

Aviso Legal

Artículo de divulgación

- Título de la obra: Las políticas de diversificación y diferenciación de la educación superior en el Brasil: alteraciones en el Sistema y en las Universidades Pública
- Autor: Mendes Catani, Afrânio y Ferreira de Oliveira, João
- Forma sugerida de citar: Mendes, A. & Ferreira, J. (2000). Las políticas de diversificación y diferenciación de la educación superior en el Brasil: alteraciones en el Sistema y en las Universidades Pública. *Cuadernos Americanos*, 6(84), 77-94.
- Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*
- Datos de la revista: *Cuadernos Americanos*
- ISSN: 0185-156X
- Nueva Época, año XIV, núm. 84, (noviembre-diciembre de 2000).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Compartir igual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0 Internacional).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México.
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510,
Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>
Correo electrónico: betan@unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- ✓ Adaptar: remezclar, transformar y construir a partir del material.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Compartir igual: si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

Las políticas de diversificación y diferenciación de la educación superior en el Brasil: alteraciones en el Sistema y en las Universidades Públicas

Por Afrânio MENDES CATANI

Facultad de Educación de la Universidad de São Paulo

y João FERREIRA DE OLIVEIRA

Facultad de Educación de la Universidad Federal de Goiás

DESDE EL PRIMER MANDATO del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) se han implementado una serie de políticas y de medidas “cotidianas” que configuran ya una reestructuración de la educación superior en el Brasil. Esta redefinición incluye especialmente un “nuevo” patrón de modernización y de gestión para el campo universitario, inscrito en el nuevo paradigma de producción capitalista y en la reforma de la administración pública del Estado.

En este proceso se pone en discusión el concepto de universidad¹ y, especialmente, la naturaleza y la importancia social de las universidades públicas, en particular de las federales. Más allá de eso, el gobierno viene promoviendo y emprendiendo acciones que hacen la enseñanza superior brasileña cada vez más variada, flexible y competitiva, según la lógica del mercado, aunque controlada y evaluada por el Estado.

Ocurre, sin embargo, que esa iniciativa gubernamental tiende a volver a la enseñanza superior aún más heterogénea y desigual, en contraposición a la construcción de un modelo *unificado* y equilibrado que se perseguía a través de la indisociabilidad entre enseñanza, investigación y extensión y que, históricamente, venía buscando constituirse como un sistema nacional más integrado, homogéneo, convergente y armónico con el desarrollo económico y social del país.

¹ Véase “*Um reavalia o conceito de universidade*”, *Folha de S. Paulo*, Cotidiano, 21/x/1996, p. 10.

Este texto intenta investigar los presupuestos básicos de esa reforma de la enseñanza superior, enfatizando el caso de las universidades federales. Se intenta también poner en evidencia las principales políticas y medidas gubernamentales que están reconstituyendo la organización actual y redefiniendo las finalidades del sistema. En ese recorrido, se apuntan asimismo los desajustes de esas políticas de diversificación y diferenciación, particularmente para las universidades públicas.

*La diversificación y diferenciación institucional:
el ideario de la flexibilidad, la competitividad y la evaluación*

EN los últimos años, aquello que parecía disperso y desarticulado asumió, claramente, la forma de un amplio proceso de diversificación y diferenciación del sistema de educación superior en el Brasil. Esa iniciativa se volvió más visible al final del primer mandato de Fernando Henrique Cardoso, como resultado de un diagnóstico producido por el gobierno² que incluía como problemas principales: *a)* el agotamiento del modelo único basado en la indisolubilidad enseñanza-investigación-extensión; *b)* el tamaño del sistema, demasiado modesto para las dimensiones y necesidades del país; *c)* la inadecuación del proceso de acreditación de nuevas instituciones, lo que generó un sistema sin competencia y de baja calidad; *d)* la falta de un sistema amplio de evaluación de la enseñanza de grado; *e)* el desafío de modernizar la enseñanza de grado; *f)* la ineficiencia en el uso de los recursos públicos en la parte federal del sistema.

Ante estos problemas, el gobierno trató de definir y estimular la *expansión y la diversificación institucional del sistema*, así como la *integración de los diferentes procedimientos de evaluación*, acreditación y reacreditación, buscando producir un sistema basado en la *flexibilidad, la competitividad y la evaluación*.

La cuestión de la expansión del sistema comenzó a cobrar importancia en 1997. En ese año, el MEC anunciaba que debería *liberalizar la enseñanza superior*,³ al mismo tiempo que, "contradic-

² Véase el artículo "A agenda positiva do ensino superior", de Paulo Renato Sousa (*O Estado de S. Paulo*, 23/xi/1998, p. A-2), así como el documento "Uma nova política para o ensino superior brasileiro: subsídios para discussão", Brasília, MEC, dic./1996, 63 págs.

³ Véase el artículo "Governo quer liberalizar ensino superior", *Folha de S. Paulo*, Cotidiano, 31/xiii/1997, p. 1.

toriamente”, quería alterar las formas de control y evaluación, lo que terminó ocurriendo después a través de la implementación de mecanismos de centralización de ese proceso, sobre todo a través de la creación del Examen Nacional de Cursos (*Provão*) y de la redefinición de las bases de la acreditación de las instituciones. En aquel momento, el gobierno entendía que era necesario “crear nuevos cursos universitarios” y permitir “la apertura de más vacantes en los cursos de grado de las instituciones privadas”, objetivos que fueron plenamente alcanzados, según constata el Censo de la Enseñanza Superior 1998, cuando se verificó que las matrículas en el sector privilegiado habían superado el porcentaje de 60%.⁴ Ese creciente dominio de las instituciones particulares se está produciendo, en buena medida, porque la enseñanza superior ya es considerada uno de los negocios más lucrativos del país, como lo revela la rápida expansión del mercado educativo brasileño. “Mientras entre 1991 y 1997 el PIB creció 22.6%, los servicios educativos aumentaron 24.5% en la enseñanza media y 24.2% en la enseñanza superior, representando ya 1% del PIB”.⁵ No es casual que la mayor “universidad” del país en cantidad de alumnos de grado, la Universidad Paulista (UNIP), que tiene cerca de 53 mil alumnos, sea una IES privada.⁶ Y no parece haber ninguna intención política de revertir ese proceso de privatización. Por el contrario, el propio ministro de educación entiende que, “queramos o no [...] el cobro de mensualidades o anualidades estará en la agenda de los próximos años”⁷ en el caso de las universidades federales.

La expansión de la enseñanza superior, según Paulo Renato Sousa, debería producirse a través de “varios tipos de universidad” y de otras formas institucionales⁸ que gozaran de autonomía para dedicarse exclusivamente a la enseñanza, pudiendo crear cursos y ampliar sus vacantes. Según el ministro, ese esquema es fundamental para ampliar la libertad de crecimiento de la oferta de vacantes, ya que, al fin y al cabo, “la universidad es un mito” que “está restringiendo la expansión de la oferta” en el Brasil y que,

⁴ “Si se mantienen las actuales tasas de crecimiento, la privatización de la enseñanza superior brasileña deberá intensificarse en los próximos años” (véase “Particulares dominam ensino superior”, *Folha de S. Paulo*, Cotidiano, 26/vi/1999, p. 4)

⁵ Véase “Educação virou negócio”, *Informa UNIS*, junio/julio de 1999, p. 14

⁶ Véase “O dono do ensino”, *Veja*, Educação, 1/ix/1999, pp. 91-98

⁷ Véase “Ensino pago pode estar nos planos do MEC”, *O Estado de S. Paulo*, 25/vi/1998, p. A-9.

⁸ Véase el artículo “A agenda positiva do ensino superior”, ya citado.

por lo tanto, debe superarse, dado que sería posible “expandir con calidad” la educación fuera de esa institución. En ese sentido, como resultado de la flexibilización del sistema promovida por la LDB, los llamados *centros universitarios*, creados como un nuevo tipo de institución volcado a la enseñanza “de excelencia”, deberían asumir esa tarea. También se diseñaron otras formas institucionales (facultades integradas, facultades e institutos superiores o escuelas superiores) que podrían contribuir a la expansión de la enseñanza superior, reglamentadas por el Decreto núm. 2.306/97.

Esa formulación del MEC explicita, por lo tanto, una posición contraria al modelo unificado de universidad basado en el principio de la indisociabilidad de enseñanza, investigación y extensión, previsto en el art. 207 de la Constitución Federal de 1988⁹ y que Castro considera un “mito” y una “burrada”.¹⁰ Para Paulo Renato Sousa, “esas tres áreas de actuación deberían ser integradas en un sistema con diversos tipos de institución, contribuyendo a la constitución de un *sistema diferenciado*.”¹¹

Desde el inicio del proceso de diversificación y diferenciación de la educación superior como principios orientadores de la actual reforma, había una fuerte convicción, por parte del gobierno, de que la carrera de las instituciones privadas para volverse universidades debería frenarse mediante la oferta de ventajas comparativas en términos de autonomía para la oferta de enseñanza. Esa posición es corroborada por Castro, cuando afirma que “deben concentrarse los recursos en aquéllos que demuestran reales inclinaciones o promesas, en lugar de dispersarlos sin fundamento”,¹² y por el ex rector de la UNICAMP y ex presidente del Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas (CRUB), José Martins Filho, cuando entiende que la investigación avanzada es “un atributo a ser mantenido sólo en la élite de las instituciones dedicadas

⁹ En la nueva legislación, la universidad pasa a ser una institución caracterizada, sobre todo, por la producción intelectual institucionalizada, o sea, por la excelencia de la investigación, mientras que los centros universitarios se caracterizan por la necesidad de mantener una “enseñanza de excelencia”. Los demás formatos institucionales están volcados exclusivamente hacia la enseñanza. La universidad de campo pasa a convivir con la universidad especializada, como es el caso de la Universidad Federal de São Paulo (UNIFESP), antigua Escuela Paulista de Medicina.

¹⁰ Claudio Moura Castro. “Asneiras sobre o ensino”, *Veja*. Ponto de Vista, 11/viii/1999.

¹¹ Véase artículo “A agenda positiva do ensino superior”, ya citado.

¹² Claudio Moura Castro. “Uma herética separação entre ensino e pesquisa”, *Veja*. Ensaio, 4/vii/1997, p. 142.

a la enseñanza superior".¹³ Esas posiciones están en consonancia con el "programa del Banco Mundial", que "apunta a financiar centros de excelencia en investigación científica".¹⁴

Más allá de eso, el Censo de la Enseñanza Superior 1998 registra también algunas *tendencias*, y al mismo tiempo algunas medidas para la diversificación del sistema, que apuntan a expandirlo y a enfrentar el "desafío de la masificación de la enseñanza superior en el Brasil".¹⁵ Son ellas: *a)* creación de centros universitarios, con autonomía para el desarrollo de actividades en el área de enseñanza y formación profesional; *b)* reglamentación de los llamados cursos secuenciales, esto es, cursos superiores de corta duración volcados hacia una formación profesional específica o hacia la complementación de estudios, como "alternativa al acceso de la sociedad a la enseñanza de tercer grado"; *c)* flexibilización curricular que incentive el desarrollo de proyectos pedagógicos más específicos, procurando atender a los intereses regionales, combatir la deserción, aumentar la participación de los sectores que integran la formación y ampliar las posibilidades del alumno de definir su currículum, además de adecuar los cursos a las demandas del mercado de trabajo; *d)* lanzamiento del Examen Nacional de Enseñanza Media (ENEM), con la finalidad de diversificar el proceso de acceso, ofreciendo alternativas de asociación o sustitución del vestibular.

En la óptica del MEC, los resultados en materia de expansión del sistema ya son bastante expresivos, aunque según el Plan Nacional de Educación (PNE), elaborado por el gobierno, "el objetivo es hacer que el país pueda atender al 30% de la población"¹⁶ en la franja etaria de los 18 a los 24 años hacia el año 2008.¹⁷ Según el Censo de la Enseñanza Superior 1998, el sistema contaba con 973 IES, de las cuales 153 (15.7%) eran universidades, 93 (9.6%) eran Facultades Integradas y Centros Universitarios y 727 (74.7%)

¹³ Véase "Governo quer liberalizar ensino superior", ya citado.

¹⁴ Véase *Folha de S. Paulo*, Cotidiano, 3/iv/1999.

¹⁵ Véase *Diversificação surge como alternativa*. En: www.inep.gov.br/noticias/news (INEP/Notícias, 13/iv/1999)

¹⁶ Ese porcentaje fue ampliado a 40% en el Parecer Sustitutivo del Informante, Diputado Nelson Marchezam, a los PLS núm. 4.155/98 y 4.173/98, que se refieren al Plan Nacional de Educación.

¹⁷ Véase "Faltam vagas no ensino superior" En: www.inep.gov.br/noticias/news, 26/iii/1998.

eran establecimientos aislados. La mayoría de las IES se concentran en las regiones Sur y Sudeste. Además, el Censo registra que

en los últimos cuatro años, la matrícula de grado presentó una tasa de expansión anual de 7% en promedio. En 1998, el aumento alcanzó el 9%. Con eso, el número total de alumnos en cursos de grado saltó de 1 945 000 en 1997 a 2 125 000 en 1998. Incluyendo los cursos de extensión, los secuenciales y los de posgrado (especialización, maestría y doctorado), el número total de alumnos en la enseñanza superior subió a 2.7 millones. La mayoría de los alumnos de los cursos de grado está en las instituciones privadas (1 321 229 = 62%), siguiéndoles las públicas federales (408 640 = 19.5%), las estatales (247 934 = 13.5%) y las municipales (121 155 = 5%). Para darse una idea de la velocidad de esta expansión, basta observar que el porcentaje de 9% es prácticamente igual al total alcanzado por el sistema en toda la década de los ochenta, cuando la enseñanza superior vivió un largo periodo de estancamiento. Sólo en los últimos años, el número de alumnos matriculados aumentó 28%, muy por encima del crecimiento alcanzado en 14 años, en el periodo de 1980 a 1994, que fue de 20.6%. De 1994 hasta acá, el número de alumnos subió 36.1% en las instituciones privadas, muy por encima del crecimiento verificado en la red pública.¹⁸

En ésta, el crecimiento fue de 12.4% en las federales, 18.5% en las estatales y 27.6% en las municipales.¹⁹

Actualmente, la enseñanza superior convive con dos configuraciones institucionales. La primera, fruto de la legislación anterior al primer gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), divide a las IES en tres grupos: a) universidades; b) federaciones de escuelas y facultades integradas; c) establecimientos aislados. Esas instituciones presentan funciones diferenciadas y pueden ser públicas o privadas. En el primer caso, son básicamente dependientes, financiera y administrativamente, de la Unión (IES federales), de los estados (IES estatales) o de los municipios (IES municipales). La otra configuración, resultante de la nueva LDB (Ley núm. 9 394/96) y de la legislación complementaria, especialmente

¹⁸ Otra tendencia de la enseñanza superior brasileña, más reciente, es la del crecimiento del número de universitarios en el interior del Brasil, registrada por el Censo de la Enseñanza Superior de 1998. El total de matrículas en el interior ya es mayor que en las capitales. A ese respecto véase también "A aula longe de casa", *Vêja*, Educação, 22/IX/1999.

¹⁹ Estos datos constan en el Censo de la Enseñanza Superior 1998 y en la síntesis titulada "Ensino Superior mantém tendência de crescimento e diversificação", en www.inep.gov.br/noticias/news (INEP/Notícias, 25/vi/1999).

del Decreto núm. 2 306/97, está volviendo al sistema todavía más heterogéneo y diversificado. Como vimos anteriormente, en la organización académica encontramos las siguientes IES: universidades, centros universitarios, facultades integradas, facultades e institutos o escuelas superiores. Con esta modificación, en cambio, el Censo de la Enseñanza Superior 1998 dividió a las IES en: *a*) universidades; *b*) facultades integradas y centros universitarios; *c*) establecimientos aislados.

A pesar de los principios de diversificación y diferenciación del sistema, la evaluación cobró una enorme importancia como forma de control y de definición de políticas de estímulo a la expansión competitiva de la enseñanza superior. En este sentido, debe destacarse la introducción de la acreditación periódica de las instituciones y la creación del Examen Nacional de Cursos (ENC), conocido como *Provão*.²⁰ Para el ministro de educación, esas medidas tienden sobre todo a padronizar las condiciones de oferta de los cursos de grado y, al mismo tiempo, a estimular la competencia, modernizar la enseñanza de grado y mejorar la calidad. "En realidad, lo que se requiere del sistema es algo tan diversificado que sólo puede ser alcanzado por un conjunto de políticas coherentes y articuladas".²¹

Como resultado de esos nuevos procesos centralizados de evaluación, especialmente del *Provão*, ha sido común la publicación de *rankings* de las universidades,²² la amenaza de cierre de cursos²³ o la promesa de reacreditación automática para los cursos que obtuvieran *A* y *B* en los tres últimos *provões*.²⁴ Como se ve, esos resultados coinciden con la idea de que el sistema educativo debe ser competitivo, y de que para eso es necesario instituir un sistema de premios y castigos, ya que semejante sistema operaría

²⁰ Los censos de la enseñanza superior también se están convirtiendo en instrumentos fundamentales en este proceso de ampliación de las informaciones gerenciales y de control de las instituciones.

²¹ Véase "A agenda positiva do ensino superior", ya citado.

²² Véase, por ejemplo, "O ranking das universidades no provão-98", publicado por el Projeto Aprendiz y disponible en la dirección www.uol.com.br/aprendiz/dicas/dicassem-tabela.html.

²³ Ha sido común, en ocasión de la publicación de los resultados del *Provão*, la amenaza de cierres de cursos. Ejemplo de eso fue el artículo de la *Folha de S. Paulo*, Cotidiano, 13/v/1999, p. 4, titulado "101 cursos podem ser descredenciados", donde predomina la concepción de que "el examen hace un análisis del 'producto final' --el alumno".

²⁴ Véase *Folha de S. Paulo*, Cotidiano, 30/vi/1999.

en el sentido de promover la eficiencia, el desempeño y la productividad.

Otro aspecto que debe ser considerado en este proceso de reconfiguración del sistema de evaluación de la enseñanza superior es, precisamente, el volumen de informaciones que el MEC viene acumulando sobre cada IES, y especialmente sobre aquellas que él mantiene. Esas informaciones provienen, sobre todo, del *Provão*, de los mecanismos de acreditación y reacreditación, de la Gratificación de Estímulo a la Docencia (GED), del Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB), del Censo de la Educación Superior y, en el caso de las federales, de los sistemas de acompañamiento y control del personal y de los gastos. Como resultado de todo esto, el ministerio ya está creando un “banco de informaciones de la enseñanza superior”,²⁵ con el propósito de constituir un “sistema unificado de informaciones educativas”,²⁶ Parece evidente, por lo tanto, que todo ese control tiene por finalidad establecer patrones de evaluación y comparación que incentiven la competencia en el sistema, especialmente la financiera, y permita alcanzar las metas de desempeño establecidas por el propio gobierno.²⁷

Aun así, ya hay quien asegura que “la enseñanza superior crece sin control en el país” y que hay claras “señales de deterioro”, verificadas por las Comisiones de investigación del propio MEC.²⁸ Se cuestiona, por lo tanto, si el proceso de aceleración de la oferta de vacantes y de las matrículas en la enseñanza superior no estaría produciendo una “trampa social”, ya que tendremos un sistema diversificado y, al mismo tiempo, diferenciado en términos de calidad. Eso, sin embargo, no parece constituir una preocupación para los gestores del sistema de enseñanza superior en el Brasil, que aparentemente asumen la diferencia, la distinción y la desigualdad como principios de organización y metas a ser alcanzadas. Además de lo anterior parecen rechazar la pertinencia de la “universidad pública como bien social”, al servicio del bien co-

²⁵ Véase *Folha de S. Paulo*, Cotidiano, 3/viii/1999.

²⁶ En el caso de la educación, en general, el MEC viene desarrollando un “Sistema Integrado de Informaciones Educativas”, concebido como unas “bases para una enseñanza de calidad”. Véase MEC. *Bases para um ensino de qualidade*. Brasília, INEP, 1998, 38 págs

²⁷ La idea del “Contrato de Desarrollo Institucional”, prevista en el anteproyecto de ley de autonomía de las universidades federales, va exactamente en esta dirección.

²⁸ Véase *Folha de S. Paulo*, Cotidiano, 27/iv/1999, p. 4.

mún, y la responsabilidad del Estado en relación con su financiamiento.²⁹

*La intensificación del proceso de diversificación
y diferenciación en las universidades federales*

EN el caso de las universidades federales, la iniciativa en favor de la diversificación y la diferenciación parte de la idea de que “esas instituciones son ineficientes en el uso de los recursos públicos”, lo que coincide con la orientación del Banco Mundial, que implica *reducir, gradualmente, la aplicación de recursos públicos para el financiamiento de la educación superior*. La crítica del gobierno se hace acompañar de una creciente limitación de recursos para el mantenimiento y el desarrollo de las universidades federales, lo que ha interferido directamente en la configuración de las identidades institucionales y en los respectivos proyectos de desarrollo.

Eso ocurre porque las universidades se ven, cada vez más, forzadas a obtener recursos alternativos para el mantenimiento y la expansión institucional, a aumentar la productividad institucional y la de sus docentes, a adecuar los cursos y las carreras profesionales a las demandas específicas y a las necesidades del mercado de trabajo, a crear tecnologías más productivas y competitivas para las empresas y a contribuir a la resolución de problemas sociales y al desarrollo local y regional.

A partir de los principales documentos del gobierno,³⁰ es posible inferir lo que se espera de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (IFES), especialmente de las pequeñas y medianas. En general, frente a los objetivos de la diversificación, se entiende que cada institución debe repensarse y redefinirse (Catani & Oliveira 1999c). Entre otros aspectos, para el gobierno estas instituciones deberían: *a)* definir su naturaleza e identidad fundamental en el escenario académico, así como su misión básica, sus vocaciones reales y sus potencialidades específicas; *b)* contribuir decisivamente al desarrollo económico de la comunidad donde se

²⁹ A ese respecto, consúltese el documento “Acuerdo de Santiago”, firmado por los Dirigentes de Universidades Públicas de Chile el 5/viii/1999

³⁰ Nos estamos refiriendo, especialmente, al documento “Uma nova política para o ensino superior brasileiro: subsídios para discussão”, presentado por el MEC a los rectores de las universidades federales en diciembre de 1996, así como a la PEC 370/A (1996) y al anteproyecto de ley que regula la autonomía en las universidades federales (1999)

insertan; *c*) expandir las vacantes, sobre todo en el periodo nocturno, sin ampliar el cuerpo docente y técnico-administrativo, tendiendo a aumentar la relación alumno/profesor; *d*) optimizar el uso de las instalaciones físicas y de los equipamientos, así como el de las habilidades docentes; *e*) aumentar las tasas de aprobación y disminuir la deserción; *f*) reducir los recursos destinados a residencia estudiantil, restaurantes, becas y subsidios; *g*) flexibilizar la enseñanza, los cursos, los *currícula* y los programas de estudio, adecuándolos a las necesidades del mercado de trabajo; *h*) ampliar la oferta y la prestación de servicios de extensión; *i*) perfeccionar los mecanismos de evaluación; *j*) mejorar la gestión, racionalizar el uso de los recursos y estimular la productividad; *k*) buscar alternativas de financiamiento; *l*) flexibilizar la política de personal docente y técnico-administrativo; *m*) calificar y profesionalizar a docentes y empleados; *n*) integrar, efectivamente, el grado y el posgrado; *o*) aumentar la producción tecnológica y optimizar la capacidad científica instalada.

Esos objetivos y la eficiencia en el uso de los recursos públicos en las instituciones federales sólo serán alcanzados, según el ministro de educación, con "la plena autonomía universitaria", que "premiará la eficiencia y el desempeño".³¹ A partir de ahí, "los recursos pasarán a estar vinculados a la eficiencia en la gestión y al desempeño de cada institución".³²

Sin embargo, desde el primer mandato de Fernando Henrique Cardoso, el MEC viene tomando algunas medidas paralelas bastante sintomáticas para el proceso de remodelación institucional. Una de ellas consiste en el empeño en *forzar el aumento de vacantes* en las universidades federales, pues el gobierno entiende que el promedio de alumnos por profesor, que es de 9 alumnos en las universidades públicas (federales y estatales) y de 16.2 en las particulares, es muy baja.³³ Cree que "el universitario de las universidades federales resulta muy caro",³⁴ siendo el gasto/año en la enseñanza superior uno de los mayores del mundo.³⁵ Esa medi-

³¹ Véase "A agenda positiva do ensino superior", ya citado; ver también "Federais: qual autonomia?". Editorial, *Folha de S. Paulo*, 26/iv/1999

³² Mientras tanto, el gobierno adoptó, en 1999, una nueva matriz de distribución de recursos presupuestarios (entre las IFES) que privilegia la enseñanza a través del número de alumnos matriculados en nivel de grado

³³ Véase "MEC vai forçar aumento de vagas". *Folha de S. Paulo*, 26/vii/1999

³⁴ Véase "À espera da reforma". *Veja*, 15/viii/1998, pp. 38-43

³⁵ Véase "Brasil gasta com educação igual países da OCDE". www.mep.gov.br/noticias/news, 23/xi/1998

ción, sin embargo, no tiene en cuenta a los alumnos del posgrado y de extensión, así como tampoco considera el hecho de que la mayor parte de las IES privadas no hacen investigación.

A pesar de ello, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso quiere más vacantes en la universidad e insiste en que es necesario "optimizar la estructura existente y aumentar la oferta" sin necesidad de liberar los cargos indispensables para realizar concursos públicos que permitan la contratación de profesores y funcionarios.³⁶ Los dirigentes de las universidades federales, empero, afirman que la capacidad de expansión de las vacantes en las instituciones ha alcanzado su límite, aunque asumieron un compromiso público para aumentarlas³⁷ en caso de que el gobierno se comprometa "con la calidad de la enseñanza en las IFES", incluyendo la modernización de las bibliotecas, los laboratorios y los hospitales, el aumento de las becas de posgrado para acompañar el aumento de las matriculas en maestrías y doctorados y la creación de fondos para la recuperación y ampliación de las instalaciones físicas, para la modernización gerencial y para el uso de nuevas tecnologías. Mientras tanto, crece en las universidades federales el número de profesores sustitutos, con contratos precarios y con menor calificación, que son pagados con los fondos destinados a los gastos ordinarios o con recursos propios.

Otra medida muy significativa en este proceso de remodelación de las identidades institucionales fue la adopción, al final del primer semestre de 1999, de nuevas matrices de financiamiento para las universidades federales, "de acuerdo con su desempeño en los servicios prestados a la sociedad".³⁸ Puede observarse que, en el caso de las IFES, el MEC eligió como prioridad la enseñanza de grado, entendiendo que éste ha sido "el primo pobre de las universidades" y que, por eso, carece de una política de inversión y modernización del ministerio.³⁹ La idea de esa política es conseguir

³⁶ Véase "FHC quer mais vagas na universidade", *O Popular* (Goiânia), 21/iv/1998.

³⁷ Consúltese el "Protocolo para expansão do sistema público federal de ensino superior" firmado por las 52 IFES el 15/xii/1998. Ese protocolo está disponible en la dirección www.prg.ufpb.br/forgrad/andifes2.html

³⁸ Véase, al respecto, Paulo Renato Sousa, "Universidades que dão o exemplo", *Folha de S. Paulo*, 20/vii/1999, p. 3.

³⁹ En este sentido, véase el artículo "Gradação é o primo pobre das universidades", *O Popular*, 8/iii/1998, así como el documento MEC núm. 469/97, que crea el Programa de Modernización y Calificación de la Enseñanza Superior. A fines de 1999 la prensa divulgó que el MEC había acabado de firmar "un convenio para la adquisición de

que los profesores “ganen lo mismo que si trabajaran en investigación”, intención que se concretó con la creación de la Gratificación de Estímulo a la Docencia (Ley núm. 9 678/98), que valora más la enseñanza (hora/aula) en el proceso de evaluación del desempeño.⁴⁰

Toda esta remodelación de las IES sostenidas por el poder público federal puede observarse a través de un proceso “cotidiano” de metamorfosis de las IFES, mediante cambios que se están dando, principalmente, en los patrones de gestión y de financiamiento, en el trabajo académico, en los mecanismos de evaluación y en las reformas de los *currícula* de los cursos de grado. Lo más grave es que esas transformaciones ya configuran un nuevo modo de pensar el trabajo académico y la universidad, alejado de los parámetros históricos de esa forma de trabajo y del papel de esa institución, como podemos verificar cuando leemos que un profesor de una universidad federal afirma: “Tenemos que perfeccionar la universidad en cuestiones populares, regionales. Con eso, estaremos formando mejores profesionales, podremos vender servicios, atender los intereses de la industria y de la población e incluso, por último, lucrar y reinvertir”.⁴¹

*Las universidades federales en la reforma del Estado:
la “autonomía” controlada por el Estado y por el mercado*

EN el corazón de este proceso de diversificación y diferenciación de las IFES (Instituciones Federales de Enseñanza Superior) se encuentra todavía la proposición del Ministerio de Administración y Reforma del Estado (MARE)⁴² de transformar a las universidades

equipos de laboratorio para 110 IES, por valor de R\$ 15 millones” Los equipos debían llegar a los establecimientos antes del final del primer semestre del 2000. Según el Ministerio, ese programa prevé una inversión total de R\$ 490 millones, con financiamiento internacional. “Las instituciones beneficiadas por el programa fueron clasificadas de acuerdo con el número de alumnos en los cursos de grado y de posgrado y con el nivel de las investigaciones desarrolladas. Cada institución presentó un proyecto dentro del límite de recursos estipulado por el MEC”. “MEC faz convênio para universidades”. *Folha de S Paulo*, 30/xii/1999

⁴⁰ Es necesario recordar, también, que en el proceso de remodelación de las IFES tuvo un importante papel la redefinición de la forma de elección de los dirigentes y de la composición de los órganos colegiados (Ley núm. 9 192/95), que reduce las listas de candidatos a tres nombres y aumenta el peso de los docentes en el proceso decisorio. Sobre la GED, véase Catani & Oliveira 1999a

⁴¹ “Cientistas já trabalham no centro”. *Folha de S Paulo*, 3/iv/1999

⁴² En la reforma ministerial promovida por el gobierno de FHC, en su segundo man-

federales en *organizaciones sociales*, regidas por un *contrato de gestión*. Esa formulación armoniza con la idea de que hay un espacio creciente entre el Estado y el mercado: “lo público no-estatal” (Bresser Pereira & Grau 1999). Según el gobierno, ese espacio sería el más adecuado para la producción de servicios sociales no estatales, tales como la educación y la salud. El Estado, en su proceso de reestructuración, debería promover la ampliación del espacio público no-estatal, llamado también tercer sector, a través del financiamiento limitado-parcial de las organizaciones sociales y de la adopción de una gestión empresarial. Los servicios serían organizados de forma competitiva, “con financiamiento en parte del Estado y en parte directamente del sector privado en forma de contribuciones o pagos por servicios prestados” (p. 35).

Esa forma de organización de la “propiedad pública” en “cuasi mercados” y de gestión gerencial de la administración pública promovería la eficiencia y la competitividad “requerida”, ya que buscaría “naturalmente” atender a las necesidades y demandas de los diferentes clientes. Se supone que, estimulando la competencia en ese espacio situado “entre la provisión y la producción”, se ampliarían las posibilidades de elección de los usuarios, lo que permitiría conquistar una mayor eficiencia productiva (Bresser Pereira & Grau 1999; Morales 1999).

En ese planteo gubernamental, las universidades federales forman parte del sector de los *servicios no exclusivos o competitivos del Estado* (Bresser Pereira 1999). Estos servicios “son aquellos que, aunque no involucrando poder de Estado, el Estado ejecuta y/o subsidia”, ya que no pueden “ser adecuadamente recompensados en el mercado por medio del cobro de servicios” (p. 41). Si pudieran serlo, la privatización se volvería una alternativa: “La privatización es una alternativa adecuada cuando la institución puede generar todas sus rentas de la venta de sus productos y servicios, y el mercado está en condiciones de asumir la coordinación de sus actividades” (p. 45).

Las universidades, por lo tanto, así como todas las instituciones que prestan servicios sociales o científicos, son concebidas como espacios privilegiados para la creación de la propiedad pública no-estatal. Por esa razón, las universidades serían controladas

dato, el MARE dejó de existir. Sin embargo, se observa que las formulaciones propuestas, sobre todo por el entonces ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, continúan orientando las medidas y las acciones que vienen siendo implementadas

de forma mixta por el mercado y por el Estado, sobre todo a través del cobro y de la evaluación de los servicios prestados. Además del control ejercido directamente por el mercado, las universidades serían controladas gerencialmente por el Estado a través de “nuevos” procedimientos burocráticos, de los resultados y de la competición administrada (Bresser Pereira & Grau 1999: 24).

Así, como parte fundamental de ese esquema gerencial de control, sería celebrado un *contrato de gestión* con el poder público, para sancionar la transformación “voluntaria” de las universidades en organizaciones sociales (p. 46). Ese contrato entre el Estado y las universidades federales garantizaría, como contrapartida, la “concesión de autonomía financiera y administrativa”. Es evidente que en esta formulación la “autonomía” es negociada caso por caso a partir, sobre todo, del establecimiento de metas y obligaciones que la organización social asume frente al poder público para la obtención de parte de los recursos que necesita para su mantenimiento y expansión.

Como se ve, la propuesta de reformulación de las universidades federales implica una pseudoautonomía,⁴³ o mejor, una autonomía controlada por el Estado y por el mercado. En realidad, esta propuesta se inscribe dentro del proceso de achicamiento del Estado y, por lo tanto, de limitación de los fondos destinados al financiamiento de las políticas públicas. Se inscribe también, como muestran Silva Jr. & Sguissardi (1999), en un marco de subordinación de la esfera educativa a la económica, de restricción de la esfera pública y ampliación de la privada, y en un creciente proceso de mercantilización de la educación superior. Para esos autores, la identificación de la supuesta existencia de otros espacios intermedios entre lo público y lo privado —lo semipúblico o semiprivado—, que provoca la impresión de la emergencia real de tales espacios, es de fondo ideológico liberal. Se trata, en verdad, de la redefinición de lo público y de lo privado frente a la necesidad estructural de expansión del propio capital (pp. 81 y 120).

La “autonomía” propuesta se vincula claramente con la profundización de la transformación de la naturaleza de las universidades federales. Estas instituciones deberían asumir un perfil organizacional más próximo al de las empresas prestadoras de ser-

⁴³ Según la ANDIFES, el proyecto de ley del gobierno federal. “que dispone sobre la autonomía de las universidades federales”, concede una “autonomía parcial y tutelada” por medio de un contrato de desarrollo institucional (1999: 1).

vicios al mercado (organizaciones sociales), subordinándose cada vez más al sector productivo. El financiamiento diferenciado, vinculado a un sistema de evaluación del desempeño,⁴⁴ estaría en el centro de ese proceso de promoción de la diferenciación institucional. La exacerbación de la competencia interinstitucional llevaría a las universidades federales a un constante proceso de ajuste, en términos de la racionalización de las formas de gestión y de la prestación de servicios adecuados al contexto local y regional. En ese sentido, las universidades asumirían, cada vez más, una racionalidad operacional, productivista y competitiva, muy semejante a la de la empresa capitalista.

Esos posibles cambios en las identidades de las universidades federales plantean, concretamente, una serie de preguntas fundamentales y urgentes para la investigación en el área, a saber: ¿podrá esa racionalidad en vías de implementación, además de interferir en el trabajo docente, subordinar los fines de la producción académica? ¿Pueden los métodos y las técnicas para perfeccionar la gestión empresarial, especialmente en términos de la separación entre actividades-fin y actividades-medio, ser aplicados en la universidad, o tiene la universidad una racionalidad distinta a la de la empresa capitalista? ¿Puede la producción académica, volcada a la atención de los intereses de toda la sociedad, impedir la adopción de esa racionalidad empresarial? ¿Cómo pensar una universidad que tenga como objetivo la efectividad social?

Consideraciones finales

LA diversificación y la diferenciación, idealizadas y en desarrollo, se basan en la flexibilidad, la competitividad y la evaluación del sistema de enseñanza superior. Además, se inscriben dentro de una discusión más amplia, que es la del estrechamiento de las relaciones entre el sector productivo y el sistema universitario, más allá de las cuestiones referidas a la innovación tecnológica, al desarrollo regional y a la inserción del país en la competitividad internacional —uno de los objetivos del Programa Brasileño de la Calidad y la Productividad (PBQP), que busca “la integración del Brasil al movimiento mundial por la Calidad Total”.⁴⁵

⁴⁴ Véase Claudio Moura Castro. “O que dizem os testes”. *1ª* *veja*, Ponto de Vista, 5/1/2000, p. 21.

⁴⁵ Véase “Processo de melhoria continua”, disponible en www.mec.gov.br/saa/promec/pm.htm.

Según parece, la pluralidad y la diversidad de los intereses globales del capital, asociada a un proyecto neoliberal de minimización del Estado, reclaman una correspondiente diversificación y diferenciación de la educación superior en los llamados países periféricos, corroborando tesis centrales e históricas del capitalismo-liberalismo competitivo. En esa dirección, las políticas de diversificación y diferenciación en curso acentúan cuatro presupuestos fundamentales: *a)* buscan favorecer la competencia y la atención a las diferentes demandas y clientelas; *b)* intentan “naturalizar”, aún más, las diferencias individuales, instituyendo paulatinamente un sistema meritocrático donde cada uno tendrá la enseñanza superior que “pueda” tener; *c)* amplían la subordinación de la enseñanza superior al mercado, sobre todo en lo que se refiere a la formación y a la privatización de las actividades y los servicios; *d)* explicitan la forma de funcionar del sistema más que sus finalidades sociales.

¿Será ése un camino socialmente viable para la enseñanza superior brasileña? Es necesario reconocer que el país ya posee un sistema universitario muy heterogéneo, complejo, diversificado y diferenciado, sin que eso haya sido fruto de una política gubernamental “deliberada”. Es necesario recordar, también, que la universalización y la homogeneización del sistema educativo brasileño no fue alcanzada ni siquiera en la educación básica, lo que se evidencia en la falta de una educación pública consistente y sostenida con recursos públicos.

Es evidente que todo eso no exime a las universidades públicas de un amplio control social, que incluye la evaluación interna y externa. Sin embargo, es necesario garantizar que la universidad sostenida con recursos gubernamentales, en cuanto bien social al servicio del bien común, pueda contribuir al desarrollo del país como un todo, reduciendo las desigualdades regionales y haciendo a la realidad nacional más homogénea y equilibrada. En el caso de las IFES, eso implica asegurar el financiamiento público, la autonomía, la evaluación interna y externa, el mantenimiento del sistema federal y la gestión democrática

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A Aula.longe de casa, *Veja*, Educação, 22/ix/1999.
- Acuerdo de Santiago de Chile, Dirigentes de Universidades Públicas de Chile, 5/viii/1999.
- À Espera da reforma, *Veja*, 15/vii/1998, pp. 38-43.
- ANDIFES, Brasília, Ofício ANDIFES núm. 298/99, del 12/viii/1999.
- “BID reavalia o conceito de universidade”, *Folha de S. Paulo*, Cotidiano, 2/ix/1996, p. 10.
- Brasil. Decreto núm. 2.306/1997.
- “Brasil gasta com educação igual países da ocde”, www.inep.gov.br/noticias/news, 23/xi/1998.
- Brasil. Ley núm. 9.394, del 20 de diciembre de 1996. Establece las directrices y bases de la educación nacional.
- , Ley núm. 9.678, del 3 de julio de 1998. Instituye la Gratificación de Estimulo a la Docencia en el Magisterio Superior, y formula otras disposiciones.
- Bresser Pereira, Luis Carlos, “Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil”, en V. Petrucci y L. Schwarz, *Administração Pública Gerencial a reforma de 1995*, Brasília, Universidade de Brasília, ENAP, 1999, pp. 17-62.
- , & N. C. Grau, “Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal”, en Bresser Pereira y N. C. Grau, orgs., *O público não-estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999, pp. 15-48.
- Castro, Claudio Moura, “Asneiras sobre o ensino”, *Veja*, Ponto de Vista, 11/viii/1999.
- , “Uma herética separação entre ensino e pesquisa”, *Veja*, Ensaio, 4/vii/1997, p. 142.
- , “O que dizem os testes”, *Veja*, Ponto de Vista, 5/vi/2000, p. 21.
- Catani, Afrânio Mendes y João Ferreira de Oliveira, “A Gratificação de Estimulo à Docência (GED): alterações no trabalho acadêmico e no padrão de gestão das IFES”, en L. F. Dourado y A. M. Catani, orgs., *Universidade pública: política e identidade institucional*, Campinas, Oliveira, SP, Autores Associados, Goiânia, Ed. da UFG, 1999a.
- , “A reestruturação da educação superior no debate internacional: a padronização das políticas de diversificação e diferenciação”, São Paulo, 1999b, Mimeo, 17 págs.
- , “A universidade pública no Brasil: identidade e projeto institucional em questão”, en H. Trindade, org., *Universidade em ruínas na república dos professores*, Petrópolis, RJ, Vozes / Rio Grande do Sul, CIPEDS, 1999c, pp. 179-189.
- “Cientistas já trabalham no centro”, *Folha de S. Paulo*, 3/iv/1999.
- “101 Cursos podem ser descredenciados”, *Folha de S. Paulo*, Cotidiano, 13/v/1999, p. 14.
- “Diversificação surge como alternativa”, www.inep.gov.br/noticias/news (INEP / Notícias, 13/v/1999).
- “Educação virou negócio”, *InformaANDIFES*, junio/julio-1999, p. 14.

- “Ensino Superior mantém tendência de crescimento e diversificação”. En: www.inep.gov.br/noticias/news-INEP/Noticias, 25/vi/1999.
- “Faltam vagas no ensino superior”. En: www.inep.gov.br/noticias/news, 26/iii/1998.
- “Federais: qual autonomia?”, Editorial, *Folha de S. Paulo*, 26/iv/1999.
- “FHC quer mais vagas na universidade”, *O Popular* (Goiânia), 21/vii/1998.
- Folha de S. Paulo*, Cotidiano, 30/vi/1999.
- , Cotidiano, 3/viii/1999.
- , Cotidiano, 27/iv/1999, p. 4.
- , Cotidiano, 30/xii/1999, p. 10.
- “Governo quer liberalizar ensino superior”, *Folha de S. Paulo*, 31/viii/1997, p. 1.
- “Graduação é o primo pobre das universidades”, *O Popular*, 8/iii/1998.
- MEC *Bases para um ensino de qualidade*, Brasília, INEP, 1998, 38 pág.
- MEC. *Sinopse estatística do ensino superior graduação 1998*, Brasília, INEP, 1999.
- MEC. Portaria MEC núm. 469/97, instituye el Programa de Modernización y Calificación de la Enseñanza Superior.
- MEC. Proyecto de Ley (dispone sobre la autonomía de las universidades federales y adopta otras definiciones), Brasília, 1999.
- MEC. *Uma nova política para o ensino superior brasileiro: subsídios para discussão*, Brasília, MEC, dic./1996, 63 págs.
- “MEC vai forçar aumento de vagas”, *Folha de S. Paulo*, 26/vi/99.
- Morales, C. A., “Provisão de serviços sociais através de organizações públicas não estatais: aspectos gerais”, en L. C. Bresser Pereira y N. C. Grau, orgs., *O público não-estatal na reforma do Estado*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999, pp. 51-86.
- “O dono do ensino”, *Veja*, Educação, 1/ix/1999, pp. 91-98.
- “O ranking das universidades no provão-98”. En: www.uol.com.br/aprendiz/dicas/dicassem-tabela.html.
- “Particulares dominam ensino superior”. *Folha de S. Paulo*, Cotidiano, 26/vi/1999, p. 4.
- “Processo de melhoria contínua”. En: www.mec.gov.br/saa/promec/pm.htm.
- “Protocolo para expansão do sistema público federal de ensino superior”. En: www.prg.ufpb.br/forgrad/andifes2.html.
- Silva Jr., João dos Reis, y Valdemar Sguissardi, *Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção*. Bragança Paulista-SP, EDUSF, 1999.
- Sousa, Paulo Renato, “A agenda positiva do ensino superior”, *O Estado de S. Paulo*, 23/xi/1998, p. A-2.
- , “Universidades que dão o exemplo”. *Folha de S. Paulo* Tendências/Debates, 20/vii/1999.