

POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN ARGENTINA Y BRASIL: UN ENFOQUE COMPARADO

Marilia COSTA MOROSINI ⁽¹⁾
María Catalina NOSIGLIA ⁽²⁾

⁽¹⁾ Investigadora del CNPq, Miembro del Programa de Posgraduación en Sociología. Universidad Federal de Río Grande del Sur - UFRGS y de ULBRA (Brasil). Dra. en Ciencias Humanas.

⁽²⁾ Profesora Adjunta de Política Educativa, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

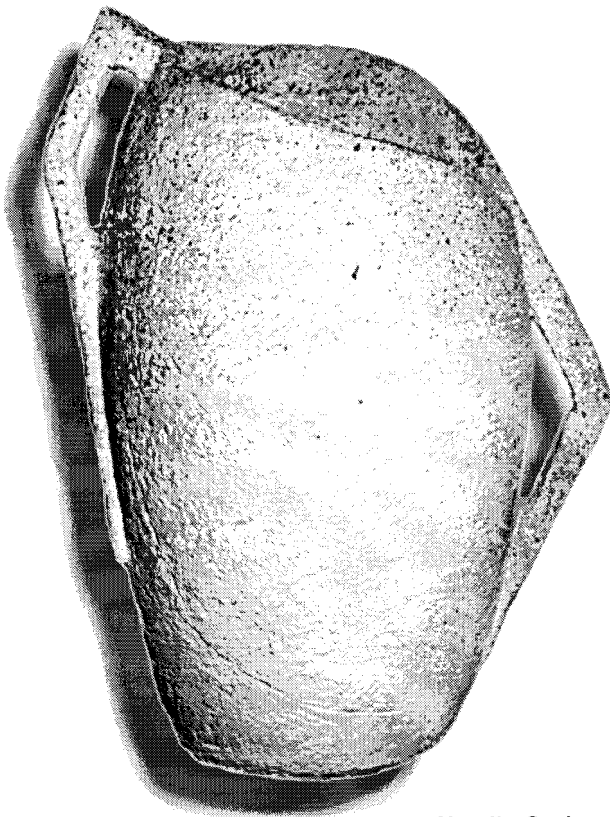
1. Introducción

En nuestra región, las instituciones de educación superior tanto por efectos contextuales cuanto por transformaciones internas están siendo cuestionadas en sus tradicionales roles de productoras de conocimiento de alta calidad y formadoras de recursos humanos.

Las instituciones de educación superior se encuentran sometidas a una doble presión. Por una parte, los procesos de regionalización y globalización económica, política y cultural y la aceleración en la producción de conocimientos científicos y tecnológicos y, por otra, el crecimiento explosivo del número de estudiantes, profesores y actividades combinadas con restricciones de orden financiero, impulsaron procesos de reformas.

Desde el contexto latinoamericano, las políticas que se aplican para el sector y el consecuente cambio en la relación gobierno-educación superior, se fundamenta en la crisis del modelo universitario vigente, cuya manifestación más evidente es la pérdida de calidad de las universidades. Esta situación marca, según algunos especialistas de la región y funcionarios de organismos internacionales, el agotamiento de un estilo de relación Estado-universidad descrito como "benevolente" o de "laissez-faire", y el comienzo de una nueva relación en la cual el Estado exige la rendición de cuentas del accionar de las instituciones a cambio del financiamiento estatal, convirtiéndose en un Estado evaluador.

Esta caracterización excede el ámbito latinoamericano, ya que, como se expresa en un trabajo comparado sobre políticas implementadas en Europa durante la última década, las relaciones entre el Estado y la educación superior sufrieron profundas transformaciones en campos tales como el financiamiento, la administración, las relaciones con la sociedad y el cambio de prioridades políticas. Los modelos estructurales diseñados en consecuencia implicaron, en todos los casos, un aumento de la intervención de los gobiernos en la educación



Natalia Orsi

superior a partir de la exigencia de efectividad y eficiencia interna de las instituciones y una mayor vinculación con las demandas del mercado laboral (Neave y van Vught, 1991).

Sin embargo, cabe destacar que en América Latina las reformas implementadas en el ámbito educativo en general y en el universitario, en particular, se dan en un contexto de fuertes restricciones macroeconómicas originadas en lo que se denominó la crisis de la deuda externa que llevaron a la implementación de políticas denominadas genéricamente de ajuste estructural basadas en principios ideológicos neoliberales.

Existen coincidencias en señalar que las reformas instrumentadas en el ámbito latinoamericano, se caracterizan por su influencia exógena. Se aplican políticas diseñadas para otros contextos y se legitiman y difunden a partir de las agencias de crédito internacional.

Así se produce para el conjunto de la región cierta uniformidad en las propuestas de cambio y en los discursos que se generan sobre ellas, creando en las sociedades una ilusión de homogeneidad e imponiéndose un único camino posible de modernización. Asimismo, las reformas y los discursos de los reformadores objetivan la creación de un consenso, influenciando, incluso, las formas de comprensión sobre la realidad de América Latina (Warde, 1997).

En este marco, este trabajo tiene como objetivo hacer un análisis comparado de las políticas recientes de educación superior en Argentina y Brasil que han abarcado un amplio rango de cuestiones: políticas, académicas, financieras y de gestión. El análisis abarca los modos de formulación e implementación de las políticas, la caracterización de la agenda y la identificación de los principales actores.

En este trabajo se parte del supuesto de que las políticas educativas son parte de una formación social determinada por lo cual deben estudiarse en el marco del contexto histórico-político en que se desarrollan. Se observa la existencia de una correlación entre las medidas tomadas en nivel nacional como consecuencia de la Reforma del Estado y las políticas aplicadas en el campo de la educación. Los procesos de privatización, desregulación y descentralización, aplicados en nivel global, tienen su correlato en el funcionamiento del sistema educativo y en el comportamiento de los distintos actores que pugnan por dar direccionalidad a la educación.

Por ello, comenzaremos con una breve descripción de las transformaciones que durante los '80 y los '90 se producen en la esfera de las relaciones entre el Estado y la sociedad para luego ver como esto se traduce y plasma en la definición y implementación de las políticas educativas.

2. El contexto en que se desarrollan las políticas universitarias

La década de los '80 señala para la mayoría de los países latinoamericanos, el agotamiento de un régimen de acumulación, que se manifiesta con toda crudeza con la crisis de la deuda a comienzos de los '80, marcando el fin de un ciclo "...que implicó la quiebra de modelos económicos y políticos (y) una profunda crisis de los actores políticos y sociales" (Paramio, 1991:1).

La crisis del modelo se explica a través de tres factores principales: el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, el endeudamiento externo y los procesos de globalización de los intercambios económicos.

En la región la década pasada se caracterizó por la existencia de un conjunto de problemas macroeconómicos, que si bien eran rasgos que ya se presentaban en la economía desde la posguerra, se acentuaron por el impacto de la llamada crisis de la deuda.

Dos medidas centralizan las propuestas de ajuste estructural: a) la promoción de la estabilización de la economía a través del ajuste fiscal y la adopción de políticas ortodoxas en las que el mercado desempeñó un papel fundamental y b) la reducción del Estado a través de la privatización y la desregulación (Bresser Pereira, 1991).

Dicho ajuste es justificado a partir de principios neoliberales que toman fuerza de manera creciente y tienen un fuerte impacto sobre la opinión pública. De esta forma, se presenta al mercado como el único asignador eficiente de recursos, cuestionándose el papel del Estado en su rol productor de bienes y servicios y como redistribuidor. La "verdad" fundante del orden social pasan a ser las leyes naturales del mercado, quedando la política desplazada como lugar de producción del orden social.

Desde el punto de vista político-institucional, la implementación de las políticas de ajuste estructural exigió una fuerte capacidad de gobierno para decidir y actuar frente a los desafíos de la emergencia económica. Esto se realiza a través de una fuerte concentración unilateral iniciativa del ejecutivo presidencial, vía la personalidad del líder del gobierno y el impulso de formas de democracia delegativa. En esta situación, la mayoría de los problemas de la Nación sólo pueden ser solucionados con criterios altamente técnicos (Nosiglia y Marquina, 1995).

El impacto de las políticas de ajuste sustentadas en estos principios, se vio reflejado en la persistencia de condiciones económicas recesivas que llevaron a la caída del ingreso nacional y al crecimiento de las desigualdades sociales.

En síntesis, en los últimos quince años se produce un cambio profundo en las relaciones entre

el Estado y la sociedad que va más allá del régimen político, y que impacta en las políticas públicas, en la relación del Estado con el resto de los actores, en la inserción internacional y en la vida cotidiana de los individuos.

3. Las políticas universitarias en los '90: arenas, actores y agenda

La formulación e implementación de las políticas

La profundidad y la amplitud de los cambios propuestos para este nivel de enseñanza, implicaron un Poder Ejecutivo fuerte, quien se constituyó junto con los organismos de financiamiento internacional, en actor central de la transformación. La estrategia de reforma se hace efectiva, en ambos países, en forma fragmentaria a través de un conjunto de declaraciones políticas e instrumentos legales que van regulando aspectos parciales, a fin de disminuir la resistencia de los actores universitarios e ir creando un estado de opinión pública favorable a la misma.

Un aspecto destacable de la estrategia reformista es la "juridificación" del modelo; es decir que las nuevas orientaciones para la educación superior se explicitaron a través de un denso conjunto normativo. La complejización normativa se expresa por la cantidad, el tipo, la extensión y detalle de temáticas que regulan.

En la **Argentina**, luego del primer gobierno democrático en que se produce la restauración de los principios de autonomía institucional y académica a través de la normalización de las universidades nacionales, se inicia a mediados de 1989 - y con más fuerza en 1993 con la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias- un período de profundos cambios garantizados por una fuerte presencia del Poder Ejecutivo en la formulación e implementación de políticas para este nivel de enseñanza.

La sanción en 1995 de la Ley de Educación Superior N° 24.521 implicó la consolidación de un conjunto de propuestas para este nivel de enseñanza que se fueron instrumentando en forma progresiva por parte del Poder Ejecutivo Nacional, sobre la base de lineamientos provenientes del Banco Mundial sustentados en presupuestos político-ideológicos neoliberales.

En **Brasil**, también en la década del '90 se producen grandes transformaciones en el sistema de educación superior, coronadas con la aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBn) el 20 de diciembre de 1996 y que va a sumarse a un conjunto de medidas político-institucionales del Poder Ejecutivo Federal a través del Ministerio de Administración y Reforma del Estado (MARE) y del Ministerio de Educación y Deporte (MEC), estableciendo cambios en las universidades que reflejan, en gran medida las directrices emanadas de

los organismos internacionales¹ (Sguissardi, 1997).

La influencia de los organismos internacionales y la transferencia de modelos de reforma operados en los países centrales se explica en la necesidad de encontrar fuentes de legitimación externa. Esta situación está determinada, principalmente, por el fenómeno de internacionalización de los procesos económicos que exigen determinados reajustes de las naciones para ser competitivos en el mercado mundial y por las restricciones de orden fiscal que hacen dependientes a los Estados del financiamiento externo para el desarrollo de sus políticas. Ambas cuestiones restringen su capacidad de compromiso con el sistema político nacional.

En este nuevo contexto, se constituyen en uno de los actores centrales de la transformación universitaria organismos que tradicionalmente eran entidades de financiamiento, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y que a partir de estudios diagnósticos y propositivos tienen la capacidad de diseñar políticas y asignar recursos para su implementación.

Específicamente para el nivel universitario el Banco Mundial en su documento "Lecciones de la experiencia" plantea una serie de políticas que se pueden agrupar en tres cuestiones centrales: el financiamiento, los aspectos institucionales y los aspectos académicos. Con respecto al financiamiento señala la necesidad de asignar recursos sobre la base de criterios de eficiencia y calidad promoviendo la competencia entre individuos e instituciones y la búsqueda de fuentes diversificadas de financiamiento, entre ellos, el arancel a los estudios de grado. Con respecto a lo institucional, plantea la necesidad de diversificación intra e interinstitucional. Finalmente con respecto a lo académico, promueve la autonomía de las instituciones para determinar la admisión de los estudiantes, asignar mayores recursos a la formación y entrenamiento docente en base a la cual se establecerán las diferencias salariales y el establecimiento de mecanismos de evaluación de la calidad de los productos de formación e investigación.

En **Argentina** la mayor parte de las políticas enumeradas precedentemente van a ser incluidas dentro de las propuestas del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación a partir de 1989. Éstas se fueron legitimando primero a través de discursos y declaraciones públicas y luego a través de normas emanadas del Poder Ejecutivo, las que más tarde aparecerán en forma integrada y consolidada en el Proyecto de Ley de Educación Superior enviado por el gobierno a la Cámara de Diputados y sancionado con leves modificaciones en 1995. Para su aprobación se contó con el apoyo del sector oficialista y de sus aliados provinciales. La mayoría de la oposición par-

lamentaria junto con la activa resistencia del sector estudiantil rechazarán enfáticamente el contenido de la norma por violar los principios reformistas de la universidad que otorgaban identidad a nuestras casas de altos estudios.

Por otra parte, cabe destacar que la incidencia del ajuste en la acción colectiva y la política implicaron un debilitamiento de la democracia con fuerte predominio del ejecutivo y los espacios tecnoburocráticos en la definición de las políticas.

El cambio en las funciones que a partir de la sanción de la Ley Federal de Educación se le confiere al Ministerio de Educación, implicó una profunda reestructuración de su organización. Una de las transformaciones burocráticas destacadas fue la elevación a nivel de Secretaría de la Dirección dedicada a los temas de política universitaria. Fundamentándose en criterios racionales y eficientistas se realiza un reclutamiento de nuevos recursos humanos y aparece un nuevo rol de funcionario, cuyo perfil está orientado preferentemente hacia funciones técnico-profesionales más que administrativas. Bajo la invocación de la racionalidad técnica, se privilegia la discrecionalidad administrativa en detrimento de la negociación política (Nosiglia y Marquina, 1995).

Los nuevos temas de la agenda

La transformación de la educación superior, implementada en los años '90, implicó la incorporación o ampliación de cuestiones similares, en la agenda política de ambos países para este nivel de enseñanza.

En **Argentina**, los nuevos temas de la **agenda** de la política universitaria son incorporados con el arribo del Dr. Menem en 1989 y en **Brasil** con el Presidente Cardoso en 1994.

Entre los principales problemas del diagnóstico elaborado por el gobierno, se destacan: el deterioro de la calidad, el bajo rendimiento interno, la escasa equidad en el acceso y permanencia, inadecuada asignación de recursos y poco desarrollo de fuentes propias de financiamiento y falta de articulación con el sector productivo y entre instituciones de nivel superior. Las políticas diseñadas, en consecuencia, implicaban el desarrollo de una nueva relación entre el Estado y las universidades, en las que las casas de estudios obtendrían una amplia autarquía para el manejo de sus recursos, cuya asignación se hará en base a contratos de resultados.

Un primer cambio de la agenda en **Argentina**, es el **alcance** en la formulación de las políticas propuestas para el nivel superior. Se diseñan e implementan medidas para el sistema en su conjunto: universitario y no universitario y público y privado. Es la primera vez en la historia del desarrollo de este nivel que a través de una misma ley se regula el sistema superior en su conjunto.

En segundo término, haremos referencia a los cambios de política **económica-financiera** para las universidades públicas, en Argentina y en Brasil. En el marco de una política de ajuste global, de restricciones al financiamiento educativo y del supuesto de la existencia de una inadecuada asignación de recursos, se cambian los criterios adoptando como estrategia el establecimiento de contratos condicionales con las instituciones y la presión para que obtengan recursos adicionales a los provistos por el tesoro público.

En **Argentina**, la posibilidad de otorgar fondos a cambio de la implementación de políticas diseñadas centralmente se hace posible a través de dos fuentes de financiamiento que maneja el ministerio del ramo. En primer término, a través de inclusión, desde la Ley de Presupuesto de 1993, de una partida especial que se le asigna al Ministerio para ser redistribuida entre las universidades según criterios establecidos por este organismo. En segundo término, a través de fuentes de financiamiento externo, principalmente de fondos provenientes del Banco Mundial, dentro de un programa de mejoramiento de la calidad.²

Por otra parte, los cambios en la concepción acerca del financiamiento se completan a través de la obtención de fuentes alternativas de recursos, entre las que se destaca el arancel a los estudios de grado. La nueva normativa habilita a que las universidades nacionales establezcan tasas por los estudios de grado, rompiendo con una de las conquistas de la universidad reformista.

La política del actual gobierno en materia de financiamiento universitario actúa como mecanismo de regulación de la *autonomía institucional y académica* y, a la vez, de *desregulación económico-financiera*.

En **Brasil**, las transformaciones de las instituciones de nivel superior están encuadradas en la Reforma del Estado, llevada a cabo por Cardoso en 1994. La Reforma del Estado impulsa la privatización de los servicios públicos y la constitución de un sector público no estatal bajo la denominación de organizaciones sociales. Con este nuevo tipo de figura jurídica las instituciones gozan de plena autonomía de gestión de sus ingresos y gastos, contando con funcionarios y bienes cedidos por el estado. La educación, la salud y la ciencia son incluidas dentro de esta nueva figura de organización social³.

Los gastos en enseñanza superior en 1997, fueron 6,4 billones, representando más del 18% previstos para el presupuesto global de la Unión. Sin embargo, el presupuesto global de las IFES para 1995-1998, presenta una clara insuficiencia de recursos corrientes y los de inversión son puramente simbólicos. Sobre la base de ese argumento, el gobierno propone la autonomía de las instituciones como solución retirando a los inactivos de las planillas de pagos de la IFES y la

cobranza de las mensualidades (lo que representa la asignación del 25 al 30% de la renta familiar para la manutención del estudiante universitario). Frente a este cuadro, en Brasil una cuestión de extrema importancia que atraviesa toda la discusión de las instituciones de educación superior es el tema de la autonomía universitaria.

El artículo 207 de la Constitución de 1988 define que "las universidades gozan de autonomía didáctico-científica, administrativa y de gestión financiera y patrimonial, y obedecerán al principio de la indivisibilidad entre enseñanza, investigación y extensión". Desde el punto de vista gubernamental la aprobación del proyecto presupone la profesionalización de las universidades, mejorando el gerenciamiento de los recursos, reduciendo el papel del estado, conforme a los dictámenes del BIRF sobre la enseñanza superior. Es una concepción de máxima autonomía universitaria -gerencial, presupuestaria y financiera- posible, a través de la cual cada institución pasa a contar con recursos globales por medio de un contrato de gestión con la Unión y libertad para crear sus propios cuadros estatutarios exclusivos para los docentes y el personal técnico-administrativo. Desde la comunidad académica el concepto de autonomía, por el contrario, supone la gestión autónoma de un presupuesto global por institución y la defensa de la concepción de universidad pública vigente en la Constitución.

El cercenamiento de la autonomía no se restringe a lo financiero exclusivamente, sino también a lo académico. A pesar de que la Constitución prevé libertad de determinación curricular, una reciente medida del MEC establece una centralización en la definición de la organización curricular para los cursos de grado los que serán elaborados por una comisión federal.

Otro tema que se incorpora a la agenda es la **evaluación universitaria** y la de **acreditación de carreras y programas de grado y postgrado** como garantía de calidad de la oferta académica y como un mecanismo de regulación y control del funcionamiento de los establecimientos por parte del Estado.

En **Argentina**, si bien existían mecanismos de evaluación de aspectos parciales tales como los concursos docentes, los concursos de becas y subsidios y las evaluaciones de los alumnos, a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior, el tema de la evaluación de la calidad cobra significativa importancia que se constata tanto por el desarrollo de políticas específicas cuanto por la creación de un organismo especial, la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como organismo descentralizado y autárquico en la órbita del Ministerio de Cultura y Educación.

Este organismo es el encargado de regular e instrumentar los procesos de evaluación

institucional externa y acreditación de las universidades ya creadas y de autorizar el funcionamiento de nuevas universidades privadas. Si bien, en la composición del órgano el Ministerio se reserva, dada la correlación de fuerza, cierto predominio, también se incorporan miembros a propuesta de distintas organizaciones relacionados con las universidades -el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, el Consejo Interuniversitario Nacional, la Academia Nacional de Educación- y miembros designados por las Comisiones de Educación de las Cámaras del Congreso y el Ministerio de Cultura y Educación.⁴

A fin de presionar a las universidades para la realización de la evaluación institucional (autoevaluación y evaluación externa), el ministerio asignó fondos especiales para el desarrollo de esta política y luego estableció como requisito, para la obtención de fondos adicionales, la evaluación externa.

Un aspecto central en el cambio de relación gobierno-universidad se manifiesta en la pérdida de la autonomía académica que hasta ese momento tenían las universidades. Para algunas carreras se establecen contenidos mínimos fijados por el ministerio, las universidades deben acreditar programas de grado y postgrado sobre la base de criterios fijados externamente y pierden la capacidad para la habilitación profesional de algunas carreras reguladas.

Aunque en un primer momento, muchas instituciones se resistieron a este tipo de políticas, por no compartir los criterios de evaluación o por el uso que se pudiera hacer de resultados en términos de aplicación de premios y castigos vía asignación diferencial de recursos, en la actualidad son más de 16 las universidades en proceso de evaluación.

En **Brasil**, a diferencia de Argentina los mecanismos de evaluación institucional y acreditación de programas comenzaron hace más de 20 años. Actualmente, está en marcha un complejo y acentuado proceso de evaluación de las instituciones de educación superior. En la actividad evaluativa se combinan diferentes estrategias, alcances y actores. Un conjunto de diferentes instituciones están involucradas en la evaluación.

Por una parte, el MEC realiza una evaluación global de las universidades por región, estado, área de conocimiento y tipo de institución. Asimismo, continúa realizando la evaluación de los cursos de posgraduación a través de la CAPES y la realización de evaluación de desempeño de los graduados por medio del PROVAO.

Por otra parte, a nivel de las instituciones, se establece una evaluación interna y externa de las actividades de enseñanza, extensión y producción científica y tecnológica. Los cursos de grado son evaluados por una comisión de especialistas, de

acuerdo con el desempeño de los alumnos, la adecuación del curso a parámetros internacionales y su relación con el mercado laboral y otros indicadores de eficiencia.

Paralelamente al proceso de evaluación iniciado por el MEC, la Asociación Nacional de Dirigentes de las Universidades Federales (ANDIFES) creó en 1993 un programa de evaluación institucional (PAIUB) de carácter participativo y voluntario. Este se combinó con la evaluación realizada por la CAPES.

La evaluación de posgraduación que cuenta con una amplia aceptación por parte de la comunidad académica, como se señaló, la realiza el MEC a través de la CAPES. Este tipo de evaluación se aplica desde hace dos décadas a partir del momento que comenzó la política activa por parte del estado de perfeccionar a los recursos humanos.

Además de la evaluación de posgraduación realizada por la CAPES, la investigación es juzgada sistemáticamente, a nivel federal, por el ministerio de Ciencia y tecnología a través de sus agencias y programas de fomento (CNPQ, FINEP, etc), y a nivel estadual por las fundaciones de apoyo a la investigación de los estados.

En la actualidad, el proceso de evaluación institucional, está siendo perfeccionado por medio de la Ley de Directrices Básicas (LDB). En el caso específico de las universidades ya existentes tienen un plazo de ocho años para tener un tercio de los docentes con dedicación exclusiva, un tercio debe poseer formación de posgraduación siendo por lo menos un 10% doctores y 30% maestros o doctores de régimen de tiempo integral (40 horas).

Una cuestión que se incorpora a la agenda de las políticas del nivel superior es la **diversificación institucional**, que incluye la diferenciación entre instituciones y al interior de la misma institución.

Para el **caso argentino**, se observan tres tendencias principales: a) la creación de un importante número de universidades públicas con una propuesta institucional diferente a la de las tradicionales universidades nacionales, como por ejemplo, aquellas orientadas a la investigación o a las demandas del medio donde se instalan; b) un renovado impulso en la autorización de funcionamiento de universidades privadas y; c) la inclusión de diferentes modelos institucionales de nivel superior, tales como los institutos universitarios y los colegios universitarios.⁵

El desarrollo institucional de la educación superior en **Brasil**, fue desde sus orígenes sumamente diversificado, tanto en términos de sus modelos organizacionales cuanto por el tipo y la calidad de la oferta académica. Con el proceso de diferenciación que se instaura en la actualidad con la LDBN- Ley 9394, y los numerosos decretos e resoluciones que son

sancionados en el año 1997, las instituciones de educación superior mantienen una misma naturaleza jurídica (públicas y privadas⁶) pero se dividen según su organización académica⁷ en: Universidades (que cumplen funciones indisociables de enseñanza, investigación y extensión), Centros Universitarios (enseñanza de excelencia), Facultades Integradas, Facultades e Institutos o Escuelas Superiores. La línea divisoria entre universidades y no universidades es la excelencia de la investigación. La universidad del saber no es más una exigencia.

Por otro lado la LDBn posibilita la creación de los llamados cursos postsecundarios, cursos en Enseñanza superior, nivel todavía desconocido en el ámbito nacional que, por campo de saber, de diferentes niveles de alcance, abiertos a candidatos que cumplan con los requisitos establecidos por las instituciones de enseñanza (art.44), pueden ser semi-estructurados o estructurados. En el primer caso el curso tendría origen en las plazas de disciplinas ya ofrecidas en los cursos de graduación y, en el segundo caso, consistiría en una oferta nueva, experimental o regular, de duración inferior al de graduación con nuevos grupos de alumnos.

La ampliación de la oferta universitaria puede ser explicada desde diferentes posturas. Como un modo de adaptación a los renovados requerimientos de un mundo complejo, competitivo y diferenciado y como una estrategia para disminuir la presión sobre el nivel universitario tradicional, creando un conjunto de instituciones que atiendan a sectores diferenciados social y económicamente.

Finalmente, un conjunto de medidas se orienta a la **transformación del régimen laboral docente**.

En **Argentina**, se intenta flexibilizar el trabajo docente y se introducen criterios de asignación de salario diferencial sobre la base de la productividad. Esto ocurre a través instrumentos de política. Por una parte, se determina la descentralización salarial docente, proceso a través del cual cada universidad establece sus propios salarios según sus recursos y asume la representación de la parte empleadora en las negociaciones colectivas. Por otra parte, el Poder Ejecutivo Nacional establece un programa de incentivos al trabajo de docentes-investigadores, con el fin de diferenciar salarialmente a los docentes sobre la base de sus méritos. Este programa pretende premiar al nivel de producción individual.⁸

En **Brasil**, después de una huelga de más de tres meses de las Universidades Federales, el gobierno acaba con la igualdad salarial concediendo una gratificación de estímulo a la docencia que varía entre un 11% y un 48% (Gratificación de Estímulo a la Docencia en el Magisterio Superior). Esta gratificación se

concede sobre la base de indicadores de desempeño docente en el grado, la titulación y la condición de jubilado o activo. Es importante resaltar que esta medida que se extiende a todos los docentes en actividad puede ser retirada en cualquier momento y recalculada anualmente. El valor del salario dependerá de la evaluación cuya puntuación será definida por una Comisión Nacional del MEC y adaptadas individualmente por la IFES según sus condiciones específicas, su régimen de trabajo y su misión. Esta es la medida más trascendente del gobierno para diferenciar al interior del sistema de enseñanza superior.

Esta medidas tienen como supuesto el aumento de la competencia como mecanismo para aumentar la productividad del docente, y por lo tanto la calidad de la enseñanza y la investigación. Los primeros problemas que se observan son la utilización de indicadores meramente cuantitativos, la utilización de criterios homogéneos entre diferentes disciplinas y la exaltación del individualismo en detrimento del trabajo cooperativo y solidario.

Para el caso Argentino, una última estrategia utilizada para inducir cambios de los vínculos entre gobierno y las universidades se opera a través de una distribución de poder y atribuciones, antes reservadas principalmente a las universidades, a un conjunto de nuevos **órganos colegiados de coordinación y control** incluidos en la Ley de Educación Superior.⁹ Estos órganos se encargan de la fijación de políticas, la fiscalización, la evaluación y el asesoramiento universitario, debilitando los organismos preexistentes -como el Consejo Interuniversitario Nacional- al restarles atribuciones, y tornando complejo el accionar de las universidades mediante nuevos mecanismos burocráticos para la toma de decisiones y utilizándose los para legitimar, en algunos casos, las políticas del Poder Ejecutivo.

En el **Brasil**, conviene reafirmar, que desde la creación de las instituciones de nivel superior, en el inicio del siglo pasado, estas mantienen una fuerte dependencia con el gobierno central y por ello el reconocimiento de diplomas y la evaluación institucional dependen del MEC. Dentro de esta óptica son creados un sinnúmero de órganos para la realización de esta tarea como la Comisión Nacional de Evaluación, coordinada por el MEC e integrada por representantes de la comunidad científica y de la Comisión de especialistas evaluadores de cursos de graduación.

En síntesis, se podría concluir que los cambios descritos establecen una nueva distribución del poder cambiando el mapa de relaciones entre las instituciones y el gobierno, las instituciones entre sí y al interior de las universidades diferenciando a los docentes a través de incentivos, restringiendo el accionar de otros actores

universitarios y estableciendo nuevos mecanismos de control y regulación.

A pesar de que la autonomía está consagrada constitucionalmente y goza de una larga tradición en el desarrollo del nivel como garantía de la producción libre de conocimiento, las actuales políticas la resignifican. Esta nueva relación en que el estado se convierte en evaluador, supone la ampliación de la autarquía para el manejo de fondos que el estado asignará gradualmente en función de resultados previamente acordados y la eficiencia que logran.

4. Conclusiones

A diferencia de otros períodos históricos donde las transformaciones provinieron de los propios sectores universitarios se podría concluir que la reforma es heterónoma ya que el gobierno y las agencias de crédito fijan las políticas, la autonomía es necesariamente restringida y los patrones de calidad son fijados externamente. Las políticas se aplican más por imposición que por la concertación entre los actores universitarios.

En este contexto pasan a centralizar la iniciativa de la "transformación de la universidad", por un lado, los técnicos de los organismos de financiamiento internacional, que a partir de la elaboración de diagnósticos, validan un conjunto de propuestas y por otro, el poder ejecutivo vía una fuerte concentración de poder.

Otra característica a destacar es la homogeneidad de las propuestas políticas para este nivel de enseñanza. Existe un único y mejor camino para asegurar la calidad que esta legitimado en las tendencias internacionales y en los diagnósticos elaborados por los técnicos de organismos externos.

De acuerdo con lo expresado precedentemente destacaremos a modo de cierre las principales tendencias comunes de la reforma del nivel superior instrumentada en ambos países, así como se destacaran las diferencias más significativas provenientes en su mayoría de las diferentes tradiciones culturales e históricas en la constitución de este nivel de enseñanza y de sus sujetos.

En relación con los actores, en ambos países el Poder Ejecutivo a través de cambios normativos y de asignación diferencial de recursos es quien promueve e impone los cambios. Asimismo, organismos de financiamiento internacional como el Banco Mundial adquieren un rol central tanto por sus estudios técnicos y propuestas de políticas concretas cuanto por el tipo de programas financiables. En general ambos actores sostienen principios de política educativa neoliberal privilegiando las lógicas del mercado, la competencia inter e intrainstitucional y aumentando el grado de intervención directa.

Por una parte se observa en un grupo de

instituciones de nivel superior, la adopción de las reformas a cambio de la asignación adicional de recursos y aceptación de mecanismos de evaluación externa y acreditación (fundamentalmente en Argentina). Las instituciones tradicionales ofrecen más resistencia ante las nuevas normativas.

En ambos países, existieron manifestaciones iniciales de rechazo por parte de los docentes agrumiados ante situaciones de cambio de criterios de asignación de beneficios y financiamiento sobre la base de la productividad principalmente medida en términos de la producción científica y tecnológica.

En la Argentina, los estudiantes son los sujetos más activos en la resistencia al modelo, por la tradición de participación política en el gobierno de las instituciones de nivel superior y por las amenazas que supone el contenido de la reforma en términos de requisitos académicos y pecuniarios.

En cuanto a las cuestiones incluidas en la **agenda** también presentan muchas similitudes aunque impactan de manera diferencial dada las diferentes tradiciones en este nivel de enseñanza¹⁰.

La política de *privatización* se encuentra presente en las agendas de ambos países pero con diferente peso de los instrumentos utilizados. En Argentina, se flexibiliza la posibilidad de creación de universidades privadas, duplicándose el número de este tipo de instituciones en los últimos seis años y se posibilita la introducción del arancelamiento a los estudios de grado de las universidades públicas. En Brasil, se intenta el cambio de figura jurídica de las instituciones estatales. En ambos países, se introducen los valores y principios del mercado en el gobierno y gestión de las instituciones.

La *diversificación institucional*, persigue la creación de diferentes circuitos académicos en términos de exigencia y duración para disminuir la presión de acceso a las instituciones tradicionales, así como instituciones de excelencia o con una oferta más adecuada a los requerimientos del sector productivo.

En Brasil se observa más la aplicación del segundo tipo de estrategia de diversificación, ya que su sistema de nivel superior ya era diferenciado. Por el contrario, en la Argentina, con un sistema más homogéneo en términos de formas organizativas del nivel superior, la nueva normativa permite crear diferentes tipos de instituciones de nivel superior tanto universitaria como no universitaria.

Las diferencias que se pueden destacar entre ambos países no son a nivel de las propuestas, sino del impacto que estas producen sobre el conjunto del sistema y la comunidad universitaria. Esto se explica en las particularidades históricas en la relación gobierno-universidad y la

distribución de poder entre los actores en el interior de las instituciones.

En Argentina, hay una larga tradición de defensa de la autonomía institucional y académica y el cogobierno que incluye como miembros plenos de los órganos de gobierno a los estudiantes, y en algunos casos a los no docentes. Por el contrario Brasil, tiene una fuerte y larga tradición de dependencia del gobierno central. Asimismo, en términos de la estructura académica si bien Argentina desarrolla tempranamente un sistema educativo de primer grado masificado, Brasil ha expandido, sistematizado y consolidado el postgrado que en la Argentina es incipiente. Esto promovió la ampliación y consolidación del sector académico fuerte y el diseño e implementación de políticas de evaluación y acreditación, para este grado universitario, que están recién siendo introducidas en la Argentina.

En suma, el eje de la transformación en ambos países es modificar la relación entre el gobierno central y la universidad, que supone una nueva distribución del poder relativo para el diseño de políticas, introducción de pautas del sector empresario privado en la administración y financiamiento de las instituciones y el establecimiento de sistemas de control centralizados sobre los resultados. Generalmente el contenido de estos cambios se introduce con el establecimiento de un nuevo marco regulatorio, con fuerte presencia del Poder Ejecutivo y pérdida de autonomía bajo influencia exógena.

Dado el poco tiempo transcurrido en la aplicación de las políticas no existen suficientes estudios que den cuenta de sus impactos y resultados tanto en términos macror organizacionales cuanto al interior de las instituciones y sus sujetos. Esta es una línea de investigación a profundizar en ulteriores estudios.

Este trabajo preliminar comparativo de las políticas de enseñanza superior entre ambos países se constituye en un mecanismo adecuado para favorecer los procesos de integración regional, tales como el Mercosur, que exigen la necesidad de adoptar criterios comunes de reconocimiento académico, de cooperación entre las universidades vía intercambios de docentes y alumnos, integración de redes académicas, elaboración de programas de investigación conjuntos, asistencia técnica entre instituciones con diferente grado de desarrollo relativo.

BALÁN, J. y FANELLI, A. M. (1993), El sector privado de la Educación superior: políticas públicas y sus resultados recientes en cinco países de América Latina. Documento. Buenos Aires, CEDES, Serie Educación Superior/3.

BRESSER PEREIRA, L. (1991), "La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?", en la Revista Pensamiento Iberoamericano, N° 19, Madrid.

BRUNNER, J. (1993), "Evaluación y financiamiento de la Educación Superior en América Latina: Bases para un nuevo contrato" En COURARD, Hernán (Ed.). Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina, Chile, FLACSO.

CANO, Daniel (Org.) (1993), "El método comparativo en las ciencias sociales: una bibliografía reciente", Brasília, Série CADERNOS DO DOUTORADO, 3 vol.

CANO, D. (1995), "El fondo para el mejoramiento de la calidad universitaria (FOMECE): Una estrategia del Poder Ejecutivo Nacional para la reforma de la Educación superior argentina." En Revista del Centro Para la Reforma Universitaria; Serie Universidad en Debate N° 1, Santa Fe.

GRAWITZ, M. (1986), Les methodes en Sciences sociales, París, Daloz.

KENT, R. (comp.) (1996), Los temas críticos de la educación superior en América Latina. Estudios comparativos, México, Fondo de Cultura Económico.

LEVY, D. (coordinador) (1993), Higher Education and state in Latin America. Private challenges to private dominance, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.

MENDES CATANI, A. (org.) (1996), Universidade na América Latina: tendências y perspectivas, São Paulo, Cortez Editora.

MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN. (1994), Proyecto de Ley de Educación Superior. Texto, comentarios y antecedentes. Buenos Aires.

— (1994), La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias. Año 1, N° 1. Buenos Aires.

— (1995), La Universidad. Boletín Informativo de la Secretaría de Políticas Universitarias. Año 1, N° 2. Buenos Aires.

MOLLIS, M. (1989), "La historia de la educación comparada. Una aproximación teórica y metodológica". CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN N° 4. Instituto de Ciencias de la Educación, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

MOROSINI, M. (1998), Políticas e Ações Universitárias no Mercosul, São Paulo, Autores Associados/Ed. UFRGS.

NEAVE G. y VAN VUGHT, F. (1994), Prometeo encadenado. Estado y Educación Superior en Europa. Barcelona, Gedisa.

NOSIGLIA, M.C. y MARQUINA, M. (1995), "Políticas Universitarias en la Argentina 1983-1995: El papel del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de la Nación", en Revista del IICE, Buenos Aires, año IV, n°7.

PARAMIO, L. (1991), "El final de un ciclo y la crisis de unos actores. América Latina ante la década de los '90", Ponencia presentada al XV Congreso Mundial de la IPSA, Buenos Aires.

PAVIGLIANITI, N.; NOSIGLIA, M. y MARQUINA, M. (1996), Recomposición neoconservadora: lugar afectado: la universidad, Buenos Aires, Miño Dávila, Editores.

QUIVY, R. y CAMPENHOUDT, L. (1992), Manual de investigação em Ciências Sociais, Lisboa, Trajectos, Gradiva.

SARTORI, G. y MORLINO, L. (1994), La comparación en Ciencias Sociales, Madrid, Alianza.

SGUISSARDI, V. y DOS REIS SILVA, JR, J. (1997), "Políticas de Estado e de Educação Superior no Brasil: alguns sinais marcantes de dependência", en: SGUISSARDI, V. y DOS REIS SILVA, JR, J. Políticas Públicas para Educação Superior, São Paulo, Editora UNIMEP.

WARDE, M. (1997), "Políticas para ensino superior. Os Assaltos a uma instituição mal constituída", en: SGUISSARDI, V. y DOS REIS SILVA, JR, J. Políticas Públicas para Educação Superior, São Paulo, Editora UNIMEP.

WORLD BANK (1993), Higher Education: The Lessons of experience, Washington.

vel de primer y segundo grado. Entre 1987-1990 los montos eran del 2%, mientras que en 1991 los montos para educación representaban el 29% del total préstamo por esta agencia de crédito.

² Los fondos otorgados por el Banco Mundial para el nivel superior en Argentina se asignaron al Fondo de Mejoramiento de la calidad universitaria (FOMECE) creado en 1995. El objetivo del FOMECE es mejorar la oferta de enseñanza y el total de fondos asignados por el B.M. es de 150 millones de dólares.

³ "Desde el momento que se haga efectiva la transformación de las actuales Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) en organizaciones sociales, la Unión dejará de poseer instituciones de educación superior por ella mantenidas. Se tratan de instituciones "públicas no estatales" o "fundaciones de derecho privado". La "Unión" será apenas una concesionaria de derechos, mediante contratos de gestión, y supervisora de resultados. Se descentraliza la gerencia, pero se mantiene el control centralizado" (Sguissardi y Silva Junior, 1997).

⁴ Desde su creación el organismo adquirió gran dinamismo, 16 universidades están realizando o culminaron su proceso de evaluación institucional, se están acreditando los postgrados y se evaluaron más de 40 pedidos de autorización de universidades privadas y hasta el momento se aprobaron sólo dos de ellas.

⁵ La Argentina históricamente tuvo dos grandes circuitos de enseñanza superior: a) los institutos terciarios de formación docente de nivel primario y medio, b) las universidades, dedicadas además de la enseñanza a la investigación.

⁶ Los decretos 2.207 del 15.04.97 y el 2306 de 19.08.97 posibilitan la modificación del carácter de no lucrativas de las instituciones privadas, pudiéndose constituirse bajo cualquiera de las formas de personas jurídicas de derecho privado, previstas en el código civil brasileiro. Si esta fuera la opción, los últimos dos tercios de los ingresos operacionales deberán ser destinados a los gastos del cuerpo docente y técnico-administrativo deducidas las reducciones, los descuentos y bolsas de estudio concedidas. Se exceptúan, también, los gastos del personal, cargos y beneficios sociales de los hospitales universitarios.

⁷ El decreto base es el número 2.207 de 15.04.97 del MEC. Este se complementa con los documentos del Poder Ejecutivo del 13.05.1997: n° 638 que autoriza la implantación de cursos fuera de la sede de las universidades; n° 637 que determina la acreditación de las universidades privadas; n° 640 sobre acreditación y el 641 sobre los nuevos cursos de las facultades Integradas, Facultades, Institutos Superiores y Escuelas Superiores. Posteriormente por medio del Decreto 2.306 del 19 de agosto de 1997 se introducen algunas modificaciones.

⁸ El Programa de incentivos a docentes-investigadores fue creado por decreto 2427 en 1993 y tiene por objeto promocionar las tareas de investigación en el ámbito académico. Por medio de este instrumento los docentes reciben tres veces al año un incentivo adicional según su categoría equivalente de investigación. Este programa tiene una asignación presupuestaria de 70 millones de pesos anuales (1 peso = 1 dólar). En 1994, 11.199 docentes fueron incentivados y en 1996, 18.878.

⁹ Los nuevos órganos son la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación, el Consejo de Universidades y los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior.

¹⁰ En el Brasil el sistema de Educación Superior, antes de la aprobación de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBn) promulgada el 23-12-96, estaba dividido en un total de 851 instituciones de educación superior: 127 universidades y 724 no universidades (federaciones integradas 87 y facultades aisladas 637). Contaba con 663 IES privadas e con 218 públicas (57 federales, 63 estatales y 88 municipales), la gran mayoría de carácter privado y no universitarias. Contaba con 1729 cursos de posgraduación (maestrías y doctorados). En Argentina el sistema de educación superior es menos diversificado. Existen por un lado 1514 institutos terciarios no universitarios, dedicados principalmente a la formación docente (50%) a algunas carreras técnicas profesionales (23,7%) y el resto a ambas modalidades. Son de jurisdicción provincial y el 44% de ellos son privados. El subsistema universitario cuenta con 36 universidades públicas de jurisdicción nacional, 5 institutos universitarios públicos, 40 universidades privadas y 5 institutos universitarios privados.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

¹ En Brasil, se resalta la presencia del Banco Mundial en los préstamos para el sector educación, principalmente para el ni-