i> (10./80. grados)	<i>2o. Nivel</i> (90./110. grados)	<i>3er. nivel</i> (Enseñanza superior)
1964	100.00	100.00	100.00
1965	99.12	115.96	109.41
1966	107.83	135.16	126.49
1967	114.68	156.77	149.51
1968	122.94	182.42	195.45
1969	128.64	207.32	240.81
1970	136.19	228.56	298.82

8 El intento de introducir una formación profesional obligatoria en los cursos de nivel medio —formalizada en la Ley 5692 de 1971— fue justificada en términos de atención a la demanda de profesionales de tal nivel resultante del "milagro brasileño". En verdad se buscaba, fundamentalmente, contener la demanda de ingreso en el nivel superior, y por lo tanto, la profundización de la revuelta estudiantil Véase sobre el asunto Luis Antonio R. da Cunha, *A Profissionalização do ensino médio*, ed. Eldorado, Río de Janeiro, 1973. El fracaso de tal reforma merecería un estudio detallado que considerara las condiciones del mercado de trabajo a lo largo de la década. De cualquier manera, la implementación de la Ley no se apoyó sobre un estudio de las demandas del mercado, lo que puede haber sido realista; las proyecciones de tendencias en la economía capitalista son precarias, el tiempo demandado para la formación es demasiado largo para que el producto del sistema educativo pueda coincidir con las necesidades de un mercado de trabajo poco previsible y la reorientación de los sistemas de enseñanza encuentra (y encontró en este caso) resistencias internas, además de chocar con aquellas creadas por las expectativas de la clientela (volcada hacia el ingreso en la enseñanza superior y no hacia el ejercicio de una profesión de nivel medio). Por otra parte no se debe dejar de lado la hipótesis de que la propia expansión desmesurada de la enseñanza superior pueda haber contribuido al fracaso de la reforma y a la presión que impulsó también la expansión de la enseñanza secundaria: la existencia de mayor cupo puede haber actuado como un factor de refuerzo del carácter tradicionalmente propedéutico de la enseñanza media y como resistencia a la profesionalización.

1971	146.23	254.97	394.28
1972	157.41	296.09	482.23
1973	170.84	336.25	542.75
1974	185.43	385.46	624.16

FUENTE: Serviço de Estatística da Educação e Cultura (SEEC) do Ministério da Educação e Cultura. SIEMAX (Sistema de Informações Educacionais), ficha n. 12901703.

En la Reforma de la Enseñanza Superior en 1968, y en la gran expansión de este nivel de enseñanza en los años setenta, se reflejan no solamente la crisis de legitimidad del régimen a fines de la década anterior, las necesidades del capital en lo que concierne a fuerza de trabajo altamente calificada y las presiones ejercidas por las clases medias sobre la enseñanza superior, como consecuencia de la aceleración del proceso de la concentración y centralización del capital,<sup>9</sup> combinada con ampliación de las oportunidades de educación secundaria gratuita en las ciudades; se percibe también la influencia de la llamada "ideología de la interdependencia", en la cual se ex-presca la conjugación de intereses creada por el proceso de asociación del capital nacional al capital extranjero, que penetró ampliamente en el país, especialmente a partir de los años cincuenta.

La creciente inadecuación de la universidad brasileña a las condiciones creadas por el proceso de sustitución de importaciones a lo largo de las décadas que sucedieron a la revolución de 1930 fue claramente percibida en los años cincuenta. La Universidad de Brasilia, que apareció como un modelo para la futura reforma de las universidades brasileñas, fue una respuesta a esta inadecuación, respuesta dada por fuerzas que creían en la posibilidad de desarrollo de un capitalismo nacional y de amplias reformas modernizadoras de carácter democrático.<sup>10</sup> Su estructura, inspirada en modelos norteamericanos, era adecuada a la formación de profesionales de alto nivel no solamente en carreras humanistas (de acuerdo a la tradición brasileña), sino también en carreras técnicas. Además debía permitir la absorción de gran número de alumnos, cuyo costo medio de formación debería ser menor que aquel de las universidades tradicionales brasileñas, nacidas en su mayoría de la mera reunión de facultades aisladas

---

<sup>9</sup>Véase la explicación dada por Luis Antonio R. da Cunha para el fenómeno (a la cual volveremos en páginas subsecuentes ) en su artículo, "Moeda Universitaria: o Crédito", *Revista de Cultura Vozes*, n. 2/ 1974, año 68, vol. Lxviii, pp. 14-15.

<sup>10</sup> Sobre la creación de la Universidad de Brasilia, véase Darcy Ribeiro, *UNB: Invengdo e descaminho*, ed. Avenir, Río de Janeiro, 1978.



bajo una administración única, incapaz de imponer a las unidades miembros la racionalización de sus actividades. La reforma de la Universidad en aquel periodo no era asunto de interés solamente para las fuerzas que la querían democratizar como parte de un proyecto más amplio de democratización de la sociedad; por el asunto se interesó el empresariado, como podemos comprobar a través de las propuestas de reforma formuladas por instituciones creadas por grupos de empresarios con el objeto de influir sobre la política gubernamental; <sup>11</sup> se interesaron igualmente los norteamericanos, que se empeñaron en reformar la educación brasileña en sus distintos niveles, haciéndola en su conjunto, y más especialmente a nivel superior, funcional para la formación de los cuadros profesionales que necesitaba o necesitaría el gran capital ya invertido o por invertirse en el país, ante las condiciones favorables creadas a partir de la Instrucción 113 de la SUMOC en 1954 y garantizadas por el golpe de 1964. Resultado de tal interés fueron los conocidos convenios MEC/USAID, firmados después de la caída del gobierno Goulart entre el Ministerio de la Educación y Cultura (MEC) y la USAID, y que, justificados por la "doctrina de la interdependencia", permitían una interferencia norteamericana directa sobre las proposiciones de reestructuración del sistema de enseñanza brasileño.

En cumplimiento de los convenios, se formó en 1965 una comisión de especialistas compuesta por cinco norteamericanos y dos brasileños, que se dispuso a hacer un diagnóstico de la Universidad brasileña y proponer soluciones. Aunque el relato no haya sido divulgado,<sup>12</sup> el trabajo de esta comisión parece haber constituido la base sobre la cual se apoyó el grupo de trabajo creado por el presidente de la República en 1968, para presentar en treinta días un proyecto de Reforma Universitaria.

Muy de acuerdo con los métodos autoritarios que caracterizaron al régimen desde su instauración, el proyecto de re-forma fue rápidamente presentado al parlamento y aprobado, transformándose en la Ley 5.540/68. Si bien la reforma intentaba atender a las necesidades de la nueva fase de desarrollo del

---

11 Como fue el caso del IPES en los años sesenta, por ejemplo. Sobre el asunto consúltese María Inés S. de Souza, *Estudo sobre o pensamento educacional das elites no Brasil*, Disertación de maestría (IESAF/ FGV), Río de Janeiro, 1978.

12 Véase sobre el asunto el trabajo de Bárbara Freitag, *Escola, Estado e Sociedade*, Edart, Sao Paulo, 1978. En artículo publicado en la época de funcionamiento de la comisión, Ted. Goerteel resumió el contenido del convenio correspondiente al proyecto USAID n. 512-11 660-263. Se observa fácilmente que para los norteamericanos el punto esencial era el incremento de la educación técnica (o sea, la formación de fuerza de trabajo calificada para la realización del capital), pero, además de eso, tenían en mira volver más racional y moderna la estructura de la universidad brasileña, tomando medidas que permitieran la elevación del rendimiento, el aumento de las matrículas, la flexibilidad de los currícula y de las exigencias de ingreso, la introducción de tiempo integral para profesores y alumnos. En cuanto a los cuadros técnicos, el énfasis debería hacerse en la formación de agrónomos, ingenieros, matemáticos, físicos, químicos y científicos sociales. Véase del mismo autor el artículo "Ideología de desenvolvimiento americano aplicado a educação superior brasileira", *Revista Civilização Brasileira*, n. 14, año ni, julio de 1967, pp. 123-37.

capitalismo en el país<sup>13</sup> y si bien las medidas modernizadoras trataban de hacer penetrar la racionalidad capitalista en el seno de la institución universitaria, el resorte principal de la transformación de las sugerencias y propuestas en determinaciones legales fue la "cuestión estudiantil", en la cual se expresaba la crisis de la legitimidad del régimen político a fin de la década.

A esta crisis el régimen respondió en dos frentes: el de la represión y el de las reformas. El Acta Institucional número 5, de diciembre de 1968, fue la respuesta más contundente a la crisis, ofreciendo los instrumentos legales sobre los cuales se apoyó la represión desencadenada de forma sistemática y consecuente sobre las fuerzas más radicales de oposición. Se tomaron medidas reformistas como medio de reconquistar legitimidad para el régimen y bloquear la canalización de insatisfacciones sociales por vías capaces de influir sobre la formación de la opinión pública: la reforma universitaria puede ser considerada, en este contexto (el cual incluía la censura a la prensa y la prohibición de las reuniones), como una de las medidas de mayor relevancia.

La racionalización de las estructuras universitarias, a través de la introducción del régimen de créditos, de la departamentalización, del tiempo integral para profesores, etcétera, tuvo como uno de sus objetivos permitir la expansión de las matrículas en los primeros grados; con eso se buscaba desarmar la consigna del movimiento estudiantil en la lucha por "mayor cupo" en la universidad. El problema del crecimiento de la demanda de instrucción superior ya venía observándose desde el inicio de la década; en 1965 existían ya cerca de 125 000 postulantes ("excedentes") a los exámenes de ingreso, quienes aunque aprobados, no lograban matricularse en las escuelas superiores por inexistencia de un número suficiente de plazas. Su número creció en los años subsecuentes y el problema de los "excedentes" se ubicó en el centro de los debates y de las protestas. La Reforma Universitaria, al mismo tiempo que dio énfasis a las carreras técnicas en detrimento de las humanistas, atendiendo simultáneamente a la formación de fuerza de trabajo

---

<sup>13</sup>El periodo posterior a 1964 se caracterizó también, paradójica-mente y en relación a la política efectivamente puesta en práctica, por el abandono de las pretensiones de planear la expansión de la enseñanza brasileña a través del llamado "método de la demanda social". Se buscó introducir en aquel periodo el "man power approach" (resultado él mismo del intento hecho por los países capitalistas de utilizar una metodología típica de las economías socialistas, después del choque provocado por el lanzamiento del primer "sputnik" en 1956) a través de los asesores técnicos ligados a la OEA, y también la aplicación del análisis costo-beneficio al sector educativo, a través del convenio firmado entre la USP (Universidad de Sao Paulo) y la Universidad de Vanderbilt. Si esto sucedió en los sectores ligados al Ministerio de Planeación y a las universidades, en verdad los estudios necesarios a la aplicación de tales métodos nunca fueron muy lejos, ni la política educativa del país se guió por ellos. A propósito, no se conoce país capitalista donde la planeación con tales métodos haya dado algunos resultados. En nuestro caso, mientras los técnicos y planeadores utilizaban su tiempo buscando medios de optimizar los recursos destinados a la educación, a fin de atender a las necesidades de la fuerza de trabajo para la realización del capital de manera estricta, la política concreta del Estado desdeñó tales pretensiones y se orientó en verdad por la demanda social como exigencia de la coyuntura política.

necesaria a la realización del capital y a la restricción del espacio posible de circulación de contraideologías, trató de promover la optimización de los recursos y aumentar el número de plazas. Pero medidas complementarias se hicieron necesarias. Por un lado, el Decreto 68.908/71, que introdujo el examen de ingreso clasificatorio, eliminó totalmente la figura del "excedente", volviendo ilegítima la reivindicación por mayor cupo. Por otro lado se estimó la creación de universidades o de unidades aisladas de enseñanza superior privadas y la implementación de cursos superiores de corta duración para atender la demanda de alumnos provenientes de la baja clase media y que como consecuencia de la expansión de la red pública de enseñanza secundaria golpeaban a las puertas de las escuelas superiores. Como intento de controlar las presiones de estas capas, de enfrentar los costos financieros de su formación y de reducir la afluencia a la enseñanza superior pública, se organizó un sistema de préstamos a los alumnos a través de un programa de "crédito educativo". Finalmente, para la formación de la élite intelectual y profesional se crearon y se multiplicaron los cursos de posgrado.

Hay que destacar que la causa inmediata de la reforma universitaria brasileña fue la movilización estudiantil de fines de los años sesenta; a través de la reforma el Estado atendió las reivindicaciones de acceso a la enseñanza superior de las clases medias, como parte de una política de recomposición de sus bases sociales de legitimidad. De esta política formó parte, además de otras medidas, el intento de difusión de la ideología de seguridad nacional y de combate explícito a contraideologías, a través de la introducción de la disciplina obligatoria "Problemas Brasileños" (una versión para el nivel superior de las clases de moral y civismo introducidas en otros niveles de enseñanza, y que frecuentemente estuvieron a cargo de militares). Señalamos también aquí que si la causa inmediata fue la indicada, sería un error suponer que la crisis de legitimidad del régimen explica totalmente la reforma, sencillamente la desencadena, determina el momento de su introducción. En verdad, la necesidad de la reforma se planteaba desde mucho tiempo atrás y venía a responder a las necesidades de desarrollo del capitalismo en el país y más específicamente a la nueva fase de acumulación inaugurada por la profunda penetración de las multinacionales en la economía brasileña.<sup>14</sup> Sin embargo, una cuestión sobresale en la de terminación del momento en que la reforma se torna una exigencia política inaplazable: ¿por qué hubo tan grande presión sobre el acceso a la enseñanza superior en los años sesenta? La explicación dada por Luis Antonio Cunha para la expansión de la demanda— y que ha sido

14 Datos globales no nos permiten observar claramente la multiplicación de los cursos orientados hacia las carreras técnicas, estimulados por la reforma, porque ello ocurrió fundamentalmente en las universidades del estado y gran parte de la expansión de la red superior de enseñanza se apoyó sobre la creación de cursos privados de bajo costo de implantación, lo que no es el caso de aquellos que preparan para las carreras técnicas.

ampliamente citada— es que en el periodo tratado las oportunidades de ascenso social de las clases medias a través de los pequeños negocios (industriales, artesanales, comerciales y de prestación de servicios) se contrajeron como consecuencia de la creciente unificación de los mercados regionales en un mercado nacional, de la concentración de las empresas existentes y de la instalación de grandes empresas extranjeras expandiéndose —por otro lado— las oportunidades de ocupación como asalariados en la burocracia de las grandes empresas privadas y del Estado.<sup>15</sup>

Es cierto que se observó en el periodo este "desplazamiento" de los canales de ascenso. Esto ya venía ocurriendo, en cierta medida, antes de 1964, pero el golpe de Estado redujo considerablemente las ambigüedades del periodo de transición anterior, imponiendo de modo inequívoco al país una vía de "desarrollo con dependencia" que atendía a las necesidades de realización del capital acumulado por las grandes empresas de los países centrales y a los intereses del capital nacional asociado. Ahora bien, no solamente el capital, que llegaba en cantidades cada vez mayores al país, exigía un número elevado de profesionistas de nivel superior (sea por las características de las tareas a ser ejecutadas, sea por la transferencia pura y simple de exigencias de escolaridad formal típicas de sus países de origen o por la más fácil "convertibilidad" de la fuerza de trabajo de nivel superior) provocando igualmente elevación de las exigencias de las empresas nacionales asociadas, sino que también los gobiernos posteriores a 1964 desencadenaron un proceso de racionalización de la burocracia estatal. Independientemente del mayor o menor éxito de este intento (de la imposibilidad de abarcar sectores enteros donde las resistencias fueron más fuertes o de la sobrevivencia de restos de las formas burocráticas del periodo anterior), la verdad es que nuevos niveles de educación formal pasaron a ser exigidos a los postulantes a la burocracia del Estado, y la enorme expansión del sector estatal de la economía brasileña observada en los últimos quince años, por la creación de nuevas empresas, por la diferenciación de los servicios del Estado, por la nueva "escala" de atención a las necesidades de obras de infraestructura, por el surgimiento y crecimiento de organismos destinados a estudios y ejercicios de planeación, por el crecimiento de los mecanismos de control sobre la población, multiplicó el número de cargos disponibles en el aparato estatal. Se formó así un amplio sector moderno de la burocracia, estimulado con salarios especialmente elevados, generándose un mercado relativamente amplio para la fuerza de trabajo de nivel superior. Pero no podemos decir que, en relación al Estado, haya habido un "desplazamiento" del canal de ascenso; lo que ocurrió ahí fue un cambio en el patrón de reclutamiento y

---

<sup>15</sup>Véase el artículo ya citado de este autor.

en sus exigencias.

Al patrón de reclutamiento típico del periodo populista lo caracterizaba la "política de clientela". La burocracia del Estado fue, durante muchas décadas, una fuente importante de empleos estables para la clase media. El funcionamiento del régimen democrático-parlamentario en el periodo populista volvió de extrema importancia el control sobre la distribución de empleos públicos, éstos fueron un instrumento esencial en la obtención del apoyo político de liderazgos populares y de baja clase media, así como un canal que posibilitaba una fuente de renta segura para sectores ligados a las clases dominantes, cuyo status social resultaba de relaciones familiares o de agregación y no de la posesión de bienes que ofrecieran un ingreso correspondiente. Muchas veces los cargos burocráticos fueron también utilizados para la complementación de los ingresos de segmentos superiores de las clases medias, empleándose ahí muchos elementos del sexo femenino. Las tareas correspondientes a los cargos agenciados políticamente rara-mente exigían calificación mayor, siendo en general cubiertos por personas con secundaria completa o aun incompleta. El golpe de 1964 fue un golpe antipopulista y una de sus primeras medidas fue extirpar a los antiguos partidos, á través de los cuales funcionaba el sistema de distribución de cargos. Es cierto que la desarticulación de este mecanismo de regateo electoral encontró sus límites en la rearticulación de fuerzas del periodo en que sucedió el golpe de Estado. Pero los canales de acceso tradicionales a la burocracia del Estado, si no fueron enteramente deshechos, fueron restringidos y la modernización de los organismos estatales trajo consigo la exigencia de nuevos niveles de educación formal y nuevas formas de reclutamiento.

La expansión de la demanda, sin embargo, no se explica solamente a partir de los "canales de ascenso". Hay que tomar en cuenta igualmente la expansión de la enseñanza secundaria. Asistimos en los años sesenta —después de una feroz resistencia opuesta por los empresarios de la enseñanza, concentrados desde los años treinta en la enseñanza media, que bien se puede observar en los debates sobre la Ley de Directrices y Bases entre 1948 y 1961 y en la Campaña en favor de la escuela pública en 1958, a una evidente expansión de la red pública secundaria, elevándose automáticamente la demanda potencial de ingreso en el nivel superior.<sup>16</sup> Debemos recordar también que en el inicio de los años

---

16 Mientras que en los años cincuenta la abrumadora mayoría de la matrícula de la enseñanza media se encontraba en las escuelas particulares, esta tendencia toma el sentido contrario en los años sesenta. Todavía en 1966 estaban matriculados en escuelas particulares, en el inicio del año, 48.8% de los alumnos del primer ciclo y 50.6% de los del segundo ciclo secundario. En 1970 estos índices ya habían caído respectivamente a 38.4% y 45.1%, logrando 42.7% en el segundo ciclo en 1972, según datos obtenidos en las *Séries Restropectivas do Ensino Médio* publicadas

sesenta se obtiene la equivalencia de los cursos técnicos secundarios al curso colegial propedéutico para efectos de ingresos en los cursos superiores, lo que hizo aumentar la demanda no solamente de los egresados de tales cursos en los años correspondientes, sino también de egresados de los años anteriores. Un contingente mayor toca a las puertas de la universidad, porque un contingente mayor sale de la enseñanza secundaria (una vez reducida la clásica barrera de la organización de la enseñanza primaria pública, enseñanza secundaria privada y enseñanza superior pública), transfiriéndose el problema de la contención para el nivel subsecuente. Los exámenes de ingreso, tal como existían, se mostraron ineficaces en su función restrictiva, permitiendo la aprobación de un contingente mayor que aquel que podía ser absorbido por las unidades existentes de enseñanza superior. La insatisfacción generada por un creciente número de "aprobados sin cupo" hizo posible la canalización, a través del movimiento estudiantil, de insatisfacciones más profundas de las clases medias brasileñas en aquel momento y que estaban en parte ligadas a los cambios sufridos por sus canales tradicionales de ascenso social.

Dijimos anteriormente que la mera racionalización de las estructuras universitarias no bastaba para crear un número de plazas suficiente para atender la demanda. Por otro lado, el crecimiento de la red oficial secundaria, unido a la pérdida de poder adquisitivo de las clases medias, volvió menos interesantes las inversiones (por la menor tasa de ganancia) en aquel nivel de enseñanza. Los intereses de los empresarios de la enseñanza se aparejaron bien con los de la política del Estado en relación a la enseñanza superior, desplazándose aquellos capitales para atender la demanda de educación en el nivel superior. Así la expansión de la enseñanza superior brasileña fue, en gran medida, una expansión privatizadora y esta característica es fundamental para que se pueda entender la jerarquización de los títulos universitarios en el país.

La enseñanza superior pública, pese a la diferencia de "capital de relaciones sociales" existente entre su clientela, ofrecía a los que lograban pasar la barrera del examen de ingreso un diploma que, por su rareza, garantizaba el status social y profesional de su portador. La expansión de los años sesenta y

---

por el Servicio de Estadística da Educação e Cultura do MEC. A propósito, debemos recordar que en algunos estados esta expansión en el inicio de los años sesenta fue promovida por gobernadores que anteriormente se habían empeñado enormemente en la defensa de la enseñanza media privada, como fue el caso de Guanabara. En este caso, y también en el de Rio Grande do Norte, tal expansión fue en parte financiada con recursos de la Alianza para el Progreso, como parte de un "programa de impacto" destinado a fortalecer electoralmente a líderes políticos "receptivos" a los intereses norteamericanos.

setenta modificó sustancialmente esta situación: siendo cada vez menos raro, el diploma perdió su fuerza simbólica; su posesión ya no garantizaba un status social elevado, ni siquiera el acceso a los puestos burocráticos o técnicos. Mejor dicho: los diplomas de curso superior pasaron a ser jerarquizados de acuerdo con el mayor o menor prestigio de la fuente de expedición. A la "democratización" de la enseñanza superior correspondió, por lo tanto, un cambio en el mecanismo de discriminación: el acceso a los títulos "democratizados" reproduce tendencialmente la estructura de clases de la sociedad. La "democratización" significó, en verdad, que títulos de valor muy diverso pasaron a estar disponibles en el mercado, pagando los postulantes más pobres cantidades de dinero mayores para su obtención. Este mayor costo se observa fácilmente, entre otras razones: 1] Porque las universidades públicas (de mayor prestigio y calidad, más frecuentemente elegidas por los candidatos al examen de ingreso unificado) absorben a los postulantes mejor calificados, o sea aquellos que tuvieron la oportunidad de frecuentar las mejores escuelas secundarias y que pudieron pagar una preparación especial para los exámenes; 2] porque el costo de los cursos privados para los sectores que se apropian de pequeña proporción de la riqueza social es comparativamente más elevado; 3] porque la enseñanza ofrecida no solamente es de baja calidad debido a la fuerza de trabajo docente menos calificada que acepta trabajar por salarios bajos, sino también porque, necesitando su clientela trabajar durante el día y frecuentar el curso superior nocturno y proveniente de un medio cuyo "capital cultural" es pequeño, el curso de precaria calidad termina estando "a la medida" de la falta de tiempo de los alumnos, de su deficiente formación anterior, de la ausencia de hábitos de lectura, etcétera. Como resultado, los títulos así obtenidos se clasifican en los límites inferiores de una jerarquía implícita de los diplomas, en la cual se revela el origen de clase de los estudiantes.<sup>17</sup>

Sin embargo, la evaluación de la expansión de la enseñanza superior en Brasil y sus efectos debe considerar también otros aspectos ligados a la diversidad regional del país. La racionalización de las estructuras universitarias y la multiplicación de plazas no ocurrió solamente allí donde la demanda había crecido en gran escala; la reforma afectó a todo el país, inclusive en los estados más pobres donde la demanda la cubrieron con facilidad las universidades federales (en general la única existente) y sin la participación de unidades privadas - de enseñanza superior. La disponibilidad de recursos por la universidad en algunos estados del noroeste provocó cierta democratización "real" del

---

17 Pese al factor "precio de los terrenos urbanos" en la ubicación de las nuevas escuelas superiores y de las universidades privadas, es de notarse que éstas se instalaron preferencialmente en los barrios de la baja clase media de las grandes ciudades.

acceso a los cursos superiores a nivel de la graduación, sin que a ella haya correspondido ni un deterioro de los niveles de enseñanza, ni una jerarquización de los diplomas, y esto fue posible en aquellos estados donde se observó una expansión de la red estatal de secundarias y donde las universidades federales abrieron cursos en ciudades menores del interior. Es evidente que tal fenómeno, que no elimina ni reduce las grandes desigualdades sociales, como no lo hace por lo demás ningún sistema de enseñanza, permitió que se empezara a encontrar, por primera vez en la historia brasileña, elementos provenientes del sector obrero y hasta del mismo campesinado en las escuelas superiores, trayendo a la mente el llamado "proletariado intelectual" de Rusia del siglo xix, surgido de la expansión de la enseñanza superior permitida por Alejandro II en los años cincuenta.<sup>18</sup>

Es necesario llamar la atención aquí sobre la necesidad de que se estudie más profundamente este fenómeno, tomando en cuenta otros aspectos de la cuestión. Al contrario de lo que ocurrió en la Rusia del siglo xix, este "proletariado intelectual" no parece haber engrosado las filas de la oposición al régimen: surgió exactamente como subproducto (tal vez inesperado) de una política que tenía por objeto contener la oposición. Sus miembros, los elementos más dotados provenientes del campesinado o de la clase obrera o aun de los sectores urbanos subempleados, parecen haber sido hasta el momento cooptados satisfactoriamente por el sistema dentro del cual quieren obtener un lugar "digno". Sin embargo, esta cooptación encuentra sus límites (que todavía necesitan ser estudiados) en el hecho de que este fenómeno ha sido observado exactamente en los estados más pobres de la federación, aquellos en donde se crearon menos oportunidades de empleo en el sector privado y donde la modernización de la burocracia estatal encontró no solamente las barreras internas creadas por intereses establecidos dentro de ella misma, sino que chocó con la supervivencia de la "política de clientela" capaz de garantizar legitimidad electoral al régimen en aquellas áreas. La modernización de la burocracia estatal es un fenómeno observable en gran escala a nivel federal y en los estados ricos, pero no se puede decir lo mismo de los estados pobres. Por otro lado, la federalización de las universidades en los estados, a lo largo de los años sesenta, permitió que se creara, en los estados pobres, toda una burocracia universitaria que presionó por la expansión y por la penetración en el interior como instrumento de su propia multiplicación con lo que se crearon cargos a ser llenados con

---

18 Véase Franco Venturi, *Il populismo ruso*, Einaudi, 1972, vol. u, pp. 33-40. Un fenómeno recuerda otro, pero resultan de coyunturas profundamente diversas. En la Rusia del siglo xix la "democratización" de la universidad en los años cincuenta correspondió a la liberación del régimen después de la muerte de Nicolás I, mientras que entre nosotros la "apertura" de las puertas de la universidad acompañó el endurecimiento del régimen y de las formas de control sobre el conjunto de la sociedad y, por lo tanto, sobre la propia enseñanza superior.



el producto generado por la propia universidad. Esto no se dio al margen del "clientelismo", aun cuando en algunos casos haya asumido formas más sutiles. La existencia de universidades federales en aquellos estados, con presupuestos comparables a los presupuestos de los propios gobiernos estatales, las transformó en una fuente de poder, cuyo control se han disputado las fuerzas políticas locales; en tales casos la burocracia universitaria se ha constituido y multiplicado atendiendo a los intereses de aquellas fuerzas.

Finalmente, debemos todavía señalar que la enseñanza se expandió, en el periodo, también a nivel de posgrado. Éste era, antes de 1964, casi inexistente en el país. Pero la creación de cursos de maestría y doctorado (de acuerdo al modelo norteamericano) fue prevista por la reforma y transformada en realidad. Por un lado, el objetivo de tales cursos fue la formación de una élite intelectual destinada a los altos cargos de la burocracia estatal y empresarial, apta para tareas exigidas por el desarrollo del capitalismo dependiente y, en parte (hasta donde lo permitieron los intereses constituidos de grupos sólidamente instalados en las universidades públicas), por la docencia universitaria. Sin embargo, la expansión de la graduación, al provocar la caída del valor de los diplomas que dejaron de garantizar puestos y status social y profesional, generó una creciente demanda de los cursos de posgrado. Por otro lado, las universidades pasaron a exigir de su cuerpo docente la asistencia a cursos de posgrado como condición para las promociones en la carrera.

La presión de la demanda, aliada a las facilidades de creación de tales cursos, provocó su multiplicación y su jerarquización. Los cursos de maestría, sobre todo, pasaron a servir como instrumento de restablecimiento del valor simbólico de los diplomas y para la obtención de títulos justificadores de cargos ya ocupados, obtenidos frecuentemente por la "política de clientela" y mantenidos hasta la fecha en las universidades públicas, especialmente. La baja calidad de muchos de los cursos creados hizo que el posgrado siguiera el camino de la graduación, pasando los diplomas por una jerarquización que se deriva directamente de la fuente expendedora.<sup>19</sup>

### III. CRISIS ECONÓMICA Y APERTURA POLÍTICA: SU IMPACTO EN LA

<sup>19</sup>Los cursos de posgrado, casi inexistentes en los años sesenta, vieron sus matrículas multiplicadas, entre 1971 y 1975, de acuerdo con los siguientes índices: Ciencias Biológicas y profesionales de la salud, 348.6%; ciencias exactas y tecnológicas, 138%; ciencias agrarias, 118.2%; ciencias humanas, 382.5%; letras y artes, 394.9%; Fuente: *Estatísticas da educação nacional, 1971, 1973 y Sinopse estatística do ensino Superior, 1975*. SEEC/MEC.

## POLÍTICA EDUCACIONAL

La política de la enseñanza superior que describimos correspondió al proceso de represión política, iniciado en 1964 y profundizado a partir de 1968, atravesando toda la década de los setenta. Los años ochenta parecen iniciarse con un intento de reversión de las tendencias, correspondiendo a una limitada redemocratización en el plano político más general la contención del proceso de expansión de la enseñanza superior. La comprensión de este fenómeno que por ahora apenas se dibuja demandaría un detenido análisis basado en datos de que no se dispone fácilmente. Algunas consideraciones, sin embargo, merecen hacerse sobre rumbos que empiezan a imprimirse a la enseñanza superior brasileña.

A fines de los años sesenta e inicio de los años setenta, cuando la política de crecimiento de la enseñanza superior se hizo nítida y amplia, nos encontrábamos ante una economía en expansión, sostenida por un lado en la política de "compresión salarial" que permitía la elevación de las tasas de ganancia y, por otro, sobre la atracción de capitales extranjeros y el incentivo a la asociación de los capitales nacionales con ellos, así como sobre los préstamos externos, lo que elevaba enormemente la deuda externa del país. Esto, y los cambios fiscales iniciados a partir de 1964, permitieron la ampliación de las inversiones estatales, sea en sectores directamente productivos, sea en servicios u obras de infraestructura. Esta política se vincula a una forma de gobierno autoritario que reprimía con violencia las manifestaciones contrarias a tal tipo de desarrollo que, en este periodo, fue bautizado como "milagro brasileño".

Una parte de la crítica de los especialistas fue neutralizada por el gobierno a través de su absorción en los escalafones intermedios del propio aparato del estado, donde realizaron estudios e investigaciones cuyos resultados raramente influyen en las decisiones tomadas por el poder central. La fuerza de trabajo formada a partir de la expansión de la enseñanza superior era absorbida en este proceso, que incluía como fuente de empleo tanto aquella misma expansión (pública o privada, aplicándose en este nivel de enseñanza los capitales desplazados de la enseñanza media) cuanto los "programas de impacto" del tipo del Movimiento Brasileño de Alfabetización (MOBRAL), capaces de absorber enorme cantidad de fuerza de trabajo de diversos niveles de calificación en todo el país. Los años ochenta parecen anunciar no solamente, como ya señalamos en el párrafo anterior, la contención

del proceso de expansión de la enseñanza superior (incluida la contención de la expansión del posgrado), sino también el intento de eliminación de los "programas de impacto" y la reorientación del énfasis de las inversiones educativas para la enseñanza elemental. Significa, en cierto modo, regresar a la política que caracterizó el inicio de los años sesenta con una condena implícita a la política desencadenada en conexión con la promulgación del Acta Institucional Cinco, o sea aquella que buscaba crear nuevas bases de legitimidad para el régimen, sea junto a las clases medias (por la expansión de la enseñanza superior), sea junto a las clases populares (por la creación del MOBRAL). Si el régimen se redefine políticamente, cambia las reglas del juego, busca nuevos instrumentos para la preservación de la hegemonía político-cultural de la clase dominante, necesariamente revisa su política educativa. Así las causas políticas y económicas de la "apertura" son igualmente las causas de la nueva política de la educación.

La desaceleración de la acumulación y, consecuentemente, de las inversiones, tanto en el sector privado como en el sector público, hace que la generación de empleos también se des-acelere. No cabe aquí un análisis exhaustivo de la situación económica brasileña. Sin embargo, se puede recordar que el enorme endeudamiento externo del país y la incapacidad de cumplir los plazos de pago, juntamente con el desequilibrio de la balanza de pagos, generan una crisis de confianza que dificulta la atracción de nuevos capitales externos, así como la obtención de nuevos préstamos. A la menor entrada de capitales y a las dificultades de obtención de préstamos corresponde una menor generación de empleo, tanto por parte del sector privado cuanto del sector público. Por otro lado, la aceleración vertiginosa de la inflación provoca la restricción de los gastos gubernamentales, con el estancamiento o reducción de su burocracia. La consideración de estos factores indica que la función económica de la expansión de la enseñanza superior fue diluida; el capital no la necesita para poder realizar-se, y si, en un momento posterior, las inversiones se dinamizan, ya existe fuerza de trabajo calificada de nivel superior en cantidad suficiente para atender sus necesidades; el Estado tampoco está capacitado para absorberla, en vista de la necesidad de restringir sus gastos.

La continuidad de la política de expansión tendría como consecuencia la formación de un creciente número de graduados y posgraduados sin oportunidades de colocación en el mercado de trabajo, generando una insatisfacción que tendría que ser, en gran medida, absorbida internamente, porque el "brain-drain" (en la época en que los países centrales se enfrentan con un creciente "proletariado

académico" nativo, con desempleo o subempleo de fuerza de trabajo altamente calificada) se vuelve una salida difícil. Es cierto que también entre nosotros empezó a ocurrir un fenómeno bien conocido en los países centrales: el de la exigencia de niveles de educación formal más elevados para cargos que anteriormente eran ocupados por elementos con menor nivel de escolaridad. Pero este mecanismo por sí solo no soluciona el problema, ni siquiera reduce la insatisfacción de los nuevos titulares de diplomas superiores. Permitir la sobrevivencia de la política de expansión sería generar mayores problemas para el futuro; mantener los niveles de los últimos años tendría el mismo significado, añadiéndose, a cada año, un creciente contingente de diplomados a los graduados en años anteriores que o no logra-ron colocarse en el mercado de trabajo o se encuentran insatisfechos con los salarios deteriorados por la gran oferta de fuerza de trabajo con este nivel de calificación, sin olvidarse (aunque no nos detengamos en la cuestión) que este proceso afecta también las oportunidades ocupacionales de los diplomados de nivel medio. La contención de la expansión parece, así, imponerse por motivos económicos y los datos de la coyuntura política parecen permitir contenerla sin que esto provoque pérdida de legitimidad del régimen.

El problema del final de los años setenta, como consecuencia<sup>4</sup> de la expansión de la enseñanza superior y en contraste con el final de la década anterior, no es el de los "excedentes" a las puertas de las universidades, es el de los "excedentes" delante de los portales de acceso al mercado de trabajo. Los "excedentes" de los años sesenta podían exigir del Estado una solución, una política que permitiera su absorción, y tal exigencia encontraba legitimidad en el hecho de que ellos habían sido aprobados en exámenes cuyas reglas dictaba el propio Estado. Pero la incapacidad de absorción de la fuerza de trabajo excesiva, generada por la "solución administrativa" del problema de los excedentes, en una economía de mercado, ya no se resuelve administrativamente. El Estado puede buscar estimular la generación de empleos de modo indirecto pero, en medio de la crisis, en el intento de contener la inflación no es capaz de generar un número elevado de ellos. Así, no se le ve como directamente responsable de la cuestión: el problema es la economía brasileña en crisis. La medida administrativa que el Estado puede tomar es aquella que impide la multiplicación de los diplomados y el mayor embotellamiento en el mercado de trabajo, o sea, la contención de la expansión (o hasta la reducción) de la enseñanza superior. Tal medida puede provocar:

1. Insatisfacción de una parte de aquellos que todavía pretenden ingresar en la enseñanza superior;

2. Insatisfacción de los capitales aplicados en este grado de enseñanza, aunque constituya un estímulo a la reorientación de tales capitales, sea para otras actividades, sea para regresar a la enseñanza secundaria, como parece que está ocurriendo en alguna medida en las grandes ciudades, donde el cierre voluntario de colegios religiosos creó en los sectores de altas rentas una demanda de enseñanza privada secundaria;
3. Desempleo de una parte de la fuerza de trabajo docente, ubicada en las entidades destinadas a la enseñanza superior o su desplazamiento a otras áreas de actividad.

Empero estos problemas pueden ser controlados o pueden existir sin dañar la legitimidad del régimen. Aunque la demanda por la enseñanza superior sea grande, existe consenso en la sociedad y entre los postulantes a las plazas, sobre qué exigencias mínimas deben existir para el ingreso a la enseñanza superior.<sup>20</sup> Fue suficiente la introducción de estos criterios mínimos para reducir enormemente el ingreso, haciendo excesivo el número de vacantes existentes. Nos vemos así en la situación inversa a la de 1968. No tenemos "excedentes" de aprobados en el examen de ingreso, sino un "excedente" de plazas que no se llena debido al bajo nivel de los postulantes. El problema dejó de ser de la política del Estado para convertirse en un problema de los que desean ingresar a la Universidad, de los que desean vender servicios educativos de nivel superior y de los docentes que venden su fuerza de trabajo a unidades de enseñanza poco buscadas por aquellos que lograron ser aprobados en un examen de ingreso con exigencias mínimas; se eliminan, de esta forma, unidades de enseñanza de la peor calidad, así como postulantes menos preparados. El mecanismo clásico de discriminación social reaparece y asume su lugar tradicional; resurge la esperanza de ver al diploma recuperar su valor simbólico.

En este marco, el movimiento estudiantil difícilmente logrará canalizar las insatisfacciones de la clase media, como ocurrió en 1968. En función del gran número de diplomados, los salarios cayeron y los que ya poseen el grado, ven con buenos ojos la contención de las matrículas, para impedir que la competencia en el mercado de trabajo contribuya a un mayor deterioro salarial. La apertura política permitió al Estado dejar de pagar para eludir la crítica: no solamente puede dejar de promover la expansión de la enseñanza superior sin arriesgar legitimidad; puede también dejar de controlar a los

---

<sup>20</sup>En el examen de ingreso de 1980 se reintrodujo la eliminación para los candidatos que no obtuvieran el 25% de aciertos en las cuestiones consideradas de carácter general y 30% en aquellas específicas, o sea importantes para el área de estudios elegida en la escuela superior.

intelectuales críticos a través de su absorción en la burocracia. Paradójicamente, la apertura significa reducción de oportunidades ocupacionales para especialistas de oposición en la burocracia del Estado. Las nuevas reglas del régimen los deja libres para criticar, pero ellos son los primeros en ser lanzados al desempleo. El regreso a la democracia representativa y al pluralismo partidario, aliado a la oferta avasalladora de fuerza de trabajo con instrucción superior, hizo también recrudescer el regateo político en relación a los cargos de la burocracia estatal, aun en las áreas técnicas de su "sector moderno", exigiéndose ahora de los candidatos un nivel de escolaridad más elevado. El espacio abierto a la participación política, la reducción de los requisitos formales para el ascenso en la carrera universitaria determinada por el propio Estado, entre otros factores, contribuyen a que también la contención de la expansión del posgrado encuentre menos resistencia, excepto entre los interesados en los empleos creados por su multiplicación y en el prestigio académico proporcionado a los miembros de sus cuerpos docentes.

Todo esto nos lleva a pensar que, en verdad, la redefinición política del régimen y su necesidad de atender a nuevas solicitudes de la vida económica restaron a la política educacional parte de su fuerza como instrumento relevante en su estrategia de legitimación. En la medida en que la industria exige la expansión del mercado interno, la nueva política salarial aparece como un instrumento mucho más rápido y eficiente de obtención o ampliación de las bases sociales del régimen que la expansión de la 'enseñanza superior; la acompañan de manera coherente, en un régimen que se redefine reforzando el papel del juego electoral, cuyas reglas establece a su favor, pero que necesariamente reconsidera a las clases populares en la contabilidad del tablero político, el desplazamiento del énfasis de la enseñanza superior hacia la enseñanza elemental.

A través de tal énfasis se busca, una vez más, solución a problemas sociales de gran envergadura y contribución para la solución de cuestiones económicas, y hasta legitimidad para el poder: el nuevo énfasis puesto sobre la educación rural puede ser evocado como ejemplo privilegiado. Se procura, a través de ella, ante la magnitud de los problemas urbanos surgidos en estos quince años de profundización de la miseria de las clases populares, contener la migración rural-urbana, atendiendo, al mismo tiempo, a las líneas de la política agraria de apoyo al pequeño productor, trazadas por el Banco Mundial. En este cuadro, pierden sentido también estrategias como la ligada al Movimiento Brasileño de Alfabetización (MOBRAL), creado en función del Acta Institucional Cinco (y también

la política de la enseñanza superior de los años setenta); las funciones principales cumplidas por el MOBRAL (de busca de bases de legitimación para el régimen y de redistribución de recursos en el interior del país) pueden ser hoy cubiertas por mecanismos posiblemente menos onerosos. No se trata ya de enfatizar la educación en el sentido estricto, a través del aparato escolar o de sistemas paralelos a él, sino de encontrar nuevas formas de actuación capaces de garantizar, en forma más sutil, la dominación de clase y de contraponerse a los espacios donde predomina la hegemonía político-cultural de las clases dominadas, conquistados en la última década a pesar de los mecanismos represivos y educativos accionados por el gobierno para impedirlo. Para esto, es necesario encontrar otros instrumentos: el gobierno brasileño, en la reformulación de su política educativa, está en busca de nuevas formas de actuar capaces de absorber los métodos utilizados por las clases populares en su movilización, a lo largo de los últimos quince años.

[Traducción de Assunta Helena Sicoli.]