

VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2010.

El sistema de educación superior. Una visión comparativa Argentina Brasil.

López Meyer, Cristina.

Cita:

López Meyer, Cristina (2010). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa Argentina Brasil*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-027/598>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eORb/fcW>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

VI Jornadas de Sociología de la UNLP

Mesa 32

Homo Academicus. Desafíos actuales de la Universidad

El sistema de educación superior. Una visión comparativa. Argentina – Brasil

López Meyer, Cristina. Universidad de Buenos Aires. Ciclo Básico Común

clopezmeyer@hotmail.com

Introducción

La difusión de las ideas neoliberales en América Latina a partir de la década del '90, tuvo como consecuencia que los gobiernos adoptaran medidas tendientes a encarar una amplia reforma del Estado. La prédica neoliberal aconsejaba reducir el papel del Estado y dejar al mercado acciones que antes le competían. La educación superior fue afectada por esta lógica impulsada por los organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial y se desarrollaron reformas del sistema de educación para ajustarlo a esas ideas dominantes.

En el nuevo siglo, los gobiernos que se establecieron en América Latina comienzan a cuestionar el resultado de esas transformaciones. En nuestro tema, la educación superior, actualmente se plantea una nueva reforma para revertir las consecuencias nocivas de esos cambios y adecuarlos al "nuevo clima de época" que se instaló en la región.

Dos desafíos principales ofrecen las motivaciones para esos cambios: aumentar la competitividad de la economía dentro del mundo globalizado a través de un incremento en la formación de profesionales y, por otro lado, el fortalecimiento de los valores democráticos, en especial de la equidad, a través de la ampliación de oportunidades de acceso y permanencia de los estudiantes, y el fortalecimiento de valores adecuados a la formación ciudadana. Todos los intentos de cambios y transformaciones enfrentan la difícil realidad de la escasez de recursos financieros en un cuadro de creciente demanda de educación superior y de la necesidad de responder a viejas y nuevas exigencias.

En este sentido, la modalidad de acceso, la gratuidad de la enseñanza universitaria pública, la expansión de la matrícula, la polémica sobre el deterioro educativo, la supuesta contradicción masividad-calidad, el financiamiento universitario, la diferenciación de fuentes y nuevos tipos de proveedores, la diversificación y los nuevos modelos institucionales, la

mercantilización, la privatización, los cambios en el ethos académico, la internacionalización y transnacionalización de la educación universitaria, las políticas públicas de equidad (ampliación del acceso y permanencia de grupos de jóvenes tradicionalmente marginados), la formación y el rendimiento estudiantil, la articulación con la escuela media, la evaluación de la calidad, la relación universidad - mercado laboral, el diálogo con la comunidad local, el rol de la investigación, son algunos de los temas de debate al referirnos a la problemática de la universidad en el nuevo contexto mundial.

Dado el nuevo “clima de época” que se registra, creemos que es necesario hacer un análisis de las reformas realizadas en el período anterior y los resultados que se obtuvieron. Este conocimiento puede ser útil en el replanteo de las políticas educativas que se están discutiendo en estos momentos.

En este trabajo comparamos los sistemas de educación superior en Argentina y Brasil y las transformaciones que se produjeron en los últimos años

La legislación sobre la educación superior y su posible reforma

Durante los gobiernos de Carlos S. Menem (Argentina,1989-1999) y Fernando Henrique Cardoso (Brasil, 1995-2002) se llevó adelante la reforma de la educación, que se planteaba como una reforma integral, que transformaría todo el sistema educativo, adecuándolo al nuevo paradigma triunfante de las ideas neoliberales. Las leyes que sirvieron para imponer y organizar estos cambios fueron: la Ley de Enseñanza Superior (1995) en la Argentina y la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (1996) en Brasil.

En el siglo XXI, cuando todavía se sobrellevan las consecuencias de la aplicación del modelo neoliberal, se plantea una nueva lógica que persigue corregir los graves errores cometidos por el abandono del Estado de alguna de sus funciones fundamentales (salud, previsión social, educación). En la actualidad se busca reformar la LES y la LDB.

En la Argentina se presentaron varios anteproyectos, para ser tratados en el Congreso, que proponen modificar la ley anterior (LES). En Brasil, en el año 2004, se elaboró un Anteproyecto de Ley de Reforma de la Educación Superior que se encuentra en discusión y, durante el gobierno de "Lula", se avanzó en una nueva legislación encaminada a reorientar la política de la educación superior bajo la influencia de este nuevo “clima de época”, Estas leyes son las que crearon el SINAES y el PROUNI (explicaremos más adelante en que consisten), la ley que dispone incentivos a la innovación científica y tecnológica y otras normas. Además se crearon organismos para planificar el cambio educativo.

Los sistemas de educación superior en Argentina y Brasil

Argentina

El sistema de educación superior en Argentina está integrado por dos tipos de entidades: **universidades e institutos superiores no universitarios (terciarios)**. Sus límites no están muy claros pues existen en las universidades ofertas de títulos terciarios y, como contraparte, últimamente se ha estimulado la creación de colegios universitarios que presentan características compartidas por ambos tipos de instituciones.

Instituciones universitarias

- Universidades
- Institutos universitarios
- Colegios universitarios

Institutos terciarios

- De formación docente
- De formación técnico-profesional

Universidades, tanto públicas como privadas se distinguen por tener como objetivo “la generación y comunicación de conocimientos del más alto nivel” (LES art. 27) y sus funciones son las de formación, promoción y desarrollo de la investigación y la extensión de sus acciones y sus servicios a la comunidad (LES art. 28)

Institutos universitarios, circunscriben su oferta académica a una sola área disciplinar

Colegios Universitarios, es un nuevo tipo de institución. Se crearon para estimular la vinculación con entidades de la región, con carreras flexibles, cortas, con inserción laboral en el medio y articuladas con las universidades para que en el futuro puedan continuar los estudios en ellas

Institutos terciarios, originalmente se circunscribían a la formación docente, en la actualidad han incorporado carreras profesionales, tecnicaturas, en gran medida relacionadas con el sector de servicios (informática, turismo, hotelería, diseños...), especialmente el sector privado. Estos institutos, a partir de la ley Federal de Educación del año 1994, pasaron a depender de las autoridades provinciales.

Estas instituciones pueden ser públicas, financiadas por el Estado, o depender del aporte privado. (cuadro N° 1)

Brasil

Las Instituciones de Educación Superior (IES) se organizan como:

Universidades, instituciones complejas y completas, que imparten docencia, extensión, investigación y postgrado, en general involucrando muchos sectores de conocimiento; tienen autonomía. Ahora se admiten universidades especializadas en un área

Colegios universitarios, instituciones multicurriculares que ofrecen educación de excelencia y tienen autonomía. *No están obligados a realizar investigaciones*

Facultades integradas, Facultades, instituciones de un solo plan de estudios, están directamente bajo el control de una administración central. No gozan de autonomía, deben solicitar autorización al poder público y al Ministerio de Educación para la apertura de sus nuevos cursos

Institutos y escuelas superiores, instituciones enfocadas a la formación de profesores. No gozan de autonomía.

Centros de educación tecnológica, instituciones que ofrecen educación en nivel básico, técnico o tecnológico, a nivel de escuela secundaria y de capacitación pedagógica para profesores especialistas.

En cuanto al financiamiento del sistema de educación superior en Brasil se compone de 257 instituciones públicas (federales, estatales y municipales) y 2.141 privadas. Las privadas pueden ser sin fines lucrativos - es el caso de las "comunitarias" y confesionales- y con fines de lucro. (cuadro N° 2)

Expansión de la matrícula de educación superior

Durante los últimos años la sociedad experimentó profundas transformaciones para adecuarse a la revolución científico-tecnológica y la globalización. El "conocimiento" se constituyó en el eje del nuevo proceso productivo y en factor esencial para el progreso. En esta "sociedad del conocimiento", el acceso a la educación superior se convirtió en factor fundamental para poder pertenecer al sector de los "incluidos". Consecuencia de esta valoración de la educación fue la expansión de la matrícula que pasa a ser una de las características primordiales a las que tiene que adaptarse el sistema de educación superior.

Como en el resto del mundo en Argentina y Brasil se verificó este proceso, Podemos comprobar que la tasa de crecimiento de la educación superior fue más alta que la tasa de crecimiento de la de población total.

Argentina

En Argentina (cuadro N° 3), en el período 1990-95, se registra un leve aumento en la demanda en el segmento privado –que luego vuelve a retraerse- La expansión de la matrícula

en universidades privadas parece pues coincidir con el cierre de las oportunidades en el segmento público. A pesar de las políticas privatizadoras (ver privatizaciones), la matrícula en las universidades públicas es claramente mayoritaria, 86% de los estudiantes. Operaría en ese sentido el mantenimiento de la gratuidad en el segmento público y el mayor prestigio relativo de estas instituciones a pesar de la desjerarquización que experimenta el sector público.

En el sector de la educación superior no universitario, en cambio, el crecimiento del segmento privado es sostenido y la matrícula prácticamente se duplica en seis años

(Cuadro N°4)

Brasil

El fenómeno de la expansión del sistema de educación superior brasileño está estrechamente ligado al crecimiento del sector privado, beneficiado por un estricto control de los presupuestos y duras críticas de sectores gubernamentales y empresariales a la universidad pública.

De 1.540.080 alumnos matriculados en 1990 se pasó a 4.453.156 en 2005. El número de plazas sube de 502.784 en 1990 a 2.429.737 en 2005, es decir se quintuplicaron en quince años. Como señalamos, este aumento de la demanda en la educación superior ha sido cubierto mayoritariamente por el sector privado que duplica la oferta de plazas en este período. Las instituciones públicas federales y estatales aumentan sus plazas en 41% y 54% respectivamente. Las instituciones privadas contaban con el 70% de los alumnos matriculados en cursos de grado y con más del 80% de plazas ofrecidas en 2001 (DOURADO, 2005, p 65)

La composición de la matrícula también experimentó múltiples transformaciones. En la actualidad hay un alto porcentaje de alumnos mayores de 24 años, algunos de ellos volviendo para una segunda carrera, la matrícula femenina supera a la masculina y crece el número de estudiantes provenientes de grupos social y económicamente relegados, quizás esto último debido a los programas pro equidad implementados por el Ministerio, durante el gobierno de "Lula".

Sin embargo aunque la composición de los alumnos no sea hoy tan elitista como antes, Brasil todavía no ha ingresado en la categoría de tener una tasa de educación superior universal.

Si comparamos la matrícula de la educación superior en Argentina y Brasil podemos señalar que: en Brasil el porcentaje de alumnos que cursa el nivel superior corresponde al

23,8%, según parámetros de la OCDE*, esto implica que este país se encuentra por debajo de la media de la región (29,2%) y supera apenas el modelo de educación superior de elite. Argentina con una tasa de escolarización superior del 65%, podría inscribirse en lo que se denomina modelo universal de obtención de la educación superior. (CHIROLEU, 2009)

Diversificación y diferenciación de la educación superior

El cuestionamiento al Estado como inútil e ineficaz para sostener la creciente demanda de educación propició una lógica de atención a las exigencias y a las señales del mercado, especialmente en lo que se refiere a los nuevos perfiles profesionales y al desarrollo de habilidades y competencias más próximas a los cambios en el mercado de trabajo. Esto desencadenó un amplio proceso de mercantilización de la educación superior

Para adecuarse a la lógica de la demanda del mercado, el sistema se estratificó en distintos modelos institucionales (diversificación), múltiples objetivos (diferenciación), diversas magnitudes y varios niveles de calidad y prestigio.

Un renglón aparte, lo constituye el desarrollo de la educación a distancia. Relacionada con la revolución en las comunicaciones y la información, esta nueva modalidad de la enseñanza creció exponencialmente. Las posibilidades que brinda esta novedosa forma de estudiar, se cruza con la internacionalización de la educación universitaria, donde se suma a la oferta local, la de las universidades de otros países que así pueden competir con las del lugar. Este tipo de educación a distancia corre el riesgo del poco o nulo control que puede tener el Estado sobre los contenidos, exigencia y titulación que se ofrecen y posibilita la venta de grados y posgrados sin ninguna instancia de verificación.

Argentina

Este proceso de diversificación y diferenciación institucional tuvo como consecuencia, la creación de nuevas universidades tanto públicas como privadas, Se crearon once nuevas universidades públicas (seis en el Gran Buenos Aires) y se amplió el mercado de universidades privadas, veintitrés. (GRECO 2003,292)

Las nuevas universidades privadas se caracterizan por ofrecer un número más reducido de carreras que se concentran más en las áreas de administración y comunicación e incrementan la oferta de carreras cortas. Estas universidades, atentas a demandas particulares, crearon carreras terciarias de específica salida laboral o generaron ámbitos académicos de elite, atendiendo a un público que se alejaba de las universidades públicas por verlas

* Porcentaje de la población entre 20 y 24 años que cursa estudios superiores

“masificadas”, con conflictos políticos y disminución de recursos. Según la LES, las universidades privadas necesitan la evaluación y aprobación de la CONEAU para poder constituirse como tales.

En cuanto a las nuevas universidades nacionales, se establecieron en abierta contradicción con la premisa aceptada de reducir la participación y los gastos del Estado. Se presentaban a sí mismas como una propuesta innovadora frente a la universidad considerada tradicional. Existe una mayor oferta de nuevas carreras en muchos casos relacionadas con necesidades zonales, más vinculadas con la producción y con determinadas áreas del conocimiento. Además, las carreras tienen una curricula más corta que la de las universidades tradicionales. Esta facilidad, además de la cercanía de la nueva casa de estudios, resulta ser un factor determinante para atraer al alumnado.

Según lo establece la LES, la creación de una universidad nacional exige una ley nacional, con previsión del presupuesto correspondiente y un estudio de factibilidad que debe realizar el CIN (Consejo Interuniversitario Nacional). Estas disposiciones de la ley muchas veces no se respetaron y la creación de estas nuevas instituciones respondió más a acuerdos políticos locales que a una real necesidad de incrementar la oferta de plazas universitarias en determinada zona.

En los noventa, también se expandió el número de institutos terciarios, especialmente privados. Su oferta se diversificó, orientándose fuertemente a la atención del sector servicios (informática, diseño, turismo, hotelería). Se trata de instituciones caracterizadas por una oferta académica de perfil y calidad muy heterogénea, muchas de ellas especializadas en carreras cortas, de rápida salida laboral, respondiendo a las necesidades del mercado, con una menor necesidad de inversión. Las instituciones terciarias de formación docente siguen siendo, en su mayoría, de carácter público.

Como consecuencia de esta diversificación de la oferta de educación superior conviven una diversidad de instituciones disímiles, masivas o pequeñas, con variedad de carreras o especializaciones, históricas o de más reciente creación, con ingreso irrestricto o con examen y cupo, vinculadas con sus comunidades o más distantes. Menos pobladas, con carreras nuevas, relaciones más fluidas con el mundo productivo y regional local (cuadro N° 1 *Brasil*

Como ocurre en otras partes del mundo, la educación superior en Brasil es una de las mercaderías más lucrativas. El PIB brasileño ha crecido 22,6% entre 1991 y 1997; en el mismo periodo, los servicios educativos de nivel superior crecieron 24,2% (DIAS SOBRINHO, 2008).

La incorporación de muchos proveedores con fines de lucro tiene la justificación ideológica de que es necesario descargar al Estado de sus responsabilidades de suministrar los bienes demandados por la sociedad.

La expansión de la educación superior, especialmente a través de la liberalización del sector privado es uno de los fenómenos más significativos que ocurren en los últimos años en la educación superior brasileña. El incremento en la matrícula y el gran número de instituciones privadas están aportando al sistema diferentes características y distintos fenómenos: instituciones de diversos tipos, tamaños, nivel de calidad y modos de inserción social ajustadas a los diferentes perfiles, posibilidades financieras y aspiraciones de los potenciales "clientes"; cambios en las características de los estudiantes, con incorporación de grupos anteriormente relegados; diversidad de fuentes de financiamiento; nuevas ofertas educativas acordes con demandas laborales muy específicas; incorporación de docentes, en general sin la adecuada formación pedagógica y de investigación; oferta de capacitación profesional en múltiples ramas y con tiempos muy variables, muchas veces de pequeña duración y con orientación claramente instrumental, en función de las ocupaciones laborales, con escasas exigencias de calidad académica y pertinencia; adaptación de los planes de estudio a las urgencias del mercado; enseñanza a distancia; etc. Respondiendo a esta multiplicación de ofertas se observa una amplia proliferación de pequeñas instituciones (DIAS SOBRINHO 2008) (cuadro N°2)

El avance de la privatización

El declamado achicamiento del Estado y el recorte del gasto público, acompañado de la expansión de la educación superior, impulsaron el crecimiento del sector privado para poder satisfacer esta creciente demanda.

Ayudaron a justificar a este proceso privatizador, el bajo nivel de graduación de las universidades públicas, la elevada duración de las carreras, la masificación de las universidades, los conflictos gremiales y el deterioro en términos de calidad registrado en las últimas décadas. Estas críticas tomaron impulso con la ideología de la depreciación de lo público, visto como lento, ineficaz, y a veces hasta corrupto. La contraparte era la valorización de lo privado, presuntamente más eficaz y eficiente.

La oleada antiestatista de los noventa puso en tela de juicio la legitimidad y autoridad del Estado para producir bienes públicos. La educación, especialmente la educación superior, dejó de ser concebida como "derecho social de los ciudadanos " y pasó a ser considerada un

bien privado, intercambiable en el mercado, al que se accede según las oportunidades, y capacidades de intercambio individual y, como todo bien privado, está sometido a la libre contratación de los “clientes”.

Fuertemente enraizada en esta lógica, comenzó expandirse la idea de que un grado académico es un bien privado que privilegia el beneficio individual del que lo obtiene más que el interés común de la sociedad que, con más graduados, se acercaría a la "sociedad del conocimiento", objetivo de los países en desarrollo.

Esta tesis se vio reforzada por la calificación de la Organización Mundial del Comercio, OMC, que en el Acuerdo General de Comercio (año 2004), incluyó a la educación superior como uno de los servicios a ser liberados progresivamente. De esta manera, la oferta internacional puede tener acceso al mercado de la educación superior y competir, en todos los países, con la oferta local.

Argentina

En Argentina sin embargo, la expansión de la educación superior privada encontró más obstáculos para imponerse (cuadro N° 3). Esta dificultad estaba relacionada con la oposición de las universidades públicas a la aplicación de estas políticas. Favorecía esta resistencia el mantenimiento – con pocas excepciones- de la gratuidad de la enseñanza en el segmento público, el acceso sin condiciones a muchas de ellas, o con cursos de ingreso no demasiado difíciles y el mayor prestigio de estas instituciones a pesar de la desjerarquización que experimenta lo público en general. Estos procesos deben insertarse, sin embargo, en un contexto de crisis del financiamiento público y de empobrecimiento relativo de las clases medias, principales demandantes de educación universitaria

Observando el cuadro N° 3, podemos señalar que, pese al avance de la privatización, la matrícula en las universidades públicas ocupa un 86% del total y el de las privadas un 14%. Es decir en Argentina la mayoría de los estudiantes todavía concurre a la universidad pública

En el sector de la educación superior no universitario, en cambio, el ritmo de desarrollo del segmento privado es sostenido y la matrícula prácticamente se duplica en siete años (pasa de 93.332 alumnos en 1994 a 188.189 en 2000)

Contrastando con esta ampliación del sector privado, el sector público no universitario casi no crece en este período (235.740 alumnos en 1994, 266.969 en 2000) (cuadro N°4). Si lo relacionamos con el mencionado aumento de la matrícula en la educación superior, podemos deducir que este sector es el que queda más marginado en cuanto a la demanda de los alumnos. Quizás esto se deba a que, de acuerdo a la Ley Federal de Educación (1994), las

instituciones terciarias pasaron a depender de las jurisdicciones provinciales y, el dejar de pertenecer al ámbito nacional, puede llevar a una disminución de la valoración pública de los títulos que otorgan estos institutos. Además están, mayoritariamente, dedicadas a la formación docente (profesión que ha perdido prestigio y reconocimiento económico en los últimos años) y no renovaron la oferta de carreras para responder a la demanda de creciente especialización del mercado que, entonces, son captadas por el sector privado

Brasil

Distintos fenómenos y dispositivos legales combinados favorecieron la expansión del sector privado, entre ellos: a) flexibilización de los controles en las instituciones privadas; b) concesión de autonomía universitaria también a las instituciones privadas que demostraban buenos desempeños en los instrumentos de evaluación y control; c) disminución del presupuesto público dedicado a la enseñanza superior; d) devaluación de las IES públicas; e) alza de la demanda de educación superior en razón de la intensificación de los procesos de urbanización, del crecimiento de la escolarización en niveles precedentes y del valor económico de los títulos superiores; e) los programas de crédito educativo FIES y PROUNI. Estos programas otorgan becas de estudio a los alumnos para inscribirse en las instituciones privadas que ofrecen vacantes.

En Brasil existe el examen de ingreso para acceder a las universidades públicas, además estas tienen un sistema de cupos. Estos exámenes (el vestibular o su reemplazo) varían en las distintas universidades pero, en general, especialmente en las de más prestigio, tienen un alto nivel de exigencia. Los candidatos que no pueden aprobarlos se inscriben en las instituciones privadas.

La conjunción de estos factores originó un gran crecimiento de la educación superior privada en detrimento de la pública. Brasil presenta actualmente un sistema de educación superior de los más mercantilizados del mundo: un 74% de matrículas estudiantiles y un 90% de instituciones son privadas (CHIROLEU, 2009).

Los problemas del financiamiento

Durante los años 90 se instaló la idea de que las universidades públicas eran ineficientes y malgastadoras. Al mismo tiempo los organismos multilaterales, especialmente el Banco Mundial, proponían que los países en desarrollo deberían reducir el financiamiento público de la educación superior -demandada por los sectores medios y altos de la sociedad- y volcar más recursos en la educación primaria y secundaria. Esta distribución de los fondos

estatales se pensaba como más equitativa, pues beneficiaría a los sectores más postergados que son, en general, los que sólo pueden acceder a estos niveles de educación inicial.

Con menos presupuesto y frente al incremento de demandas y competitividad, las universidades públicas tuvieron que diversificar sus fuentes de financiamiento, especialmente buscando captar recursos de la economía privada y aumentar eficiencia y productividad

Se introdujo en las universidades, conceptos ligados al nuevo management público. Los criterios de eficiencia, competencia y accountability (rendición de cuentas) se convierten en principios a seguir. Las autoridades gubernamentales los utilizaban para analizar el funcionamiento de las instituciones, y distribuir los fondos públicos de acuerdo a estos parámetros.

Argentina

La LES establece que el Estado es la principal fuente de recursos para sostener las instituciones universitarias (art13) pero se admiten otras formas alternativas para conseguir fondos “la generación de recursos adicionales a los aportes del Tesoro nacional, mediante la venta de bienes, productos, derechos, servicios, subsidios, contribuciones, herencias, derechos o tasas por los servicios que preste. (art59, inciso c)

Como forma de obtener recursos, se cuestionó la gratuidad de la enseñanza universitaria, bandera histórica de la universidad, y se habilitó el cobro de aranceles a los alumnos. El arancelamiento se ha generalizado en los posgrados pero, en los estudios de grado, la mayoría de las universidades públicas siguen siendo gratuitas o sino, los aranceles que se cobran a los estudiantes son muy bajos.

Otra medida que se discutió pero no llegó a concretarse, fue la posibilidad de cobrar un impuesto a los graduados. Se sostenía que de esta manera podían devolver la inversión de recursos públicos que suponía la obtención de un título. Este título era visto como un bien privado, con valor en el mercado, que consiguió el egresado sin invertir en ello y a costa del erario público. Nuevamente debemos aclarar que esta lógica no tiene en cuenta los beneficios que supone para toda la sociedad tener un amplio número de graduados en distintas disciplinas.

En la política de reducir y hacer más eficiente el gasto el Estado se proponía establecer estrictos exámenes de ingreso que permitirían acceder a la universidad sólo a los estudiantes más preparados Este filtro cumpliría el doble propósito de reducir la matrícula (o sea el gasto) y mejorar la tasa de graduación (o sea la eficiencia). Esta medida no fue aplicada en todas las universidades públicas (la Universidad de Buenos Aires mantiene el ingreso irrestricto).

El recorte del gasto público en la educación y la búsqueda de recursos para reemplazarlos, provocó la competencia por el reparto del presupuesto estatal entre las distintas universidades públicas. Según la LES, el gobierno nacional determina una suma global en el presupuesto para cubrir los gastos de las universidades y otorga al Ministerio de Educación la facultad para disponer la distribución de los fondos entre distintas instituciones. La decisión para el reparto de los recursos se basa, no en el número de inscriptos, sino en indicadores sobre el rendimiento de las instituciones que se medirían en relación al ingreso-egreso, duración real de las carreras, deserción, relación entre el personal docente y no docente, la obtención de fondos complementarios, la promoción de la investigación científica, etc. El presupuesto en educación superior en el año 2007 fue del 0,8 del PBI, la educación superior abarca no sólo la universitaria sino también la terciaria. (STALLIVIERI, 2007)

El reparto del presupuesto favorecía a las universidades recientemente fundadas, con buenas conexiones políticas, que han recibido una proporción mayor, por ejemplo en 1997 la universidad de Lomas de Zamora recibía un presupuesto promedio por alumno de \$ 490 y la de Quilmes \$5.876.

Siguiendo la política de mejorar el rendimiento y elevar la eficiencia de las instituciones, se tomaron medidas que pueden ser analizadas como la introducción de incentivos selectivos positivos, propios de una lógica economicista. Esta lógica se aplicó a la distribución de los fondos de los programas de financiamiento internacional que se hacía de manera competitiva. Ejemplos de esos programas son el Fondo para el mejoramiento de la calidad (FOMECA), el Programa de Financiamiento para el Desarrollo de la Enseñanza Universitaria (PROFIDE), el Programa de Financiamiento de inversiones (POIN), el apoyo al desarrollo de universidades nuevas o en problemas (PROUN) (FERRARI, 2005)

Brasil

El financiamiento del sistema público brasileño es responsabilidad del gobierno central en el caso de las IES públicas federales y de los gobiernos de los respectivos estados cuando se trata de las IES estatales. Además de estos fondos, las IES captan otros recursos mediante las prestaciones y ventas de servicios, alquiler de espacios, convenios con empresas y a través de fundaciones para flexibilizar los procedimientos burocráticos y captar recursos (la Universidad de San Pablo tiene 29 fundaciones)

El gobierno federal es el principal sostenedor de 39 universidades, 11 facultades y 11 centros de educación tecnológicos, lo que hace un total de 482.750 alumnos de grado, siendo 49.011 universitarios, Los gobiernos estatales se hacen cargo de 61 instituciones (30

universidades, 23 facultades, y 8 centros de educación tecnológica) con 332.000 estudiantes. (FERRARI, 2005)

El presupuesto total del sistema federal, en 2005, alcanzaba el valor aproximado de US\$ 5,5 mil millones. Esta suma se dedica a cubrir los gastos de enseñanza de distintos niveles, investigación, hospitales (parcialmente), jubilados, etc. Como las universidades públicas se hacen cargo de: investigación, programas de postgrado, programas de salud a la población, mantener la mayoría de los profesores en régimen de tiempo completo y con titulación de doctor, obviamente son muchísimo más costosas que las privadas, en especial aquellas que, para aumentar las ganancias, privilegian la absorción de matrículas. (SOBRINHO, 2008).

La distribución de presupuestos para las IES públicas federales, en su mayor parte, sigue las recomendaciones del Banco Mundial, asociada a la evaluación de resultados: número de estudiantes y de cursos. En el sector público, a pesar del crecimiento de las demandas sociales por educación superior y del creciente encarecimiento de las estructuras básicas e instrumentales de la producción de conocimientos, los presupuestos públicos sufrieron una importante reducción (0,91% del PIB en 1994, 0,51 en 2004) que llevaron a la degradación de la infraestructura y reducción de los cuerpos docentes. Sumando instituciones públicas y privadas, los gastos totales en educación pública se acercan de un 1,7% del PIB brasileño. Actualmente (gobierno del presidente Lula), el Ministerio de Educación propone en el proyecto de Reforma Universitaria en discusión en el Congreso Nacional, una serie de medidas que posibilitarían un importante aumento de presupuestos a las instituciones federales. A éstas sería destinado un monto de 75% de los presupuestos federales de educación (SOBRINHO, 2008).

En el ámbito de los subsistemas estatales, algunas universidades como la de Santa Catarina, Pernambuco, Río de Janeiro tienen ligado su presupuesto al de su estado.

Es una excepción el caso de las 3 universidades públicas mantenidas por el Estado de San Pablo (Universidad de de Sao Paulo/USP, Universidad Estadual de Campinas/UNICAMP y Universidad del Estado de Sao Paulo/UNESP). Ellas tienen en su conjunto más de la mitad de la producción científica del país y de la formación de doctores e investigadores. Casi la totalidad de sus profesores son doctores y trabajan en régimen de tiempo completo. Desde el año 1989, esas tres universidades gozan de autonomía financiera, además de pedagógica y académica. **Una cuota de 9,75% de los impuestos de circulación de mercancías y servicios estatales es destinada a las 3 instituciones.** La asignación en bloque y la autonomía de gestión financiera, con rendición de cuentas a los órganos públicos

competentes, permiten que cada una de estas universidades pueda establecer sus programas y criterios de usos de los recursos de acuerdo con sus prioridades y necesidades, elaborar y poner en marcha sus proyectos y planes de gestión, enseñanza, investigación y vinculación con la sociedad, y establecer las políticas de recursos humanos en relación a sus cuadros de docentes, investigadores y funcionarios etc. El Consejo de Rectores de las 3 universidades decide sobre asuntos de interés común, como, por ejemplo, las políticas salariales (SOBRINHO, 2008).

Las instituciones privadas se dedican casi exclusivamente a carreras de grado y dependen casi totalmente de los ingresos provenientes de mensualidades de los estudiantes. Aportes públicos a las instituciones privadas existen en forma de financiamiento a estudiantes seleccionados en determinados programas y exenciones fiscales a aquellas instituciones que se adhieren a algunos de estos programas de acción afirmativa, el FIES y, en especial, el (PROUNI), que describiremos más adelante.

Centralidad de la política de evaluación

Una de las transformaciones fundamentales de la relación entre el Estado y la universidad fue la intención del Estado de introducir formas de disciplinamiento y control inéditas que facilitarían la adaptación de las instituciones a las orientaciones establecidas por los organismos multilaterales de crédito. El “Estado evaluador” fue la consecuencia de estas ideas dominantes que ejercía un nuevo tipo de control de carácter indirecto. Así se adoptó la utilización de criterios y conceptos propios de la gestión privada, como eficacia, eficiencia, planificación, protagonismo de resultados y productos cuantificables, calidad, relación costo-beneficio, ajuste entre demanda y oferta, flexibilidad, competitividad y otros de la misma vertiente ideológica que fueron aplicados en la evaluación de las universidades,

Argentina

Respondiendo a estas presiones, la LES amplió la capacidad de regulación del Estado sobre el sector universitario a través de mecanismos de evaluación externa de la calidad de las unidades académicas. Se trató de establecer estándares educativos avalados por comparaciones internacionales. La universidad se vio sometida a presiones, por parte del Ministerio de Educación, para que imponga esas “recomendadas” prácticas evaluativas.

La LES creó la CONEAU (Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria). Este organismo tiene una amplia incumbencia en el ámbito universitario. Es el encargado de la evaluación institucional de las universidades, la acreditación de los estudios de posgrado y

carreras reguladas (medicina, ingeniería, psicología, arquitectura...), la recomendación sobre proyectos institucionales de nuevas universidades estatales y la aprobación de las solicitudes de autorización provisoria y definitiva de universidades privadas.

Para poder cumplir con esta nueva función del Estado evaluador se fomentó la constitución de una burocracia especializada para hacerse cargo de estas nuevas tareas.

La evaluación de las universidades es el principal criterio que se utiliza para asignar los fondos de los programas manejados por el Ministerio de Educación y por organismos internacionales (ver el subtítulo Financiamiento)

Brasil

En los años del gobierno de F.H. Cardoso el estado estableció un sistema de evaluación que modificó su relación con las IES. Las directrices de las políticas del Ministerio buscaban, en el plano del discurso gubernamental, estimular la expansión competitiva, modernizar la enseñanza de grado y garantizar la mejoría de la calidad.

El instrumento principal de evaluación de la educación superior, desde 1996 a 2002, era el Examen Nacional de Cursos ENC (Prova), una prueba aplicada a todos los estudiantes al final de las carreras seleccionadas. El resultado serviría - así pensaban sus defensores - para determinar la calidad de las instituciones y de cada carrera, y para establecer un ranking de los distintos establecimientos, de acuerdo a los resultados de la prueba. En la práctica, promovían la competencia en el campo universitario por medio de las clasificaciones de las IES y de los cursos.

El modelo de evaluación centrado en el producto y en la información al cliente-consumidor de servicios y productos académicos ganó legitimidad ante la opinión pública ya que parecía contribuir a la evaluación de la calidad de la enseñanza y el control de la oferta.

La centralización de la evaluación, el rankeamiento de las instituciones, la amenaza de cierre de cursos o la reacreditación automática para los que obtuvieran categorías A o B en los últimos tres probaos, acentuó la idea según la cual el sistema de educación superior debía ser competitivo y, por ello, era necesario instituir un conjunto de incentivos y castigos, ya que tal sistema operaría en dirección a la promoción de la eficiencia, del desempeño y de la productividad

Con la aplicación de estas políticas evaluativas, parece ser rechazada la pertinencia de la universidad pública como bien social, al servicio del bien común, y la responsabilidad del Estado con su funcionamiento y desarrollo, y se acentúa la visión mercantilista de la educación superior. (DOURADO, 2005)

Durante el nuevo gobierno de “Lula” esta política comienza a revertirse, en 2004 se creó el Sistema Nacional de Evaluación Superior (SINAES) para una nueva propuesta de evaluación de la educación superior que tenga en cuenta todas las dimensiones institucionales y articula diversos instrumentos y metodologías.

Medidas de equidad

El desarrollo de políticas inclusivas supone el desafío de superar la contradicción de su aplicación a un ámbito tradicionalmente refractario a las tendencias igualitaristas, como es el tercer nivel educativo, especialmente el subsector universitario.

La primacía de valores como la excelencia y el mérito, componentes indisociables de la educación superior, resultan excluyente con la búsqueda de una política más equitativa que permita la inclusión de los sectores más postergados que, como consecuencia, tienen mayores dificultades para poder acceder a los niveles de excelencia exigidos en la universidad.

La búsqueda de la equidad supondría que el acceso a la universidad debe necesariamente implicar un trabajo permanente para que el origen social de los alumnos no resulte determinante en la obtención de éxitos o fracasos en el nivel. La posibilidad de ingresar al ciclo universitario no resuelve adecuadamente el problema. Es preciso, para hablar de verdadera equidad, proveerles las herramientas necesarias para que puedan permanecer en el sistema, adquiriendo las competencias requeridas para alcanzar los niveles de excelencia exigidos. También hay que acercarles la ayuda económica que necesitan para poder continuar los estudios y no verse expulsados del sistema por problemas económicos. En un sistema de educación democrático no basta ampliar las condiciones de acceso a un más amplio contingente de jóvenes que antes estaban relegados. Es necesario completar las políticas de acceso con medidas efectivas de permanencia.

Argentina

En Argentina la equidad es entendida como la igualdad de oportunidades. El ingreso directo a la mayor parte de las instituciones de educación superior públicas, junto a la gratuidad de las mismas, son considerados, por sí, políticas inclusivas, mientras los Programas de Becas, que podrían constituir una política inclusiva en un sentido más estricto, adquieren un carácter complementario.

A partir de 1996 se establecieron dos importantes programas de apoyo económico a los estudiantes universitarios, quizás como forma de justificar la discusión que de manera paralela se venía sosteniendo sobre el arancelamiento universitario y el ingreso selectivo.

El **Programa Nacional de Becas Universitarias** está orientado a estudiantes de universidades nacionales que provienen de hogares en situación de pobreza estructural, mientras el **Programa de Créditos para la educación superior** constituye una alternativa de financiamiento a estudiantes que coyunturalmente atraviesan una situación económica crítica pero pueden garantizar el reintegro del préstamo

Estos programas se basan en la equidad y procuran garantizar a cada individuo que no habrá discriminaciones que restrinjan sus posibilidades. Además se procura promover la calidad en los estudios a través de la exigencia del buen desempeño académico y la regularidad en los estudios.

Pese a las buenas intenciones declaradas, estos programas no fueron muy efectivos, imponen un nivel de exigencias muy alto para acceder a la obtención de una beca. Los recursos atienden sólo a 0,5% de la matrícula total, y las becas que se otorgan cubren apenas al 22% de los demandantes. En cuanto al segundo programa sólo funcionó hasta 1999. (CHIROLEU, 2009)

El alto nivel de cobertura que alcanza en nuestro país la educación superior (64%) debe leerse de manera conjunta con las bajas tasas de graduación y las elevadas tasas de deserción, especialmente en el primer tramo de las carreras

Brasil

Acceso y permanencia de estudiantes procedentes de grupos tradicionalmente marginados constituyen una de las más fuertes preocupaciones del gobierno de “Lula” con relación a la educación superior. Actualmente, con el propósito de democratizar el sistema de educación superior, el Ministerio está ejecutando una serie de acciones afirmativas insertas en un conjunto más amplio de políticas de reforma universitaria. Los dos programas más importantes son: el Programa Universidad para Todos (PROUNI) y el Fondo de Financiamiento Estudiantil (FIES).

El PROUNI prevé aprovechar las vacantes ociosas de los IES Privados a través de becas de estudios integrales o parciales para estudiantes considerados pobres (con ingreso familiar menor a tres salarios mínimos) que cursaron el nivel secundario en escuelas públicas, que hayan tenido un desempeño satisfactorio en el Examen Nacional de Enseñanza Media, con una participación de indígenas y negros similar a la que se da en cada estado –estas cuotas son las más difíciles de cubrir pues negros e indígenas forman parte de los estratos socialmente más desfavorecidos-. Como contrapartida, las instituciones privadas (con o sin fines de lucro) que adhieran al programa son eximidas de algunos impuestos.

Cada año aumenta el número de estudiantes inscriptos en el PROUNI. Anualmente, son otorgados más de cien mil cupos a estudiantes procedentes de familias y grupos de bajos ingresos (138.000 cupos en 2006), con becas pagas por el Ministerio. La meta es llegar a 500.000 antes del final del mandato del Presidente “Lula” (CHIROLEU, 2009).

El otro programa que atiende a facilitar recursos a los estudiantes con dificultades económicas es el Programa de Financiamiento Estudiantil (FIES), creado en 1999. Financia los estudios superiores de alumnos que ya se encuentran regularmente matriculados en instituciones no gratuitas y que tienen dificultades para cubrir los costos de su formación. El financiamiento corresponde al 50% del valor de la matrícula. El estudiante seleccionado deberá cancelar el préstamo, cuando finalice su carrera, con un interés entre 3,5 y 6,5%, en un plazo igual a la duración de sus estudios. En 2006 contaba con 1.513 instituciones y 449.76 estudiantes beneficiados (CHIROLEU, 2009).

A pesar de beneficiar a cientos de miles de jóvenes que normalmente no tendrían casi ninguna posibilidad de acceso y permanencia en los IES, este programa está encontrando muchas resistencias y críticas. Argumentan que esas políticas favorecen la privatización y se vinculan a la disminución de las inversiones estatales para las instituciones públicas. Si bien el objetivo declarado del gobierno es la ampliación del acceso al nivel superior esto se efectiviza sin una inversión directa por parte del gobierno. Renuncia a cobrar impuestos pero la creación de estas vacantes en las instituciones públicas insumiría muchos más gastos. Además, objetan que la formación ofrecida a los estudiantes becarios de dichos programas es de segunda categoría, sin calidad, sin pertinencia y limitada a aspectos profesionales, pues las instituciones que ofrecen las vacantes son las que ocupan este segmento, menos calificado, de la enseñanza superior. Entre tanto, algunos estudios ya demuestran que los alumnos becarios del PROUNI, lograron un desempeño superior a los demás estudiantes en 14 de las 15 áreas analizadas. (SOBRINHO, 2008)

A modo de conclusión

La educación superior se enfrenta hoy a un difícil dilema y no hay certezas de que rumbo tomará. El problema fundamental es saber si se impondrá la lógica del mercado o los valores sociales y del ethos académico. La autonomía y la libertad académica están cada vez más condicionadas por modelos mercantilistas, y en consecuencia, las instituciones de educación superior son organizadas como empresas de lucro. Ante el desafío que representa la llegada de nuevos proveedores impulsados por la declaración de la OMC que propone

considerar la educación superior un servicio, se plantea qué garantías de calidad de sus sistemas educativos pueden todavía ofrecer las naciones de América Latina para poder competir en el mercado mundial de la educación.

La educación superior se ve exigida a dar respuesta a múltiples demandas que se le plantean. Producir conocimientos, desarrollar la ciencia y la tecnología, formar profesionales que puedan adaptarse a las nuevas y cambiantes exigencias de la economía y el mercado, generar elites, aumentar la competitividad de las empresas y de los países, preservar y transmitir la cultura, proporcionar servicios a la comunidad, promover la conciencia de la población, desarrollar en las personas la actitud y la capacidad de aprendizaje permanente y de comprensión de las grandes cuestiones, contribuir para la autonomía y emancipación de individuos y de la sociedad, promocionar la ciudadanía, fortalecer la democracia, consolidar los valores de la buena convivencia Para todas estas exigencias contradictorias y muchas otras, la educación debe encontrar soluciones satisfactoria.

Tenemos que tener en cuenta que el conocimiento tecnológico es fundamental para el desarrollo social y económico de los pueblos. Pero además un sistema educativo tiene la obligación de ser democrático y extender a todos las condiciones de acceso a la sociedad del conocimiento.

CUADROS

Cuadro N°1

Instituciones de educación superior – Argentina

AÑOS	Sector Terciario No universitario			Sector Universitario		
	Gestión Pública	Gestión Privada	Total	Univ. Estatales	Univ. Privadas	Total
1980	353	228	581	28	23	51
1990	749	460	1.209	33	29	62
1996	884	767	1.651	40	36	76
2002	760	994	1.754	42	52	94

Fuente: Anuario 1999-2002 de Estadísticas Universitarias, Secretaria de Políticas Universitarias y Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, (Chiroleu, Iazzetta, 2005, p 31)

Cuadro N° 2

Instituciones de educación superior – Brasil

Categoría	Federal	Estatal	Municipal	CCP*	Particular	Pública	Total
Administrativa							
Universidades	46	32	5	60	26	83	169
Centros Univer.	1	0	2	44	60	3	107
Facultades integ	0	0	3	19	97	3	119
Facultades	6	28	52	263	1125	86	1474
Inst. Superiores							
Centros Tecnol.	34	15	0	2	93	49	144

*Comunitarias, confesionales y filantrópicas

Fuentes Sinopsis de los censos de educación MEC/INEP, noviembre 2006. (Stallivieri, 2007, p 54)

Cuadro N°3

Matrícula en universidades públicas y privadas. Totales y porcentajes- Argentina

AÑOS	TOTAL	U. Nacionales	%	U. Privadas	%
1980	374.504	301.812	80,6	72.692	19,4
1985	595.317	524.590	88,1	70.727	18,9
1990	784.231	679.403	86,6	104.828	13,4
1995	899.306	766.847	85,2	132.459	14,8
2000	1.190.683	1.024.144	86,0	166.539	14,0

Fuente: Chiroleu-Iazzeta, 2005, p 26

Cuadro N° 4

Matrícula de la Educación Superior por tipo de institución. Argentina

Tipo de inst.	1994	1996	1998	1999	2000
Total	1.173.492	1.345.811	1.521.996	1.612.704	1.724.397
Universitaria					
Nacional	719.671	812.308	946.790	1.054.014	1.124.044
Privada	124.749	141.725	168.295	144.122	145.195
No universi					
Pública	235.740	263.132	254.961	256.121	266.969
Privada	93.332	128.646	152.950	158.447	188.189

Fuente: MECyT Programa Mejoramiento del sistema de información universitaria (Grecco, 2003, p 317)

BIBLIOGRAFIA

Alcantara A. y Silva Moníca. “Semejanzas y diferencias en las políticas de Educación Superior en América Latina: cambios recientes en Argentina, Brasil, Chile y México, en Políticas de Educación Superior, N°11

Chiroleu, Adriana. “La Educación Superior en la agenda de gobierno argentina en veinte años de democracia”, en Rinesi, E...”Universidad ...”. Buenos Aires. Prometeo.2005

Chiroleu, A y Iazzetta, “La reforma de la Educación Superior como capítulo de la reforma del Estado. Peculiaridades y trazos comunes”. En Rinesi...”Universidad ...”2005

Chiroleu, Adriana. “La inclusión en la Educación Superior como política pública: tres experiencias en América Latina. Universidad de Rosario, Revista Iberoamericana de Educación. N°48/5. 2009

Dias Sobrinho, J., Bristol, M. “La educación Superior en Brasil: principales tendencias y desafíos”. Revista da Avaliacao da Educacao Superior. Campinas, San Pablo. 2008

Dias Sobrinho, José. “Evaluación y reformas de la Educación Superior en América Latina”. En Perfiles educativos, v 27 N° 108, México, 2005

Dourado, L; Mendes Catani, A., Ferreira de Oliveira, J. “Políticas públicas y reforma en la Educación Superior en Brasil”. En **Rinesi, E...**”Universidad y...”

Ferrari, Paola. “Políticas universitarias, estrategias de gestión y privatización del espacio público: los estudios de posgrado y la transferencia de servicios y saberes. Un estudio comparado entre Brasil y Argentina”. En “Espacio público y privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina”. Buenos Aires. CLACSO. 2005.<http://bibliotecavirtual.clacso.or.ar>

Greco, M., Grecco C. “Educación superior en argentina. Análisis y perspectivas” en Alvarez, Chacho (comp) “La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula”. Buenos Aires. Prometeo. 2005

Iriarte, Alicia (comp.), “Cambios epocales y transformaciones en el sistema de educación superior. La universidad argentina y los nuevos desafíos. Buenos Aires. Teseo. 2008.

López Meyer, C., Gavarotto, C, “Modelos de educación superior y desigualdad social. Los casos de la Argentina y Chile” en Iriarte, A. “Cambios epocales ...” Buenos Aires. Teseo. 2008

Krotsch, Pedro. “Educación Superior y reformas comparadas”. Buenos Aires. Universidad de Quilmas. 2001

Mancebo, D, Pacheco, J. “La reforma universitaria en el contexto de un gobierno popular”, en **Rinesi, E** ”Universidad ...”

Michelotto, Regina María. “Políticas actuales para la universidad brasileña” Universidad Federal do Paraná. Revista Iberoamericana de Educación

Moraes, Reginaldo. “Enseñanza superior en Brasil. Balance y perspectiva”, en **Alvarez, Chacho** “La Argentina...”

Rinesi, E.; Soprano, G.; Suasnábar, C. (comp.)”Universidad reformas y desafíos”. Buenos Aires. Prometeo-Universidad de General Sarmiento. 2005

Stallivieri, Luciana. “El sistema d Educación Superior de Brasil. Características, tendencias y perspectivas”. México. Universidades. N° 034. 2007.

Silva Junior J., Sguissardi, V.; La nueva ley de Educación Superior. ¿Fortalecimiento del sector público y regulación de lo privado-mercantil o continuidad de la privatización y mercantilización de lo público”, en Fundamentos en Humanidades, Universidad de San Luis, 2008

SITEAL. Sistema de información de tendencias educativas en América latina. “La educación Superior en América Latina. Acceso, permanencia y equidad. Junio 2005