

Crisis y reforma. Situación y perspectivas de la educación superior en el Brasil de hoy

Virgilio Álvarez Aragón'

Las características del sistema:

Como en buena parte de los demás de América Latina, la educación superior en Brasil atraviesa por cuestionamientos y críticas que, venidas de distintos sectores de la sociedad, obligan a repensar sus estructuras y funcionamiento. Si bien, dependiendo del sector de donde provengan las críticas y cuestionamientos pueden referirse a aspectos y situaciones diferentes, lo cierto es que en la actualidad todos coinciden en que el sistema de educación superior brasileño -SESB- y el conjunto de sus instituciones, tanto universitarias como no universitarias, viven un proceso de crisis.

Para la mayoría de los analistas esa crisis se manifiesta especialmente en las instituciones públicas de educación superior, fundamentalmente en las mantenidas por el Estado y con recursos del gobierno federal, es decir, en las llamadas instituciones federales de educación superior -IFES- y de manera más específica en sus instituciones universitarias.

Para algunos de ellos, esas instituciones se encuentran en crisis por el abandono en que el aparato gubernamental las tiene sumidas. Para este grupo de opiniones la crisis se materializa en el estancamiento de los montos presupuestales que el Estado asigna a estas instituciones,

* Ph. D. en Sociología y Estudios comparados de América Latina. Profesor de la Facultad de Educación de la *Universidade de Brasília*.

lo que se traduce en la imposibilidad para invertir en laboratorios, salas de aula y otras mejoras que las IFES públicas necesitan realizar. Para este sector de opinión, otro elemento que ejemplifica la crisis es el retiro de un importante número de profesores, ocasionado tanto por causa de los bajos salarios como por la jubilación de muchos de éstos motivada especialmente, afirman, por los cambios que dentro del sistema de jubilaciones del sector público se han aprobado en el Congreso Nacional en los últimos años.¹

Para otros actores, especialmente los vinculados a las esferas gubernamentales, la crisis, también focalizada en las IFES, se debe al mal manejo que hacen de los recursos públicos tales instituciones, así como a la forma en que la legislación vigente determina la relación entre estas instituciones y el Estado. Para estos actores más que escasez de recursos, existe un uso deficiente de los mismos, pues se dedican de manera mayoritaria al pago de salarios y jubilaciones. En el caso de estas últimas, se explica que frente a las reglas aún vigentes, es lógico encontrar que todos aquellos profesores con derecho al beneficio lo soliciten, lo *cual* estaría permitiendo que docentes con alta calificación se reintegren al mercado de trabajo al jubilarse, sea dentro de las propias IFES o en las instituciones privadas.

Finalmente hay quienes opinan que la crisis de la educación superior brasileña es más amplia, y que si bien se dan los problemas que tanto unos como otros señalan, sus dimensiones son de mayor magnitud, en las que se incluye al sector privado. Para estos análisis la crisis parte del anquilosamiento en que se encuentra el modelo de educación superior, incapacitado así para responder de manera efectiva a las exigencias que el desarrollo del conocimiento y de los mercados laborales le demandan.

Sin posibilidades de considerar todo ese amplio abanico de asuntos en el presente texto, intentamos mostrar lo que es en la práctica el SESB, cuáles son sus dificultades y la manera como en los últimos años se ha intentado ponerlo en consonancia con las exigencias de la época.

Digamos para empezar que el SESB es un sistema amplio y complejo, ya que se encuentra integrado por una extensa gama de institu-

¹ En el proceso de reforma de la estructura administrativa del Estado brasileño una de sus cuestiones principales ha sido intentar cambiar las normas y procedimientos de jubilación de los trabajadores. Los profesores y personal administrativo de las IFES pueden jubilarse cumpliendo las mismas reglas de todos los funcionarios públicos, no existiendo en la práctica edad mínima sino el tiempo de contribución. En el caso concreto de los profesores el tiempo dedicado a su posgrado es contado para obtener el beneficio, y las vacaciones y licencias no gozadas un *plus*. Con todas esas condiciones, un profesor que halla iniciado sus actividades laborales -no necesariamente universitarias- a los 15 años, puede jubilarse antes de los 50. Si contabiliza el tiempo total de contribución tiene además el estímulo de obtener un 25% a más sobre su salario base. Además de todas esas ventajas, puede concursar de nuevo para otra plaza dentro de las mismas IFES.

done, las que si bien responden a lineamientos comunes generales, en algunos casos padecen de una marcada centralización por parte del Estado, como es caso de las EFES, y en otros son de difícil control y coordinación, como es el caso del sector privado.

En la actualidad hay en Brasil 114 universidades, 61 de las cuales son públicas y 53 privadas. El conjunto de las públicas se encuentra integrado por 37 universidades federales, 20 estatales y 4 municipales. A ese conjunto de instituciones se incorporan 159 IES no universitarias de carácter público y 599 privadas.

Este conjunto de instituciones ofrecen, en el nivel de licenciatura, un total de 5562 cursos para todas las áreas de conocimiento, atendiendo, para 1995, 1,661,034² alumnos.¹

Como puede verse en el cuadro 1, la mayor concentración de cursos y de matrícula se encuentra en la región sureste del país, compuesta por los estados de Río de Janeiro, Sao Paulo, Minas Gerais y Espírito Santo, que son las entidades más densamente pobladas y concentran la mayor proporción del PIB nacional.

Al contrario de lo que sucede en otros países del continente, en el sector privado encontramos la mayor cantidad de alumnos de licenciatura, que para el año analizado constituían el 58% del total, distribuidos en 57% de los cursos.

Pero si precisamos un poco más el análisis y lo hacemos, por ejemplo, por regiones del país, vemos que esa primacía del sector privado no es general ni igualmente distribuida. Como se muestra en los cuadros 1 y 2, en regiones como el norte y el noreste, donde la riqueza es menor, la gran mayoría de la población es atendida por las IES públicas. En realidad la importancia del sector privado se concentra en la región sureste, donde atiende al 73% de los alumnos de graduación, de un total de alumnos que en su conjunto constituyen más de la mitad de toda la matrícula del país.

Puede decirse, por lo tanto, que como también sucede en otros países del continente, la población estudiantil se concentra en los grandes centros urbanos, donde, para el caso brasileño, las instituciones privadas son las que mayor número de estudiantes absorben, sin que por ello tengamos *megainstituciones* privadas, sino todo lo contrario: esa gran masa de población estudiantil se encuentra diseminada en una multitud de pequeñas y medias IES, en su gran mayoría no universitarias.

² Los datos utilizados corresponden al ciclo lectivo 1994, publicados a inicios de 1996. Lamentablemente no existen informaciones consolidadas más actualizadas.

³ Todos los datos e informaciones que se presentan en este apartado provienen de la base de datos suministrada electrónicamente: *Matricula nas IES, 1994*. SESUI MEC, 1996, procesada por el Núcleo de Estudios sobre Ensino Superior da UNB.

Cuadro 1

Brasil, matrícula de licenciatura según naturaleza y región de las instituciones en números absolutos y relativos

<i>Región</i>	<i>Público</i>		<i>Privado</i>		<i>Total</i>	
Norte	49,055	76%	15,199	24%	64,254	4%
Noreste	184,995	70%	79,401	30%	264,396	16%
Sur	157,763	52%	147,089	48%	304,852	18%
Centro-Oeste	48,366	44%	63,035	56%	111,401	7%
Sureste	250,271	27%	665,860	73%	916,131	55%
Total Brasil	809,550	42%	970,584	58%	1661,034	100

Fuente: SESUI MEC 1996.

Cuadro 2

Brasil, cursos de licenciatura según naturaleza y región de las instituciones en números absolutos y relativos

<i>Región</i>	<i>Público</i>		<i>Privado</i>		<i>Total</i>	
Norte	264	84%	49	16%	313	6%
Noreste	636	77%	192	23%	828	15%
Sur	561	45%	678	55%	1239	22%
Centro-Oeste	248	55%	200	45%	448	8%
Sureste	703	26%	2031	74%	2734	49%
Total Brasil	2412	43%	3150	57%	5562	100%

Fuente: SESUI MEC 1996.

Vale la pena indicar que si establecemos una relación entre el número de alumnos y los cursos ofrecidos en cada región, descubrimos que mientras en la región norte esa relación es de 205 alumnos por curso, en la sureste la relación asciende a 335 alumnos, lo que permite establecer que en las regiones más pobladas hay una demanda mayor por espacios en las aulas universitarias que en las regiones menos pobladas y más pobres. Este dato es mucho más significativo si consideramos que la media nacional sería de 299 alumnos por curso.

Sin embargo, si esa comparación la hacemos tomando en cuenta la naturaleza de las instituciones, descubrimos que si en las universidades federales la proporción es de 286 alumnos por curso, en las IES privadas esa relación sube a 308.⁴ Mientras que para unos el que las

⁴ Para el caso de las instituciones estatales la relación es de 301 alumnos por curso, mientras que para las municipales la relación es de apenas 254.

IES privadas atiendan más alumnos por curso significa que las públicas resultan más costosas, para otros esta relación es una muestra de que en aquéllas se pretende simplemente lucrar y no necesariamente formar buenos profesionales.

Estas relaciones resultan aún más explicativas si tomamos en cuenta las distintas áreas del conocimiento, tal y como se muestra en el cuadro 3, pues si en términos nacionales el sector privado atiende al 58% de la matrícula, existen áreas del conocimiento que presentan proporciones muy altas, como el caso de las ciencias sociales aplicadas,⁵ donde el sector privado atiende al 72% de la matrícula, y otras con proporciones por demás bajas, como es el caso de las ciencias agronómicas,⁶ en las que este sector solamente atiende al 22% de los alumnos inscritos a nivel de licenciatura.

Cuadro 3
Brasil, matrícula de graduación según áreas del
conocimiento y porcentaje de matrícula en IES privadas

Región	Exactas	Biolog.	Ingen.	Salud	Agrono.	Humanas	Soco Apli.	Letras	Total
Matrícula	6,401	1416	5304	7324	1985	14326	21587	5911	64254
N									
%Priv.	13%	8%	8%	7%		19%	46%	12%	24%
Matrícula	24.944	4467	20484	32513	8766	58614	89684	24924	264396
NE									
% Priv.	23%	27%	18%	18%	2%	27%	45%	25%	30%
Matrícula	29.818	3412	23896	37725	11448	42956	135113	20483	304852
S									
%Priv.	49%	44%	37%	37%	18%	48%	56%	37%	48%
Matrícula	11,449	2630	4267	9774	3200	24330	46355	9396	111401
on									
%Priv.	51%	32%	23%	42%	13%	52%	76%	29%	56%
Matrícula	91,346	12327	100689	116058	20227	128880	391783	54568	916131
SE									
%Priv.	68%	53%	58%	64%	36%	73%	84%	59%	76%
Matrícula	163,95	24252	154540	203394	45626	269106	684522	11528	1661034
BRASIL	8							2	
% Priv.	54%	42%	47%	50%	22%	54%	72%	43%	58%

Fuente: SESuIMEC 1996.

En el caso de la región sureste el total incluye "otros cursos" que no se integran a ninguna de las otras áreas y que suman 354 alumnos, los que faltan al momento de contabilizar los de las áreas.

⁵ En esta área se incluye todo aquel conjunto de cursos que de una forma u otra tienen que ver con las ciencias sociales, tales como derecho, administración, economía, arquitectura, planeamiento regional, demografía, comunicación, musicología, servicio social y diseño industrial.

⁶ En esta área se incluyen, entre otros, los cursos de agronomía, recursos forestales, ingeniería agrícola, zootecnia, recursos pesqueros, tecnología de alimentos y medicina veterinaria.

Además, es notorio que no en todas las regiones las áreas de conocimiento reciben la misma atención por parte del sector Privado. En las regiones con menos recursos, tal el caso de las norte y noreste, tenemos que el sector privado concentra su interés en el área de las ciencias sociales aplicadas, donde se hacen responsables del 46% de la matrícula del área; sin embargo, áreas como las ingenierías y biológicas no alcanzan el 10% de la matrícula a cargo del sector privado.

En el noreste la situación es un poco más desahogada para el sector federal, pues las IES privadas atienden a un número un poco mayor de alumnos. Sin embargo, la mayor concentración de matrícula de las instituciones privadas se encuentran en las carreras vinculadas a las ciencias sociales. Mientras que en las sociales aplicadas alcanza 45%, en las humanas la matrícula de las particulares representa 27% del total del área, proporción que es casi similar en la de letras y artes.¹⁰

Ya en las regiones del sur y el centro-oeste la presencia del sector privado es un poco mayor, viniendo ha mostrar proporciones significativas las áreas de exactas¹¹ y salud.¹² Si en la región sur el sector privado atiende al 49% de los alumnos matriculados en cursos de las ciencias exactas, en la centro-oeste esta proporción es del 51%.¹³ Para el caso de las de la salud¹⁴ el sector privado se encarga del 42% de la matrícula del área en la región centro-oeste, mientras que en la región sureste alcanza al 43% de alumnos inscritos en instituciones privadas.

Nótese que en la práctica, y según la región de la que se trate, existen áreas que son mayoritariamente atendida por las instituciones priva-

7 En esta área se ubican todos los estudios de ingeniería, tales como civil, minas, metales, eléctrica, mecánica, química, sanitaria, producción, nuclear, naval y transportes.

8 Esta área incluye todos aquellos cursos que vinculados con la biología, tal el caso de genética, botánica, zoología, ecología, morfología, fisiología, bioquímica, biofísica, farmacología, inmunología, microbiología y parasitología.

9 En esta área se incluyen los estudios de filosofía, sociología, antropología, arqueología, geografía, psicología, educación, ciencia política y teología.

10 Esta área integra los cursos de lingüística, letras y todos los relacionados con artes. Dentro de las universidades más importantes del país existen centros dedicados a las artes de mucha importancia, siendo las responsables por la formación de alto nivel en la mayoría de los campos del arte.

11 Área de las exactas y de la tierra corresponden los cursos de matemática, estadística, computación, astronomía, física, química, geociencia y oceanografía.

12 En esta área, además de los típicos cursos de ésta, tales como, medicina, odontología y enfermería, también se incluyen farmacia, nutrición, fonoaudiología, fisioterapia y educación física.

13 En este caso los cursos que son más numerosos y tienen mayor número de matrícula son los referidos a las carreras en informática. Para todo el país este tipo de cursos atendían para 1994 al 33% de los alumnos del área, proporción que es casi la misma en los casos de las regiones sur y centro-oeste.

14 En esta área los cursos que en el sector privado mayor número de alumnos concentran son los de educación física, fisioterapia y enfermería, que juntos concentran al 42% de la matrícula total del área.

das, viniendo ha ser en general aquellos cursos en los que se requieren menor inversión en laboratorios e instalaciones, quedando los más costoso bajo la responsabilidad de las instituciones públicas. y esto es mucho más significativo en las regiones donde el peso y la importancia del sector privado es mayor, como es el caso de las regiones sureste y centro-oeste, en las que la matrícula para las carreras de las ciencias sociales aplicadas ofrecidas por este tipo de instituciones alcanza 76 y 84%, respectivamente.

Este conjunto de datos muestran que ésta es una de las crisis más significativas de la educación superior brasileña. Mientras el Estado debe concentrar sus recursos para atender los intereses de todos los sectores, las instituciones privadas no asumen completamente la parte que les corresponde, dedicándose casi de manera mayoritaria al ofrecimiento de carreras de bajo costo de inversión, intentando en la mayoría de los casos obtener retornos económicos rápidos.

Lo anterior trae aparejada otra problemática mayor: al ser mucho más fácil el acceso a la educación privada, dado que en las mismas al exigencia del *vestibular*¹⁵ es menor, los criterios de calidad en este sector son menores, inundándose el mercado con profesionales de dudosa capacidad, pero que cuentan con los requisitos mínimos -tenencia de un diploma- que supuestamente les habilita para el ejercicio de la profesión.

Hasta aquí, como puede verse, estamos discutiendo la educación superior solamente a partir de una de sus funciones vitales y fundamentales, como lo es la formación de profesionales con licenciatura. Esta función, la de mayor vinculación con sectores ajenos a las IES, especialmente el mercado de trabajo y los distintos espacios de la sociedad, resulta por tanto la que más directamente sufre la presión de aquellos grupos. Sin embargo, y al no existir un mecanismo específico para el control de los egresados, la idea de la "mala formación del profesional" vino a generalizarse y en mucho de los casos a no distinguirse entre los egresados de distintos tipos de instituciones. Sin embargo, y al contrario de lo que sucede en muchos de los países de habla hispana, en Brasil la educación superior privada no es sinónimo de calidad, lo que resulta injusto para aquellas instituciones que siendo privadas se esfuerzan por mantener altos los niveles de exigencia académica.

Para el caso de los estudios de pos grado y en la capacitación de

¹⁵ Prueba obligatoria para ingresar a las IES. Dado que las IES, y en especial las universidades, ofrecen anualmente un reducido número de *vagas* (lugares en el primer ingreso) para cada uno de los cursos, el candidato debe obtener un puntaje elevado para obtener lugar, situación que es mucho más relajada en las IES privadas, dado que hay mayor oferta de plazas y menos número de candidatos.

cuadros para el desarrollo científico-tecnológico, al contrario de lo que sucede en los otros países del continente, la crítica sobre mala calidad de los cursos es claramente orientada a algunos de ellos consecuencia directa de que desde hace un poco más de 20 años existió un sistema de evaluación relativamente aceptable y confiable que, al permitir cierta confianza en sus resultados, conduce a que quienes resultan mal evaluados sean objeto de críticas y cuestionamientos, así pertenezcan al sector público o al privado.

Las críticas en este nivel se refieren más a la falta de recursos destinados a la investigación, a la disposición de espacios para la divulgación y sobre las formas de hacer más amplios los alcances de este subsistema, que a la calidad de las instituciones como un todo. Mientras que sobre la licenciatura hay una "opinión general" sobre su crisis y mala calidad, para el caso del pos grado sucede todo lo contrario, hay un relativo consenso sobre su calidad e importancia.

Las acciones políticas

Ante este conjunto de problemas, que son más estructurales que políticos, el gobierno actual intentó establecer una cultura de evaluación, la que si bien existe en otros espacios de la educación superior, como es el caso del pos grado, no se había sistematizado y organizado en el nivel de licenciatura. Debe decirse que al contrario de los otros competidores políticos, en la contienda electoral de 1994 el entonces candidato Fernando Henrique Cardoso aseguraba que el problema de la educación superior no consistía en la falta de recursos, sino en el mal manejo de éstos, por lo que proponía desarrollar e impulsar todo un proceso de evaluación que permitiese asignar los recursos con mayor claridad.¹⁶

Cuando alcanzó el poder, esta propuesta política fue llevada a la práctica. En un primer momento la acción política se centró en reformar la legislación educativa hasta entonces vigente, lo que modificó la norma más amplia que regula la educación en todos sus niveles y situaciones. Para ello se aprobó una nueva *lei de diretrizes e bases da Educaciiio Nacional*, -LDB- la cual modificó no sólo la anterior LDB, promulgada en diciembre de 1961, sino también, en lo

¹⁶ Mayores informaciones en este sentido pueden ser encontradas en: Virgilio Alvarez, "La educación superior brasileña en el umbral del Siglo XXI", publicado en Mungaray y Valenti, "Políticas Públicas y Educación Superior", ANUIES, 1997 (pp. 157-204) Y en Virgilio Alvarez, "Educación y prensa en el contexto electoral: Un estudio comparado Argentina, Brasil y México", en *Educaciiio e Sociedade*, No. 58, Abril 1997, (84-122).

que se refiere a la educación superior, la ley que directamente la organizaba, emitida en 1968.

Entre los grandes cambios que se establecieron está la propia conceptualización de la educación superior pues mientras que en legislaciones anteriores se establecía que ésta tenía por objeto "la investigación, el desarrollo de las ciencias, letras y artes y la formación de profesionales de nivel universitario" (subrayado nuestro),¹⁷ la nueva LDB coloca como finalidades, claramente separadas, cuestiones como "formar diplomados en las diferentes áreas del conocimiento, aptos para la inserción en sectores profesionales; (e) incentivar el trabajo de investigación científica, buscando el desarrollo de la ciencia y de la tecnología ... " .¹⁸ Como se ve, mientras en la legislación anterior la investigación y la profesionalización estaban incluidas en una misma intencionalidad, hoy cada una de ellas tiene espacios propios; además, mientras antes se hablaba de manera genérica en la "formación de profesionales", ahora se les define a partir de su vinculación con los sectores del mercado de las profesiones.

En esta visión, es claro que el concepto de universidad empieza a cambiar. Más que decir cómo las IES, y en particular las universidades, deben estar organizadas, la nueva legislación establece una clara diferencia entre IES universitarias y no universitarias, según sus funciones y prácticas. Mientras en la ley anterior la educación superior exigía la indivisibilidad (*indisociabilidad*) entre docencia e investigación como un todo,¹⁹ en los nuevos instrumentos legales las IES pueden incluir o no todas las actividades y funciones de la educación superior. Para las universidades queda claramente establecida la exigencia de que, además de ser *pluridisciplinares*, sean las responsables por la "formación de cuadros profesionales de nivel superior, de investigación ... " donde la "producción intelectual sea institucionalizada".²⁰ Se exige además, para las universidades, que su cuerpo docente esté compuesto de por lo menos una tercera parte de profesores con pos grado , y que del total de profesores un tercio esté contratado de tiempo completo. Todas estas exigencias, sin embargo, no son extensivas a aquellas instituciones de educación superior que no se clasifiquen como universidades.

17 Artículo 86 de la Ley 5,540/68. Esta es conocida como la ley de la Reforma Universitaria. En su estructura se nota claramente el interés del Estado por normar y delimitar cada una de las actividades de las IES. Si bien intentaba colocar a la educación superior en consonancia con los avances organizacionales de la época, no deja de sentirse -y con mucha claridad- el peso de una visión autoritaria y centralizadora del Estado. Debe recordarse que la ley fue emitida en el período más duro de la dictadura militar brasileña.

18 Art. 43, incisos II y III de la ley 9394/96, conocida como la Nueva LOB.

19 Art. 87, ley 5540/68 y 87 de la ley 4024/61.

20 Art. 52, incisos I y II, ley 939/96.

Las universidades son, así, instituciones académicas donde la investigación y el posgrado les son inherentes; la formación profesional, si bien está entre sus funciones no es una tarea exclusiva. Con el Estado, las formas de organización y definición de apoyos queda más claro, así como, mientras el Estado -es de esperarse- oriente sus recursos a aquellas funciones menos productivas en términos financieros, tal es el caso de la investigación, la formación profesional queda abierta a todas aquellas instituciones que quieran y puedan hacerlo.

Ante eso, algunos mecanismos tendrían que ser asumidos para evitar que el sistema se hinchase con instituciones privadas sólo de formación profesional, de "tiendas de títulos" como algunos de sus críticos las llaman. Para ello la evaluación se integra, en el modelo como otro elemento.

Mientras que en las legislaciones anteriores la autorización para el funcionamiento de las IES debía ser aprobado por el Consejo de Educación, sin especificar criterios, en la nueva ley se instaura la cultura de la evaluación cuando se afirma que "La autorización y el reconocimiento de cursos, así como la acreditación de instituciones de educación superior, tendrán plazos limitados, que deberán ser renovados, periódicamente, luego del proceso regular de evaluación." " Si fueren detectadas deficiencias, luego de un plazo de "saneamiento" el curso o institución vendrán a ser evaluadas de nuevo, lo que puede implicar la desactivación del curso, la intervención de la institución o la suspensión de su autonomía si ese fuera el caso. Este proceso de evaluación, según este mismo instrumento legal, es una responsabilidad del gobierno federal, quien deberá "asegurar el proceso nacional de evaluación de las instituciones de educación superior..." así como evaluar "los cursos y las instituciones de educación superior." Por tanto queda definida como tarea y función del Estado el control de la calidad de la educación superior, ya sea pública o privada.

Para dar cumplimiento a esa función una de las acciones políticas que se empezaron a impulsar fue el *Examen General de Cursos* -ENC-, que en términos populares fue llamado de *PROVQO* (pruebona), y que en términos generales consiste en una batería de tests que deben realizar todos los alumnos próximos a graduarse, con la intención de que se pueda determinar "la calidad y la eficiencia de las actividades de docencia, investigación y extensión". En realidad dicho examen sólo evalúa, parcialmente, la actividad de docencia, pues a la par que se mide el dominio de ciertos contenidos específicos de la especialidad profesional, se solicita de los alumnos opiniones sobre la calidad de

21 Art. 46 de la Nueva LDB.

22 An. 9, inciso VIII, de la Nueva LDB.

docencia recibida y percepciones sobre el curso o programa. A la vez en el proceso de evaluación se sistematizan informaciones sobre la forma de contratación de los docentes, así como un conjunto de informaciones socioeconómicas de los alumnos.

Sin embargo, la *mención* (nota) que cada curso recibe se refiere simplemente y llanamente a los resultados, promediados, obtenidos por los graduados, por lo que las otras informaciones, si bien son de utilidad y relativamente incorporadas a las informaciones, aún no son trabajadas en conjunto para definir una evaluación de los cursos y las instituciones que los ofrecen. En realidad el único logro obtenido es un *ranking* de los cursos, que si bien es ya una buena información no resulta suficiente para el análisis profundo de las instituciones y sus cursos, por lo cual las medidas correctivas resultan de difícil aplicación.

El ENC se realizó por primera vez en 1996, habiendo enfrentado entonces una abierta oposición de profesores y alumnos. Tanto porque lo consideraban técnicamente inviable e inútil, como porque políticamente lo estimaban como atentatorio a la autonomía de las IES. A pesar de toda la oposición y crítica, el examen se realizó, contando con un alto nivel de participación en las pocas disciplinas en las que fue realizado. Para 1997 las pruebas fueron revisadas y el proceso se amplió a seis carreras, habiendo participado el 95% de los alumnos que estaban por graduarse en los cursos de administración, derecho, ingeniería civil, ingeniería química, medicina veterinaria y odontología. El total de cursos evaluados fue de 822.

Buena parte de las críticas a este examen se refieren a que la evaluación tiene un carácter terminal-cuyos resultados no beneficiarían al participante y que además, en caso de malos resultados, vendría a ser castigado por algo que, producto de todo un proceso de años, no sería consecuencia directa de su voluntad- negando la condición *procesual* que toda evaluación del aprendizaje debe tener. Sin embargo, esta crítica es rebatida por las instancias gubernamentales con el argumento de que la prueba no es directamente para el alumno, ya que si bien es él el que responde la mayor cantidad de instrumentos, los resultados solamente son útiles si se analizan en conjunto y después de varios años de aplicación, viniendo a ser adjudicadas las consecuencias a los cursos y sus instituciones y no a los alumnos en lo particular.

En un sentido amplio, el *Examen Nacional de Cursos* pretende evidenciar disparidades y precariedades de los cursos, al mostrar con sus resultados dónde están los cursos de calidad y dónde los que tienen dificultades. Las dificultades, que poco a poco se intentan resolver, se concentran especialmente en las características de las pruebas, pues

mientras en algunas áreas se ha logrado establecer una base de conocimientos que "puedan predecir" el perfil del profesional (como fue el caso de la prueba para el curso de administración), en otros casos (derecho) se buscó medir el dominio de los conocimientos generales y básicos de la profesión (Chaves:1998), modelo que en 1997 fue seguido por casi todas las pruebas.

Sin embargo, si bien en las pruebas es posible establecer de qué son capaces los alumnos que obtienen ciertos resultados, al momento de ofrecerse las informaciones no es posible inferir dicha capacidad. En realidad lo único que se tiene actualmente es un conjunto de informaciones que, a partir de los resultados promedio de sus alumnos, permite hacer comparaciones, aunque groseras, entre los distintos cursos de una misma área. Especialmente porque las informaciones ofrecidas se concentran sólo en este tipo de resultados, sin que exista un modelo de evaluación que incluya, como sucede en el pos grado, otro tipo de variables.

Por lo tanto, debe quedar claro que el ENC por sí solo no permite una visión clara de la situación de los estudios de licenciatura. Claro está que, son necesarios, otro tipo de instrumentos que puedan dar una visión más amplia y clara de la calidad de estos estudios;" sin embargo, debe reconocerse que es un paso importante en el proceso de establecer una cultura de la evaluación y hacer más competitivo al sistema, especialmente cuando se observa que los cursos considerados de calidad, es decir, aquéllos donde los alumnos obtuvieron los mejores resultados, se encuentran tanto en el sector privado como en el público.

Los cursos recibieron una nota -A, B, C, o D- producto exclusivamente del resultado de los alumnos en la prueba. La definición de dichas notas responde a la ubicación de los cursos según el porcentaje en el que se ubique la media de las notas obtenidas por todos sus alumnos.> Para los fines de nuestro análisis fueron considerados como cursos *de calidad* aquéllos que obtuvieron notas de A o B, es

23 En realidad el interés por evaluar los cursos de licenciatura y de las IES como un todo es un proyecto anterior al actual gobierno. Ya en 1987 el Ministerio de Educación adoptó un proceso de autoevaluación de las IES; especialmente de las universidades, el que luego de negociaciones, propuestas y contra propuestas se convirtió en lo que hoyes conocido como el *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras -PAIUB-* y que en términos generales pretende desarrollar indicadores y procesos de evaluación comunes al conjunto del sistema (Chaves; 1998). Sin embargo, no sólo no es divulgado suficientemente entre las instituciones, como es poco priorizado por el aparato gubernamental.

24 Las cinco categorías están delimitadas por porcentajes 12,30,70 Y 88. Así, todos aquellos cursos comprendidos en, o abajo, del porcentaje 12 son a los que les corresponden la nota E, lo que en otras palabras es que la nota E la recibió el 12% de los cursos que quedaron más abajo de la distribución.

decir ~130% más alto de la distribución, y cursos de *baja calidad* que obtuvieron notas menores (C, D o E), es decir, 70% restante.

P: pesar de todos los cuestionamientos ante esto, consideramos que las informaciones ofrecidas por el *prova* permiten inferir algunos datos en lo que se refiere al sistema como un todo. Como se ilustra en el cuadro 4, de los 822 cursos evaluados 43% de éstos eran de la carrera de administración, 24% de derecho, mientras que los de medicina veterinaria apenas representan 4% de ese total y los de ingeniería química 5%.

Cuadro 4
Evaluación de los cursos según dependencia, en totales y proporciones de alta y baja calidad

Cursos	Federal		Estatad		Municipal		Privada		Total		
	To/ A+B	C+D+E	To/ A+B	C+D+E	To/ A+B	C+D+E	To/ A+B	C+D+E	To/ A+B	C+D+E	
Admón.	40		34		23		257		354		
	69%	31%	54%	47%	16%	84%	22%	78%	30%	70%	
Derecho	36		15		12		133		196		
	61%	39%	53%	47%	25%	75%	19%	81%	30%	70%	
Ing.	32		16		5		53		106		
Civil	56%	44%	56%	44%		100%	11%	89%	30%	70%	
Ing.	19		6		2		17		44		
Química	47%	53%	50%	50%		100%	6%	94%	30%	70%	
Med.	18		10				9		37		
Veterinaria	33%	67%	40%	60%			22%	78%	32%	68%	
Odontología	27		15		4		39		85		
	22%	78%	40%	60%	25%	75%	10%	90%	20%	80%	
ToUll	172	87	96	48	46	8	38	508	94	414	822
% Columna	51%	37%	15%	12%	20%	8%	5%	3%	6%	62%	40%
% del total	21%	37%	15%	12%	20%	8%	5%	3%	6%	62%	40%

Fuente: MEC/INEPIDAES 1996.

Como el cuadro 4 también permite observar, es en el sector de las instituciones federales donde se tiene la mayor proporción de cursos considerados de calidad, pues de los 172 que fueron evaluados (en las cinco carreras) 87 se ubican en ese nivel, lo que representa 51% de los cursos de las IFES, y 37% del total de los fueron considerados como de calidad (237).

Si estos datos se trabajan en términos comparativos entre el sector público y el privado, se descubre que mientras para cada curso de calidad ofrecido por las IFES hay apenas 0.97 cursos considerados de baja calidad, en el sector privado la proporción es de 4.4 cursos de baja calidad para uno considerado de calidad, es decir, ubicado arriba del 70% de la distribución. Lo anterior muestra que la eficiencia del sistema federal, medida por el ENC, es mucho más alta que la del sector

privado, por lo que las medidas de control y de revisión de programas tendrán que ser mucho más fuertes y exigentes en el sector privado que en el público, lo que en consecuencia prevé una dura batalla, dada la capacidad de presión que tienen los dueños de IES privadas para defender sus intereses.

Si el análisis se hace un poco más detallado, resulta que en las carreras consideradas "menos caras", aquéllas en las que el sector privado tiene mucho más cursos, la proporción de cursos de calidad también es más que baja, lo que permite afirmar no sólo que la *crisis de calidad* se manifiesta principalmente en este sector, sino que en las áreas más socorridas por él la calidad de los cursos es mínima: mientras que en los cursos de administración 69% de los cursos ofrecidos por las IFES son de calidad, apenas el 22% de los privados se ubican en esta categoría. Cifras semejantes encontramos en los cursos de derecho, donde los federales de baja calidad (ubicados abajo del 70%) son apenas el 39%, en tanto que en las privadas ese número asciende a 81 %.

Aún hay cifras más elocuentes en los cursos más costosos, tanto en lo que refiere a la demanda de recursos para las instituciones como de tiempo para los estudiantes. En el caso de odontología, por ejemplo, si bien las IFES sólo tienen el 22% ubicado entre los mejores, las privadas tienen en esa categoría a sólo el 10% de sus cursos."

Preguntas más detalladas sobre si los cursos de calidad se concentran en determinadas universidades, o si tenemos instituciones que tienen un tipo de cursos bien evaluados y otros no, demandan análisis más específicos que por las características del presente trabajo nos abstenemos de hacer. Sin embargo, vale la pena señalar que para el caso de las universidades sostenidas con recursos de los estados, los resultados son un poco diferentes, pues, si bien en las ciencias sociales aplicadas (derecho y administración) presentan proporciones menores, en cuanto a cursos de calidad se refiere, las ingenierías, veterinaria y odontología muestran proporciones más altas.

Si consideramos ahora que estas IES estatales se encuentran mayoritariamente concentradas en las regiones noreste (10 universidades y siete establecimientos aislados) y sureste (cinco universidades y 16 establecimientos aislados), e incluyen además a las instituciones consideradas de mayor calidad y con amplio desarrollo de cursos de posgrado e investigación, las proporciones tienen un mayor sentido, ya que si bien numéricamente las IFES muestran un nivel calidad

25 Para el caso de medicina veterinaria y odontología, según los datos publicados por el Ministerio de Educación, parece que la distribución porcentual, para la adjudicación de las notas, fue elaborada considerando otras proporciones, tal y como se muestra en el cuadro 4.

mayor, en las instituciones estatales (IEES) se descubre mayor homogeneidad en términos de calidad.

La situación de los cursos de licenciatura evaluados en el ENC de 1997 puede quedar aún más clara si se les compara con lo que sucede en los estudios de pos grado de las mismas áreas. Como se ilustra en el cuadro 5, el número de cursos de posgrado es mucho menor que el de licenciatura, situación totalmente obvia para algunas áreas, pero no para otras donde los resultados nos parecen una novedad. Mientras que en administración, para los 354 cursos de licenciatura apenas se ofrecen 25 de maestría (en una relación de 14 licenciaturas para cada maestría), en odontología tenemos 63 maestrías para las 85 licenciaturas (relación de 1.3). Puede afirmarse, así, que mientras en algunas áreas la expansión de los cursos de licenciatura es acompañada por los de maestría, en otras hay claramente una multiplicación incontrolada de cursos de licenciatura.

Lo anterior, que también es notorio en el área de derecho (11 licenciaturas para cada maestría), es consecuencia de la multiplicidad de cursos que el sector privado ofrece en esas áreas. Mientras que este sector ofrece en el área de administración 72% de todos los cursos y 68% de los de derecho, se hace cargo de apenas de 39% de los de ingeniería química y de 24% de los de medicina veterinaria. Esta multiplicación de cursos de licenciatura en determinadas áreas no corresponde, sin embargo, con las ofertas que en el nivel de posgrado hace este mismo sector. Resulta claro, por lo tanto, que las IES privadas han concentrado sus esfuerzos en el sector de licenciaturas, y sólo en ciertas áreas de conocimiento, sin que se interese por ofrecer cursos de posgrado, aunque fuesen en esas mismas áreas.

Así, el esfuerzo gubernamental por definir con cierta claridad la calidad de los distintos cursos de licenciatura tiene sentido, pues es necesario saber -e informar a la población de posibles candidatos a los cursos y de empleadores- cuáles las condiciones en las que algunos cursos funcionan, o al menos, como es el caso de los resultados del *Examen Nacional de Cursos*, indicar en qué instituciones sus alumnos obtienen mejores resultados.

Resulta así ilustrativo, como puede verse en el cuadro 5 ya mencionado, que el total de cursos de maestría por área no es tan disperso como sucede con los de licenciatura, lo cual muestra que el crecimiento de aquel sector está mucho más controlado que éste. Al considerarse la situación de cada una de las áreas, nótese además que la proporción de cursos considerados por nosotros como de alta calidad (con notas de A o B) no es necesariamente el 30%, como se pretende en la evaluación de las licenciaturas. En el caso de las maestrías, si bien los conceptos (notas) son los mismos, el procedimiento para otorgarlos es diametralmente diferente.

Cuadro 5

Evaluación de los cursos de maestría y su relación con las evaluaciones de los de graduación según curso, en números absolutos

	Total Msts	Msts A+B	Msts A+B Fed.	Msts A+B Priv.	Msts con Lic. A+B	MstA+BJ: Lic. A+B		
						Total	Fed.	Priv.
Admón.	25	13	7	4	18	12	6	4
Derecho	18	12	7	3	13	10	6	2
Ing. Civil	20	15	10		17	13	5	
Ing. Química	16	8	5		7	7	5	
Med. Veterinaria	26	16	7		13	13	4	
Odontología	63	46	9		37	37	5	

Débase aclarar que las correspondencias no son uno a uno; en buena parte de los casos a un curso de licenciatura corresponden más de un curso de maestría, pues mientras que en el nivel de graduación la tendencia es formar profesionales genéricos, en el posgrado se tiende más a formar especialistas. Con ello, a un curso de odontología en la licenciatura, ofrecido por una institución, pueden corresponderle dos o más maestrías que dentro de esa área se ofrezcan en la misma institución, viniendo en muchos de los casos a ser de alta calidad.

Abreviaturas: Msts = Maestrías. Lic = Licenciaturas. Fed = Federal. Priv = Privadas.
Fuente: MECINEP/DAES 1997. MECICAPES 1996.

En el caso de los posgrados -maestrías y doctorados-la evaluación toma en cuenta sobre todo las características del cuerpo docente y en nada los resultados de los alumnos en alguna prueba (no existe un examen nacional para el posgrado). Con ello, la titulación de los profesores, tiempo de dedicación y producción académica de éstos, unido a otros indicadores como el tiempo que los alumnos tardan en obtener sus diplomas y características internas del currículum, son elementos que forman parte del *conceito*, informaciones que si bien son recogidas y sistematizadas en el proceso de realización del ENE, no son incorporadas al momento de asignación de la nota.

A pesar de estas marcadas diferencias en el proceso de evaluación, la comparación es posible, y hasta pertinente, pues permite ver cuáles son las relaciones que pueden existir entre cursos de licenciatura con alta calificación y sus correspondientes maestrías. Es de suponer que en aquellas instituciones donde existan posgrados de alta calidad, las probabilidades de tener mejor resultados en el ENC de la licenciatura correspondiente son mucho mayores.

El cuadro 5 nos muestra, en ese sentido, que en el sector de las IFES encontramos mayor relación entre licenciaturas A o B y maestrías con igual evaluación. En el caso de los cursos de administración las IFES

ofrecen el 50% de los cursos de ese tipo, situación que es mucho más significativa en el caso de derecho, donde de las doce (12) maestrías de *alta calidad* (las dos terceras partes de las ofrecidas en todo el país), siete de ellas son de IFES, estando casi todas (seis de ellas) asociadas con licenciaturas en las que la media de los alumnos obtuvo, en el ENC, resultados considerados altos.

Nótese también que el sector privado, en las áreas de conocimiento que fueron evaluados por el examen popularmente conocido como *proviio*, en los pocos casos en que ofrece estudios de posgrado presenta una correspondencia significativa entre maestría de alta calidad y licenciaturas de calidad en el ENC. Lo anterior indica que en el sector privado, si bien no hay un generalizado interés por desarrollar estudios de posgrado, existe una pequeña isla que se diferencia de la generalidad de las instituciones privadas al ofrecer posgrados de calidad. Este grupo de IES privadas es claramente identificables, pues está compuesto por las llamadas PUC -*Pontificia Universidade Católica*-, que funcionan en los tres principales centros académicos del país: Sao Paulo, Río de Janeiro y Porto Alegre."

Vale la pena señalar, además, que buena parte de los cursos donde existe correspondencia entre maestría de alta calidad y licenciaturas de calidad en el ENC pertenecen al llamado subsistema estatal." es decir, el compuesto por aquellas instituciones públicas que dependen financiera y orgánicamente de los gobiernos de los distintos estados, subsistema en el que sobresalen las universidades paulistas, que no sólo concentran instituciones con altos números de matrícula en la licenciatura, sino también el mayor número de cursos de pos grado de calidad."

En el caso de las federales debe apuntarse que si bien constituyen el grupo de instituciones donde se presenta una mayor proporción de

26 A ese grupo puede agregarse la puc/Campinas, que aunque mucho más nueva se organiza en los mismos criterios que las otras ruc. No existe ningún vínculo institucional entre ellas, sólo el respaldo que para su fundación dio la Iglesia católica. Todas ellas son jurídicamente como *Universidades Comunitarias*, estatus que les permite obtener apoyos y estímulos financieros de parte del Estado, lo que para las otras IES privadas resulta un poco más difícil, aunque no imposible, ya que en su gran mayoría se clasifican como *instituciones filantrópicas*, sin interés de lucro, lo que para muchos casos es una simple falacia, ya que pertenecen a *empresarios de la educación* claramente identificados, que obtienen significativos lucros de sus *empresas educativas*, pero que al clasificar sus instituciones de esa manera obtienen liberación en el pago de impuestos.

27 Si en el caso de derecho y administración las universidades *estadales* sólo presentan dos casos de coincidencias entre la alta calidad de las maestrías y sus cursos de licenciatura, en el caso de odontología son responsables por la más alta oferta de maestrías de alta calidad -a las que en consecuencia les corresponden cursos de graduación bien calificados-.

28 Son ellas: La Universidade de Sao Paulo -USP-, de Campinas -UNICAMP- y Universidade Estadual Paulista -UNESP-. Entre las tres universidades ofrecen 325 maestrías, lo que representa el 28% del total que en todo el país se ofrecen.

cursos evaluados como de calidad por el ENe, a la vez existe una mayor relación entre número de maestría de alta calidad y licenciaturas de calidad; su comportamiento no es homogéneo, pues dentro de ellas, existen tanto instituciones donde estos resultados son los mayoritarios, como otras donde esos buenos resultados son muchas veces la excepción.

Todo lo anterior permite afirmar que si bien el sector público (Suma de instituciones federales y estatales especialmente) presenta mejores indicadores de calidad que el sector privado, aquél no se encuentra exento de dificultades, por lo que la idea de la crisis en términos de calidad tiene cierta validez, aunque la misma debe ser relativizada y considerada a partir de casos particulares y no para los subsistemas como un todo.

Puede descubrirse, además, que aunque la relación posgrado-licenciatura puede permitir la obtención de buenos resultados, no excluye que puedan desarrollarse buenos cursos de licenciatura al margen de que en la misma institución existan cursos de posgrado y que éstos sean de calidad. La comparación entre los cuadros 4 y 5 permite ilustrar esa afirmación, pues, como son los casos de derecho y administración, un gran número de licenciaturas que fueron ubicadas entre las mejores -30% superior de la distribución- no tienen dentro de la misma institución una maestría de calidad. Así, si la existencia de una maestría de alta calidad es casi sinónimo de licenciatura de calidad en esa área, no es condición indispensable, en parte, por la forma en que los datos de las evaluaciones fueron construidos.

Lo anterior conduce a la conclusión de que la política de establecer con claridad la diferencia entre instituciones de investigación-docencia -universidades- e instituciones de docencia (sólo de formación profesional) -no universitarias- más que un objetivo político es el reconocimiento tácito de una realidad que debe ser delimitada jurídicamente. El Estado lo único que está haciendo es establecer las formas en que esa realidad debe darse, sin que por ello deba acusársele de ser el responsable único y directo de esa situación.²⁹ Lo que se descubre es que si bien las universidades, y en este caso, mayoritariamente las federales, se encuentran mucho más directamente vinculadas a la producción de conocimiento a través de los estudios de pos grado, la formación profesional no necesariamente está limitada a esta situación, por lo que si la existencia de instituciones sólo formadoras de profesionales es ya una realidad más que consolidada, la función del

²⁹ Para una mayor claridad sobre esa "natural segmentación" del SES brasileño véase Virgilio Alvares: "El posgrado y la consolidación de las IES en Brasil", *Revista de La Educación Superior*, No. 100. ANUIES, México, 1997 (pp. 121-152).

poder público estriba en fijar normas y criterios de calidad que permitan al usuario -alumnos por un lado y empleadores por el otro- saber con cierta claridad qué tipo de profesional se está preparando en esas instituciones.

Para todo ello el proceso de instauración de una cultura de evaluación es más que indispensable, pues con ella y sus resultados, muchos de los prejuicios -favorables y desfavorables- con relación a los distintos tipos de instituciones pueden ser aclarados. Asimismo permite delimitar con mayor claridad el carácter de las crisis de las instituciones y del sistema como un todo para tomar decisiones acertadas para cada uno de los casos.

La autonomía, un reto y una necesidad

En todo este proceso de reordenamiento del SES a partir de una comprensión mayor de sus diferencias y complejidades, resulta fundamental la delimitación y ampliación de la autonomía de las IES y en especial de las universidades federales, las que si bien son consideradas legalmente como autónomas no poseen mayores espacios de acción independiente en lo que captación y organización de sus recursos humanos se refiere. Siendo, como se ha mostrado un sector fuertemente responsable por la oferta de cursos de calidad, tanto de licenciatura como de posgrado, lo que dentro de ellas sucede afecta de manera significativa a todo el SES brasileño.

Si bien es cierto que los distintos dispositivos legales le conceden autonomía para su organización didáctica pedagógica, su libertad de acción para organizar sus recursos humanos es enormemente limitada. Por un lado porque tanto sus profesores como otro tipo de trabajadores, son contratados por el Estado, lo que les incluye en la categoría de funcionarios públicos. Si esa situación era en algunos momentos ventajosa para los funcionarios universitarios porque permitía que todos los beneficios que eran concedidos al sector público automáticamente les fueran también otorgados, en momentos de controles presupuestales más rigurosos, las posibilidades de establecer una competitividad mayor dentro y entre las IFES resulta imposible, ya que no se pueden generar sistemas de estímulos que no incluyan a todo el conjunto de funcionarios públicos.

Al mismo tiempo, las IFES en particular no pueden ser tratadas de manera individual, ya que lo que se le concede a uno necesariamente tendrá que ser dado a las otras, lo que en términos prácticos conduce a que el subsistema integrado por las IFES se haya tornado rígido y

poco dúctil, imposibilitando su transformación y adaptación a las necesidades y exigencias de la época.³⁰

El aparato gubernamental ha intentado romper esa dinámica. Muestra clara de ello es la inclusión en la LDB, recién aprobada, de dispositivos que abran la puerta para una redefinición de la autonomía, al establecer en el artículo 54 que "las universidades sostenidas por el poder público gozarán, en la forma que la ley lo establezca, de estatuto jurídico especial para atender a las peculiaridades de su estructura, organización y financiamiento del poder público, *así como de sus planes de carrera y del régimen jurídico de su personal*" (subrayado nuestro). Al respecto, se afirma también, que en el ejercicio de su autonomía las universidades públicas podrán proponer su cuadro de personal docente, técnico y administrativo, así como un *plan de cargos y salarios ...* " (subrayado nuestro), lo que no es sino la autorización para que cada una de las universidades pueda decidir qué tipo de actividades prioriza, y a partir de ello definir los mecanismos por medio de los cuales atraer a los profesionales adecuados para esas funciones.

Sin embargo, la flexibilización de las estructuras de contratación que imponen techos y pisos iguales a instituciones y realidades diferentes está aún lejos de concretarse, ya que si bien los dispositivos arriba señalados muestran la forma en que el Estado está intentando orientar la consolidación de la profesión académica, la sobrevivencia de normas anteriores que obligan a todas las universidades federales a poseer una misma estructura de puestos y salarios en su carrera docente evita que esos dispositivos se pongan en marcha. Una cosa es la letra de la ley y otra que las IFES puedan llevarla a la práctica. Especialmente porque hace falta la ley específica que complementa y reglamente lo dispuesto en la LDB.

Una de las dificultades es la forma en que las decisiones legales se llevan a la práctica, pues si el Ejecutivo Federal tiene la posibilidad de tomar decisiones concretas en los distintos aspectos de la vida institucional, en este caso con las IFES, el que tales disposiciones se cristalicen en leyes definitivas es complejo, ya que si bien el gobierno federal cuenta con una amplia base en el Congreso de la Unión, ésta

³⁰ Muestra de ello es el último conflicto vivido por las IFES: el Ejecutivo Federal puso en vigencia un programa de *bolsas de incentivos para la docencia*, que tenía como objetivo principal hacer que los profesores con mayor titulación y producción académica se interesaran por dedicar más tiempo a los estudios de licenciatura. Sin embargo, al no haber sido negociado debidamente con todo el grueso de las instituciones y sus órganos representativos, el programa no sólo fue rechazado, sino que motivó una huelga de las más largas que la historia reciente de la educación superior registra en Brasil, bajo la bandera de un aumento generalizado para todos los funcionarios de las IFES. El programa fue suspendido y las expectativas de abrir la competitividad al interior de estas instituciones resultó pospuesto.

no es del todo disciplinada, por lo que cada ley debe negociada. Esto conduce a que muchos de los instrumentos que perruñan que las disposiciones ambas señaladas se llaman en la práctica, aunque se encuentran en tramitación, tal es el caso de la Ley de Autonomía Universitaria, que a pesar de haber sido discutida en comisiones no es evadida a la votación del pleno del Congreso.^{3]}

Tal legislación se encuentra detenida porque, entre otras cosas, la manera en que el Estado asumiría la manutención de las IFES no es consensual. Mientras que para el equipo económico del gobierno la legislación no se debe definir esa manutención con base en proporciones del PIB o del presupuesto general de la nación, las universidades insisten en que esa es la única manera de asegurar para el futuro el mantenimiento de tales instituciones. Otro punto de discusión es la fuente a partir de la cual las jubilaciones de los profesores deberán ser pagadas; mientras en la actualidad los fondos forman parte de los recursos que el Estado asigna a las universidades, éstas exigen que para el caso de mayor autonomía esos recursos no sean incluidos en el monto otorgado a las instituciones, pues correspondiéndoles a los jubilados, ha de ser carga directa del Estado.

Esta segunda cuestión, que parece simple, resulta vital para muchas instituciones, pues a la par de que en el corto tiempo el número de profesores jubilados crecerá significativamente, excluidos éstos de los montos para negociar, los recursos que las instituciones demandarían sería mayor, ya que quedaría en evidencia la imposibilidad de las mismas para realizar inversiones con los recursos que sobran luego del pago de los funcionarios.

Por otro lado, un foco de fuerte resistencia a la individualización de las universidades en su negociación con el Estado, por la vía de una Ley de Autonomía Universitaria, es la *Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior* -ANDES-, que como sindicato nacional considera contrario a los intereses de los profesores que esa individualización se produzca, porque se perdería la capacidad de presión que éste tiene para desarrollar cualquier movilización y negociación, pues al tener como patrón directo a cada rector o consejo universitario la fuerza del sindicato se vería pulverizada.

Puede concluirse, por lo tanto, que si bien la crisis de la educación superior es un hecho, sus manifestaciones son diversas y no necesariamente son las mismas que se difunden dentro de los sectores ajenos. Existe en el SES brasileño una enorme potencialidad para que, reorganizándolo, se establezca con mayor claridad cuáles son los puntos

3] Una discusión más amplia sobre el sistema político brasileño y la manera en que influye en las políticas de educación superior puede ser encontrada en Virgilio Alvarez, 1997, *op. cit.*

neurálgicos para intentar una salida adecuada. Sin embargo, esa potencialidad se vislumbra un poco lejana por causa de dos factores que hasta el momento resultan enfrentados y portadores de visiones marcadamente diferentes, lo que evita la solución de los problemas con la fuerza y rapidez necesarias.

Por un lado se tiene un aparato gubernamental que si bien técnicamente entiende los problemas y trata de encontrar las salidas adecuadas, no tiene la capacidad de negociación suficiente para hacer aceptables sus propuestas, lo cual aunque es consecuencia de la complejidad del sistema político brasileño, también lo es por la incapacidad de llevar a adelante formas que permitan alcanzar consensos políticos." Por otro lado, un significativo sector de la profesión académica que, acostumbrado a los privilegios y a las formas de negociación de las últimas décadas, se muestra reacio y temeroso de que el mercado académico se consolide; para este sector es más importante mantener sus formas de presión corporativas que encontrar nuevas formas y mecanismos para estructurar las instituciones de educación superior necesarias para responder a los retos del futuro inmediato, tanto en el área de la producción de conocimientos como en la de formación de recursos profesionales calificados.

Brasilia DF, mayo de 1998.

32 Se descubre sobre todo una omnipresencia de lo económico-monetario sobre las demás manifestaciones de la política nacional. Concentrados en proteger el plan de estabilización económica, todas sus variables resultan innegociables, lo que traba toda posibilidad de colocar en la mesa de discusión otras prioridades.