



DOCUMENTOS DE TRABAJO

Documentos de Trabajo N° 61

Transformaciones recientes del sistema de educación superior. Planificación estatal y autonomía universitaria

Martín Unzué [autor]

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Buenos Aires, 2012

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



DT

Documentos de Trabajo

Nº 61

septiembre 2012

TRANSFORMACIONES RECIENTES DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL.

PLANIFICACIÓN ESTATAL Y AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA.

Martín Unzué



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
GINO GERMANI
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo

Nº 61

septiembre 2012

DT

Documentos de Trabajo

Nº 61

septiembre 2012

**TRANSFORMACIONES RECIENTES
DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN
SUPERIOR.
PLANIFICACIÓN ESTATAL Y AUTONOMÍA
UNIVERSITARIA.**

Martín Unzué



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
GINO GERMANI
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires





INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
GINO GERMANI
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
Pte. J.E. Uriburu 950, 6° piso - C1114AAB
Ciudad de Buenos Aires, Argentina

www.iigg.sociales.uba.ar

Los **Documentos de Trabajo** son informes o avances de proyectos de investigación de investigadores formados y de grupos de investigación. Todos los trabajos son arbitrados por especialistas.

ISBN 978-950-29-1384-1

Desarrollo Editorial: Centro de Documentación e Información, IIGG

Asesoramiento gráfico: Pablo Alessandrini para aurelialibros.com.ar

TRANSFORMACIONES RECIENTES DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

PLANIFICACIÓN ESTATAL Y AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

Resumen

Este trabajo presenta las principales transformaciones conocidas por el sistema de educación superior brasileño poniendo el énfasis en las dos últimas décadas. Partiendo de la tesis de que la universidad brasileña presenta una tradición de autonomía diferente a la de la universidad argentina, y que esto ha dado origen a formas de planificación y control por parte del Estado más regulares y profundas, el trabajo comienza con el análisis de los impactos de la Reforma Universitaria de 1968, para ubicar allí algunas de las bases de las políticas que terminan de instalarse en los años '90.

De este modo, el desarrollo del sector privado, el de los posgrados, o la evaluación de las instituciones por parte de agencias estatales, tienen en el caso brasileño un origen muy temprano, lo que permitirá la consolidación de esas prácticas en la cultura académica, haciendo más sencilla su expansión en los años '90.

La llegada del gobierno del Partido de los Trabajadores, en 2003, anuncia algunas transformaciones, particularmente la profundización del proceso de masificación de la educación superior, pero no termina de significar una ruptura con las grandes líneas políticas que el sector venía desarrollando, especialmente con la tendencia al crecimiento de los actores privados, la búsqueda de la articulación entre el sistema científico y el sector empresarial, la consolidación de una forma de carrera académica y de posgrados, y la continuidad de muchas de las criticadas características de los sistemas de evaluación de la universidad implementados en los '90.

Palabras clave: Universidad – Brasil – Posgrados – Carrera académica – Evaluación

RECENT TRANSFORMATIONS IN BRAZILIAN'S HIGHER EDUCATION SYSTEM.

STATE PLANNING AND UNIVERSITY AUTONOMY

Abstract

This study searches the main changes suffered by the Brazilian higher education system, particularly for its university system, focusing the last two decades.

Based on the thesis that the Brazilian university has a different tradition of autonomy from Argentinean's, and that this has given rise to more systematic and deeper forms of planning and control by the state, the document analyzes the impacts of the University Reform of 1968, to state there the basis of what would be the policies settle in the 90, on the path to the consolidation of neo-liberal ideas that transform higher education systems throughout our region. Thus, the development of private sector (including that one with purchases business profit) the increasing offer of postgraduate programs and the evaluation of institutions by state agencies, have in the Brazilian case, a very early origin that promotes consolidation of these practices in academic culture, making it easier to expand in the 90's.

The arrival to the government of the Workers Party (PT) in 2003 suggests some changes, particularly the reinforcement of the process of massification of higher education, even though it hasn't been able to consolidate a rupture with the broad policies that the system had developed. This becomes especially evident with the growing tendency of private actors, the aims to build links between the scientific and the business sector, the consolidation of certain profile of academic careers and postgraduates, and the continuity of many criticized characteristics of those evaluating systems of the university implemented at 90's.

Keywords: University –Brazil – Postgraduate - Academic Career - Evaluation

EL AUTOR

Martín Unzué unzuemart@yahoo.com

Doctor en Ciencias Sociales y Licenciado en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Licenciado en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani, integrante del Programa de Estudios sobre Universidad Pública (PESUP). Actualmente dirige el proyecto UBACYT “Universidad, políticas públicas y áreas prioritarias en Argentina y Brasil”, correspondiente a la programación 2010-2012, en el marco del cual se ha realizado este documento.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN -----	13
BREVES ANTECEDENTES DE LA UNIVERSIDAD BRASILEÑA EN TORNO A LA REFORMA DEL '68 -----	14
LAS REFORMAS DE LOS AÑOS '90 Y LOS GOBIERNOS DE FHC --	18
LA EDUCACIÓN SUPERIOR BAJO LOS GOBIERNOS DE LULA DA SILVA-----	25
CAMBIOS EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN UNIVERSITARIA ---	30
DESARROLLO DE LOS POSGRADOS Y LA INVESTIGACIÓN -----	37
¿CAMBIOS EN LA INVESTIGACIÓN UNIVERSITARIA? -----	49
LA CUESTIÓN DE LA CARRERA ACADÉMICA -----	53
ALGUNAS CONCLUSIONES -----	60
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS-----	63
BIBLIOGRAFÍA -----	66

Introducción

El proceso mundial de transformación de las instituciones de educación superior (IES) ha sido muy profundo en las últimas décadas, y ello también se verifica en la región latinoamericana. En este trabajo, que forma parte de una investigación mayor sobre la relación entre la universidad y las políticas públicas en Argentina y Brasil, buscaremos plantear un estado de situación de los principales cambios que se han producido en el sistema de educación superior brasileño en el último cuarto de siglo, dejando para un documento futuro la comparación con lo ocurrido en la Argentina.

Es relevante notar que el tardío desarrollo de la universidad brasileña¹ y una importante serie de particularidades vinculadas a sus mecanismos de ingreso, su distribución geográfica, la relevancia de las instancias subnacionales (estaduales) en su promoción, la tradición de desarrollo privado de la educación, la propia idea de autonomía universitaria e incluso la forma de interacción entre el sistema de educación superior y los gobiernos (incluidos los militares desde mediados de los años 60), marcan un recorrido histórico bastante original y extraño a la luz de la experiencia universitaria argentina, aunque muchos de los cambios que se introducen desde fines de los años 80, parecerían resultar convergentes con los experimentados tanto aquí como en la mayor parte de la región, llevando a que varios de los desafíos y problemas actuales resulten más compartidos que en el pasado.

¹ Si bien el desarrollo de la educación superior es muy anterior, los intentos por fundar universidades fracasan por lo menos hasta la fundación de la Universidade *do Rio de Janeiro* en el año 1920. Tal vez sea una consecuencia de esta tradición que el sistema de educación superior brasileño no tenga siempre como actores protagonistas a las universidades.

Lo que queremos plantear como hipótesis, que trascenderá las respuestas que puede dar este documento, es que los sistemas de educación superior, y particularmente los sistemas universitarios argentino y brasileño, que conocieron desde sus orígenes procesos y realidades muy diferentes, se han visto desde los años '80, y podríamos decir desde el retorno a la democracia en ambos países, en una suerte de acercamiento. Muchos de los cambios que han impactado en la universidad, algunos productos de crisis no buscadas, otros de decisiones políticas y proyectos referidos a la educación superior, han sido comunes desde entonces, lo cual, a pesar de que se partió de realidades y de culturas universitarias distintas, ha llevado a cierto proceso de convergencia que seguramente aún no ha concluido.

El objetivo de este documento de trabajo será dar cuenta de esos cambios recientes en el sistema de educación superior brasileño. Si bien los lectores interesados en el tema encontrarán con facilidad que muchas de esas transformaciones tienen su correlato en nuestra propia evolución, el desarrollo de ese análisis quedará para un trabajo posterior.

Breves antecedentes de la universidad brasileña en torno a la Reforma del '68

Los cambios recientes en la educación superior brasileña tienen como antecedente más directo las reformas implementadas luego del golpe de estado de 1964. Durante los años 1966 y 67, decretos del gobierno militar llevan a que las universidades brasileñas comiencen su transformación.

Paralelamente avanza el crecimiento de las universidades

privadas, favorecidas por la adopción de diversas normas.

La llamada “Ley de Reforma Universitaria” (ley 5.540) es sancionada en 1968 e introduce los mayores cambios sistémicos desde el Estatuto de 1931², obligando a que las universidades adopten una importante serie de reformas en un plazo no mayor a los noventa días.

De esa ley surgen nuevos estatutos que implementan profundas innovaciones: las cátedras son sustituidas por los departamentos, se promueve el vínculo entre la enseñanza y la investigación, se desarrollan las carreras profesionalistas y la investigación aplicada, se establece un único examen de ingreso y comienza a diseñarse el desarrollo de los posgrados con currícula y un sistema de créditos, en consonancia con la adopción del modelo norteamericano de universidad.

La ley reconoce la autonomía universitaria³, en especial en las dimensiones científico-pedagógicas y administrativo-financieras,

2 El *Estatuto das universidades brasileiras* es promulgado en abril de 1931, durante la gestión de Francisco Campos en el Ministerio de Educación y Salud Pública, y establece las bases para la organización de las primeras universidades.

3 Se debe destacar que la tradición de la autonomía universitaria en Brasil ha sido particularmente lábil. En los comienzos de la universidad su novedad llevó a un sistema más tutelado, que durante el varguismo acentuó sus controles. Ni siquiera los impulsos reformistas de los movimientos estudiantiles a comienzos de los años '60 resultaron muy propicios a la autonomía, pues mientras reclamaban participación en el gobierno de las universidades, demostraban desconfianza frente a la posibilidad de que esa autonomía fuera mal utilizada en la contratación de profesores y funcionarios (Cunha, 2006). A partir del golpe de 1964, la idea de la autonomía se verá en reiteradas ocasiones reducida a una mera expresión de deseos, en particular frente a las intervenciones represivas en algunas universidades.

pero al mismo tiempo fortalece el control del gobierno sobre el proceso de elección de las autoridades (rectores, directores) mientras reduce la relevancia de los estudiantes en el mismo. A los Consejos Universitarios se le suman los consejos de enseñanza, de investigación, de extensión, y de administración (en éste había representación directa del Ministerio de Educación) quienes en conjunto deben acordar la nómina de seis candidatos a rector puesta a consideración del Presidente de la República, quien en definitiva termina nombrando a los funcionarios.

Será la combinación entre control de las universidades por parte del gobierno y percepción de la universidad como un actor necesario en la estrategia de desarrollo económico elegida, lo que permitirá que la dictadura apueste por lo que se llamó la *modernización* universitaria, impulsando las cuantiosas inversiones que los gobiernos *de facto* realizaron en las universidades federales brasileñas, y que permitieron tanto la construcción de buena parte de sus actuales infraestructuras, en particular varios de los *campus*, como el crecimiento de las plantas docentes con la consolidación de la carrera académica aumentando el número de profesores con dedicación completa y exclusiva a la investigación, la enseñanza y la extensión⁴.

También en ese contexto, aunque algunos años más tarde, comienza a desarrollarse el sistema de evaluación y la formación docente a través de la CAPES (*Coordenação de Aperfeiçoamento*

4 No es nuestro objetivo en este trabajo desarrollar el tema de la universidad brasileña durante la dictadura. Sólo mencionaremos que las transformaciones “modernizadoras” de la universidad también fueron acompañadas por políticas de represión, en especial hacia los estudiantes.

*do Pessoal de Nível Superior*⁵) que desde 1981 avanza con el proceso de evaluación de los posgrados universitarios, asumiendo el rol de agencia ejecutiva del Ministerio de Educación y Cultura y órgano responsable del Plan Nacional de Posgrado *stricto sensu*⁶.

De este modo, muchas de las tendencias que se volverán predominantes en la década posterior, ya están presentes en forma muy temprana en la universidad brasileña.

El paso siguiente será el tratamiento del tema en el texto Constitucional de 1988, en el que se establecerán las bases para un profundo proceso de reforma de todo el sistema educativo, que incluye a las universidades.

Éstas pasan a ser definidas como unidades con autonomía que practican de modo indisoluble la enseñanza, la investigación y la extensión universitaria (art. 207).

Pero además, el texto constitucional refuerza algunas tendencias que serán centrales en el período posterior. En primer lugar, se refiere al carácter gratuito y obligatorio de la enseñanza fundamental y menciona la tendencia a extender esta condición a la enseñanza media, estableciendo que el acceso a los niveles más altos de enseñanza e investigación serán “*según la capacidad de cada uno*” (art. 208). De este modo, el estado brasileño no asume un compromiso con la extensión del acceso a la enseñanza superior, sino que condiciona ese objetivo a las capacidades de

5 El más claro antecedente de la CAPES será la *Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior*, creada en 1951, bajo el segundo gobierno de Getúlio Vargas.

6 El sistema de posgrados brasileños distingue los posgrados *stricto sensu* (doctorados y maestrías), de los posgrados *lato sensu* (o “en sentido amplio”), denominación reservada para los cursos de especialización.

los candidatos, lo que supone, y esto es un dato muy relevante en la historia de la universidad brasileña, que no todos tienen la posibilidad de acceder a ella.

A esto se le suma que en el artículo siguiente se le da rango constitucional a la libertad de enseñanza privada en todos sus niveles, con la única condición de que cumplan las normas y sean autorizadas y evaluadas por el poder público.

De este modo, es la propia Constitución la que establece una universidad reservada para los más capaces, mientras al mismo tiempo garantiza el desarrollo del sector privado y la evaluación estatal de la educación superior.

Las reformas de los años '90 y los gobiernos de FHC

En medio del clima neoliberal que impacta fuertemente sobre el Estado y las universidades en toda la región, los sucesivos gobiernos de Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) emprenden una serie de reformas orientadas a reducir el gasto público, que tendrán fuerte incidencia en el terreno de la educación superior.

La restricción presupuestaria se complementará con la precarización de las formas de contratación de docentes y el otorgamiento de incentivos para que las universidades diversifiquen sus fuentes de financiamiento, práctica acorde con las recomendaciones de los organismos financieros internacionales (en particular del Banco Mundial) que se mostraban preocupados tanto por el déficit fiscal de los países llamados emergentes, como por el diagnóstico de que las

universidades de la región, además de resultar costosas para las exiguas arcas públicas acorraladas por sus imponentes niveles de endeudamiento externo, no estaban adecuadamente articuladas con los sectores productivos (o con el mercado), ni eran eficientes en su funcionamiento.

Estos fueron algunos de los argumentos que propiciaron la profundización de un proceso de mercantilización de la educación superior que encontrará su sustento normativo más claro en la llamada “*Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*” (Ley 9.394/96) aprobada en el año 1996 que constituye el núcleo central de las reformas implementadas por el gobierno de Cardoso. Dicha norma se completa con los decretos 2.306/97 y 3.860/01, introductorios de una serie de categorías distintivas en el universo de instituciones de educación superior que permitirán salvar el escollo de la definición constitucional ya mencionada.

Así la ley distingue entre universidades, centros universitarios, facultades, facultades integradas e institutos superiores, permitiendo que sólo las universidades deban desarrollar tareas de enseñanza, investigación y extensión. La relevancia de esta distinción es clave y podemos encontrar como antecedente de la misma la reforma neoliberal que se implementa en Chile en 1980 (que termina de materializarse en 1986).

La posibilidad legal de abrir IES sin tener que destinar recursos a la investigación o a la extensión, o sin tener que ofrecer determinadas carreras que requieren altos niveles de inversión en equipamientos, ni cumplir con requisitos de formación de sus docentes (que un 30% posean títulos de doctorado o maestría), o de poseer docentes con dedicación exclusiva, va a generar condiciones para un vertiginoso proceso de crecimiento

de la educación superior, motorizado en buena medida por instituciones privadas. Por ello Mendes Catani no duda en sostener que el gobierno de Fernando Henrique Cardoso propuso una refundación de la universidad en clave de libre mercado.

La distinción entre universidades de investigación y universidades de enseñanza (centros universitarios) será fundamental en la aceleración del proceso de privatización de la enseñanza superior (Cunha, 2004), lo que hace de Brasil el país con la mayor penetración de IES privadas en toda la región latinoamericana, y lo ubica entre los cinco países con mayor grado de privatización de ese nivel de enseñanza a nivel mundial (Sguissardi, 2006)⁷. Los números que muestran el crecimiento de la educación superior son asombrosos, aunque su análisis permite una serie de conclusiones no siempre positivas.

En el año 1994 existen 851 IES registradas, de las cuales sólo 127 son universidades. Para 2004 ya hay 2013 IES de las cuales 169 eran universidades, 107 centros universitarios y 1707 otros tipos de IES, lo que supone un crecimiento del 136% en el total, aunque el crecimiento de las universidades es sólo del 33% (Sguissardi, 2006).

En cuanto al número de estudiantes en este nivel, los datos son igual de claros. En 1995 el gobierno de Cardoso asume con 1,2 millones de estudiantes de educación superior. Ocho años después el incremento fue del 191%, llegando a los 3,5 millones. Sin embargo, el número de universidades públicas se mantuvo,

⁷ Trindade (2007) sostiene que en los años 1990 el 75% de la matrícula de educación superior en Brasil estaba en manos de IES privadas, aunque con esto concluye que es el séptimo país que más ha privatizado su educación superior, y el tercero de América. Más allá de la pequeña diferencia, la conclusión es similar al señalar la muy alta penetración de las instituciones privadas.

hubo un crecimiento del de universidades privadas (de 63 a 85) y los centros universitarios pasaron de no existir a ser 77 de los cuales 74 eran privados aumentando la participación de las IES privadas del 60% al 70% de la matrícula total (Cunha, 2004).

Otro elemento a destacar de la “*Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*” es que la misma no hace referencia al examen de ingreso como forma de admisión a las IES. Sólo se mencionan los “*procesos selectivos*” que aplican las instituciones para la admisión de estudiantes, lo que permitió que surjan nuevas formas de ingreso que, con menores exigencias, contribuyeron al aumento de los ingresantes, y alimentaron el negocio de las instituciones privadas en plena expansión⁸.

Al respecto, es necesario recordar que el sistema de ingreso a la universidad brasileña ha sido tradicionalmente discriminatorio al establecer requisitos muy exigentes para la aprobación del *vestibular*⁹, en especial en las carreras más demandadas de las universidades más prestigiosas, que impedían, salvo excepciones, el acceso a las mismas por parte de los estudiantes provenientes de familias de bajos recursos, en general educados en escuelas públicas y sin posibilidades de pagar los altos aranceles de los cursos de preparación al examen que suelen dispensar diversas

8 A pesar de ello, también se encuentran universidades federales que introducen reformas en sus mecanismos de ingreso. El caso de la Universidad de Brasilia es un buen ejemplo, al proponer dos caminos alternativos: el vestibular tradicional y el *Programa de Avaliação Seriada* (PAS), que consiste en evaluar al estudiante que quiere ingresar a dicha universidad, por etapas y a lo largo de sus estudios secundarios. Para un estudio de dicha experiencia Borges y Carnielli (2005).

9 Notemos que el examen se aplica desde 1911, es decir, es anterior a la existencia de la universidad brasileña.

instituciones privadas¹⁰.

Este escenario produce la paradoja, muchas veces referida, de que sean los sectores más acomodados provenientes de las escuelas privadas más selectas y preparados en los mejores cursos de ingreso los que acceden a estudiar las carreras más prestigiosas (medicina, ingeniería y derecho) en las mejores universidades públicas, reservando a las instituciones privadas menos reconocidas para los sectores más postergados¹¹.

Finalmente, la ley también introduce el “Examen Nacional de Cursos” (conocido habitualmente como “*Provaõ*”) como instancia de regulación, aunque las críticas al mismo y su efectividad han sido numerosas como veremos más adelante.

Al respecto, vale mencionar que ya en 1993, bajo el gobierno de Itamar Franco, se instituye el PAIUB (*Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras*) como instancia de regulación.

Retomando la ya extensa tradición de la evaluación estatal a las universidades, el PAIUB se presenta como una forma innovadora al proponer una adhesión optativa al programa, que suponía una auto-evaluación continua basada en el reconocimiento de las prácticas de cada institución y en una lógica inductora del

10 Esta cuestión se completa con el problema de la discriminación racial, que ha dado origen a acciones afirmativas basadas en varios casos en sistemas de cupos reservados exclusivamente para el ingreso a la educación superior de negros e indios. Son numerosas las instituciones que han creado este tipo de políticas en los últimos años, así como los debates y las resistencias a su desarrollo.

11 Notemos que esta constatación ha dado origen, en varios países latinoamericanos, a un sinnúmero de observaciones en general favorables al arancelamiento de las universidades públicas en nombre de la noción de “equidad”.

desarrollo institucional en base a la utilización de la experiencia de otras IES para la mejora. A pesar de ello, la oposición de los sindicatos docentes fue grande, en especial criticando el intento de generar indicadores numéricos que no daban cuenta de la complejidad de las IES.

Ello no impidió que los estímulos económicos a la implementación de la evaluación, basados en el otorgamiento de recursos para su puesta en marcha, llevaran a que el nivel de adhesión al mismo sea elevado. Para 1994 ya había 94 universidades incluidas de las cuales 38 eran federales y 22 estatales.

Pero el gobierno de Cardoso cambió la estrategia con la introducción del *Provão* organizado por el Ministerio de Educación, que buscaba crear un *ranking* de las universidades. Esta nueva forma de evaluar a las IES parte de un punto radicalmente diferente: evaluar los conocimientos de los estudiantes que egresaban de las IES como indicador indirecto de la calidad de las mismas. El examen se presentaba como obligatorio para acceder al diploma, aunque su resultado no tenía consecuencias directas sobre las carreras y las notas individuales de los exámenes no eran difundidas públicamente.

El *Provão* tenía como fin medir los resultados de los procesos educativos y su implementación era con alcance general, aunque su puesta en marcha resultó por etapas.

La legislación preveía el retiro del reconocimiento a las IES cuyos estudiantes no demostraran buenos niveles en el examen, y también se proponía un reordenamiento institucional, al llevar a la categoría de centros universitarios a las instituciones que no hubiesen logrado desarrollar posgrados de investigación con excelencia, aunque no hay gran evidencia de que se hayan aplicado sanciones a instituciones por los malos resultados de

sus estudiantes.

De este modo, el panorama de la educación superior en el período 1990-2002 muestra un importante crecimiento en el número de instituciones y en sus matrículas, aunque ese desarrollo se explica de modo muy mayoritario por la progresión de los sectores privados que consolidan su predominio. La aceptación por parte de la legislación de las instituciones con fines de lucro en el mundo de la educación superior será en este sentido, un elemento clave. El decreto 2.306 de agosto de 1997, no duda en reconocer a la educación superior como un servicio comercializable en coincidencia con las primeras manifestaciones sobre el tema en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y ello abre la puerta para que diversos fondos de inversión, mayoritariamente extranjeros y de enorme tamaño, se expandan velozmente por el sector educativo brasileño en una experiencia que por su magnitud, tiene pocos antecedentes en el mundo.

Para el año 2003 ya había 500 empresas educativas con fines de lucro, y en 2006 el número llegaba a 1583¹².

12 Sguissardi (2011) analiza la composición de varios de estos fondos de inversión. Algunos de ellos cotizan en la Bolsa de São Paulo, siendo los más importantes Anhanguera, Estácio de Sá, Sistema Educacional Brasileiro (SEB, Ribeirão Preto-SP) y Kroton. A modo de ejemplo, el primero de ellos se presenta institucionalmente como *"la mayor empresa de capital abierto del sector educativo brasileño y el segundo mayor grupo de enseñanza superior del mundo a partir de su número de alumnos"*. La misma compañía afirma tener 400.000 estudiantes distribuidos en 73 *campus* con 500 polos, presentes en todos los estados brasileños. El valor de mercado de la compañía al 30 de septiembre de 2011, era de 3,5 mil millones de reales (en <http://www.anhanguera.com/ri/>)

Así, el sistema de educación superior brasileño comenzará un proceso tardío, de masificación, pero orientado a satisfacer las necesidades laborales del mercado y encauzado cada vez más por una lógica de la rentabilidad.

Paralelamente, el proceso de desinversión estatal impactará en las universidades públicas, en particular a partir de importantes reformas administrativas que implementaron prácticas gerenciales, lógicas productivistas y privatizaciones parciales, en paralelo a un deterioro de los salarios de los docentes e investigadores (volveremos sobre este punto).

Este dinamismo del sector privado lleva también al replanteo del problema de la evaluación, aunque la escasa confianza en las capacidades regulatorias del Estado constituirá un límite infranqueable a las diversas modalidades evaluatorias implementadas, en particular por la ausencia de sanciones significativas a las IES con malos resultados.

La educación superior bajo los gobiernos de Lula da Silva

La llegada del Partido de los Trabajadores al gobierno en el año 2003 abre un nuevo período en el desarrollo de la educación superior brasileña, aunque son numerosos los trabajos que remarcan la continuidad de las principales tendencias

consultado 20 de marzo de 2012). Es en esta misma sintonía que en 2002 se inaugura el portal *Universia Brasil*, proyecto del Banco Santander con expresiones en toda Iberoamérica, cuya misión declarada es ayudar a las universidades y “*atender la demanda del entorno empresarial e institucional a partir de criterios de eficiencia económica y rentabilidad*”.

sistémicas más allá del cambio de signo partidario del gobierno, entre ellas, el ya referido predominio de las IES privadas, la mercantilización de las públicas por la vía de la venta de cursos en especial de posgrado y extensión, el cobro de tasas y matrículas, el crecimiento de las fundaciones privadas asociadas a las universidades, y la asociación con actores empresariales (Chiroleu 2006, De Souza Lima 2011, Rothen y Barreyro 2011, entre otros).

Es clara la intención de acelerar el proceso de expansión de la educación superior que ya se estaba dando y para ello, en 2004, el gobierno federal lanza un ambicioso programa llamado “*Universidade para todos*” (conocido como *Prouni*)¹³ que consiste en un sistema de becas totales o parciales para que estudiantes de bajos recursos puedan acceder a IES privadas.

En realidad, el *Prouni* es un sistema de desgravaciones impositivas para las empresas de educación superior, que canjea vacantes ociosas que se conceden en forma de becas, por descuentos impositivos que tienen un costo significativo para las finanzas públicas a pesar de que el objetivo declarado del plan era aumentar la tasa de estudiantes de educación superior del modo más rápido posible y con el menor costo.

Los datos oficiales sostienen que desde su creación hasta el segundo semestre de 2011, el *Prouni* atendió a 919.000 estudiantes de los cuales el 67% habría recibido becas completas, a lo que se le agrega un conjunto de asistencias crediticias para los que acceden a becas parciales.

La principal defensa del programa es que esos estudiantes, que provienen de hogares con ingresos inferiores a tres salarios mínimos, y que han concurrido a escuelas públicas o a escuelas

13 El plan se termina de aprobar por Ley nº 11.096 de enero de 2005.

privadas pero con becas totales, no hubiesen accedido a la educación superior sin las facilidades del *Prouni*. Además, como la selección de los candidatos se hace en base a sus méritos escolares, medidos por los resultados del *Exame Nacional do Ensino Médio* (Enem), un examen de egreso de la escuela media implementado desde 1998, se sostiene que las becas van dirigidas a “recursos” con capacidades de desarrollo.

Sin embargo, las críticas se centran en que el plan resultó un nuevo incentivo para el crecimiento de las IES privadas, pues significó una ayuda fiscal de fácil acceso, más cuando se estima que varias de esas instituciones tenían una importante capacidad ociosa.

A esto se le agrega que el nivel de la enseñanza de esas IES parece ser muy heterogéneo, por lo que no han faltado las voces que consideraron que la ampliación de las vacantes en la educación superior disponibles para los sectores de menores ingresos, los llevaba a seguir formaciones de baja calidad, quedando las universidades tradicionales de excelencia fuera de su alcance.

También hay críticas al *Prouni* que sostienen que el programa benefició el desarrollo de la educación superior en las regiones centrales, donde ya existían las IES privadas que acogen a los estudiantes becarios. Un análisis de la distribución de las becas muestra que éstas se concentran en las regiones sur, y centro, mientras el impacto del programa en norte y nordeste del país es mucho más limitado.

Lo que queda claro es que el período de la educación superior elitista, que caracterizó la historia educativa brasileña, parece estar siendo abandonado, aunque eso no signifique que la idea de la universidad elitista corra hacia el mismo destino.

El relativo estancamiento de las instituciones públicas de

educación superior, y particularmente de las universidades, esto incluso teniendo en cuenta que el gobierno de Lula da Silva emprendió un doble proceso, de creación de nuevas universidades federales y de “interiorización” de otras que abren sedes en zonas periféricas, no parece alterar un esquema ya fuertemente consolidado desde el decenio previo: un sistema a dos velocidades, compuesto por universidades de punta, con reconocida calidad de enseñanza e investigación en campos diversos, capaces de disputar espacios en *rankings* internacionales, y que se mantienen como universidades medianas en cuanto a sus matrículas, con formas de ingreso muy restrictivas, en particular el vestibular, y otras IES, en su mayor parte privadas, que no producen conocimiento, que transmiten saberes con calidades no siempre óptimas, y que han sabido beneficiarse de un extenso conjunto de medidas que permitieron su desarrollo, aligerando sus mecanismos de ingreso (en algunos casos los resultados del Enem resultan suficientes para ello), fomentando la educación a distancia y la educación nocturna, como sucede tanto en el sector privado a partir del *Prouni* como en el público con la implementación de la UAB (*Universidade aberta do Brasil*), el programa de educación a distancia que crea el gobierno federal a mediados de 2006, con el fin de articular, vía la CAPES, un sistema integrado por universidades públicas para brindar cursos a distancia destinados a aquellos que tienen dificultades para concurrir a las mismas, y otorgando la prioridad de inscripción a los docentes de la educación básica. Los datos de 2010 muestran que en ese año se produjeron más de 127.000 vacantes en este sistema.

Dentro de las políticas específicas para el sector no podemos

dejar de mencionar por su relevancia al REUNI (*Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais*) implementado a partir de 2007¹⁴. Este programa está dirigido a los institutos y a las universidades federales, y tiene por objetivo ampliar el acceso y la permanencia en la educación superior, a partir de una ampliación de la oferta de cursos de grado y el aumento en la nocturnidad de los mismos, así como la introducción de variantes pedagógicas para reducir la deserción¹⁵. También, el programa busca sostener la regionalización de la universidad, en especial atendiendo las necesidades de los municipios menos desarrollados (recordemos que ésta era una de las falencias señaladas al *Prouni*).

En el marco del REUNI se emprenden inversiones en infraestructura para la ampliación de los *campus*. Los datos oficiales brindados por el Ministerio de Educación referidos al programa sostienen que en el año 2002, los institutos federales tenían presencia en 120 municipios, con un total de 140 *campus*. La primera etapa del REUNI, a la cual se hace coincidir con el período 2003-2010 (a pesar de que el plan efectivamente se pone en marcha en medio de ese período), habría aumentado el número de municipios con instituciones de este tipo a 512, en los que se encontrarían 562 *campus*. Esto supone una ampliación de la red institutos federales a 392 municipios, y la apertura de 422 *campus*.

El plan también prevé para el período 2011-2014 la creación de 208 nuevos *campus* en 200 municipios adicionales, aunque

14 Por decreto 6.096 del 24 de abril de 2007.

15 Si bien los números sobre la deserción en la educación superior son inferiores a los registrados en el sistema argentino, la preocupación por el tema ha existido.

algunos autores señalan ciertas imprecisiones o inconsistencias en estos datos (De Souza, A. L., 2011)¹⁶.

En cuanto a las universidades federales, el ministerio informa que hasta el año 2002, las mismas contaban con 148 campus distribuidos en 114 municipios y que en el período 2003-2010, ese número se incrementa a 274 campus en 230 municipios, previéndose que la expansión hasta el año 2014 llegue a 321 campus universitarios en 275 municipios.

A pesar de la relevancia de estos indicadores, vale notar que el proceso de crecimiento de las instituciones federales recién cobra velocidad a partir del año 2007, y que en la totalidad del período esto no alcanza para revertir la tendencia al aumento de la participación del sector privado en la educación superior brasileña, que muestra un ritmo de crecimiento que duplica al de las IES públicas federales entre 2003 y 2009¹⁷.

Cambios en el sistema de evaluación universitaria

Como vimos brevemente, la evaluación tiene una extensa trayectoria en el mundo de la educación superior brasileña. Anunciada por la reforma del '68, su implementación se inicia a comienzos de los años '80, conociendo diversas etapas

16 La autora afirma que los datos introducidos en la sinopsis de las acciones del ministerio de educación publicadas en noviembre de 2010 referidos a las matrículas generadas por el plan no son coincidentes con los que produce el *Relatorio do primeiro ano do Reuni*.

17 Se estima que mientras la matrícula de las IES federales crecen un 30% en el período, la de las privadas lo hace en un 60%.

relevantes, primero en la evaluación de los posgrados y luego avanzando con el grado.

A comienzos de los años '80 el sindicato ANDES (*Associação Nacional de Docentes*) propone la evaluación de las universidades, y poco después, en 1983, el Ministerio de Educación instituye el *Programa de Avaliação da Reforma Universitária* (PARU) con el fin de analizar los resultados de la reforma de 1968. También se crea el *Grupo de Estudos da Reforma da Educação Superior* (GERES).

Pero desde 1993 con la creación de la Comisión Nacional de Evaluación que reconoce como antecedente los procesos de la Unicamp bajo el rectorado de Dias Sobrinho, se profundiza la acción estatal en este campo¹⁸.

Como dirá el propio ex rector, será en el marco de las restricciones económicas del estado que el tema de la evaluación cobrará nueva relevancia, más que por cuestiones educativas, por la necesidad de responder a presiones externas y a los cuestionamientos a la calidad y la eficiencia de la educación superior. En un contexto de fuerte recomposición de la educación superior brasileña, en el que las limitaciones presupuestarias congelan el desarrollo de las instituciones públicas mientras se da “*una casi descontrolada ampliación de los sectores privados predominantemente orientados al lucro*” (Dias Sobrinho, 2006), la evaluación se toma como prioridad.

El PAIUB, al que ya hemos hecho referencia y que se implementa desde 1993, marcará esta nueva etapa, bajo la coordinación de la Secretaría de Enseñanza Superior (SESu) del Ministerio

¹⁸ Encontramos una descripción del antecedente de la Unicamp en Dias Sobrinho (2000).

de Educación. La acción del PAIUB se establece a partir de una secuencia que se inicia con una evaluación interna o autoevaluación, luego una instancia de análisis externo y concluye con una reevaluación final en la que, teniendo en cuenta las dos etapas iniciales, se realiza el plan de desarrollo institucional.

Vale aclarar que este esquema de evaluación fue voluntario, y declaradamente basado en una concepción de la globalidad de la evaluación, respetando la tradición institucional del evaluado, y sin establecer un esquema de premios o castigos.

El PAIUB será suplantado por las formas evaluatorias propuestas por el gobierno Cardoso, en especial el ya referido *Exame Nacional de Cursos* (ENC), más conocido como “*Provão*”, que introduce una lógica muy diferente y se complementa con el llamado *Análise das Condições de Oferta* (ACE), que realiza el *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas* (INEP)¹⁹ con el fin de evaluar la calidad del cuerpo docente, las instalaciones de las instituciones (en especial las bibliotecas y laboratorios) y la organización didáctica y pedagógica²⁰.

Algo similar sucede con la revisión de la evaluación de los posgrados, en la que se proponía el paso “*de un sistema que era cordial y solidario, a uno competitivo*” lo que llevó a que surja

19 Dependiente del Ministerio de Educación.

20 Desde 1998 y hasta el año 2002, existía el antecedente del ACE llamado ACO (*Avaliação das condições de Oferta de cursos*). Las numerosas críticas al ACO, particularmente por la falta de claridad en los criterios de evaluación (cada curso presentaba su criterio y ponderación), y por su falta de consideración de las características institucionales en las que se insertaba el curso, llevan a su sustitución por el ACE. Para un estudio sobre el ACE, ver Meneghel y Bertolin (2004).

“un clima tenso marcado por la desconfianza y la competencia”
(Fonseca, 2001).

De estas experiencias (PAIUB-*Provão*) surgen claramente dos concepciones de evaluación radicalmente distintas: una centralizadora, que contabiliza productos, que considera a las IES como prestadoras de servicios que pueden ser cuantificados para medir la eficiencia, reflejada en *rankings*. Este sería el modelo predominante en el período de gobierno de Cardoso y el PSDB.

La otra visión que supone un proceso inductor del desarrollo institucional, con un mayor componente político de negociación como el que proponía el PAIUB, y un objetivo más cualitativo y cooperativo entre la IES y el regulador. Esta es la tendencia que será retomada en un primer momento por las formas de evaluación que se empiezan a desplegar desde el año 2003 a partir de la conformación de la comisión especial de evaluación de la educación superior, presidida por el propio Dias Sobrinho, que busca hacer recomendaciones y proponer criterios para reformular la evaluación.

Así desde 2004 con la implementación del SINAES (*Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior*)²¹, que busca retomar algunos de los ejes del PAIUB, se comienza a transitar por el segundo tipo de evaluación, a partir de una implementación gradual en reemplazo del, a esa altura, bastante resistido *Provão*.

El SINAES presenta una lógica evaluadora muy amplia y compleja, en la que se declara tener en cuenta aspectos referidos a la enseñanza, la investigación, la extensión, la responsabilidad

²¹ Por Ley 10.861 del 14 de abril de 2004.

social, la gestión institucional, el desempeño de los docentes y los estudiantes, y la infraestructura de las instituciones.

La presentación del programa sostenía que el mismo estaba basado en tres componentes: uno institucional, otro referido a los cursos, y finalmente, la valoración de los saberes de los estudiantes, proponiendo a la evaluación como una intervención de naturaleza educativa, tendiente a mejorar la educación superior entendida como un derecho social y un deber del estado (Weber, 2011).

La implementación de la evaluación incluye elementos de autoevaluación como los que tenía el PAIUB, a los que se le suman instancias de evaluación externa, el Enade (*Exame Nacional de Desempenho de Estudantes*), y la evaluación de los cursos de graduación, todo coordinado por la Conaes (*Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior*).

Pero con el paso del tiempo, de este paquete de instancias que conforman el SINAES, el Enade comenzó a destacarse. De aplicación progresiva y obligatoria, se diseñó como la evaluación de los estudiantes de diversas disciplinas tanto en el primer año de las mismas como en el último²². El examen comenzó a aplicarse en el año 2004 con un total de trece carreras, y cada año se fueron seleccionando nuevas disciplinas para su evaluación que en principio estaba previsto que no tenga una frecuencia menor a los tres años. Esto significa que no todas las carreras se evalúan todos los años, sino que se define cada año el listado de disciplinas que serán consideradas y los alumnos que serán

22 Recordemos que una de las principales críticas al *Provão*, que incluso llevó a que el mismo reciba enérgicos rechazos de los estudiantes, es que una única prueba podía desprestigiar los títulos que estaban recibiendo.

evaluados, notándose que la concurrencia resulta obligatoria para los estudiantes seleccionados por la muestra²³. Los datos indican que año a año ha ido aumentando significativamente el número de estudiantes y de cursos evaluados.

Notemos que la tendencia a que las universidades públicas, que poseen mecanismos de ingresos mucho más selectivos y exigentes, resulten mejor evaluadas por el Enade, llevó a que el Ministerio de Educación comience a divulgar, desde el año 2005, el *Índice de Diferença de Desempenho* (IDD).

Sin embargo las críticas al SINAES, que germina de los problemas y la fragmentación de las formas de evaluación previas, resurgen rápidamente, en particular cuando a fines de 2008 ese rol regulatorio comienza a ser alterado con la introducción de dos indicadores: el *Conceito Preliminar de Cursos* (CPC) y el *Índice Geral de Cursos* (IGC), que ganan gran aceptación en los medios de comunicación, al reducir la evaluación a un indicador simplificado que retoma en parte los ejes de la forma de evaluación del período anterior (Rothen y Barreyro, 2011).

El CPC (que se implementa desde 2007, aunque se divulga por primera vez en 2008) es la reunión en un mismo indicador de los datos del Enade y el IDD. En realidad la composición del CPC está determinada en un 40% por los resultados del Enade, en un 30% por el IDD a lo que se le suma con una ponderación del

23 Para ver el listado de disciplinas evaluadas desde 2004 a 2011 se puede consultar <http://portal.inep.gov.br/perguntas-frequentes1>. Notemos que el *Prova* era un examen para todos los estudiantes, mientras el Enade sólo toma una muestra. Además, el Enade se realiza sobre un número de preguntas igual para todas las disciplinas, entre las que se incluyen algunas sobre formación general en todas las áreas.

3% a las instalaciones y la infraestructura, un 8% a los recursos didácticos, un 12% al porcentaje de doctores entre los docentes y el 7% al de docentes con dedicación exclusiva.

Notemos, como hacen Radke Bittencourt, de Oliveira Casartelli y de Morais Rodrigues, que el 81% de la composición del CPC se explica a partir de los estudiantes, sea cuando son examinados o cuando se les pregunta sobre las instalaciones, la infraestructura y los recursos didácticos.

El IGC por su parte, es un indicador que busca expresar de modo cuantitativo, la calidad de todos los cursos de grado y posgrado *stricto sensu* (maestría y doctorado) que brinda una institución, incorporando variables tan diversas como infraestructura, recursos didácticos y cuerpo de docentes.

Este indicador se forma teniendo en cuenta el CPC de los cursos de graduación de la institución, ponderados por su peso, y el de los cursos de posgrado también ponderados.

Sin entrar en los detalles de las formulaciones matemáticas, el IGC termina siendo un número entre 1 y 500, que determina una nota que va del 1 al 5²⁴.

Las críticas al mismo no dudan en calificarlo como un potente instrumento de *marketing* que termina sumándose a una visión economicista, que crea índices y vuelve a la tendencia a una evaluación basada en la confianza en el dinamismo de la competencia por mejorar el posicionamiento en los *rankings*. Además, la ponderación vinculada a la matrícula, lleva a que

24 Un análisis de los índices correspondientes al año 2008 muestra la enorme heterogeneidad de las puntuaciones. Del mismo modo, son las universidades las que suelen tener mejores resultados, seguidas por los centros universitarios y luego las facultades.

el IGC de las instituciones dependa menos de la calidad de las carreras más pequeñas, así como de sus posgrados, que de las masivas, generando incentivos poco claros para la mejora de estos cursos.

Por otra parte, las críticas al rol del Enade, que termina siendo asimilado al SINAES, también son numerosas, al llevar a comparaciones entre instituciones en base a datos cuantificables y simplificados.

Por ello, son abundantes los especialistas que temen que el sentido original del SINAES se haya perdido²⁵.

Desarrollo de los Posgrados y la Investigación

Los posgrados brasileños se instituyen formalmente a mediados de los años 60. En el marco abierto por la reforma universitaria de 1968, su crecimiento se muestra muy acelerado en la

²⁵ Notemos que las críticas a los diversos sistemas de evaluación son y han sido numerosas, tanto por parte de los estudiantes y sus organizaciones, como de los docentes y los sindicatos. A pesar de ello, de la complejidad que presenta el tema y la diversidad de puntos de vista sobre los modos más adecuados de desarrollarla, existe cierto consenso sobre la necesidad de que la universidad, y la educación superior en general, sean evaluadas. Es común que se expresen las críticas pero que al mismo tiempo se perciba que alguna forma de evaluación es legítima y necesaria, lo que a la luz de la experiencia argentina parece un dato novedoso, y que sin dudas tiene relación con la distinta tradición de autonomía presente en uno y otro sistema universitario. Para un estudio sobre la percepción de los estudiantes brasileños de algunas universidades seleccionadas sobre el tema Leite y Santiago (2007).

primera década, y a cierta desorganización inicial, le sigue muy rápidamente un primer plan nacional de posgraduación, que se aplica entre 1975 y 1979.

Ese plan orientado fundamentalmente a las ciencias básicas ya busca formar investigadores y docentes y al mismo tiempo desarrollar proyectos de investigación asesorando al sistema público y productivo.

El plan consolida algunas cuestiones relevantes: busca institucionalizar el sistema en el ámbito de las universidades, regularizarlo particularmente en lo referido a su continuidad presupuestaria, y equilibrar su distribución geográfica. Para ello se dispuso un sistema de becas de dedicación exclusiva, la extensión del Programa Institucional de Capacitación Docente que ya desarrollaba el Ministerio de Educación aunque en escala menor, y la admisión de docentes en forma regular y programada por parte de las universidades en sus posgrados.

El segundo plan nacional de posgraduación 1982-1985 siguió con el objetivo de formar docentes e investigadores, aunque se centró en la cuestión de la calidad de los posgrados, desarrollando e institucionalizando la evaluación de los mismos²⁶.

El tercer plan nacional de posgraduación 1986-1989 se diseñó articulado con el Plan Nacional de Desarrollo, y partió del diagnóstico de que no había una masa crítica de científicos como

26 En rigor, la evaluación de los posgrados ya existía desde 1976 aunque limitada. Fue este segundo plan el que consolidó un primer modelo, que terminó siendo reformado en 1997, cuando tanto la CAPES como el Ministerio de Educación impulsaron una serie de reformas sobre las que ya hemos hecho algunos comentarios más arriba, que llevaron a introducir una fuerte dosis de competencia entre las instituciones.

para lograr autonomía científica y tecnológica en el país. Por ello, el plan buscó mejorar la investigación en las universidades, articulando los posgrados con el sistema de ciencia y tecnología y con el sistema productivo.

La jerarquización de la investigación en las universidades, que recordemos que cobra rango constitucional en 1988, se basa en la definición de presupuestos específicos para la investigación y el posgrado.

Los años '90 marcan, en el clima de liberalización imperante ya descrito, una nueva etapa de fuerte desarrollo de los posgrados. El proyecto de un cuarto plan nacional de desarrollo de la posgraduación, se discute extensamente a finales de 1996 e incluso se llegan a elaborar varias versiones previas del plan en el marco de la CAPES, aunque el mismo no logra ser implementado entre otras cosas por falta de fondos y sin dudas de voluntad planificadora por parte del estado (CAPES, 2010).

Sin embargo la expansión del sistema continúa. Si a comienzos de los años '90 se contabilizaban unos 1500 cursos de posgrado en funcionamiento, para el año 2003 ya había unos 2600 de maestría y doctorado en los que se matricularon unos 110.000 estudiantes y que formaban 23.000 maestros y 8.000 doctores por año (Velloso, 2004).

Los datos correspondientes a 2009 confirman la continuidad del crecimiento en el nuevo siglo, con 2710 programas reconocidos (2436 de maestría, o el 59,4%, 1422 de doctorado equivalente al 34,7% y 243 maestrías profesionalistas que representaban el 5,9%).

Los siguientes cuadros referidos a los estudiantes y graduados de posgrados *stricto sensu* nos permiten ver la evolución en la presente década:

Cuadro 1

Estudiantes de posgrado *stricto sensu* años 2000-2006 y 2009

	2000	2006	2009
Maestría	63614	85909	103194
Doctorado	33064	46572	57923
Total(m+d)	96678	132481	161117

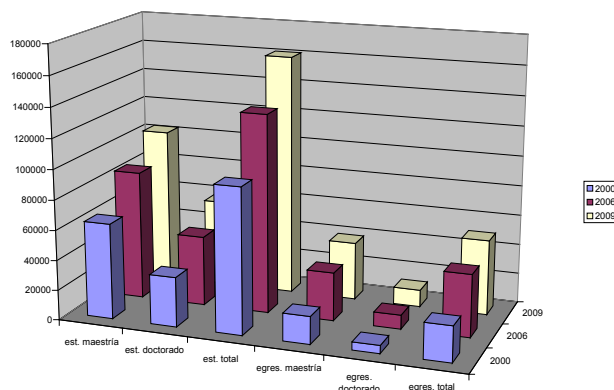
Elaboración propia en base a datos de la CAPES

Cuadro 2

Egresados de posgrados *stricto sensu* años 2000-2006 y 2009

	2000	2006	2009
Maestría	18373	32280	38800
Doctorado	5335	9366	11368
Total (m+d)	23708	41646	50168

Elaboración propia en base a datos de la CAPES

Gráfico 1 estudiantes y egresados de posgrado (2000-2006-2009)

Elaboración propia en base a datos de la CAPES

Recién en 2005 se lanzará un nuevo plan nacional para el período que terminó en 2010, en el que se buscaba reducir las asimetrías regionales y estatales en el desarrollo de los posgrados²⁷, y al mismo tiempo incentivar el avance de posgrados en campos considerados estratégicos o prioritarios.

Algunos críticos señalan que la voluntad de articular, incluso a través de formas de financiamiento privado, a los posgrados con el sector empresario, sigue presente en este plan, llevando a un modelo de posgrados pragmático y utilitarista, en el que se incentiva la flexibilidad, la multidisciplinariedad, la formación de consorcios fomentando mecanismos de evaluación que

²⁷ Datos correspondientes al año 2010 muestran que más del 50% de los cursos de posgrado se concentran en la región sudeste y ese número aumenta en el caso de los doctorados hasta el 59%, mientras en la región norte sólo se encuentran el 3% de los cursos doctorales.

privilegien las capacidades de los programas para dar respuestas a problemas concretos (Maués y Mota, 2011).

La interacción entre agencias como la CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), la CAPES y la FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), más universidades, gobiernos estatales y el sector empresarial, ha llevado a la definición de los Programas Estratégicos Específicos.

En la CAPES, y en coincidencia con el programa de posgraduación 2005-2010, se establecieron políticas para el desarrollo de áreas de conocimiento (bionanotecnología, botánica y ciencias del mar) y áreas estratégicas (ingenierías, defensa y televisión digital).

El sistema de posgrado brasileño presenta como particularidades una edad media de graduación considerada elevada (en 2008 los hombres con maestría o doctorado concluidos tenían en promedio 46 años y las mujeres 43). Un sistema de becas de posgrado que ha crecido fuertemente en la última década, sosteniendo el proceso de expansión. La CAPES y la CNPq sumadas entregaron 77.579 becas en 2001 y 155.000 en 2010 (un aumento del 100%). Para ello se pusieron en marcha numerosos programas específicos como Iniciación a la docencia (*Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência* – Pibid), *Programa de Demanda Social* (DS), *Programa de Apoio à Pós-Graduação* (PROAP), *Programa Institucional de Qualificação Docente para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica* (PIQDTEC), *Programa Nacional de Pós Doutorado* (PNPD), *Programa de formação doutoral docente* (Prodoutoral), *Programa de Doutorado Interinstitucional Novas Fronteiras* (DINTER NF), entre otros.

Siendo la CAPES la principal otorgante de becas de posgrado destinadas prioritariamente a la formación de docentes, detallamos en el siguiente cuadro, con su respectivo gráfico, la evolución de las mismas en la última década, distinguiendo entre becas de maestría, doctorado y posdoctorado.

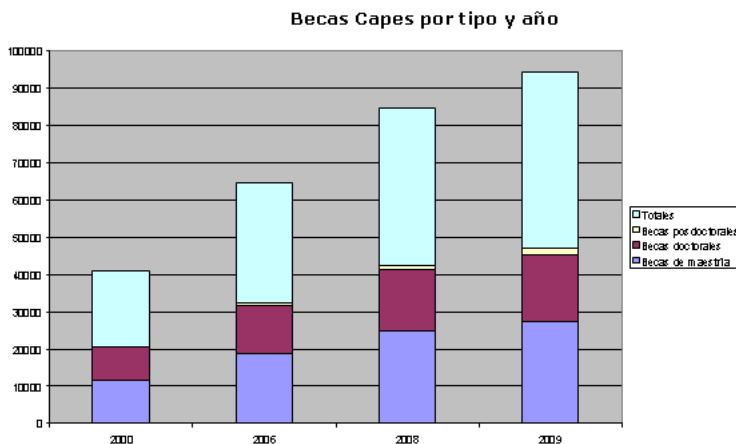
Cuadro 3

Becas de posgrado otorgadas por CAPES (2000-2010)

	2000	2006	2008	2009	2010
Becas de maestría	11669	18614	24789	27192	33357
Becas doctorales	8801	13044	16385	17873	21941
Becas	20	541	1131	2088	2734
Totales	20490	32199	42305	47153	58032

Elaboración propia en base a datos de la CAPES

Gráfico 2



Elaboración propia en base a datos de la CAPES

De estos datos podemos concluir que el aumento de becas en el período 2000-2010 fue del 183%, aunque no ha sido igual en todas las categorías, notándose particularmente un fuerte incremento de las becas posdoctorales que de ser menos del 0,1% del total pasan a un número ligeramente menor al 5%.

Los datos del año 2009 también muestran la relevancia de las instituciones públicas en este nivel de estudios. En el caso de las maestrías académicas el 55,8% se desarrollan en instituciones federales, el 25,7% en estatales, el 17,9 en el sector privado y el 0,6% en el ámbito municipal. Estos datos difieren en el caso de las maestrías con orientación profesionalista, donde son las IES privadas las que predominan, concentrando el 44,4% de los cursos, mientras las federales brindan el 39,9% (datos de la CAPES).

En el caso de los doctorados, son nuevamente las IES federales las responsables del 57,2% de los cursos, las estatales del 30,5% y las IES privadas el 12,1% (la diferencia poco significativa se explica por la existencia de dos doctorados desarrollados en el ámbito municipal), aunque aquí se debe destacar que desde 2004, el crecimiento de las instituciones privadas fue más importante que el de las públicas (72% contra 38% respectivamente).

La evaluación trienal de los posgrados, a la que ya nos hemos referido parcialmente, muestra que en una escala del 1 al 7 en la que el 7 es el mayor nivel, los posgrados en 2010 se concentraban en las notas 4 y 3²⁸.

28 En realidad la evaluación de este subsistema de educación de posgrado está dividida en dos ejes. La evaluación de los programas

Teniendo en cuenta las limitaciones y las críticas ya expresadas sobre esta metodología evaluatoria, sí se debe notar que la heterogeneidad que expresa es importante, que los cursos de maestría profesionalista son predominantemente 3, mientras en los de doctorado se refleja un mejor nivel siendo las notas 4 y 5 las que concentran el 36,48% de los cursos cada una, seguida por la 6 con el 14,37 e incluso se encuentra un 8,24% de los cursos de doctorado que son evaluados con la mayor nota (lo que no sucede en ninguna maestría profesionalista).

La distribución disciplinaria de los estudiantes de posgrado correspondiente al año 2009 muestra que la mayor parte se concentra en ciencias humanas (17%), ingenierías (15%) y ciencias de la salud (14%). Le siguen las ciencias sociales aplicadas con el 12%, ciencias exactas y de la tierra y ciencias agrarias con el 10% cada una, cerrando las ciencias biológicas y los posgrados multidisciplinarios con el 8%.

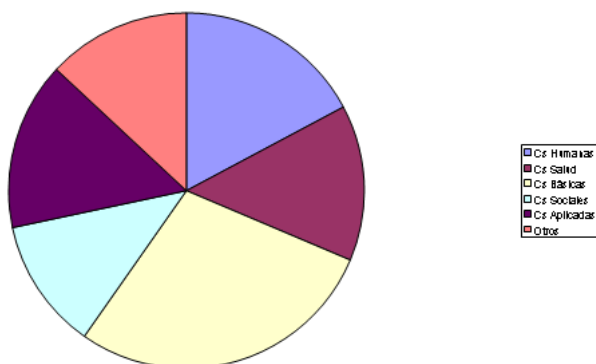
Cuadro 4 Estudiantes de posgrados por área de conocimiento (2008-2009)

	Brasil
Cs Humanas	17%
Cs Salud	14%
Cs Básicas	28%
Cs Sociales	12%
Cs Aplicadas	15%
Otros	13%

Elaboración propia en base a datos de CAPES (Br.²⁹)

de posgrado, y la de las nuevas propuestas de programas y cursos de posgrado.

29 Las categorías que utilizan la CAPES y la SPU para agrupar áreas de conocimiento no son idénticas en ciertos casos. Hemos optado

Gráfico 2: Estudiantes de posgrado por área (2008-2009)**Gráfico 2: Estudiantes de posgrado por área (2008-2009)**

Elaboración propia en base a datos de CAPES

por tomar las de las estadísticas argentinas. Para la conversión reunimos como "ciencias básicas" lo que en los datos brasileños está desagregado como "ciencias biológicas" y "ciencias exactas"; y en "ciencias aplicadas" hemos reunido "ciencias agrarias" e "ingenierías". Notemos que la categoría "ciencias sociales" en Brasil se llama "ciencias sociales aplicadas", por lo que es de suponer que una parte de las áreas que se agrupan en "otros" (donde encontramos letras, lingüística, artes, y posgrados multidisciplinarios) puedan incluirse en ciencias sociales, aunque la explicación de la construcción metodológica de esa categoría no permite su análisis completo.

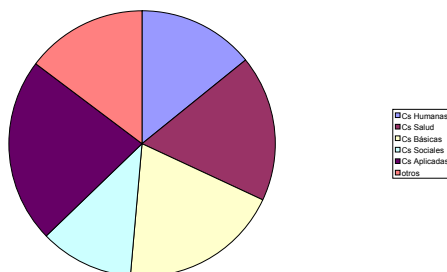
**Cuadro 5: Cursos de posgrados por área de conocimiento
(años 2008-2009)**

	Brasil
Cs Humanas	14,3%
Cs Salud	17,7%
Cs Básicas	19,4%
Cs Sociales	11,3%
Cs Aplicadas	22,6%
otros	14,7%

Elaboración propia en base a datos de la CAPES (Br.)

Gráfico 3: Cursos de posgrado por área (2008-2009)

Gráfico 3: Cursos de posgrado por área (2008-2009)



Elaboración propia en base a datos de la CAPES

El análisis de esta misma distribución, pero limitado a los doctorados, muestra que en los mismos las ciencias humanas tienen igual porcentaje, mientras las de salud suben ligeramente al 16% y las ingenierías bajan al 14%, al igual que las ciencias sociales aplicadas (8%), las ciencias de la tierra aumentan

ligeramente al 11%, las biológicas también alcanzan el 11% y las multidisciplinares llegan al 6% al igual que la lingüística, letras y artes.

De lo expuesto se puede concluir que el proceso de desarrollo de los posgrados brasileños ha estado muy vinculado, a lo largo de más de cuatro décadas, con la formación de docentes e investigadores. Que ese crecimiento ha estado frecuentemente orientado por políticas públicas específicas y coordinadas con políticas de desarrollo, con excepción de lo sucedido en los años '90.

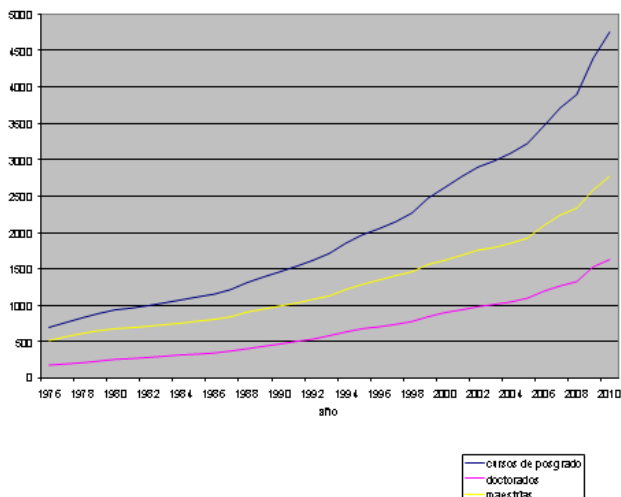
Que el crecimiento y el desarrollo de los posgrados han llevado a un continuo aumento en el número de magísteres y doctores formados, incluso en relación a la población total. Los últimos datos producidos por la CAPES muestran un fuerte incremento tanto en los números de graduados de posgrados *stricto sensu* cada 100.000 habitantes, que pasan entre 2006 y 2009 de 16,04 a 18,64 magísteres y de 5,05 a 5,94 doctores, lo que lleva a que Brasil cuente actualmente con 1,4 doctores cada mil habitantes en la franja etárea de 25 a 64 años³⁰.

Que el nivel de los posgrados es muy heterogéneo, aunque mejora fuertemente en el caso de los doctorados y allí el rol de las instituciones públicas (particularmente de las universidades

30 Si bien el número es bajo en comparación con los de los países centrales, donde Alemania muestra 15,4 doctores cada mil habitantes de esas edades o Estados Unidos con 8,4, en el contexto latinoamericano resulta un crecimiento relevante. En Argentina, aunque el número está aumentando rápidamente, se calculaban 0,2 doctores cada 1000 habitantes en esa franja etarea.

federales y estatales) es muy significativo, a contramano de lo que sucede en los niveles inferiores de los estudios superiores.

Gráfico 4: Evolución de los posgrados 1976-2010



Elaboración propia en base a datos de la CAPES

¿Cambios en la investigación universitaria?

El esfuerzo por vincular el desarrollo de los posgrados y la investigación, ya referido, sumado a los intentos por diversificar las fuentes de financiamiento de las universidades, que se profundizan en la década del 90, produjeron una serie de cambios que buscaron incentivar la articulación científica con

los sectores productivos.

La primera constatación que debemos hacer en este marco, es que la universidad brasileña es, dada la baja inversión en investigación y desarrollo (I+D) por parte del sector privado (lo que constituye una constante en toda la región), un actor central del proceso científico. Es en la universidad y en sus políticas científicas donde reposa la parte sustancial del esfuerzo de I+D. Como sostiene Dagnino (2011) son los profesores investigadores integrados al complejo público de enseñanza superior e investigación los que juegan el papel clave en la definición de las políticas de ciencia y tecnología, y esto no se habría alterado sustancialmente a pesar de los esfuerzos por articular el campo científico-tecnológico (CyT) con el productivo. Las empresas brasileñas continuarían siendo consumidoras marginales de ciencia, e incluso de investigadores, estimándose en menos de 3.000 los posgraduados con empleo en el sector privado, frente a una producción de más de 10.000 doctores por año.

De este modo, la investigación científica generada en buena medida en las universidades, no respondería en términos generales a necesidad del sector productivo, sino a los intereses de los científicos influidos en buena medida por las agendas promovidas por la academia internacional. Varias décadas de inversión en investigación y en formación de recursos humanos habrían permitido una relativa consolidación del complejo científico, poniéndolo en ciertos campos en una buena posición a nivel internacional. Taveira Cabral (2011) sostiene, en base a datos del Ministerio de Ciencia y Tecnología, el importante crecimiento de la producción científica brasileña. Si en 2001 se publicaron 11.581 artículos indexados por el *Institute for Scientific Information (ISI)*, para 2009 el número llegaba a

32.100, lo que equivaldría al 2,9% de la producción científica mundial³¹.

Pero esto no niega que los intentos por promover un desarrollo científico para el mercado no hayan sido numerosos, incluso en los últimos años bajo el gobierno de Lula da Silva, y que continúen en el actual período.

Un buen ejemplo lo encontramos en la ley de innovación tecnológica (ley 10.973/04), que trata el tema de la asociación entre laboratorios públicos (entre ellos los universitarios) y el sector privado. La misma intentó crear incentivos para orientar la investigación a la satisfacción de necesidades del sistema productivo previendo “gratificaciones” para los investigadores cuyos descubrimientos sean utilizados por empresas, al mismo tiempo que autoriza formas especiales de licencia y el abandono de las actividades docentes a los investigadores que quieran intentar proseguir sus carreras en el ámbito privado, además de garantizar una participación mínima del 5% (y hasta el 33%)

31 Notemos aquí cómo los documentos oficiales, por ejemplo el producido por el propio PACTI en 2010, toman como indicios válidos del desarrollo científico, mediciones propias de las lógicas evaluativas basadas en indicadores numéricos simplificados, volviendo al problema del modo en que la evaluación no termina de tomar distancia de las prácticas adoptadas en los años del gobierno Cardoso. Recordemos que el ISI es una empresa privada que cotiza en la bolsa de Nueva York (la *Thomson Reuters Corporation*) que se encarga de ofrecer diversas bases de datos sobre citaciones, índices de impacto de las publicaciones y otros indicadores que son tomados como insumos a la hora de elaborar algunos de los *ránkings* mundiales de universidades como el muy discutido de la Universidad Jiao Tong de Shanghai en donde ciertas universidades brasileñas como la USP, Campinas, UFMG o UFRJ ocupan lugares destacados por lo menos en el contexto latinoamericano.

en las ganancias obtenidas a partir de sus descubrimientos. La ley buscaba expresamente la celebración de contratos de transferencia de tecnología y licencias.

Pocos días después se aprueba la ley 11.079/2004, de “parcerias público-privadas” (PPP), que regula la relación entre agencias públicas y el sector privado, abriendo un espacio para esa asociación en el campo científico.

En 2007 el Ministerio de Educación impulsó lo que terminó siendo la ley de incentivo fiscal a la investigación (11.487/2007), que prevía un sistema de amortización acelerado para las inversiones privadas vinculadas a la investigación y el desarrollo. El esquema planteado por el texto era el siguiente: instituciones científicas y tecnológicas (en buena medida universidades) podían ofrecer sus desarrollos científicos al sector privado, previa aprobación por parte de una comisión tripartita permanente formada por representantes de los ministerios de Educación, Desarrollo, Industria y Comercio y Ciencia y Tecnología, que debía seleccionar proyectos de investigación y formar una base con los mismos. Si el sector privado se encontraba interesado, podía aportar recursos para el desarrollo del proyecto, los que irían a parar en forma directa a las instituciones científicas involucradas. Paralelamente, los privados podrían recibir beneficios fiscales por dichas “inversiones”.

En el mismo año, y consistente con la preocupación por la articulación del desarrollo científico originado en buena medida en el sector público, y el sector productivo (privado), se lanza el PACTI- *Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação* 2007-2010 (Ministério da Ciência e Tecnologia, 2010) que orientó los esfuerzos a partir de programas específicos en cuatro ejes: expansión del sistema nacional de CyT, promoción de la

innovación tecnológica en las empresas, definición y fomento a áreas estratégicas (biotecnología y nanotecnología) e inversión en CyT para desarrollo social.

El PACTI preveía un presupuesto de 41.200 millones de reales hasta su conclusión y notemos tanto la definición de áreas prioritarias como la promoción de la innovación en las empresas. En este último sentido, el PACTI buscó generar conciencia entre los actores privados de la relevancia de la inversión en I+D como estrategia de incremento de la competitividad, e incluso en su segunda etapa, profundizó las transferencias de recursos con estos fines a PYMES.

La cuestión de la carrera académica

De lo desarrollado en los dos puntos anteriores podemos concluir que el temprano y rápido crecimiento del sistema de posgrados brasileño se encuentra estrechamente ligado, desde sus inicios, a la voluntad de formar docentes y particularmente de nivel superior.

Por ello, el grueso de los posgraduados terminaba trabajando en IES, y especialmente en el caso de los doctores, en universidades públicas.

Velloso sostiene que ya en los años '80, el 70% de los doctores y magísteres se desempeñaban laboralmente en IES y a medida que se fue consolidando el sistema de posgrados brasileños, se fue reduciendo la participación de los posgraduados en universidades del exterior. Los números de 1985 mostraban que el 40% de los doctores se habían formado en el extranjero, pero en 1995 ese número se había reducido al 30% y a finales de

la década estaba por llegar al 20%, aunque vale mencionar que los diversos sistemas de becas para estudios en otros países se mantuvieron relevantes.

Tanto la CAPES en el área del Ministerio de Educación, como la CNPq en el de Ciencia y Tecnología, y la Fapesp dependiente del gobierno del Estado de São Paulo, han sido fuentes regulares de becas externas en las últimas décadas.

Datos relevados por Mazza (2009) sostienen que la CAPES entregó 6.089 becas externas entre 1987 y 2000, que se distribuyeron un 42,74% para ciencias humanas, sociales aplicadas y letras, un 31,51% para ciencias exactas y de la tierra e ingenierías, y un 27,73% para ciencias biológicas, de la salud y agrícolas.

Entre 1986 y 1999, la CNPq otorgó 7.730 becas externas, aunque aquí se ve una ligera diferencia en los campos de conocimiento privilegiados, pues el 41,34% de las mismas fueron destinadas a ciencias exactas y de la tierra, el 33,51% a ciencias biológicas y 25,13% a ciencias humanas.

La Fapesp finalmente, concedió 2.071 becas externas entre 1992 y 1999, siendo un 42,63% para el campo de las ciencias exactas, un 39,35% a ciencias biológicas y un 17,91% a sociales y humanas. En todos los casos, los principales destinos de los becarios fueron los Estados Unidos, seguidos lejanamente por Francia y el Reino Unido (aunque con ciertas variaciones en función de las disciplinas).

También se releva una importante concentración de las universidades de origen de los becarios externos. En general han provenido del núcleo más duro y prestigioso de las universidades públicas (federales o estatales) radicadas en la región sudeste, entre ellas la Universidad de San Pablo (USP), la Universidad

Federal de Rio de Janeiro (UFRJ), la Universidad Federal de Rio Grande do Sul, la de Campinas, y la Universidad Estadual de San Pablo (Unesp).

Será en el cuadro del tercer plan nacional de posgraduación 1986-1989 que se reestructurará la carrera académica estableciendo mecanismos para el ingreso y la promoción en la misma, vinculados a la valorización de la producción científica, la regularización de los años sabáticos y el desarrollo de los estudios posdoctorales.

Dentro de la tradición evaluadora ya referida, la importancia de la formación del cuerpo docente y de su producción intelectual también juega un papel relevante en la configuración de un entramado en el que la evaluación institucional es también la de sus docentes y contribuye a la estructuración de la carrera académica.

En las reformas evaluadoras aplicadas a partir del año 1997, va cobrando más relevancia el ítem “producción intelectual”, lo que tuvo como consecuencia un fuerte interés institucional en ver que sus cuerpos docentes aumenten sus publicaciones. Esto se complementó con la introducción de la llamada *Gratificação de Estímulo à Docência* (GED) por Ley 9.678 de 1998, en la que se establecía un plus salarial para los docentes de IES en base a una evaluación de su producción³².

32 La ley preveía un sistema de puntajes para acceder a la GED, donde las actividades de docencia sumaban hasta 120 puntos, la producción intelectual 60, la investigación y la extensión 30, actividades de formación hasta 56 puntos para posgrados *stricto sensu* o posdoctorados y las actividades representativas o de administración 20 puntos. El detalle con el que la llamada *Comissão Nacional de Acompanhamento e Orientação da GED*, formada por

Ambos procesos llevarán a una explosión de publicaciones tanto en revistas académicas como en compilaciones, que habría triplicado el número de revistas científicas entre 1997 y 2001 (Fonseca, 2001)³³, en un desarrollo que ha continuado hasta el presente. El estudio actual de bases de publicaciones científicas como *Latindex* o *Scielo*, muestran claramente que la cantidad de revistas académicas indexadas con asiento en instituciones brasileñas supera a las presentadas en cualquier otro país de la región³⁴.

académicos de diversas universidades y funcionarios de la SESu detallaba la forma de considerar la producción intelectual es un claro ejemplo de la sofisticación del procedimiento. Se establecen tres grandes categorías de producción intelectual (bibliográfica, artística y técnica) y en cada una de ellas hay diversos tipos de expresión que a su vez pueden tener hasta cinco "naturalezas" cada uno. A modo de ejemplo, la categoría producción bibliográfica está dividida en siete tipos, uno de ellos es el libro, que su vez presenta cinco "naturalezas". Para consultar todas las categorías se puede acceder a <http://www.ged.ufba.br/GEDNac99.htm> (visitado 21/3/2012).

³³ Este fenómeno también está presente en la academia argentina. Notemos que la necesidad de rendir cuentas en forma periódica de la producción científica atenta contra la elaboración de obras de envergadura, que requieran varios años de preparación sin posibilidades de difundir resultados parciales. La proliferación de libros bajo la forma de compilaciones es una consecuencia de este modo predominante de producción académica, incentivado por la lógica evaluadora.

³⁴ A modo de ejemplo, al año 2012 Brasil tiene 4609 *journals* indexados en la base de *Latindex*, frente a 3442 de España, 3239 de Argentina y 2387 de México, quedando los otros países de la región con números bastante menos significativos. Los datos de *Scielo*, consolidando el período 2000-2010, muestran que los científicos brasileños han publicado en revistas científicas brasileñas un número descomunal de artículos: 109.863 a lo largo de la

Las consecuencias de los cambios recientes en la educación superior brasileña sobre la carrera académica también han recibido numerosas críticas en los últimos años.

La lógica productivista y evaluativa discutida e implementada desde los años '90, ha alterado fuertemente el perfil y los requerimientos a los docentes que se desempeñan en las IES, y no faltan aquellos que sostienen que se ha dado un importante proceso de precarización laboral.

Los ajustes presupuestarios y la racionalización de los años '90, llevaron a aumentar la relación estudiantes/docentes, intensificando el trabajo en su aspecto de enseñanza³⁵. El REUNI habría actuado en la misma dirección en lo que algunos han percibido como un proceso que, al aumentar la cantidad de alumnos por curso, o la de cursos por docente, ha comenzado a desvirtuar el rol del docente universitario, asimilándolo a un docente terciario con escaso tiempo para la investigación (De Souza Lima, 2011).

Los datos sobre el aumento en el número de estudiantes matriculados en el período 1996-2006 muestran incrementos del orden del 52% en el grado, 71% en las maestrías y 179% en el doctorado. Sin embargo, el cuerpo de docentes aumentó sólo un 23% en el grado, y 68% en el posgrado (Leher y Lopes, 2008)³⁶.

década. Si comparamos con la cantidad de artículos publicados por científicos chilenos en revistas científicas chilenas incluidas en *Scielo* el número da 11.957, le sigue España con 7.158, Argentina con 5.953 y México con 4.526.

35 El costo por alumno teniendo en cuenta sólo los gastos directos, se habría reducido un 51% entre 1995 y 2001, pasando de 11.198 reales a 5.488 por año según los cálculos de Sguissardi (2006).

36 Incluso el análisis del subperíodo 1994-2002 muestra un aumento en la matrícula de las IES federales del 37% en paralelo

Esta creciente demanda en pos del “productivismo académico” se manifestaría también por un aumento de la presión por el logro de resultados científicos. Los docentes son evaluados por las propias universidades en función de sus investigaciones, sus publicaciones, su concurrencia a congresos, lo que convive con el aumento de la carga docente.

La centralización de información sobre las tareas académicas, impulsada en buena medida desde mediados de 1999 con el lanzamiento por parte de la CNPq de la plataforma curricular Lattes, reúne una enorme base de datos sobre los investigadores brasileños y sus actividades, cuyo uso se fue extendiendo rápidamente hasta volverse un requisito imprescindible para las presentaciones académicas.

La plataforma ha sido un importante elemento de diagnóstico para el diseño de políticas, pero también, con sus 128.892 investigadores registrados, de los cuales 81.726 son doctores (según los datos de la CNPq correspondientes al año 2010) una suerte de panóptico referido a las actividades de docencia e investigación, en el que se rinde cuenta periódicamente de las actividades realizadas, generando una suerte de “obligación de resultados”.

Trabajos referidos al sistema CAPES de evaluación de posgrados³⁷, como el realizado por Maués y Mota, también destacan la presión que se ejerce sobre los docentes en ese nivel.

a una reducción del número de docentes del orden del 5% y una disminución aun mayor en el caso de los funcionarios administrativos que llegó al 21% (Sguissardi, 2006).

³⁷ El aumento en el ritmo de evaluación de los posgrados también es muy significativo. En 2007 se evaluaron 3.394 cursos de posgrado y en 2010 el número ya era de 4.099 (Taveira Cabral, 2011).

El estudio de los componentes de la ficha de evaluación trienal 2008-2010 deja en claro que el principal y más significativo de los elementos de la evaluación de los posgrados radica en la formación y la producción de sus docentes y lo mismo pasa con los “cuadernos de indicadores” en los que se realiza un seguimiento anual muy detallado de los posgrados³⁸. Los docentes son casi los únicos responsables por los resultados de la evaluación de los posgrados, que dejan de lado o minimizan cuestiones como la infraestructura, o el apoyo técnico y financiero a los programas.

También podemos mencionar como un elemento significativo para la carrera académica, la implementación del llamado “*banco de professor equivalente*”, implementado a partir del año 2007, que con regulación tanto del Ministerio de Educación como del de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, establece mecanismos de reemplazo de profesores (jubilados, exonerados...) estableciendo una escala por la cual se incentiva la disminución de las dedicaciones exclusivas.

De este modo, las transformaciones en la educación superior brasileña, en particular el debilitamiento de su autonomía de la mano tanto de la regulación y la evaluación estatal como de la participación del sector productivo como fuente de

38 En ellos se da cuenta del programa, la producción técnica, las disciplinas, la propuesta del programa, las tesis defendidas, la producción artística, las líneas de investigación, los docentes, la producción bibliográfica, los proyectos de investigación, y la producción docente (se pueden consultar ejemplos de los cuadernos en: http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/CadernoAvaliaoServlet?acao=filtraArquivo&ano=2009&codigo_ies=&area=39)

financiamiento, también dan lugar a cambios en la cultura académica, los que se estarían viendo de modo más claro a nivel de los posgrados.

El proceso de intensificación de la actividad académica se verificaría en un aumento del ritmo de trabajo, una extensión de la jornada laboral, mayor polivalencia, y una organización del trabajo por resultados.

Algunas conclusiones

La ola de transformaciones de la educación superior brasileña, que se inicia con la llamada Reforma del '68, plantea una serie de innovaciones significativas, que se ampararon bajo el discurso de la “modernización”: reversión del sistema de cátedras, departamentalización, apuesta por los posgrados y ciertas formas de investigación científica, comienzos de la estructuración de la carrera académica e inversiones en infraestructura.

Paralelamente, una noción de autonomía acotada comienza a desplegar las instancias evaluadoras que, con el paso del tiempo, irán estructurando un modelo de educación superior burocrático-planificador, dominado por el sector privado y con un subsistema universitario que se destaca por ser más pequeño pero de mayor nivel académico.

En nombre de ideas como la de eficiencia, y la de racionalidad, el sistema fue desarrollando nuevas estructuras formales a las que adhirieron con mayor o menor convicción los integrantes de la comunidad académica, tanto docentes como estudiantes y personal administrativo.

Como bien sostenía Marilena Chauí a comienzos de los años '80,

esos nuevos valores lograron rápidamente ser internalizados por los agentes que los reproducen en el ámbito universitario, muchas veces sin tener una clara comprensión de las metamorfosis operantes.

De este modo, cuando la ola neoliberal se despliega por la región en los años '90, la capacidad del sistema de IES brasileño para sentirse incomodado por la imposición de nuevas tradiciones resulta limitada, por la forma en que muchas de ellas ya habían logrado su consolidación debido a las sucesivas reformas que habían tenido lugar a lo largo de casi un cuarto de siglo.

La mayor debilidad de la tradición de autonomía de la universidad brasileña es la contracara de formas de articulación mucho más estrechas entre el Estado y el sistema de educación superior, con lo que ello tiene de bueno, por haber garantizado niveles de inversión pública más elevados y políticas específicas para el área de mayor consistencia temporal y también políticas represivas, en los momentos de gobiernos de facto, menos virulentas que las conocidas en otros países de la región. Pero al mismo tiempo, esa proximidad se basa en la mayor capacidad del Estado brasileño para orientar las prácticas universitarias, estableciendo variados mecanismos de control burocrático sobre el trabajo intelectual, planificando y orientando la evolución del sistema con relativo éxito, aunque abriendo las puertas para un desarrollo cada vez más heterogéneo y mercantilizado, donde conviven la calidad en el núcleo de universidades de élite con una importante cantidad de instituciones de bajo nivel, en general privadas y con fines de lucro.

Vale decir, los cambios que se abren en los años '90, y que no terminan de ser abandonados por los gobiernos de la presente década, ya están anticipados y ya han ganado buena parte de su

aceptación en forma muy temprana. La tradición de la evaluación a la que hemos hecho referencia es un muy claro ejemplo, así como la tendencia a propiciar la privatización del sistema, que siempre ha estado presente de una forma u otra, desde la impronta de la tradición positivista.

La década de gobiernos del PT, si bien fructífera en cuanto a la cantidad de políticas específicas para el área, parece carecer de un claro impulso transformador, consolidando tendencias institucionales por decisión o por inercia, que no parecen alterar sustancialmente las condiciones de reproducción del sistema universitario.

Referencias bibliográficas

Borges, J. L. y Carnielli, B. (2005). Educação e estratificação social no acesso à Universidade Pública. *Cadernos de Pesquisa*. 35, 113-139.

CAPES COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. *Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG)*, 2010 [en línea].

[Consulta: 15 de mayo 2012] 2

<http://capes.gov.br/sobre-a-capes/plano-nacional-de-pos-graduacao/pnpg-2011-2020>

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Senado Federal.

Cunha, L. A. (2004). Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior. Estado e mercado. *Educação e Sociedade*. 25, 795-817.

Cunha, L. A. (2006). Autonomia universitária: teoria e prática. En *Universidad e investigación científica* (pp. 13-31). Buenos Aires: CLACSO.

Chiroleu, A. (2006). Políticas de educación superior en Argentina y Brasil: de los '90 y sus continuidades. *Revista SAAP*. 2, 563-590.

Dagnino, R. (2011). Como a comunidade de pesquisa participa na política de ciência & tecnologia e de educação superior? En *Políticas educacionais de ensino superior no século XXI* (pp. 175-204). Campinas: Mercado de Letras.

De Souza, A. L. (2011, septiembre 6-11). Educação Superior e neoliberalismo no Brasil de 1994 a 2010. En XXVIII Congresso Internacional da ALAS. Universidad Federal de Recife.

De Souza Lima, K. R. (2011). O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. *Katal*. 14, 86-94.

Dias Sobrinho, J. (2006). Paradigmas e políticas de avaliação da educação superior. Autonomia e heteronomia. En *Universidad e investigación científica*. (pp. 169-191). Buenos Aires: CLACSO.

Dias Sobrinho, J. (2000). *Avaliação da educação superior*. Petropolis: Editora Vozes.

Fonseca, C. (2001). Avaliação dos programas de pós graduação: do ponto de vista de um nativo. *Horizontes Antropológicos*. 16, 261-275.

Leher, R. y Lopes, A. (2008). Trabalho docente, carreira, autonomia universitária e mercantilização da educação. En *Reformas e Políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil* (pp. 73-96). Campinas: Alínea.

Leite, D. y Rui, S. (2007). Estudantes e avaliação da universidade: um estudo conjunto Brasil-Portugal. *Cadernos de Pesquisa*. 37, 661-686.

Maués, O. y Mota, W. (2011). A nova regulação educacional e o trabalho docente na pós-graduação brasileira. *Línhas críticas*. 17, 385-402.

Mazza, D. (2009). Intercâmbios acadêmicos internacionais: bolsas Capes, Cnpq e Fapesp. *Cadernos de Pesquisa*. 39, 521-547.

Meneghel, S. y Bertolin, J. (2003). Avaliação das Condições de Ensino/ACE do IDEP. *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*. 8, 151-171.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. *PACTI 2007-2010 Principiais Resultados e Avanços do Plano de Ação em Ciência*,

Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional, 2010 [en línea].

[Consulta: 15 de mayo 2012]

http://www.mct.gov.br/upd_blob/0211/211012.pdf

Radke Bittencourt, H., de Oliveira Casartelli, A. y de Moraes Rodrigues, A.M. (2009). Sobre o índice geral de cursos (IGC). *Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior*. 14, 667-682.

Rothen, J. y Barreyro, B. (2011). Avaliação da educação superior no segundo governo Lula: “Provão II” ou a reedição de velhas práticas. *Educação e Sociedade*. 32, 21-38.

Sguissardi, V. (2006). Reforma Universitária no Brasil 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro. *Educação e Sociedade*. 27, 1021-1056.

Sguissardi, V. (2008). Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação e Sociedade*. 29, 991-1022.

Taveira Cabral, E. (2011, septiembre 6-11). C. T & I no Brasil: Analise do PACTI 2007-2010 na área científica. En XXVIII Congresso Internacional da Alas. Universidad Federal de Recife.

Trindade, H. (2007). Reforma universitaria en Brasil: el desafío del gobierno Lula. *Espacio Abierto*. 16, 31-60.

Velloso, J. (2004). Mestres e doctores no país: destinos profissionais e políticas de pós-graduacao. *Cadernos de Pesquisa*. 34, 583-611.

Velloso, J. (Org.). (1991). *Universidade pública, política, desempenho, perspectivas*. Campinas: Papirus.

Weber, S. (2011, septiembre 6-11). Avaliação e Regulação da Educação Superior Brasileira. En XXVIII Congresso Internacional da Alas. Universidad Federal de Recife.

Bibliografia

Barsotti, P. (2011). Produtivismo acadêmico: essa cegueira terá fim?. *Educação e Sociedade*. 32, 587-590.

Fernandes do Nascimento, T. (2011, septiembre 6-11). Abordagens possíveis nas políticas de cotas no Brasil: entre o social e o racial. En XXVIII Congresso Internacional da ALAS. Universidad Federal de Recife.

Krotsch, P., Camou, A. y Prati, M. (2007). *Evaluando la evaluación*. Buenos Aires: Prometeo.

Pinto de Almeida, M. y Monteiro de Aguiar Pereira, E. (2011). *Políticas educacionais de ensino superior no século XXI*. Campinas: Mercado de Letras.

Unzué, M. (2012, abril 26-27). Una comparación de los procesos de desarrollo de los posgrados en las universidades de Argentina y Brasil. En *III Jornadas de Historia de la Universidad Argentina*. Universidad Nacional de Quilmes.

