

01

Série Debates e Perspectivas

1. A Educação Superior na Iberoamérica. Do elitismo à transnacionalização

António Teodoro (org.)

Edição Centro de Estudos e Intervenção em Educação e Formação (CeIEF)
Instituto de Ciências da Educação
Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Propriedade Edições Universitárias Lusófonas

Paginação Ana Kaiseler

Design Gráfico Rute Muchacho

Impressão e acabamento Rolo & Filhos II, S.A. – Indústrias Gráficas

ISBN 978-972-8881-78-8

Depósito legal 303621/09

Tiragem 750 exs

Ano de Edição 2010

Contactos Campo Grande, 376, 1749-024 Lisboa
Tel. 217 515 500
www.ulusofona.pt

Índice

Apresentação	05
António Teodoro	
Introdução	11
La Educación Superior en Tiempos de la Globalización Neoliberal	
Carlos Alberto Torres	
PARTE I	
O Processo de Bolonha e os novos modos de governação da educação superior na Europa	
Os modelos emergentes de regulação política e a governação do Ensino Superior na Europa	37
António M. Magalhães	
Del elitismo a la internanacionalización: Desafíos, recorridos y cambios en las políticas de educación superior en España	69
Alejandra Montané Lopez, José Beltran Llavador, Pablo Camus Galleguillos & M. Carmen Olivé Ferrer	
Do fim dos eleitos ao processo de Bolonha As políticas de educação superior em Portugal (1970-2008)	93
António Teodoro, Carla Galego & Fátima Marques	
Europa, Competitividade e Ensino Superior Um projecto em desenvolvimento	117
Susan Robertson	
PARTE II	
A educação superior na América Latina ou a procura de uma convergência política e institucional	
Hacia la creación de un espacio común latinoamericano de Educación Superior Su convergencia con el europeo	139
Norberto Fernandez Lamarra	
La Educación Superior en México Persistencia y transformación de las políticas en el último cuarto de siglo	167
Armando Alcântara	

La Educación Superior en Argentina
Algo de ayer, un poco de hoy y pistas de Mañana 195

Judith Naidorf & Daniela Perrotta

La Educación Superior Uruguaya de las últimas décadas:
Algunos apuntes 225

Adriana Marrero & Gabriel Tenenbaum

La reingeniería de las Universidades Chilenas
Los procesos de regulación y autoregulación de la Educación Superior en Chile 245

Pia Labarrera, Paula Rodríguez & Juan Miguel Valenzuela

Globalização e Políticas para a Educação Superior no Brasil:
As lutas sociais e a lógica mercantilista 275

Edineide Jezine, Maria do Socorro Xavier Batista, Ivanise Monfredini & Eduardo Santos

Nota sobre os Autores 311

Apresentação

António Teodoro

Na segunda metade do século XX, os sistemas de ensino superior passaram por uma intensa transformação e experimentaram, sobretudo nas últimas décadas, uma extraordinária expansão. Uma das forças motrizes dessa mudança foi o significado consideravelmente maior da ciência, da pesquisa e da qualificação para a capacidade de geração de riqueza de uma sociedade, da qual depende, em última instância, também a estabilidade dos sistemas de segurança e de bem-estar social. A concorrência cada vez mais globalizada tem vindo a exigir um conhecimento novo e rapidamente aplicável, tornando o ciclo da inovação tecnológica cada vez mais breve, em quase todas as áreas da produção e da sociedade.

Considerando esta evolução, o ensino superior tem vindo a adquirir uma crescente importância na promoção de mudanças na sociedade, passando a integrar o catálogo das temáticas consideradas prioritárias e estratégicas para o desenvolvimento das nações e dos países. Generaliza-se a convicção que o progresso requer cada vez mais a ampliação dos níveis de escolaridade da população, e que as necessidades do desenvolvimento e, conseqüentemente, o novo perfil de procura, exige flexibilidade, agilidade e alternativas de formação adequadas às expectativas de uma rápida inserção num sistema produtivo em constante mudança (Santiago, Tremblay, Basri & Arnal, 2008; ver também o dossier organizado por Neves, 2007).

Estas novas expectativas de formação pressupõem um ruptura com padrões e modelos rígidos e, em muitos casos, indiferenciados do ensino superior. O crescimento acentuado e rápido do acesso ao ensino superior tem implicado mudanças no perfil de formação, tanto no domínio de conhecimento como na capacidade de aplicação a problemas sociais concretos, ou no desenvolvimento do espírito de liderança e de polivalência funcional e, sobretudo, numa maior adaptabilidade às mudanças nas tecnologias de informação e comunicação.

O impacto dos novos processos no ensino superior é sentido e questionado de modo diferente nos vários países, devido à sua história e localização no sistema mundial, aos seus sistemas de ensino, à sua organização, ou à sua capacidade de reacção, de mobilização de recursos e de implantação de políticas pertinentes. Mas apresenta características e problemas que constituem uma agenda global (ver o relatório da OCDE: Santiago, Tremblay, Basri & Arnal, 2008).

Os primórdios da universidade moderna podem ser encontrados nos finais do século XVIII e no século XIX, associados às reformas realizadas na Inglaterra, na Prússia e em França¹. A universidade moderna foi um instrumento vital na edificação do Estado-nação², sendo assumida como um agente de construção nacional e uma forma de reforço do aparelho de Estado. Às universidades competia, para além da preparação dos quadros superiores do Estado, certificar a socialização dos estudantes para que pudessem assumir as suas funções na sociedade, promover a mobilidade social dos mais competentes e ser um local de discussão livre e independente das questões críticas da sociedade (Magalhães, 2006).

A universidade tinha, também, um papel crucial na formação da cidadania, na transmissão de valores e na defesa e promoção da cultura nacional. Os estudantes eram estimulados a respeitar as ideias, a reverem-se no pensamento crítico, a procurarem um espírito de cooperação e de responsabilização pelos actos pessoais. Numa perspectiva habermasiana, a escola, como “comunidade crítica de aprendizagens”, deveria ser o lugar privilegiado de comunicação, de diálogo, de expressão democrática e de participação dos jovens na construção do conhecimento, da autonomia e da liberdade. Com efeito, trata-se de advogar para a universidade uma orientação essencialista, assente no cânone cultural, ou uma orientação pragmática, que contém subjacente a substituição da ideia pela actividade, tornando determinante, não o registo das ideias, mas o registo da acção (Pacheco, 2003).

1 - Segundo Magalhães (2006), as instituições de ensino superior do cardeal Newman, de Von Humboldt ou do modelo napoleónico, embora com matizados diferentes, tinham em comum o facto de serem modelos modernos, porque advogavam uma fé no Homem, no conhecimento (enquanto ciência e verdade) e na História. Para o cardeal Newman, a finalidade da universidade estava em fornecer uma educação *liberal*, ou seja, entender que o conhecimento deve ser procurado como um fim em si mesmo. A concepção humboldtiana expressava um enfoque na ciência moderna e na sua institucionalização, liberta da religião, da igreja ou da autoridade do Estado e das pressões sociais e económicas. Por sua vez, a concepção napoleónica preparava o Homem culto de modo a que pudesse exercer a sua profissão com crédito e dominar com facilidade qualquer assunto.

2 - O projecto da modernidade, em grande parte construído em volta do “Estado, enquanto produto histórico de conquista e afirmação do monopólio da violência física legítima, pôde contar mais tarde com a escola pública, tornada também uma das instituições centrais do exercício da violência simbólica, para submeter todas as identidades dispersas, fragmentadas e plurais em torno de um ideário político e cultural a que se haveria de chamar Nação. Sendo, em parte, impulsionador e, também em parte, consequência da acção eficaz da educação pública, o binómio Estado-nação continua a manter alguma centralidade para a análise das políticas educativas” (Afonso, 2003: 37).

Representada como centro de criação, transmissão e difusão da cultura, da ciência e da tecnologia, a universidade assume-se como uma forma superior de cidadania, que não pode continuar a funcionar para a formação de um número diminuto de pessoas. A universidade é um espaço de produção de conhecimento, de resolução de problemas sociais e tecnológicos, de criação de um espírito crítico que permita ao estudante reestruturar os seus percursos de formação na base de valores. Como refere Torres (2003: 134), “as universidades, enquanto instituições historicamente constituídas e povoadas por intelectuais e não apenas por tecnocratas, têm um papel a desempenhar no desenvolvimento de modelos críticos de pensar a sociedade”.

Embora se possam encontrar no pós Segunda Guerra Mundial algumas análises e reflexões destinadas a repensar os termos da universidade - tal como o texto de Karl Jaspers sobre a *Ideia de Universidade*, de 1965 -, estas nunca puseram em causa os seus alicerces epistemológicos. Nas últimas duas décadas, e sobretudo nos últimos dez anos, intensificaram-se as análises e reflexões sobre este nível de ensino, que apontam para uma nova epistemologia do ensino superior, embora ainda com bases por definir.

Boaventura de Sousa Santos (2004) sugere que estamos a atravessar um período de transição de um modelo *universitário* para um modelo *pluriversitário*³. O que encontramos de comum é o facto de se caracterizar este período como um momento de crise da universidade (Santos, 2004), ou de perda de identidade (Magalhães, 2004), como consequência do enfraquecimento generalizado dos princípios orientadores e fundadores da modernidade na formação e explicação dos fenómenos das sociedades actuais⁴. Esta crise da universidade é um fenómeno global, que apresenta características e consequências distintas quando se trata de países do centro, da periferia ou da semiperiferia do sistema mundial (Santos, 2004), e decorre da desconexão entre os níveis meta-narrativo, político, conceptual e ontológico, pedras basilares no quadro da epistemologia da modernidade (Magalhães, 2004).

É este o cenário em que se constroem as narrativas contidas no presente livro, intitulado *A Educação Superior na Iberoamerica. Do elitismo à transnacionalização*, produto de trabalhos realizados no seio da Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação (RIAIPE), que, funcionando desde o início de 2007 no âmbito do

3 - Segundo o autor, o conhecimento universitário produzido nas universidades o longo do século XX, foi um conhecimento essencialmente disciplinar cuja autonomia conferiu um processo de produção relativamente descontextualizado em relação às necessidades do quotidiano das sociedades. Na última década ocorreram mudanças que destabilizaram este modelo de conhecimento e apontaram para a emergência de um modelo de conhecimento pluriversitário. Este caracteriza-se por ser um conhecimento contextual na medida em que o princípio organizador da sua produção é a aplicação que lhe pode ser dada (Santos, 2004).

4 - Como refere Magalhães (2004: 36), desde a intimidade à política, da física à sociologia, o mundo moderno “abate-se sobre o seu próprio peso e vacila perante novas condições de vida, instituições emergentes e novas formas de conhecimento”.

Programa Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento (CYTED), reúne quase uma centena de cientistas (e militantes) sociais de diferentes campos - educação, sociologia, antropologia, ciência política, economia, história - e de diferentes países da Ibero-América: Argentina, Brasil, Chile, Espanha, México, Portugal e Uruguai⁵.

O livro está organizado em duas partes e reúne no seu conjunto dez capítulos, antecedidos de uma introdução. Nessa introdução, Carlos Alberto Torres, em *La Educación Superior en Tiempos de la Globalización Neoliberal*, apresenta, quase em termos auto-biográficos, um diagnóstico da situação da educação superior neste mundo globalizado em três registos: no primeiro, que denomina de *tecnocrático*, sintetiza os grandes indicadores de mudança na educação superior no mundo; no segundo, centra-se na economia política da educação superior analisando os temas da globalização neoliberal e os seus impactos na América Latina; no terceiro, a partir das perspectivas teóricas e políticas de Paulo Freire, e tomando o conceito de temas geradores, propõe uma série de hipóteses para a reconstrução político-pedagógica da visão de futuro da universidade.

A primeira parte do livro intitula-se *o processo de Bolonha e os novos modos de governação da educação superior na Europa* e é constituído por quatro capítulos. No primeiro, António M. Magalhães, em *Os modelos emergentes de regulação política e a governação do Ensino Superior na Europa*, desenvolve o argumento de que os conceitos emergentes de governo e governação dos sistemas e das instituições educativas, designadamente do ensino superior, induzem transformações significativas no mandato político que lhes é endereçado. No segundo capítulo, Alejandra Montané Lopez, José Beltrán Llavador, Pablo Camus Galleguillos e M. Carmen Olivé Ferrer, num texto intitulado *Del elitismo a la internanacionalización: desafíos, recorridos y cambios*, descrevem e analisam a evolução das políticas de educação superior em Espanha desde a instauração da democracia nos anos 1970 até à atualidade, no contexto dos processos de modernização (entendida como a concretização empírica da modernidade) que atravessam a sociedade. No terceiro capítulo, intitulado *Do fim dos eleitos ao processo de Bolonha. As políticas de educação superior em Portugal (1970-2008)*, António Teodoro, Carla Galego e Fátima Marques analisam quase quatro décadas de políticas de educa-

5 - A composição institucional da Rede, desde 2008, era a seguinte: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (ULHT), de Portugal, que coordena; Universidade de Barcelona e Universidade de Valência, de Espanha; Instituto Paulo Freire (IPF), Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Universidade Metodista de S. Paulo (UMESP), Universidade Nove de Julho (UNINOVE) e Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), do Brasil; Universidade Autónoma do México (UNAM) e Universidade de Guadalajara, do México; Instituto Paulo Freire (IPF), Universidade de Buenos Aires (UBA) e Universidade Três de Fevereiro (UNTREF), da Argentina; Universidade de Ciências da Informática (UCINF), do Chile; Universidade da República, do Uruguai. Informação detalhada sobre a Rede e as suas actividades pode ser obtida em <http://cyted.riaipe.net>.

ção superior num país que, nesse período, passou de uma ditadura afogada numa guerra colonial sem sentido para uma plena integração na União Europeia. No quarto capítulo, Susan Robertson, em *Europa, Competitividade e Ensino Superior. Um projecto em desenvolvimento*, interroga os significados do processo de Bolonha e da construção do Espaço Europeu de Educação Superior no contexto de internacionalização e competição entre espaços económicos e culturais neste mundo dos inícios do século XXI.

A segunda parte intitula-se *A educação superior na América Latina ou a procura de uma convergência política e institucional* e é constituída por seis capítulos. No capítulo quinto, *Hacia la creación de un espacio común latinoamericano de Educación Superior. Su convergencia con el europeo*, Norberto Fernandez Lamarra caracteriza a evolução recente da educação superior na América Latina e apresenta os principais programas de convergência existentes no quadro dos processos de integração regional. No capítulo seis, *La Educación Superior en México: persistencia y transformación de las políticas en el último cuarto de siglo*, Armando Alcântara centra a sua análise nas políticas seguidas nos últimos 25 anos, procurando valorar as continuidades e roturas das diferentes administrações federais. No capítulo sete, *La Educación Superior en Argentina. Algo de ayer, un poco de hoy y pistas de mañana*, Judith Naidorf e Daniela Perrotta apresentam o que designam por “pontos nodais” do panorama da educação superior. No capítulo oito, Adriana Marrero e Gabriel Tenembaum, em *La Educación Superior uruguaya de las últimas décadas. Algunos apuntes*, passam em revista algumas das características básicas da Educação Superior, dando uma particular atenção à principal e única universidade pública do país, a Universidad de la República. No capítulo nove, *La reingeniería de las Universidades Chilenas. Los procesos de regulación y autoregulación de la Educación Superior en Chile*, Pia Labarrera, Paula Rodríguez e Juan Miguel Valenzuela analisam a reengenharia efetuada na educação terciária nas últimas décadas, visando alcançar uma maior homogeneidade em termos de qualidade de oferta, sem perder de vista a diversificação verificada. Por último, no capítulo dez, intitulado *Globalización e Políticas para a Educação Superior no Brasil: as lutas sociais e a lógica mercantilista*, Edineide Jezine, Maria do Socorro Xavier Batista, Ivanise Monfredini e Eduardo Santos discutem as políticas de educação superior no contexto da globalização e suas repercussões nas Instituições de Educação Superior (IES) brasileiras, enfatizando especialmente a última década do século passado e a primeira deste.

O livro que agora se apresenta continua o trabalho iniciado em *Tempos e Andamentos nas Políticas de Educação. Estudos Iberoamericanos* (Brasília, Liber, 2008) e continuada parcelarmente em *Espejo y Reflejo: políticas curriculares y evaluaciones internacionales* (Valência, Germania, 2009), e é um produto do trabalho de investigação das equipas que compõem a RIAIPE, e dos ricos debates realizados no seu seio, que agora se deixa à consideração de todos, investigadores e professores univer-

António Teodoro

sitários, decisores e administradores políticos, movimentos académicos e sociais. Mas é também um ponto de partida para novos trabalhos, com a ampliação da Rede a novas equipas (da Argentina, da Bolívia, de Cuba e do Paraguai) e tomando como centro a Educação Superior e a Investigação na região da Ibero-América.

Lisboa, Outubro de 2009

Introdução

La Educación Superior en Tiempos de la Globalización Neoliberal

Carlos Alberto Torres

Preliminar

A manera de introducción considero que es muy importante explicitar desde dónde habla una persona. Yo tengo que pensar cada vez que escribo o enfrento a un auditorio, no sólo los intereses de la gente sino mis propios intereses para comunicar porque el proyecto pedagógico, la utopía pedagógica, es un proceso de comunicación mutua de intereses y hablamos desde nuestra experiencia, lo que el pensamiento feminista define como 'lived experience'. Debo decir, primero, que hablo desde lo que soy, un producto de la *diáspora argentina*. Si no hubiera habido el tipo de circunstancias tan horrendas que hemos experimentado en la Argentina, yo no estaría trabajando en los EEUU, no tendría una educación de cuatro países. En segundo lugar, quiero hablar como una persona que se ha interesado en el tema de la globalización desde hace muchos años¹.

Estos temas los he discutido desde hace varios años, no solo en Norteamérica sino en tres áreas geográficas en particular: Asia, América Latina y Europa. Además para mi *aprender* constituye un proceso fundamental y cada vez que viajo, aprendo mucho. En gran medida lo que aquí expondré surge del diálogo que he mantenido con colegas en distintas partes del mundo. Por otro lado, este artículo se encuadra en las conclusiones de un libro que hemos publicado en el año 2006 conjuntamente con Robert Rhoads². Este planteo sobre los problemas de la educación superior en un mundo globalizado se enmarca dentro de lo que denomino la *economía política de la educación superior*. En tal sentido, esta presentación contiene tres secciones:

1 - O presente texto corresponde a uma transcrição corrigida de uma conferência realizada pelo autor na Universidad Tres de Febrero (UNTREF), em Buenos Aires, Argentina, em 24 de Setembro de 2007.

2 - Rhoads, Robert & Torres, Carlos Alberto (2006): *The University, State, and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas*. Stanford, CA: Stanford University Press.

1. El primer momento que podríamos denominar *tecnocrático*, es un intento de sintetizar los grandes cambios en educación superior en el mundo así como mencionar algunas indicaciones de las direcciones hacia dónde nos estamos moviendo.

2. En el segundo momento presento la *economía política de la educación superior* para analizar el tema de las globalizaciones en plural y enfocarme a dos aspectos específicos. Uno referido a la preponderancia de la globalización neoliberal. El otro está en relación con el impacto de la globalización sobre la educación y en particular sobre la educación superior en América Latina.

3. En el tercer momento esgrimiría otro tipo de práctica político-pedagógica, con la cual me siento muy vinculado: las perspectivas teóricas y políticas de Paulo Freire y desde la imagen de los grandes temas generadores de hoy. Así, siguiendo la metodología de Freire, quiero proponerles una serie de hipótesis, de reconstrucción político-pedagógica en la universidad.

Una de las peculiaridades de la posición que ocupo en los EEUU, como profesor universitario (tal como una vez me comentó Torcuato Di Tella), está dada porque todo profesor latinoamericano en los EEUU es un *informante*. Es decir, es alguien que informa a los americanos lo que ocurre en América Latina. Eso tiene una ventaja y una desventaja: que uno vive permanentemente desinformado de lo que acontece en la región, por lo tanto estoy convencido que si yo tuviera que hablar de la evolución de la educación superior en Argentina, es decir los cambios minuto por minuto, no estaría completamente cualificado. Sin embargo, puedo contribuir otorgando una visión de *closeup* o sea, aquella que tiene que ver con los grandes esquemas de transformación social desde perspectivas histórico-estructurales: dónde la Argentina se acopla a las transformaciones globales, y serán los especialistas latinoamericanos y los argentinos quienes darán por supuesto el juicio crítico apropiado.

I. Tecnocrática³

Para comenzar con la parte tecnocrática, quisiera partir del diagnóstico de la evolución de la educación superior en el mundo. El primer elemento del cual tenemos que dar cuenta cuando hablamos de educación superior en los últimos cincuenta años

3 - Los comentarios que siguen son una sinopsis de los argumentos presentados por Phillip Altbach (editor) en su nuevo libro, *Higher Education in the New Century. Global Challenges and Innovative Ideas*. Boston-Center for Internacional Higher Education, 2007. Me resultaron muy útiles en particular la introducción titulada "The Underlying Realities of Higher Education in the 21st Century" y el capítulo primero, por Nelly Stromquist y colaboradores, titulado "The Academia Profesión in the Globalization Age, Key Trends, Challenges and Possibilities."

es su *masificación*. Sin pensar en la masificación no se entiende la educación superior porque realmente hasta mediados del siglo XX la educación superior era un privilegio de pocos. Con esto planteo algo que es muy importante y que alguna gente tiende a olvidar: cuando uno habla de élites se hace referencia a un fenómeno social y político, no de un privilegio como tal, porque, efectivamente, todos los universitarios somos privilegiados, pero los privilegios implican responsabilidades. La peculiaridad de las elites es que aprovechan los privilegios y no las responsabilidades.

La masificación de la educación superior en la segunda mitad del siglo XX es indiscutible. Por ejemplo, hacia 1952 o 1953 sólo en los EEUU existía una matriculación masiva, mientras que el resto del mundo no presentaba nada similar. En el período que se extiende entre 1975 y 1995, la matrícula en educación superior postsecundaria (que incluye universidades, institutos no universitarios de educación superior, escuelas superiores tecnológicas) se duplicó y pasó de 40 a 80 millones de estudiantes. China, con más de 17 millones de estudiantes matriculados en instituciones de educación superior, constituye el sistema de educación superior más grande del mundo. Sin embargo, frente a la población de 1.30 billones de personas, esta cifra es apenas un modesto 20% de la población en edad escolar de educación superior. India con 10 millones de estudiantes constituye el otro gran partícipe en la educación superior global. Aunque con 1.13 billones de personas la matrícula universitaria de la India, contiene apenas un 10% de la población en edad escolar universitaria.

Ahora bien, y como primer elemento a analizar, ¿qué implicaciones tiene la masificación de la educación superior?

Todos los especialistas en educación superior en el mundo coinciden en que, primero, aparece un fenómeno muy documentado e investigado: la diferenciación de los sistemas de educación superior. Es decir, tenemos educación superior de élite, tenemos educación superior masiva, tenemos educación especializada, tenemos educación no selectiva, tenemos instituciones más especializadas. Unos años atrás, discutiendo el problema de la acreditación en Brasil con unos colegas, me plantearon: "no te puedes imaginar lo difícil que es el problema de acreditación aquí, porque las universidades crecen como hongos bajo la lluvia y hay compañías especializadas que rentan bibliotecas, entonces cuando llegamos a evaluar la biblioteca tiene 150 mil volúmenes especializados, entonces ¿qué podemos decir? Vamos a la biblioteca, vamos a ver los volúmenes, los catálogos y todo lo que se evalúa permite acreditar a las instituciones en evaluación pero a los 15 días se van"...

El segundo elemento está dado por el crecimiento de la educación privada y la privatización de la educación superior. Hay muchas razones para esto, una es que el Estado no puede cubrir todas las demandas presupuestarias de las instituciones de

educación superior y, además, las instituciones privadas contribuyen a llenar un vacío en este terreno. Pero, por el otro lado, hay que aceptar de que el modelo neoliberal propugnó un modelo de privatización y esta privatización llegó a las universidades públicas, como llegó también a los niveles de educación primaria y secundaria ya que desde entonces las universidades son *obligadas* a financiarse a sí mismas a través de la venta de bienes y servicios. Esto en los EEUU ya existía hace 100 años pero lo que la gente no se da cuenta es que cuando el neoliberalismo llega a nuestros países - no solo el neoliberalismo como ideología, sino también la acción de instituciones de financiamiento internacional tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) - existe una presión enorme sobre los gobiernos porque los gobiernos están compelidos a respetar acuerdos bilaterales. Es decir, cuando se analizan los gobiernos neoliberales como los tuvo la Argentina con Menem, resulta lógico que las políticas del BM hayan sido muy bien recibidas. Entonces no hay que culpar solamente al BM sino también de los gobiernos que implementaron sus políticas en sus respectivos países. Resulta necesario hacer una observación que nunca se hace cuando se habla de la privatización: en los EEUU el financiamiento de las universidades públicas y privadas, está íntimamente vinculado con el Estado americano, a través de los subsidios federales a la investigación científica y también a través de los subsidios que dan los Estados.

Por otro lado, en los EEUU existe una cultura del *mecenazgo*, la cual es ejercida por individuos particulares. Los individuos de las clases medias americanas cuando llegan al final de su vida, poseen al menos una casa, o dos, o tres y a veces no poseen herederos porque los EEUU tienen la peculiaridad que ha estado en guerra con todo el mundo. Por tanto suele ocurrir que uno como administrador de una universidad americana tiene (como parte de su tarea) que encontrar a estos sujetos que están buscando una causa noble para donar un millón o dos millones de dólares y si se hablaba de donar de 10 a 20 millones de dólares, entonces el *mecenas* puede negociar el nombre de su propio centro. Una casa en Los Ángeles, en un vecindario de clase media alta, cuesta un millón de dólares o más, entonces cuando uno piensa en esa cultura del mecenazgo, el modelo de privatización no se parece en absoluto con los modelos de privatización que se promovieron en América Latina. Pero también hay que tener en cuenta que cuando se habla de aspectos de progreso tecnológico, en los EEUU el dinero lo aporta el gobierno federal, a través de sus áreas especializadas en los distintos ministerios y en el Pentágono. No hay que olvidar que el Pentágono es la gran usina de financiamiento de ciencia y tecnología en los EEUU. Un buen ejemplo está dado por lo ocurrido en 1969 cuando profesores de UCLA y de Stanford, empleando presupuesto asignado por el Pentágono, conectaron un cable que había recorrido cerca de 400 millas entre las dos

universidades y se pudo utilizar Internet por primera vez. Se trataba pues de un emprendimiento pagado por el Pentágono para crear un mecanismo de financiamiento a la investigación que permitió tener una mayor capacidad de difusión de su información al mundo entero. Es decir, no hay que olvidarse que los conceptos son nociones disputadas y la noción misma de privatización, por lo tanto, lo es.

En particular no coincido con el planteo que algunos académicos sostienen acerca de que la masificación de la educación superior trae aparejado el declive académico. Sin embargo, ello es una especie de teoría muy difundida, especialmente entre la gente de la derecha que tienen la nostalgia del pasado y especialmente de ciertos académicos en los EEUU que detestan ver los rostros multiculturales de sus aulas. Esta es una situación muy grave, por ejemplo, he leído cartas de algunos profesores liberales criticando la caída de la capacidad de escritura de sus estudiantes porque no traen el capital cultural apropiado. Sin embargo, esta población estudiantil trae otro conjunto de riquezas culturales excepcionales. Estos intelectuales liberales que se supone que habían luchado por el acceso a la universidad comienzan a criticar a los nuevos sectores que acceden a la educación superior

La segunda observación estaría dada por la metamorfosis de los valores entre lo privado y lo público. En el pasado reciente, es decir, en los últimos 50 años, el acceso a la universidad ha sido visto como un fenómeno que contribuye al bien común. Con el tiempo, y gracias al impacto del neoliberalismo, el acceso a la universidad se ve como un bien privado y por lo tanto debería ser financiado por aquellos que se benefician, es decir, estudiantes y sus familias. Philip Altbach en un libro que acaba de publicar indica que la paradoja es que los segmentos más pobres de la población, deben muy a menudo pagar los precios más altos por una educación de calidad mediocre. Bien, pero si uno piensa en valores, ¿cuál es el último bastión de la universidad? Es la investigación. Prácticamente todo lo demás se puede hacer en otras partes. Existe por ejemplo la universidad de Mc Donalds. No sé qué tipo de sofisticación intelectual hay que tener para cocinar hamburguesas o administrar un negocio de hamburguesas pero existe una universidad de Mc Donalds porque Mc Donalds tiene sus propios mecanismos de entrenamiento de su fuerza de trabajo. Entiendo que la única razón que la universidad puede esgrimir, es que todavía contribuye al bien común es en ciencia y tecnología, especialmente en investigación básica pero también en investigación aplicada.

La peculiaridad en América Latina, lo planteo de manera provocadora, está dada por el hecho de que la ciencia y tecnología de punta se desarrolla en las universidades públicas de alto prestigio, que tienen los laboratorios y los gabinetes de investigación. Las universidades privadas incluso de alto prestigio no tienen necesidad de invertir como ha invertido la universidad pública durante 40 o 50 años.

El siguiente paso, el tercer momento de esta descripción tecnocrática está dado por la *economía basada en el conocimiento*. Entiendo que lo que abre el siglo XXI es la imagen, la virtualidad. La imagen de la economía del conocimiento, es la imagen central y por lo tanto las universidades cumplen un papel fundamental. De todas formas, encuentro en el pensamiento tecnocrático cierto aspecto irrisorio, de las hipótesis más instrumentales, como por ejemplo la que sostiene: *el que entra a la universidad tiene que graduarse de la universidad sino sería un gasto improductivo*. Sin embargo, Bill Gates estuvo dos años en la universidad y es el hombre más rico del mundo, él adquirió de la universidad lo que necesitaba y siguió adelante. Por lo tanto, la hipótesis de la economía del conocimiento es básicamente un *campo*, como diría Bourdieu, un campo dónde se articulan actividades y desde ese campo se puede generar algún tipo de contribución, quizá de mayor o menor medida al bien común. Si uno quisiera hacer una lista de las principales funciones de la educación universitaria podrían mencionarse las siguientes:

- a. Entrenamiento de la fuerza de trabajo altamente cualificada, en número creciente para mercados crecientemente competitivos y globalizados, nadie disputaría esto.
- b. Investigación aplicada, básica y tecnológica que es la que sostiene el dinamismo de la economía del conocimiento.
- c. Comunicaciones: no sólo las universidades están vinculadas con el proceso de comunicación sino que tienen una responsabilidad histórica de ampliar la difusión de los conocimientos, al conjunto de la sociedad y sobre todo otra responsabilidad histórica de ampliar la difusión del conocimiento al conjunto de los científicos sociales, un fenómeno hoy en boga, la famosa *ciencia abierta*, es decir, la hipótesis que toda la ciencia que uno tiene la pone a disposición de los demás. Este es un tema muy complicado, especialmente bajo los mecanismos de individualismo posesivo a los cuales nos ha instigado constantemente el neoliberalismo.
- d. Innovación: aquí se encuentra el elemento central de la universidad. Ella tiene que promover la innovación pero la peculiaridad es que uno se jacta de haber estudiado sociología, ciencia política, filosofía, economía y la verdad entender un poco de cada cosa. Pero si hay algo que yo creo que puedo definir es que mi trabajo es interdisciplinar, multidisciplinar, transdisciplinar. Hace 15 ó 20 días llegó un memorando de la Universidad de California a todos los profesores, pero el memorando se lo habían enviado a los jefes de departamento para indicarles que en el contexto actual de la economía del conocimiento se debe premiar la interdisciplinarietà. Por supuesto en lo personal me sentí profundamente recompensado, aunque la universidad siempre me ha respetado, la verdad es que

no en todos los departamentos valoran el trabajo interdisciplinario, al contrario, lo critican. Como vemos, ahora la universidad valora un nuevo elemento central: la interdisciplinariedad y les plantea a los profesores hiperespecializados en su disciplina: "ello está mal". La universidad avanza con la transdisciplinariedad, no con la disciplinariedad. Que hay que tener una pata fuerte en la disciplina, no cabe duda, pero que hay que aprender de las multidisciplinas, también.

De hecho, el director que me precedió en el Centro de Estudios Latinoamericanos de UCLA (el cual tuve el placer y el honor de dirigir por 10 años) era un gran historiador y cuando me estaba pasando el Centro, yo le dije "no, porque la educación..." y me contestó: "ustedes son los que cazan (you prey on) de las disciplinas". Pero ¿qué está mal con eso? Él estaba indignado ya que para él eso no era científico, el hecho de que yo pudiera hablar algo de sociología, algo de ciencia política, le molestaba porque él era un historiador bien entrenado. Por lo tanto que la universidad haya comenzado a reconocer, promover y recompensar los trabajos interdisciplinarios es un avance extraordinario.

Otro elemento central, la *bodega del conocimiento*. Ello implica depositar y almacenar el conocimiento. Las universidades americanas tienen museos, tienen grandes bibliotecas, tienen un conjunto enorme de mecanismos de difusión de información vía Internet, entre otros. Eso es lo que llamaría una bodega del conocimiento y la universidad tiene responsabilidad directa en mantenerla en ciertos términos, aumentarla y ponerla a disposición del público.

Por último, la universidad tiene que ser un centro de la crítica social. Los universitarios tenemos la responsabilidad moral de hacer una crítica a la sociedad existente. Esto es socrático. Michael Apple un día analizando una política pública del gobierno del Estado de Madison (él trabaja en la Universidad de Madison) hizo una crítica por medio de una carta abierta de lectores en el periódico de Madison, Wisconsin. Al día siguiente lo llamó por teléfono el gobernador del Estado quien estaba indignado con Apple y le dijo: "¿cómo se le ocurre criticarnos así?" Entonces, se dio una discusión telefónica entre Apple y el gobernador por media hora. Por supuesto el gobernador estaba muy enojado y Apple no tuvo otra opción que refutarle. Pero comentó: "qué interesante, cuando el gobernador se enoja quiere decir que yo hice algo muy bien y además quiere decir que está muy molesto porque no me puede remover, aunque yo sea un funcionario público". Eso fue muy interesante, creo que es importante que la universidad constituya un elemento importante de crítica social y cultural. En estos días y en el modelo neoliberal, la universidad es también una caja de resonancia y por eso como se supone que es una caja de resonancia con cierto nivel de neutralidad valorativa, los debates de los candidatos a presidentes en los EEUU se realizan en universidades. Sin duda, son

controlados pero siempre ocurren en universidades porque todavía la universidad americana es esa caja de resonancia de la sociedad civil. Por supuesto, estos debates no son debates académicos, poseen guiones y están guionados pero se hacen en las universidades como si fueran verdaderos debates académicos.

En cuarto lugar se encuentra la cuestión de la *tecnología de la información*. Estamos en una época virtual, la virtualidad nos ha invadido, la universidad más grande de los EEUU es la Universidad de Phoenix, en Arizona, que tiene un conjunto enorme de mil universidades pero trabaja todo por virtualidad. La recolección, uso y manipulación de las comunicaciones y datos ha llegado a un punto tal que es muy difícil lograr la *accountability* académica, institucional y fiscal. También es cierto que cada vez es más importante la cuestión de la *gerencia* de la estructura académica, eso crea un elemento clave: cómo se evalúan los desempeños académicos y cómo se evalúa el éxito de la universidad.

Sin embargo, 8 de las 10 instituciones educativas de educación a distancia, están localizadas en países en vías de desarrollo y en países de ingresos medios. Por el otro lado instituciones de alto nivel como el MIT y CalTech, que son las grandes universidades tecnológicas de los EEUU, han puesto entre las dos instituciones todos sus programas de estudio disponibles por Internet, con la imagen de *ciencia abierta*. Todo lo que se sabe de MIT puede ser recibido por Internet, y esto está hecho de común acuerdo, como un acto democrático de todos los profesores. Ciertamente no creo que sea la solución pero es un elemento central.

En quinto lugar se encuentra la cuestión del *profesorado afectado por la globalización*. Hay una hipótesis que es bastante razonable de suponer, tal como sostiene Nelly Stromquist, que el profesorado está siendo afectado por nuevas prácticas y normas derivadas de la privatización educativa y otros valores y eventos derivados de la globalización. Por ejemplo, en México la expansión de la educación superior ha sido extraordinaria pero la expansión del profesorado en educación superior incluso ha sido mayor. Según algunos datos, presentados en un trabajo de Stromquist y otros colaboradores “en los últimos 45 años, ha habido un promedio de reclutamiento anual de 5500 académicos por año, es decir cerca de 15 posiciones académicas cada 24 horas.” Ello es extraordinario. Ciertamente es que en muchos países del mundo el crecimiento del profesorado se hizo a expensas del trabajo de tiempo completo, se hizo con trabajo de tiempo parcial; no es así en México. Es cierto que las instituciones privadas que no son de élites en México, dos tercios de los profesores son contratados por horas pero por otro lado las universidades de calidad y las universidades públicas, todavía se ha sostenido un fenómeno de contratación de tiempo completo y especialmente con académicos con altas credenciales. Si se analiza el desarrollo de la educación superior mexicana se

evidencia una inversión muy alta y un crecimiento en la capacidad excepcional en los académicos mexicanos que son sin duda de los mejores, especialmente en ciertas áreas, y ni hablemos de las ciencias sociales por supuesto. Sin embargo, si se estudia el nivel de sofisticación y de capacidad intelectual, se evidencia que ha habido una inversión consistente y sostenida en los últimos 40 años para crear básicamente una clase intelectual de alto nivel. Una discusión académica en la UNAM es realmente del más alto nivel.

Creo que otro elemento fundamental del nivel del profesorado es la *imitación de los estándares académicos internacionales*. Esto constituye un elemento de enorme gravedad y lleva a un desenfado, a la creación y articulación de más diplomas como si fueran la manera de refrendar que efectivamente hay más conocimiento. En 1976 un académico inglés, Ronald Dore, escribió un texto maravilloso que se llama *The diploma disease*⁴ y este ensayo constituyó la primer crítica sistemática a la inflación de las credenciales y lamento decirles que tenemos inflación de las credenciales en todas partes. Si a un estudiante de posgrado lo califico con una B, probablemente vaya al psicólogo por el resto del año, porque no puede tolerar una calificación menor a una A. Es algo notable. Borges recordaba cuando a él lo llamaban "El Unicornio" cuando enseñaba en la escuela secundaria, porque era el único que no reprobaba a nadie. Él decía "si yo reprobaba, me reprobaba a mi mismo" y Borges no puede ser reprobado. Claro, nosotros no somos Borges pero una B a un estudiante le crea una situación psicológica difícil de manejar, es decir, hay una inflación en las acreditaciones⁵.

Me parece necesario destacar dos hipótesis más sobre el profesorado. La primera hipótesis sostiene que el profesorado, en los últimos 18 a 20 años, bajo esta *imitación* también está siendo atacado sistemáticamente para demostrar efectivamente que hace una contribución seria y por lo tanto que su producción tiene un respaldo internacional con un respaldo en inglés, este es el criterio de calidad académica que se usa en el mundo entero, especialmente en los países en vías de desarrollo. Esto es lamentable porque no hay garantía alguna que el hecho de que uno publique tres artículos en inglés sean de mejor calidad que uno publicado en otra lengua. Todos los que nos hemos formado como sociólogos varios años atrás sabemos que Arthur Stinchcombe publicó al comienzo de su carrera un artículo, que debe ser uno de los más citados en el contexto de las ciencias sociales en el mundo entero, después publicó 20 ó 30 más, pero ese artículo lo convirtió en referente sobre cómo se hacía mediciones. Todos los sociólogos en el mundo lo hemos leído. Pues bien, cabe preguntarse cómo se mide un artículo como ése frente a los 2500 millones de artículos que no ha leído nadie.

4 - Dore, Ronald (1976): "Is There a 'New Variant' Diploma Disease?" Oxford Review of Education, Vol. 24, No. 3; 1998 (1st Edition 1976).

5 - Este tema es muy complejo y de hecho estoy realizando una investigación sobre 20 países consultando a académicos. Este año estamos recolectando datos aquí en la Argentina sobre educación superior.

La segunda hipótesis sostiene algo más grave. Cuando estaba estudiando en los EEUU allá por 1980, el acceso al financiamiento ocurría si uno poseía una buena idea, un buen tema de investigación y un consejero académico que fuera respetado. Uno se acercaba a una fundación, presentaba la idea, se discutía y había algunos fondos disponibles para apoyarlo. Si la pequeña idea había redundado en algo importante, esa fundación volvía a invertir pero ahora en un nivel mayor si eso requería más expansión. Así, uno tenía financiamiento por 5 ó 10 años. O sea el esquema suponía: *intelectuales-idea-financiamiento*. En la actualidad el argumento es el contrario. Lo que existe son *criterios de financiamiento que genera las ideas que tienen los intelectuales*. Es decir uno se convierte un *mercenario*, trabaja al mejor postor, por lo tanto, uno se encuentra muy incómodo cuando ve que los únicos que son financiados son los que están en una cohabitación intelectual y moral con los funcionarios de alto nivel de las fundaciones que en última instancia impulsan una agenda y esa agenda es refrendada por los "scholars" que deberíamos tener como característica *completa independencia*.

II. Economía política de la educación superior

Comenzamos el milenio de manera traumática, el ataque a las Torres Gemelas marca el milenio de la globalización y me parece que desde el 2001 hasta ahora lo que podemos hacer es determinar que los grandes momentos de las globalizaciones van generando distintas caras. Por lo tanto, la primera hipótesis que les propongo es que *no hay una sola globalización*. En economía siempre hablamos de las cosas como un pensamiento único y nos gusta sintetizar porque es el pensamiento económico pero en realidad estamos viviendo múltiples globalizaciones.

La segunda hipótesis supone que dentro de esas multiglobalizaciones empiezan a aparecer algunas cuestiones que son sobresalientes. Lo que se pierde en el ataque al Pentágono y a las Torres Gemelas son: la administración, el uso y el goce de la libertad. Todos los que viajamos, todos los que estamos en los EEUU lo sabemos: el debate dentro de los EEUU es saber hasta qué punto hemos perdido los derechos civiles y políticos porque estamos siendo vigilados. La imagen de una libertad vigilada es muy clara, especialmente si uno es musulmán. Esto es lo que se ha perdido y al perderse esto estamos rompiendo con una de las propuestas más importantes del Iluminismo que era el uso de la libertad como ejercicio de la razón. Estamos obteniendo una imagen que no por más bíblica no es perversa: la *posibilidad del Apocalipsis*. Este es el marco desde dónde quiero hablar de la globalización y no resulta agradable.

Me parece importante aquí destacar los diversos rostros de la globalización y de una manera evidentemente descriptiva les propongo cinco rostros.

1. El primer rostro es lo que he denominado *top-down* y simboliza la *globalización de arriba hacia abajo*. Es el modelo neoliberal y la imagen de una globalización hegemónica impulsada por una extraña alianza entre corporaciones multinacionales globales, organismos bilaterales y multilaterales, algunos de ellos vinculados incluso con las Naciones Unidas, lo cual afecta el contexto del sistema internacional y gobiernos. De esta manera, como intelectuales y, me temo, organizaciones profesionales, que han acordado explícita o implícitamente, con el Consenso de Washington en aceptar que hay sólo un modelo posible de desarrollo económico, que hay sólo un modelo posible de repartición de la riqueza y sólo un modelo posible de política y de gobierno. Esto tiene implicaciones de las cuestiones que abarcan temas tales como las relaciones internacionales hasta la educación. ¿Qué es lo que marca el neoliberalismo? En este país que lo hemos vivido tanto, me parece un despropósito definirlo pero rápidamente se puede decir que los neoliberales buscan una apertura de fronteras nacionales para favorecer los intercambios de productos y capital, la creación de múltiples mercados regionales, la elevación de mercados libres por encima de mercados controlados por el Estado y la disminución de las intervenciones. Promueven la proliferación de rápidas transacciones económicas y financieras y presencia de sistemas con modelos de gobierno distintos de los estados nación. El neoliberalismo busca privatizar virtualmente cada proceso o servicio que pueda ser transformado en capital privado, el lema es: *desregulación selectiva* porque la desregulación es especialmente del capital. No del trabajo que continúa siendo regulado y tampoco es la desregulación apropiada al nivel de desenvolvimiento tecnológico que tenemos. En última instancia la globalización está impulsada, una, en el nivel del capital y del trabajo y, la otra, en el nivel de las tecnologías.

2. La segunda forma de globalización representa la antítesis de la primera: si la globalización desde arriba era la globalización neoliberal, la globalización desde abajo se denomina *antiglobalización*. No estoy de acuerdo con la definición, creo que definir como antiglobalización tiene dos grandes problemas, primero se define la identidad en oposición a otra identidad y ésa es la peor posibilidad de definir identidad. Segundo, si bien la globalización es imparable, puede ser mutable y esto es lo que la antiglobalización no ha entendido. Por eso los Institutos Paulo Freire en el mundo han adoptado una postura diferente: se propone una crítica a la globalización neoliberal no como anti-globalización sino como una propuesta de planetarización, es decir, un modelo universal de globalización de cul-

tura, política y economía, controlada por los ciudadanos del mundo y no controlado por las grandes corporaciones multinacionales. Parece una utopía pero si uno piensa el Iluminismo también fue una utopía. Vivimos entre utopías y gracias a eso tenemos mitos y sin mitos no hay utopías pero tampoco hay utopías sin mitos.

3. La tercera forma de globalización es el intercambio de ideas y personas y la influencia en la cultura. Hay gente en este país (y esto es válido para cualquier país) que conoce más las calles de Los Ángeles que las calles de sus provincias en el interior del país, o incluso algunas de las calles en su propia ciudad. El chico perdido en Jujuy está viendo Baywatch y por supuesto Baywatch le está dando una imagen de los EEUU, que es Baywatch y que no tiene realmente que ver con los EEUU. La serie de TV le da una imagen de una parte de una ciudad que es Los Ángeles, en donde se filmaba Baywatch. Lo mismo se puede decir de ciertas partes de New York. Estas son ciudades globales, construidas por la virtualidad y presentada homogéneamente en todos los países del mundo y esto ¿qué crea? la *californianización* del gusto, es decir, la imagen del gusto como se articula constantemente se hace a partir de la imagen que se tiene en California; aquí se encuentra un elemento de creolización muy importante.

4. La cuarta manifestación de la globalización corresponde más a un modelo de integración, y al derecho de las personas que al derecho a la propiedad, esto es la *globalización de los derechos humanos*. Desde que se creó la ideología de los DDHH se conformó un modelo articulado mundialmente para impulsar la imagen política, legal y moral del sistema internacional de articulación de las diferencias y por eso los DDHH se han convertido en la reseña básica que critica y hasta puede llegar a volver ilegal una práctica histórica desarrollada en una sociedad desde hace siglos. Esto es un modelo internacional de globalización moral: 1) la democracia cosmopolita y 2) la ciudadanía plural. Cuando digo democracia cosmopolita, me refiero a un modelo democrático que va más allá del contexto del Estado-nación pero a su vez impone ciertos límites al Estado-nación, con excepción de los EEUU. Porque los EEUU no firmaron los acuerdos internacionales de Kyoto, no permiten que ningún ciudadano sea controlado por la ley, con la excepción de los EEUU que por ahora es el país dominante, el resto del mundo se tiene que sujetar hasta un punto y nosotros en la Argentina hemos creado una nueva figura: el *desaparecido*. Éste entra en el modelo de DDHH creado por nosotros.

Esta imagen de democracia cosmopolita está vinculada con una segunda imagen muy agradable: el *ciudadano plural*. He escrito un libro en el que discuto estos temas de multiculturalismo⁶ pero lo que es interesante es que ahora todas las

6 - Torres, Carlos Alberto (2001): *Democracia, educación y multiculturalismo. Dilemas de la ciudadanía en el mundo globalizado*. Buenos Aires: Siglo XXI de Argentina.

grandes organizaciones bilaterales y multilaterales están insistiendo a todos los países que hay un concepto que no se puede evitar: *multiculturalismo*.

5. La quinta manifestación de la globalización se extiende más allá de los mercados y sin duda en dirección contraria a los DDHH: es la globalización de la guerra antiterrorista. Ésta ha dado lugar a la farsa americana del siglo XXI. Dio lugar a guerras de coalición contra gobiernos que son musulmanes. Generó también un modelo de lo que se llama la *paz militar*, es decir, cómo exportar la democracia con bombas que arrasan la tierra. Se les llama *smartbombs*. Son muy inteligentes estas bombas, lo que no se analiza es qué pasa después de que cada bomba estalla. Si se analiza que este modelo es el que se impulsó con la invasión a Iraq, los resultados están a la vista. Entiendo que la imagen que perseguirá a Bush toda su vida será aquella terrible declaración de *misión cumplida*, vistiendo la ropa de un aviador, cuando él no había hecho esa misión militar y ni siquiera había estado en un portaviones. Porque después de esta imagen murieron más de 3 mil soldados americanos y la cuenta continúa y ni hablemos de los 150 mil civiles iraquíes que murieron. Está claro que la exportación de la democracia no se puede hacer con bombas, ni siquiera con bombas inteligentes.

Antes de analizar a la educación superior y especialmente de la educación universitaria, hay tres cuestiones que me parecen fundantes de la globalización neoliberal en América Latina:

Primero: el impacto sobre la economía política del financiamiento educativo.

Segundo: el impacto en la vinculación entre educación y trabajo.

Tercero: el impacto de un movimiento pro-estándares de excelencia académica internacional, que tiene implicaciones en evaluación, en currículo de educación superior y en formación docente.

Si bien no quisiera extenderme en este aspecto que hemos investigado en el libro que publicamos con Rhoads, se podría plantear lo siguiente: en el nivel de la economía política de la educación y del financiamiento educativo, la privatización se convierte en la respuesta a la crisis fiscal del Estado y la respuesta a la crisis de financiamiento de la universidad y de la escuela primaria y secundaria. De ahí entonces sale la idea de crear cheques educativos, vouchers, entre otras, que es una manera de articular los impuestos de los individuos, se los devuelve para que estos individuos escojan, con un modelo de libertad excepcional, a qué escuelas van a mandar a sus niños. En economía, si se analiza la "Paradoja de Arrow", se dice que la capacidad de escoger tiene que ver con un conjunto de preferencias ordenadas, pero en el capitalismo las preferencias son sustantivamente subjetivas y por lo tanto nunca están ordenadas. Así es si uno ve esa paradoja económica en los hechos reales. En suma: se crean un modelo de vouchers que

nunca ha ganado hasta ahora una sola elección en los EEUU y los conservadores la han puesto en 20 o más elecciones de las distintas provincias, para ganar una sola. En última instancia podría pensarse que la clase media norte americana que está contenta con sus escuelas, especialmente los suburbios, nunca apoyan los vouchers. Primero, porque a los que pueden pagar, 4000 dólares no le hacen ninguna diferencia y, segundo, para los que están de acuerdo con las escuelas, tienen miedo que cuando sea de vouchers, les desfinancien sus buenas escuelas, especialmente en los sectores blancos. Por lo tanto, curiosamente el debate en los EEUU desde hace 20 años, y es el gran fenómeno de la privatización, muestra ya que los vouchers son todas experiencias estrictamente circunscriptas a un conjunto de ciudades.

Henry Levin tiene una institución estupenda, *Teachers Collage-Columbia University*, en dónde hacen estudios sobre la privatización. No es que hablen o defiendan o atacan sino que miran cualquier modelo de privatización y hacen análisis del tipo costo-beneficio. Henry Levin es quizá el mejor economista de la educación del mundo y según él no se puede probar ni que los vouchers funcionen ni que no funcionen por dos razones: primero porque no hay escala y segundo porque todo es absolutamente circunstancial

Hay que pensar en el problema que supone la exportación de un modelo como es éste. El Banco Mundial ahora está arrepintiéndose pero hace 15 años decía que había un modelo y que no era negociable y que tenía que ver con este modelo de la privatización *topcount*. Entiendo que hay modelos hegemónicos, lo que es interesante descubrir que la hegemonía es siempre relativa y es disputada y este modelo ha sido disputado en los EEUU y fuera de los EEUU. Por lo tanto este fenómeno que ha impactado en la economía política del financiamiento educativo en América Latina lleva a problemas tales como el desfinanciamiento de ciertas áreas nucleares y sensibles del desarrollo científico y tecnológico de un país como la Argentina.

En términos de la vinculación entre trabajo y educación, creo que los viejos mecanismos de planificación de la educación han sido enterrados. Cada vez que veo los mecanismos de planificación sólo un aspecto me parece pertinente, que al igual que todo acto educativo que es un acto de optimismo, la planificación educativa es un acto de optimismo ingenuo. El problema de la planificación es que al ser un ejercicio de optimismo tan ingenuo se atan a un conjunto de posturas técnicas que también dan poco resultado. Una fue la *programación de recursos humanos* que nosotros en América Latina hemos adoptado por 30 años y las otras son las *tasas de retorno*. Ni una ni otra muestran absolutamente nada transparente en función de lo que se puede invertir, cómo se puede invertir y a dónde se puede llegar.

Muchos hemos tratado de ganarnos la vida haciendo planificación educativa pero fue escaso su resultado. Tedesco lo dijo hace muchos años de una manera inteligente:

"siempre la educación va detrás del mercado" y en cierto sentido eso es correcto. Las modificaciones de los mercados son de tal velocidad que cuando estamos preparados para responder, ya se dio otro paso y quedamos siempre un paso atrás. Ello es preocupante porque en realidad la educación no debe solamente cumplir con los designios del mercado pero si uno quisiera ajustar la educación al mercado, el resultado es un modelo de teje y desteje porque nunca se logra nada.

Estos elementos permiten afirmar que se ha perdido el sentido de la *autonomía relativa* de la educación. Término marxista pero muy valioso. Autonomía relativa porque en última instancia la educación es mucho más que ajustar a las necesidades del mercado. La educación es mucho más, es un elemento moral, cognitivo y estético y amoroso. Si se trata de ajustarse sólo al mercado de trabajo, se pierde por completo. Lo estético es fundamental, lo amoroso es fundamental. Se requieren escuelas donde los chicos y las chicas estén contentos, que sientan la necesidad de socializar su alegría y muchas de nuestras escuelas no son eso. Entonces, hay un elemento que hemos perdido: la imagen de la autonomía relativa de la educación, para impulsar un economicismo educativo feroz.

Por último, si bien el tema de los estándares educativos es muy complejo se deberían mencionar tres cuestiones fundamentales:

1. El modelo de estándares y calidad educativa ha sido tomado de un modelo de la empresa, es decir, se utilizan los mecanismos con los cuales la empresa juzga el éxito y se los traspassa a la educación y este es un problema muy serio.

2. Con este modelo de empresa, hemos llegado, como ocurre en los EEUU, a que una universidad maneje 3 billones de dólares al año. Por lo tanto vale preguntarse ¿qué posibilidad existe de elegir a los presidentes/rectores en la universidad? Alguien que pueda manejar una empresa de 3 billones de dólares y por lo tanto ese alguien que está manejando es generalmente un académico que ha hecho su carrera los últimos 20 años manejando organizaciones formales de alta complejidad. Quedo atónito cuando descubro que el nuevo Rector de UCLA sostuvo: "voy a seguir mi investigación en el gabinete", es la primera vez que lo veo en 20 años observar la educación superior americana. Quizás lo que propone sea cierto y quizás el Rector continua trabajando en su laboratorio para continúe su investigación que tiene 30 años. Parece admirable porque hasta ahora lo que ha prevalecido es que el gobierno de las universidades recayera en gerentes. Personas que se han alejado de la docencia y de la investigación en el sentido de un *scholar*. Esto es muy grave. La experiencia como gestor da lugar a la pérdida de la capacidad de lectura, de investigación, de crítica, de interacción con los estudiantes y con colegas en un plano de horizontalidad. Como gestor en las univer-

sidades uno está en un avión varias veces al mes, cocktails en las tardes, recepciones, interminables reuniones, pero sobre todo comunicación via internet . Incluso llega un momento en el cual ya no se es un ciudadano real de la universidad. Uno se convierte en un ciudadano virtual.

3. Entonces, y como tercera observación, entiendo que aquí este elemento de estándares ha sido usado como un mecanismo de control y no realmente como un mecanismo para impulsar la obtención de los niveles de calidad exigidos por dichos estándares. No estoy en contra de los estándares pero creo que cada vez es más difícil definir cuáles son.

Finalmente, no estoy en contra de la calidad de la educación, pero creo que cada vez es más difícil definirla y la calidad de la educación tiene que ser definida a partir de una definición de lo que es la educación, no al revés. Definir lo que es la calidad y luego definir lo que es la educación no es correcto, se debería hacer exactamente lo contrario. Es decir, se tendría que definir los grandes parámetros de lo que es la educación y luego definir a partir de eso lo que es la calidad.

A continuación plantearé algunas propuestas provocativas sobre la educación superior en la época de la globalización.

Primero, estamos viviendo la época del capitalismo académico, este argumento presentado por Sheila Slaughter y colaboradores en distintos libros es importante⁷. La vinculación tan íntima y cada vez más clara entre universidades y corporaciones multinacionales lleva a descubrir la noción de capitalismo académico y dentro de ésta una élite particular: nosotros los profesores universitarios especialmente en los EEUU. Se evidencia una serie de definiciones específicas de lo que se debe hacer: conducirnos como gerentes del proceso de enseñanza en una universidad capitalista. Por supuesto esta postura debe ser repudiada y por supuesto esta postura tiene costos. Pero también es cierto que hay un debate muy fuerte en el interior de la universidad norteamericana si tenemos que aceptar estos modelos de la empresa en el contexto de evaluación de nuestras actividades. Hasta ahora vamos ganando porque los modelos de evaluación son externos, porque estos modelos de evaluación los imponemos nosotros con profesores que nosotros reconocemos como de calidad, porque le damos una lista a la universidad para evitar que el Senado Universitario lo obstruya. Este organismo es un mecanismo paralelo de gobierno. La administración y el Senado están siempre analizando e interactuando. El Senado está siempre en contacto con la administración pero a su vez es un receptor de críticas del claustro de profesores. En momentos de tomas de decisiones claves para la universidad, los profesores asisten al Senado y como sena-

7 - Sheila Slaughter y Larry L. Leslie *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*; Baltimore, Md.: John Hopkins University Press, 1997. Ver también Sheila Slaughter con Gary Rhoades, *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*; Baltimor

dores deciden lo que se quiere hacer. Entonces la universidad no puede imponerle al Senado políticas que no sean consensuadas y, por otro lado, es el Senado el que decide las evaluaciones. Cuando los programas académicos deben presentarse a evaluación (lo que ocurre de cada 8 años en las escuelas de graduados y de cada 5 años en los programas docentes) se propone una lista de personas que se considera que tienen capacidad para evaluar a los profesores. El Senado negocia esos nombres con los gerentes académicos de la universidad, aunque vale aclarar que *algunos son más senadores que otros*. En suma, hay 7, 8, 10, 15, 20 voces que son muy bien escuchadas por el Senado y por la administración y estos profesores también hacen sus recomendaciones pero tratan de no recomendar en contra de lo que piensan los senadores. Así, cuando llegan los 5 ó 6 evaluadores (personas que deben conocer exactamente lo que pasa en sus universidades y que de ninguna manera van a trabajar en contra del principio *escolástico*), los profesores los esperan gustosos. Porque si se está haciendo algo mal, se desea que se informe los evaluadores así lo harán. Así es como ese modelo del *gerenciamiento* que puede ser llevado al paroxismo con esta imagen de capitalismo académico comienza ahora a ser disputado en el interior mismo de la universidad.

Ahora bien, un primer problema a destacar es que todas las hipótesis de financiamiento han fracasado completamente. En los EEUU existe el Plan Maestro de Educación Superior del Estado de California, el cual en su momento ha sido ejemplar. Fue el modelo de educación superior pública que ha sido considerado el mejor en la historia de los EEUU y que articula el complejo grupo de universidades e instituciones de educación superior. Sin embargo, en este momento prácticamente no resulta útil. UCLA, que forma parte del sistema universitario de California (University of California System -UC System-), junto con otras 10 universidades, entre las que sobresale Berkeley, tiene que incorporar por ley el 12.5% de los graduados de la educación secundaria, es decir, los que se ubican en el 12.5% superior del ranking de rendimiento académico tienen garantizado una vacante en esta universidad. Lo cual no significa necesariamente que se trate de la universidad a la que ellos quieren asistir. UCLA es una universidad de casi 50 mil estudiantes pero ya no puede cumplir con estas disposiciones. Debería crecer a un ritmo de 4 mil estudiantes nuevos y de 200 nuevos profesores en la década actual. Pero no podrá hacer frente a esta proyección de crecimiento de la demanda de ingreso. De hecho, si pudiera crecer a este nivel, ya estaría rezagada con respecto a la demanda efectiva. Se conjuga una inflación académica, ese 12.5%, con la inflación demográfica. Además la inflación demográfica ha crecido mucho, porque cuando la educación secundaria crece, la universidad recibe el impacto demográficamente. Aquí se encuentra pues el primer problema.

El segundo problema está ubicado en la ambición. Si yo fuera profesor del otro sistema universitario del Estado de California, el Cal State System, no se me permitiría tener allí estudiantes de doctorado porque según el Plan Maestro ello sólo es atributo del UC System. De este modo es que han surgido doctorados compartidos con el Cal State System, que en ocasiones no tiene capacidad de dictar un curso de doctorado por lo cual algunos profesores viajan 2 ó 3 horas para dictar allí un curso de doctorado. Entonces si el Plan Maestro de Educación Superior de California ha fracasado, imagínense lo que es el resto de los EEUU donde no había habido algo similar.

En un sentido provocador, podría plantearse que uno de los problemas es que esta estandarización de la curricula, de las credenciales y de la calidad académica puede llevar a una nueva forma de colonialismo educativo y me parece que ello debería ser resistido en la Argentina. El fenómeno de las globalizaciones ha llevado a una confrontación como nunca jamás entre la Unión Europea (UE) y los EEUU por capturar los cerebros del mundo y parece que la UE es el modelo de Estado y los EEUU representan al modelo de lo privado. Ambos están compitiendo para ver cuál de los dos modelos es el más exitoso, especialmente en la mejor manera de desarrollar capital cultural y humano que es robándoselo.

Muchos profesores de los EEUU representa la *fuga de cerebros* de países del Tercer Mundo. Ello tiene que ver con una lógica específica de captura de cerebros que es lo más barato porque la parte más cara de la formación es la *formación inicial*, la *formación de grado universitario*. Es decir, se evidencia en la actualidad una competencia brutal entre la UE y los EEUU. La disputa parece virar a favor de la UE por una razón muy simple, no sé cuánto tiempo lo podrán sostener: van a pagar mucho mejor debido a la diferencia que hay entre el euro y el dólar. Esto en términos globales, en términos de consumo es otra historia.

Finalmente, hay otro elemento más, especialmente en el nivel de educación superior, y está constituido por el hecho de que los antiglobalizadores no tienen proyecto. Tienen capacidad de veto pero no de proyecto. Nuestras universidades están llenas de antiglobalizadores, por fortuna o desgracia, y uno de los problemas que tienen los antiglobalizadores es que pueden vetar cualquier iniciativa que no les guste, pero tienen muy poca fuerza para impulsar una iniciativa que pueda contrarrestar la fuerza hegemónica neoliberal. Por lo tanto, estamos en un impasse y ese impasse puede ser de enormes consecuencias para la Universidad.

III. Perspectivas teóricas y políticas de Paulo Freire y desde la imagen de los grandestemas generadores de hoy

Si hay una cuestión que caracteriza, significa y separa en el contexto de la globalizaciones a América Latina del resto del mundo es la presencia de los *movimientos sociales* que han confrontado como ninguna otra fuerza política en el mundo entero la globalización neoliberal. Es justamente la disputa por la nación en América Latina que está ejercida no desde el estado sino desde los movimientos sociales. Soy muy partidario de la presencia de los movimientos sociales: desarman, desarticulan, decodifican, todo eso es cierto, pero recrean un modelo de democracia participativa y en su mejor momento. Hay intensificaciones como en cualquier lado. Ellos pueden tener una respuesta a la crisis de la universidad. Ahora bien, esto es fácil decirlo pero resulta más complicado negociar con los movimientos sociales, pero entiendo que los temas generadores reflejan el nivel subtemático de una época. Precisamente en nuestro libro *The University, State, and Market. The Political Economy of Globalization in the Americas* concluimos analizando algunos temas generadores, el primero por supuesto es desarrollar un modelo de globalización antihegemónica y para lo cual proponemos lo siguiente:

Primero, se debe crear una multitud de narrativas. En inglés se diría *All nations need a narration*. Una nación necesita narrativas múltiples porque lo que trae el modelo neoliberal es un pensamiento único. Para confrontar el pensamiento único hacen falta narrativas múltiples, eso implica una pelea entre sí, claramente, pero es muy importante que exista.

Segundo, se debe confrontar la mistificación tecnocrática y esto me parece importante porque lo que ha pasado es que las tecnocracias han empezado a invadir las ciencias sociales y las ciencias sociales más tecnocráticas han empezado a criticar y a avanzar en los presupuestos de las humanidades. El siglo XXI puede ser el siglo del fin de las humanidades en las universidades como elemento central. Ciertamente depende mucho del tipo de disputa política y de la capacidad de liderazgo. Por ejemplo, en la discusión del presupuesto de la Universidad del Sur de California, hace algunos años me comentaba un Vice-Rector, el Decano de la Escuela de Negocios dijo: "no es posible que la escuela de música tenga un presupuesto que es 2/3 de la Escuela de Negocios. Nosotros somos los que traemos recursos a esta universidad y por lo tanto yo quiero todos los recursos nuestros para mí, que no se los lleve el decano de música". Por supuesto, es correcto el planteo: la música es muy cara, entrenar a un pianista supone un trabajo de *uno a uno*, es personalizado, es un pianista maestro entrenando a un pianista. Buscar al pianista implica ir a todas las escuelas secundarias, es como los

entrenadores de equipos de fútbol. La formación de un pianista es muy costosa. Además un piano no se puede usar por más de una cierta cantidad de años, estas universidades venden sus pianos cada 10 años porque para los grandes expertos un piano de 10 años es inimaginable... esos pianos cuestan mucho dinero. Entonces la lógica que es una propuesta cara, respuesta del Decano de la Escuela de Música no se dejó esperar: "Mi querido, sino fuera por el prestigio que le traemos nosotros a la universidad, usted no traería un centavo, es más yo quiero que me aumenten el presupuesto". Con esa lógica extraordinaria que usaría todo el tiempo, de liderazgo en serio, uno no se achica sino que ataca. Todos sabemos que en el fútbol la mejor defensa es el ataque, entiendo que a menos que las humanidades y las artes desarrollen un proyecto sistemático de ataque contra este modelo empresarial, pueden llegar a desaparecer.

Por otra parte: la libertad supone emancipación, no tutelaje. Uno de los elementos que se ha perdido de vista es que con la democracia formal se ha perdido la capacidad de negociar democráticamente las formas del poder. Entiendo que las universidades tienen que dar un ejemplo de cómo negociar democráticamente estas formas pero esto no quiere decir de ninguna manera que la hiper-politización de nuestras universidades sea correcta, como tampoco cabría eliminar la representación en los órganos colegiados de gobierno universitario. El encontrar ese justo medio de representación y nivel de politización que permita el trabajo académico, es la tarea más difícil de la universidad pública latinoamericana. En la universidad norteamericana esto es diferente.

Se debería fortalecer la noción de democracia al interior de nuestras universidades, en la selección del liderazgo, en la selección de representantes, en la selección de los cursos, las materias, la organización de los profesores. Este elemento tiene que ver con la conversación con los movimientos sociales que las universidades no han incorporado todavía, como no han creado mecanismos ingeniosos de vinculación con los movimientos que necesitan más el apoyo universidad. No se han convertido todavía (como deberían ser en ocasiones, como decía hace 30 años Pablo Latapi en México) en bancos de financiamiento y en bancos de orientación, técnica y cognitiva, de las pequeñas empresas. Es decir, no son un soporte de la empresa realmente pequeña, en el sentido de favorecer a las personas que tengan una idea, que quieran llevarla a la práctica y que necesiten de cierto capital. Las universidades podrían hacerlo perfectamente, tendrían que tener la posibilidad de evaluarlo e impulsarlo.

Aquí tenemos otro elemento central: si logramos incorporar a la universidad más a los pobres, a los subempleados y desempleados, a los grupos de indígenas que están demandando por más y más democracia, a la gente que quiere ver cuáles son los modos de producción que deterioran el planeta, creo que si la universidad incorpora todas estas voces, la multivocalidad analítica que surgirá, con todas sus contradicciones, le

va a dar a la universidad un brillo y lustre. Una tarea que no la tiene en este momento porque es tímida y temerosa. Es tímida en su propuesta porque tiene miedo de que el Estado les corte su presupuesto y es temerosa en su negociación porque tiene miedo de que la pasen por encima los grupos políticos. La timidez no parece que constituya la política apropiada para una universidad.

El otro elemento que constituye un tema de la actualidad universitaria es la defensa de la educación pública. No hay democracia participativa sin educación pública. A menos que se defiendan estos ideales de libertad, solidaridad, fraternidad tanto al interior de nuestras instituciones como en el contexto de la sociedad, nosotros vamos a perder de vista los grandes principios del liberalismo que construyeron lo que en nuestras sociedades era una promesa pero peor aún, vamos a perder de vista la noción básica del pacto democrático.

Sin educación pública no hay pacto democrático, sin pacto democrático no hay nación. Lo que todos los pensadores serios de la educación saben es que los gobiernos hacen política que siempre es de corto plazo y la educación no es una política de corto plazo la educación es una política de nación, es una política de Estado. Debería distinguirse entre Estado y gobiernos, la política de Estado es la que no podemos de ninguna manera soslayar. Porque es cierto que la inversión que se ha hecho en ciertos ámbitos si se deja de hacer se corta o elimina, cuesta mucho recuperarla, incluso si está en bajo nivel cuesta mucho recuperarla. Por eso las políticas de Estado son básicamente tres y una de ellas es educación. Las políticas de Estado tienen que ser defendidas por la población, a pesar de las políticas del gobierno.

Esto implica la defensa del Estado democrático, éste es otro gran tema generador y la universidad tendría que plantearlo. Aquí se encuentra el dilema más importante, en las dinámicas de lo global y las dinámicas de lo local estamos siempre creando la imagen de lo que muchos definen como lo *glocal*. Es decir, un tipo de negociación y de articulación al interior de un proceso que no tiene claramente un efecto de quién controla, sino que es la dinámica misma de la confrontación. Esto llevado al Estado supone la creación de un modelo de Estado democrático que permita transparentemente, evitando la corrupción, y creando mecanismos claros de presencia del Estado en la sociedad, que fomente la defensa del Estado democrático ¿Defensa frente a qué? Frente a la globalización neoliberal, frente a la hegemonía del pensamiento único, frente al modelo de que sólo los mercados articulan. Soy totalmente partidario de los mercados, sin el mercado no existe el mundo. Sin el mercado dónde se comprarían los productos para comer; sin el mercado de ideas no existe el mundo, este es un mercado de ideas. Es decir, los mercados son fundamentales. Sin embargo, hay un mercado que controla todo, este es el *mercado de las corporaciones*. Por eso el Estado democrático

es un Estado que articula una negociación con los mercados y se defiende del poder de las corporaciones y los mercados multinacionales y eso en América Latina curiosamente está pasando, mal y bien, mejor que hace unos 15 años atrás.

Para terminar, uno de los elementos más problemáticos de todo este aspecto de mercados y Estado, es que la democracia es siempre un proyecto efímero. La democracia se caracteriza como proyecto por ser efímero. Pero, como el ave de minerva renace de sus propias cenizas, todo pacto democrático es frágil y efímero y va a ser reemplazado por otro pacto democrático que va a ser tan frágil y efímero como el primero. Pero lo importante en el Estado es crear las condiciones para que el pacto siga siendo actualizado, por eso los Estados democráticos, los que son seriamente democráticos son los que articulan los mecanismos institucionales para que eso ocurra.

Otro gran tema está constituido por el problema de la *planetariedad*, la planetariedad multicultural. Es decir, estamos enfrentando un proceso muy serio de destrucción de nuestro planeta, las universidades tienen que crear mecanismos para crear lo que se llama una *ecopedagogía*. Las universidades tienen que ser lugares donde se gesticule y practique la ecopedagogía. Es un problema de acto ecológico y de ecopedagogía y la universidad no puede estar detrás en eso.

Finalmente, debería pensarse que todo modelo teórico es una construcción social, toda construcción social es un punto de referencia de donde ver el mundo y articular sus respuestas sobre cómo transformarla. Freire hizo una contribución excepcional, porque tomó los argumentos de que las poblaciones tienen suficiente conocimiento, creó mecanismos para entender ese conocimiento, rescató el conocimiento del conocimiento anterior y se lo ofreció a quienes lo tienen para que a través de la alfabetización pudieran capturarlo hasta alcanzar el conocimiento formal de las ciencias. Freire fue un genio y en ese contexto metodológico hizo una serie de propuestas, una de ellas es la propuesta de la utopía y no se puede repensar la educación sin aceptar que todo modelo de planificación, que todo modelo de construcción es utópico. No toda utopía tiene el mismo nivel de rigurosidad, de calidad ética, de calidad gnoseológica y de posibilidades en el pasado y el futuro al vincularse. Es decir, si uno piensa: el leninismo fue una utopía y es comparable, en su violencia, con la utopía del neoliberalismo. Mi propuesta es la siguiente: las universidades tendrían que recrear un modelo utópico que les permita a ellos avanzar, y proponer a la sociedad mecanismos de socialización de esas utopías. Que no sean el modelo claramente leninista, que fue un modelo extraordinariamente violento y autoritario, ni el modelo neoliberal que también es un modelo extraordinariamente violento y autoritario.

Ahora bien, para recrear utopías hay que crear mecanismos de comunicación, de evaluación y de diálogo. Hay que crear lo que Habermas definía como una *esfera pública*. Las universidades tienen que ser parte de una esfera pública, es decir, una

esfera que no sea controlada ni por el Estado ni por el mercado. Debe ser un teatro de deliberación y es justamente en ese proceso de deliberación, con acuerdos y desacuerdos, con tensiones y contradicciones, en un contexto donde nos vamos a sentir bien y mal, dónde nos vamos a sentir felices y tristes, donde nos vamos a sentir agónicos y estáticos. En ese momento cuando podamos tener un mecanismo persistente de deliberación vamos a tener una universidad que hace una contribución fundamental. Toda construcción social tiene que ser evaluada, analizada, criticada y, quizá de una manera Popperiana, me atrevo a decir que si se sostiene la crítica: adelante, de lo contrario habría que crear una nueva construcción social. Pero eso se crea en un modelo de deliberación respetuosa y tolerante. Sin tolerancia no existe sociedad; la tolerancia es la gran contribución del liberalismo, que es lo que justamente caracteriza al neoliberalismo, la falta de tolerancia.

Concluyo de una manera bíblica. La universidad tiene que tener una visión del futuro, porque como dice el Génesis: "si no hay una visión, el pueblo muere". Me temo que la universidad autónoma y que a su vez es capaz de defender su propio principio de actuación escolástica, tiene que ser uno de los bastiones de la creación de una visión que ofrece al pueblo opciones. Porque sin esa visión, como dice el Génesis y como dice también el Libro de los Salmos, el pueblo perece. Es una demanda, una responsabilidad inmensa y esto tiene que ser hecho en el contexto de lo que Freire hablaba todo el tiempo: de un diálogo y de negociaciones permanentes. En suma y sin caer en teorías demasiado simplistas: toda nuestra vida es un contexto de negociaciones, lo que tenemos que hacer es encontrar los mejores mecanismos de negociación al interior de las universidades, sabiendo que hay una responsabilidad utópica, sabiendo que no se puede desdecir.



01

Parte 1

O Processo de Bolonha e os Novos Modos de Governação do Ensino Superior na Europa



Os modelos emergentes de regulação política e a governação do Ensino Superior na Europa

António M. Magalhães

Introdução

Este capítulo visa desenvolver o argumento de que os conceitos emergentes de governo e governação¹ dos sistemas e das instituições educativas, designadamente do ensino superior, induzem transformações significativas no mandato político que lhes é endereçado. Partir-se-á da relação entre governo e governação - sobretudo no campo da educação - que a Europa herdou do século XIX e XX. O objectivo é o de mostrar como então, embora emergindo já uma certa clivagem entre a acção dos governantes e a dos profissionais da governação (os burocratas e os oficiais do Estado), a regulação política assentava na supremacia do primeiro, do governo, sobre a segunda, a governação. Da mesma forma, procurarei argumentar, através da análise do caso do ensino superior, que esta relação se está a inverter, isto é, que a ênfase nos instrumentos de governação no

1 - O conceito e a palavra *governance* tem também sido traduzidos, para português, por governança. Uso aqui, porém, o termo governação, por pretender, em primeiro lugar, articular o significado de governo, enquanto acção de condução política, tanto das instituições, como dos sistemas sociais, com o desenvolvimento e gestão do conjunto de instrumentos através dos quais os governos governam. Outra razão, e em segundo lugar, é que, embora distintos no seu significado, os termos *governance* e *management* são frequentemente usados indiscriminadamente. Gallagher define 'governance' como a estrutura de relações que fornecem coerência organizacional, autorizam políticas, planos e decisões, e que é responsável pela sua probidade, responsividade e eficiência de custos; 'management', por sua vez, corresponde à consecução de dados resultados através da alocação de responsabilidade, recursos e através da monitorização da sua eficiência e eficácia (2001:2). Se o significado de 'governo' se prende essencialmente com o traçar de objectivos e metas sociais, económicas e políticas, o de governação centra-se nos instrumentos da sua implementação, na sua gestão e na sua avaliação. Ora, argumento deste trabalho é precisamente o de que a governação (enquanto desenvolvimento destes instrumentos para lidar com os problemas a que se aplicam) está a tornar-se uma forma de governo. E isto parece ser verdade tanto para o 'governo' dos sistemas sociais como para o 'governo' das instituições.

âmbito daquilo a que se tem vindo a chamar 'Nova Governação' (Salamon, 2002) está a veicular a predominância destes sobre o próprio conceito de governo. Ao mesmo tempo, sublinhar-se-á que este predomínio não diminui em extensividade e em intensidade a regulação estatal sobre as instituições. Pelo contrário, como mostra o caso da atribuição de autonomia às instituições de ensino superior, antes reforça o braço do Príncipe (Neave e van Vught, 1991). Em ligação com a transformação da relação entre governo e governação, desenvolve-se o argumento de que a introdução de novas formas de governo do sistema e das instituições de ensino superior não é sem consequências para aquilo que constitui a substância dessas instituições. A identidade destas funda-se no manuseamento do conhecimento (Clark, 1983) - produção, preservação e distribuição do conhecimento. Partindo da assunção de que as instituições de ensino superior ao serem conceptualizadas, como o estão a ser, por exemplo, nos discursos da Comissão Europeia, sobretudo a partir de 2000, e das suas diferentes agências e comissões, como estruturantes da mudança social e responsáveis pelo desenvolvimento económico, os processos educativos que nelas têm lugar não ficam incólumes.

1. A acção do Estado como governo

Nas sociedades europeias, o sistema e as instituições educativas foram, na generalidade, concebidas como públicas e funcionando na orla da acção modernizadora do Estado. A partir do século XVIII e XIX a integração política da educação pelo Estado corresponde ao próprio conceito de sistema educativo (Archer, 1979). Marcando a natureza e o âmbito da administração da educação, a unificação por parte do Estado surge como característica central dos sistemas públicos de educação. A incorporação das instituições educativas e respectiva actividade numa rede centralmente articulada pelo Estado “traz consigo certos controlos uniformes dimanados do centro, assim como a padronização do que é ensinado, dos processos e dos produtos educativos no âmbito da nação” (*ibid.*: 174).

Apesar de a ideia liberal de governo ter tido muito diversas configurações históricas e apesar dos excessos e défices resultantes do seu individualismo metodológico, ela surge nos diferentes contextos nacionais como o legítimo poder de alocar valores e recursos para a consecução de dados objectivos sociais, económicos e políticos. Essa legitimidade assentava na soberania popular/nacional e foi concebida como um processo de racionalização da condução política das nações. Fundando a *raison d'État* no contrato social e, portanto, no consentimento dos cidadãos, a justificação do poder

governativo dimanava da soberania, da liberdade individual e da separação dos poderes (Held, 2006).

Esta racionalização do exercício do poder político articulou uma outra relacionada com as necessidades de disseminação das regulações pelo corpo social. Os processos de implementação tornaram necessário não só um saber técnico ligado às actividades de administração, como também um corpo de profissionais - burocratas, oficiais do Estado, funcionários públicos, conforme os diferentes contextos nacionais - que, pela sua crescente especialização, se foram autonomizando da própria instância de governo (Peters, 2001). É que os governos passam, o aparelho administrativo permanece.

Poderá encontrar-se aqui a matriz da clivagem entre governo e governação. O primeiro, essencialmente dirigido ao traçar de objectivos e metas sociais, económicas e políticas, e a segunda, centrada nos instrumentos da sua implementação. Os oficiais do Estado e os burocratas foram-se tornando 'profissionais' da administração cujo trabalho era constituído pela transposição dos objectivos governamentais em normas, regulamentos e pela respectiva aplicação (*ibid.*: 10). Fundava-se, assim, uma divisão de trabalho entre a concepção e os processos 'técnicos' de desenvolvimento das políticas.

Esta burocratização das tarefas e dos instrumentos de condução política foi vista como um importante progresso na condução das organizações públicas. Para Max Weber, a burocracia era uma forma de ordenação e funcionamento das organizações que, pela sua racionalidade, superava quaisquer outras formas organizacionais, fossem elas empresas familiares ou de outro tipo. Sublinhava ele que a razão decisiva para a supremacia da organização burocrática sobre qualquer outra forma de organização era a que lhe advinha do seu carácter puramente técnico. Um mecanismo burocrático plenamente desenvolvido estaria para outras formas de organização como a máquina para os modos não mecânicos de produção (Weber, 1946). A superioridade organizacional das burocracias repousava sobre a especialização funcional, em linhas de dependência hierárquica claras, na formação especializada dos administradores e em processos de tomada de decisão fundados em regras e protocolos procedimentais cujo escopo era o de garantir a coerência dos processos, meios e instrumentos com a os objectivos políticos e/ou organizacionais (*ibid.*).

As burocracias e os burocratas estatais tiveram nesta racionalização dos processos e da respectiva gestão a base da sua legitimação profissional e política. Directamente articulada com esta perspectiva, está aquela outra segundo a qual o próprio processo político de resolução dos problemas sociais se configura como uma espécie de engenharia social. E apesar das críticas que, sobretudo depois da II Guerra Mundial, foram endereçadas a esta concepção de organização, por ignorar as subjectividades e as interacções humanas aí implícitas (Selznick, 1957), a concepção da mudança social como engenharia social foi marcante no desenvolvimento do providencialismo do Estado Social.

Neste modelo, a governação surge, pelo menos formalmente, como um conjunto articulado de recursos materiais e humanos e de estruturas organizacionais postos ao serviço do governo que, no uso legítimo de poder, traça objectivos e metas a cumprir para lidar, ultrapassar, gerir, etc. os problemas sociais para cuja resolução recebeu mandato. Neste sentido, e embora a tecnicização e especialização da governação tenham criado a já referida autonomia da acção dos profissionais ao serviço do Estado, pode dizer-se que havia aí uma supremacia do governo sobre a governação.

O modelo caracteriza-se pela lógica de 'cima para baixo'. Primeiro, porque as metas políticas (*polity*) são agendadas pelos políticos sufragados; depois, porque as políticas (*policies*) são desenhadas por 'especialistas', cujo saber técnico e científico sobre as questões sociais em jogo e sobre os dispositivos de implementação de políticas para com elas lidar, os legitimam como peças-chave do processo de tomada de decisão.

O processo caracteriza-se, finalmente, por uma importante assunção ético/moral ligada à universalidade da sua acção: o desenho das políticas é feito em nome de um interesse universal. O modo de relação que, assim, se instituiu entre o Estado/governo e os diferentes sistemas e instituições públicas fundava-se na confiança na *expertise* dos políticos e dos oficiais do Estado e na universalidade na procura do bem comum, que a acção política assumia como base de legitimação.

2. A transformação dos Estado Providência na Europa

A partir dos anos 1970 os fenómenos de globalização económica, política e cultural vieram transformar as formas através das quais os Estados concebiam, construíam e desenvolviam os processos de governo. Dale (2007) sublinha que este contexto ditou o declínio do Estado enquanto a base nacional da economia, o declínio da influência das fronteiras, principalmente no que diz respeito aos movimentos de capital, o impacte das organizações internacionais e o reconhecimento das actividades de que as actividades do Estado podem e devem ser financiadas e fornecidas por outras instâncias, sobretudo privadas. Esta última dimensão é particularmente visível nas propostas da Nova Gestão Pública (NGP) (Pollitt e Bouckaert, 2004), não só no que diz respeito ao financiamento e provisão, mas também, e isso é crucial, no que diz respeito à gestão e administração das actividades desenvolvidas.

A NGP, embora não haja dela uma definição consensual, escorada na Teoria da Escolha Pública², que tem como axioma que o comportamento humano é movido pela

2 - James Buchanan (1978), um dos seus principais teorizadores, defende que as finanças públicas e a economia não devem ser independentes de uma teoria política. A análise de Buchanan das instituições públicas constitui um aspecto central do neoliberalismo. Ele compartilha com Hayek e Friedman as conclusões principais do monetarismo, ao assumir a necessidade de restringir o financiamento e o sector públicos.

procura do interesse próprio, parte do princípio de que os governos, enquanto actores públicos, devem manter e preservar apenas minimamente serviços públicos centrais, dando particular importância ao alcançar dos objectivos e resultados pretendidos em detrimento dos processos e normas da prestação de serviços. A eficiência e a eficácia desta prestação são alcançadas através da utilização de instrumentos de gestão usados no sector empresarial, como a especificação dos objectivos dos serviços, a competição por clientes, a medição do desempenho, a descentralização dos processos de tomada de decisão e a utilização dos mercados para a prestação de serviços (Meek, 2003).

Os esteios conceptuais e ideológicos do modelo de relação entre governo e governação próprios do providencialismo foram sujeitos a intensas críticas, particularmente no que diz respeito à confiança e à universalidade (Olssen, Codd e O'Neill, 2004; Stoer e Magalhães 2005). A acusação mais corrente foi a de que as burocracias estatais seriam social, política e financeiramente ineficientes e ineficazes. Os modelos empresariais surgem, então, como padrões e arquétipos para a recomposição do Estados, do seu funcionamento e, sob a influência das correntes neoliberais, da sua própria missão (Estêvão, 1998).

Por um lado, a necessidade de lidar com a 'crise' do Estado Providência (Rosanvallon, 1992) e, por outro, a crítica organizada contra ele, levada a cabo sobretudo pelo neoliberalismo³, vieram intensificar e transformar decisivamente a relação entre governo e governação. O papel do Estado e das suas agências passou a ser descrito como sendo socialmente pernicioso, devendo, portanto, ser minimizados e confinados à manutenção da ordem social e à rectificação dos piores excessos da regulação pelo mercado. Genericamente, as políticas educativas foram criticadas, dentro e fora da Europa Ocidental, pelo neoliberalismo como sendo essencialmente dirigidas no sentido de proteger, prolongar e consolidar o interesse próprio dos burocratas estatais em vez do dos indivíduos/cidadãos (ver, por exemplo, Chubb e Moe, 1990; Gentili, 1995).

Mas a discussão acerca da relação entre a recomposição do Estado Providência e a dimensão ideológica da sua crítica levada cabo de uma forma mais sistemática pelo neoliberalismo e pela Nova Direita pode não traçar uma linha directa entre os dois. Os anos 1990 foram o palco da confrontação entre duas teses acerca das transformações do Estado de Bem-estar: a tese descontinuista e a tese continuista. A tese descontinuista propõe que a estrutura do Estado Providência está a soçobrar nos seus próprios limites, sobretudo financeiros, e que algo de novo está a surgir (Magalhães, 2004). A tese continuista defende que as mudanças no Estado Providência são estratégias adaptativas dessa mesma forma de regulação para lidar com as novas condições.

3 - Mas não só pelo neoliberalismo. O 'modelo da participação', como diz Guy Peters (2001), também se construiu com base na crítica a este modelo que acusa de ser distante da pessoa dos cidadãos e fortalecedor de uma lógica de não-participação destes.

Peter Scott prefere não opor em demasia estes teses, porque

[...] não é necessário inventar uma revolução ideológica para explicar a transformação do Estado Providência. Os imperativos que estiveram inicialmente na base da sua criação são as mesmas forças que o estão agora a remodelar. O mais poderoso motivo dos governos, tanto de esquerda como de direita, é o da necessidade de conter um Estado Providência que tem sido quase demasiado bem sucedido em termos de despesas, embora não o tenha necessariamente sido em termos de emancipação e de equidade (Scott, 1995 : 77).

Este autor, em lugar de dizer 'desmantelamento' ou 'retracção do estado', prefere a caracterização segundo a qual o Estado Providência 'está a resistir' (*holding the line*) (*ibid.*)⁴.

A tese descontinuista, assume que o Estado Providência, sobretudo nos países do centro do sistema-mundo, mais do que a adaptar-se às exigências pós-materialistas e às economias pós-fordistas de gama, está a assumir mudanças na estrutura política dos dispositivos de providência (Magalhães, 2004). Se a emergência e desenvolvimento do Estado Providência se fundava na conexão estrutural entre produção em escala e consumo de massas (Harvey, 1992; Santos, 1995), a alteração dessa estrutura, combinada com os processos de desintegração e integração dos Estados-nação por efeito dos processos de globalização, propiciou o contexto das actuais mudanças na própria natureza da matriz do Bem-estar nas sociedades da Europa ocidental.

Contudo, mesmo sob o ponto de vista da perspectiva continuista, o argumento de que as transformações da regulação acontecem ainda no âmbito do Estado Providência, evidencia alterações significativas nos modos e processos de governo. Segundo Scott (1995), estamos a assistir ao desenvolvimento do *Estado Providência terciário*. O “Estado Providência primário” é descrito como sendo organizado em torno de redes de segurança para lidar com as questões da saúde, habitação, assistência social, apoio no desemprego, etc. O “Estado Providência secundário” assumiu um papel mais intervencionista através da sua combinação com o keynesianismo enquanto modo económico de regulação⁵. Finalmente, o “Estado providência terciário”, que, no dizer do autor que estou a referir, começou a emergir nos anos 1990 nos países europeus - caracterizado por diferentes pesos e desempenhos conforme os contextos nacionais onde se foi de-

4 - “Resistir’ (*holding the line*) faz mais sentido do que ‘retracção do estado’ como forma de descrever as atitudes da grande parte dos governos em relação ao estado providência” (Scott, 1995: 77).

5 - “Em geral, à medida em que o estado se envolve cada mais nos processos económicos e sociais [...] - a lei estatal torna-se menos formalista e menos abstracta; o equilíbrio e o compromisso entre interesses conflituais torna-se mais evidente [...]; e a função integradora política e social da lei distributiva tornou-se o foco do debate político [...]” (Santos, 1995: 79).

envolvendo -, pode ser definido a partir de dois traços, “o primeiro pode ser bem descrito como uma passagem de um estado fiduciário para um estado contratual” (*ibid.* 80) e o segundo como “[...] a transição do Estado Providência para uma sociedade providência, o que reflecte a transformação mais ampla do estado empreendedor para a sociedade civil” (*ibid.*: 81).

Ora, estas mudanças não parecem ser uma simples 'reconfiguração' (*ibid.*: 82) do Estado Providência - mesmo que se dê como discutível que “a contra-revolução ideológica tenha sido algo exagerada” (*ibid.*) -, mas, antes, a emergência de uma nova forma de regulação estatal e de governação dos sistemas sociais. A passagem de “beneficiários universais para beneficiários selectivos, a crescente popularidade dos utilizador pagador, a tendência para distinguir entre elaboração das políticas e prestação de serviços [...]” (*ibid.*: 80), quando vistos no contexto da actual estrutura económica e política globais, parecem induzir algo mais acerca da natureza das formas emergentes de regulação, governo e governação.

2.1. O Neoliberalismo, a Nova Direita e os modelos de governo e de governação

O neoliberalismo e a Nova Direita, uma peculiar aliança entre conservadores e neoliberais, têm sido uma importante inspiração da recomposição da relação entre governo e governação. Como diz Giddens (1997), o neoliberalismo é intrinsecamente contraditório, pois, por um lado, é

hostil à tradição, representando de facto uma das principais forças que em toda a parte tentam destruir a tradição, em resultado da promoção das forças de mercado e de um individualismo agressivo. Por outro lado, depende da tradição para a sua legitimação e ligação ao conservadorismo - nas áreas da nação, da religião, sexo e família (1997: 8).

O conceito de Nova Direita não é monolítico, aliás designado por vezes como neoliberalismo ou neo-conservadorismo (Held, 2006: 201), apresentando nos diferentes contextos nacionais variações significativas e sendo teoricamente de geometria variável e instável (Giddens, *ibid.*, ver também Held, 2006). A designação tem vindo a ser aplicada a um amplo leque de assunções de grupos que apoiam o mercado livre, o anti-providencialismo e/ou, algo paradoxalmente em relação ao ideário liberal, políticas autoritárias.

Se o neoliberalismo corresponde a um discurso legitimador, doutrinal, de teor filosófico, económico e político, a Nova Direita parece estar sobretudo ligada a interesses de dados grupos que pugnam num cenário de reconfiguração das estruturas sociais e

económicas sob pressão dos processos de intensa globalização e de reestruturação da soberania nacional e das estruturas axiológicas das sociedades delimitadas pelo conceito de Estado-nação (Giddens, *ibid.*). Nos anos 1970 e 1980 os seus principais defensores (e.g. Hayek, 1976; Noziick, 1974) advogaram programas políticos fundados no alargamento do mercado livre a quase todas as áreas da vida dos cidadãos, na criação de um Estado que não se envolvesse, ou se envolvesse minimamente, na economia e na provisão de oportunidades, mas ao mesmo tempo bastante forte para manter a lei e a ordem, e no enfraquecimento do poder certos grupos, sobretudo dos sindicatos (Held, 2006: 201).

Estas correntes são identificáveis em Portugal nos discursos de política e nas práticas educativas (Silva, 1996a e 1996b) que se fundam na crítica contra a, assim designada, herança rousseaniana em educação (Mónica, 1998). A razão é que esta perspectiva colocaria no centro da acção educativa, não o desempenho pessoal, social e económico dos educandos, mas o seu desenvolvimento integral (Magalhães e Stoer, 1998). Convergem nessa crítica, mais uma vez de forma paradoxal, os conservadores e os arautos do neoliberalismo (Magalhães e Stoer, 1998).

As perspectivas neoliberais segundo as quais a competitividade é um mecanismo essencial para a consecução da qualidade e da eficiência, que os governos devem regular através da devolução da capacidade de gestão aos actores situados na periferia (local) dos sistemas, que os serviços prestados pelo Estado ou devem ser privatizados, ou devem ser sujeitos às regras de mercado, ou de quase-mercado, como os sistemas do utilizador/pagador, da contratualização, dos 'vouchers', etc., estão amplamente presentes em teorias como o monetarismo, a Teoria do Capital Humano, a Teoria da Escolha Pública, a Teoria da Agência, a Teoria da Economia dos Custos de Transacção e nas diversas formas de managerialismo. Estas teorias, por seu turno, estão presentes na inspiração e nas justificações de muitas reformas dos Estados, do governo e da governação nas sociedades ocidentais (Olssen, Codd e O'Neill, 2004).

João Barroso, procurando dar conta das transformações na regulação política da educação, argumenta que crescentemente as políticas educativas efectivamente

apontam para a redução (e progressiva extinção) do papel do Estado na Educação, com a consequente privatização da Escola Pública; prioridade às reformas de gestão (inspiradas na gestão empresarial) e subordinação das preocupações pedagógicas aos critérios de eficiência e qualidade, redutoras dos poderes dos professores e seus sindicatos, e implicando a abertura deste sector à sociedade civil (Barroso, 2003: 12)

Traçar uma linha de determinação directa entre esta configuração da reforma do papel do Estado na educação, a reforma do modo como se administram e se gerem os diferentes processos políticos e a crescente hegemonia da governação sobre o governo, pode, porém, ser algo apressado. Há críticas ao modo de regulação fundado na acção centralizadora e uniformizadora do Estado que dimanam de outros *topoi* políticos, designadamente daquele que, em nome do exercício da cidadania, reclama a participação dos cidadãos nos processos de governação. Guy Peters (2001) chama-lhe o 'modelo participatório' de organização do Estado.

Este autor, em *The Future of Governing* (2001), identifica formas e propostas emergentes de regulação da vida social nas nossas sociedades. Uma das suas assunções de base é a de que as sociedades ocidentais e respectivas economias se tornaram cada vez menos previsíveis e, por isso, são cada vez menos governáveis. A crescente heterogeneidade das populações - e, logo, de cada vez mais dossiers 'inegociáveis' - e o declínio da estabilidade das organizações (*ibid*: 16), se potenciam a reflexividade dos indivíduos e dos grupos, potenciam também a 'ingovernabilidade'. Peters procurou identificar perspectivas de possíveis futuros para o Estado e o seu aparelho através de quatro modelos: o modelo do mercado, o modelo participatório, o modelo flexível e o modelo da desregulação. Sem querer discutir aqui o potencial heurístico destes modelos, é importante reconhecer que cada uma dessas perspectivas influencia a forma como a governação, em sentido amplo, se traduz em regimes administrativos. O que pretendo aqui, com Peters, argumentar é que a agenda das reformas mistura vários movimentos culturais e políticos.

Por exemplo, a ênfase dos modelos de mercado de reforma do governo representa apenas um segmento de pensamento acerca da necessidade de inculcar ideias de mercado em todo um leque de instituições sociais, como as universidades. Da mesma forma, a perspectiva de tornar a administração mais participativa é apenas uma parte do ethos geral (amplamente contraditório em relação ao modelo do mercado) que chama a atenção para a necessidade de abrir mais oportunidades para a participação nessa mesma instituição” (*ibid*.: 17)

A mudança da relação entre governo e governação deve, pois, ser compreendida num horizonte político e cultural mais amplo do reescalamento das sociedades europeias. Não obstante os cuidados teóricos e metodológicos de Peters, a hegemonia das propostas políticas fundadas no modelo do mercado e a influência dos discursos políticos 'amigos do mercado' são dificilmente questionáveis (e.g. Dale, 2007)

3. 'Top-downers', 'bottom-uppers' e a reconceptualização do processo de implementação das políticas

A reconfiguração do Estado Providência, as críticas que lhe são endereçadas e as políticas de inspiração neoliberal têm vindo a activar uma recomposição da relação entre o governo e a governação. Esta recomposição da relação é já reconhecida pelos estudos de política. Saloman, por exemplo, chama-lhe “novo paradigma de governação”. Ele entende que

No centro da abordagem constituída pela nova governação encontra-se uma mudança na 'unidade de análise' na análise política e na administração pública da agência pública ou dos programas individuais para os *dispositivos* ou *instrumentos* através dos quais os objectivos públicos são perseguidos (Salamon, 2002: 9).

Um sintoma interessante desta mudança é identificável nos próprios estudos da implementação, quer dizer, as transformações no paradigma das políticas públicas influenciaram indelevelmente os estudos de política e do estudo dos processos de implementação.

Na sequência do trabalho seminal de 1973 de Jeffrey Pressman e de Aaron Widalswky, *Implementation* (1984), os estudos com vista a uma compreensão mais pormenorizada do processo político centraram-se no ciclo político ou heurística dos estádios (Sabatier, 1991). Este ciclo era vulgarmente identificado como sendo constituído por identificação do problema, estabelecimento da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação, análise e avaliação. A assunção era a de que o processo, no essencial, se organizava de 'cima para baixo', sendo a implementação definida como dimanação e desenvolvimento da tomada de decisão.

Este tipo de análise procurava identificar as diversas variáveis legais, políticas e instrumentais que poderiam afectar os diferentes estágios do processo de implementação, delimitar os objectivos visados, os pressupostos da 'teoria causal' (Pressman e Widalswky, *ibid.*), mais ou menos explícitos, que guiam o projecto da mudança social visada, a estrutura legal que 'obriga' os funcionários do Estado à sua aplicação, os recursos disponíveis para implementação, os grupos de interesse envolvidos e as condições que podem ter impactes significativos na consecução das metas traçadas.

Esta perspectiva foi, na sequência dos estudos que inspirou e da própria transformação dos contextos sociais e políticos das sociedades ocidentais, sujeita a críticas.

Uma das mais importantes foi a de que a identificação clara dos objectivos visados entrava em conflito com o facto de a experiência mostrar que poucas políticas/ /programas traçavam com clareza objectivos identificáveis, incorporando, antes, a sua grande maioria, uma plêiade de objectivos que poderiam ser, pelo menos parcialmente, conflituantes (Sabatier, 2005). Em segundo lugar, a assunção de que os formuladores e os decisores da política são os actores centrais, surgindo os outros como secundários ou mesmo como obstáculos à consecução da política, tem sido largamente desmentida pela pesquisa empírica (*ibid*: 22). Por outro lado, o quadro de análise proporcionado parecia não se adequar ao estudo de períodos de mudanças políticas de dez ou mais anos (*ibid*: 23).

Em contraponto às abordagens 'de cima para baixo', as análises 'de baixo para cima' [e.g. Hanf, Hjern e Porter (1978)] propuseram perspectivas de análise que permitiriam identificar as *redes de política* para delimitar a estrutura de implementação. Não partindo dos programas governamentais, mas dos problemas percebidos pelos actores sociais envolvidos e das estratégias para com eles lidar, designadamente dos diferentes programas e dos projectos desenvolvidos pelos mais variados intervenientes da sociedade civil, não atribuíam especial centralidade aos dimandados do governo.

Esta abordagem, não ficou, porém, ao abrigo das críticas segundo as quais a perspectiva dos 'bottom-uppers' subestimariam a influência do Estado na formulação e condução das políticas a partir do centro. Sabatier (2005), por seu turno, procurou uma síntese de ambas as perspectivas a que ele chama o modelo da *Advocacy Coalition Framework* (ACF). O ACF procura combinar, numa espécie de *Aufhebung* hegeliana, os quadros de análise dos 'top-downers' e o dos 'bottom-uppers', adoptando:

[...] dos 'bottom-uppers' as unidades de análise - toda uma variedade de actores públicos e privados envolvidos num problema político - assim como as suas preocupações com o objectivo das perspectivas e estratégias de todos os principais tipos de actores que não só os proponentes dos programas. Combina, depois, este ponto de partida, enfatizado pelos 'top-downers', com o modo como as condições socio-económicas e instrumentos legais constroem a actuação. Submete ainda [...] à análise da mudança política quadros temporais de uma década ou mais (*ibid.*: 26).

Sem discutir aqui a plausibilidade heurística das perspectivas enunciadas, sublinho, nos passos de Kogan, que as eventuais críticas que se possam endereçar a estes modelos residem no facto de “simplesmente não se aplica(re)m a todos os casos contemplados” (2005: 61). As políticas falham na consecução dos seus objectivos não só porque a

racionalidade da sua formulação da política pode não corresponder à dos actores e instâncias envolvidos na implementação, mas também porque, como sustenta o neo-institucionalismo (Hall e Taylor, 1996), as organizações e as instituições que o Estado visa regular com o fito de alcançar dados objectivos podem desenvolver - e frequentemente desenvolvem - estratégias que, articulando os programas governamentais, visam sobretudo o próprio 'bem' em detrimento do 'bem público' (Amaral e Magalhães, 2007; Magalhães, Amaral e Tavares, 2008, no que se refere às políticas de acesso ao ensino superior em Portugal e à regulação do sector privado do ensino superior).

Mas seja abordando a implementação sob as perspectivas referidas, seja sob o ponto de vista da teoria das organizações, seja ainda utilizando o conceito de rede para dar conta das relações entre o nível macro e o nível micro, a questão da implementação parece ter-se tornado menos central na problemática mais geral da condução política dos sistemas. É neste sentido que o que está a acontecer no campo dos estudos da implementação política é, sobretudo, um sintoma. Sintoma de que 'o jogo da implementação', para utilizar outra expressão de Maurice Kogan (2005), no contexto da transformação dos sistemas políticos de regulação, é cada vez mais jogo de regulação e cada vez menos regulação central. Referindo-se ao ensino superior, Gornitzka, Kyvik e Stensaker (2005) dizem que a falta de interesse pela análise da implementação política nesse campo pode ser o resultado das mudanças introduzidas nessas políticas públicas a partir de meados dos anos 1980.

Uma mudança central é, por exemplo, aquela derivada da assunção da nova gestão pública cujas doutrinas enfatizam a privatização, a desregulação e a avaliação [...]. Como consequência, deixa de ser possível identificar uma mudança nas formas como a política pública é enquadrada, isto é, apenas os quadros e os objectivos muito amplos são especificados, deixando grande parte das escolhas à organização local e às agências de implementação [...] (*ibid.*: 48)

Não se trata, pois, de uma diminuição do interesse do tema da implementação, que, ainda que assumido outras designações, se manteve, mas de uma mudança do paradigma das políticas públicas e da sua implementação (*ibid.*). Por outras palavras, as transformações no paradigma das políticas públicas influenciaram o estudo dos processos de implementação, sendo, portanto, nessas transformações que se deve centrar a atenção dos investigadores do campo.

Estas transformações, tornadas mais evidentes nas últimas décadas por via das já referidas críticas endereçadas ao providencialismo, pela influência dos fenómenos de globalização e pela configuração da acção governativa na resolução dos problemas públicos

no âmbito do que Salamon designa como sendo um novo paradigma de governo. Segundo ele, o novo modelo, o *third-party government* tem duas características principais:

A *primeira* delas, evidenciada pela utilização do termo 'governança' em vez de 'governo', reside numa ênfase naquilo que é talvez a realidade central da resolução dos problemas públicos num futuro previsível - nomeadamente, a sua *natureza colaborativa*, a sua construção com base num vasto leque de terceiras partes para além do governo para lidar com os problemas públicos e para perseguir fins públicos. Este tipo de abordagem é necessária, porque [...] os problemas tornaram-se demasiado complexos para o governo os resolver só por si, porque existem desacordos acerca dos fins adequados da acção públicos e porque crescentemente falta ao governo autoridade para impor a sua vontade sobre outros actores cruciais sem lhes atribuir um lugar importante e significativo. A *segunda* característica, enfatizada pelo termo 'novo', corresponde ao reconhecimento de que estas abordagens corroborativas, embora não sendo completamente novas, têm agora de ser encaradas de uma forma de uma forma nova, mais coerente, que explicitamente reconheça os importantes desafios que elas colocam assim como as oportunidades que oferecem (Salamon, 2002: 8).

A ser assim, o governo ao multiplicar-se e fragmentar-se em instrumentos e actores de governança não surpreende a crescente complexificação e recomposição dos estudos de implementação.

4. A transformação da relação entre governo e governança: o caso do ensino superior

Susan Robertson e Roger Dale, em “Researching Education in a Globalising Era: Beyond Methodological Nationalism, Methodological Statism, Methodological Educationism and Spatial Fetishism” (2007), propõem que a análise das políticas em educação assuma uma postura crítica em relação à centração única, ou excessiva, da análise das políticas nas sociedades delimitadas pelo Estado-nação, em relação ao postulado de que o Estado é o actor central e privilegiado dessas políticas, de que as políticas da educação só podem ser compreendidas a partir dos contextos educativos e do 'olhar' particular dos seus actores e, finalmente, em relação à assunção de que os processos de globalização apenas mudam a posição relativa dos fenómenos educativos, sem alterar

a sua substância. Robertson e Dale sublinham que não basta colocar o termo 'globalização' no título ou no texto para que tudo se esclareça acerca das relações entre o individual, a comunidade (real ou imaginada), o local, o nacional, o supranacional e o global.

Nem se fica a saber qual a diferença que a globalização introduz nas políticas, nos programas e nas práticas em análise, assim como nada se fica a saber que tipo de fenómeno a globalização. O global e a globalização surgem como conceitos inertes; aquilo que contém - o contexto - é simplesmente inflectido com um ajustamento do conteúdo, como se se tratasse de um produto novo numa prateleira (*ibid.*: 8).

A globalização introduz efeitos específicos na natureza das políticas educativas, na acção dos actores e na qualidade desses mesmos actores, enquanto tais, em educação. Dizem aqueles sociólogos da educação, criticando o 'fetichismo espacial' dos analistas que não reconhecem na globalização um indutor de mudanças de natureza e de acção das políticas educativas:

Podemos ver como é que novos projectos de educação estão a ser mobilizados no espaço para construir diferentes tipos de conhecimento/espacos que podem competir com os projectos existentes, como a criação de uma competitiva Área Europeia de Ensino Superior através da reorganização do ensino superior dos Estados-membros da Europa e não só [...], ou a construção de uma indústria global da educação sob os auspícios regulatórios da Organização Mundial do Comércio [...]. Estas novas formações são constituídas através de novas estratégias e relações sociais. Os actores que têm estado envolvidos nestes projectos têm vindo a usar localizações escalares para desinstalar (Bolonha) ou passar ao lado (a exportação global de serviços de educação) dos interesses institucionalizados instalados da 'profissão educação' (*ibid.*: 9).

Dale (2007) critica as abordagens metodológicas fundadas no nacionalismo, no estatismo e no educacionismo, enfatizando que todos esses 'ismos' sugerem uma abordagem que toma os objectos de análise de uma forma reificada, fixa, não problematizada, como se todos os significados fossem universalmente partilhados. Referindo-se ao caso do ensino superior, diz que o 'educacionismo' está presente na tendência para assumir a 'universidade' como um objecto de estudo fixo, ainda que em recomposição, e o 'nacionalismo' na concepção das 'universidades' como instituições 'nacionais' e sujeitas à regulação política do Estado-nação. Em contrapartida, propõe que a análise se amplie e procure as consequências do reescalamento da delimitação económica

para um nível transnacional. Quando enquadrado desta forma, o ensino superior enquanto sistema social objecto de estudo surge de uma forma diferente e numa dupla perspectiva: 1. o objecto da análise deixa de ser a diversificação das organizações do ensino superior para passar a sê-lo a própria diferenciação do sector do ensino superior; 2. a relação entre escalas não produz efeitos que as incluam numa lógica de uma relação ou/ou, expressando antes uma lógica de relação ambas/e, permitindo, por exemplo, analisar a emergência de discursos paralelos ao nível nacional e ao nível europeu (*ibid.*).

Estes cuidados metodológicos são relevantes para a análise da relação entre governo e governação no ensino superior. A governação colegial das instituições de ensino superior surge, sobretudo nas críticas de inspiração neoliberal das várias versões da NGP, como desadequada em relação às necessidades de competição veiculadas pela globalização económica e pela sociedade do conhecimento. Autonomia, prestação de contas e avaliação da qualidade transformaram-se, nas últimas décadas, nas palavras-chaves das políticas para o sector (Magalhães 2004). A assunção é a de que quanto mais autónomas forem as instituições para responderem às transformações no seu meio-ambiente organizacional, mais responsivas, eficientes e eficazes elas se tornam enquanto organizações (Amaral e Magalhães, 2000). Esta 'sensibilidade' às transformações exteriores é, segundo a mesma assunção, consubstanciada na e pela presença de *stakeholders* (Magalhães e Amaral, 2001) nas estruturas de governação das instituições de ensino superior. Este conceito de representação dos interesses do meio-ambiente - o que é diferente de 'sociedade' - na governação das instituições transforma, pela sua lógica de representação, os próprios actores da organização em *stakeholders* internos e, implicitamente, a instituição social em organização (em "organizações completas"⁶ ou organizações de tipo empresarial).

Por toda a Europa se tem vindo a assistir a reformas do sistema de governo e de governação do sistema e das instituições de ensino superior. Estes ventos de mudança, como já se sugeriu, têm sido bastante influenciados pelos discursos escanhoados da NGP. Diz Lynn Meek que

Qualquer discussão específica sobre a gestão do ensino superior necessita de ser colocada no quadro mais amplo da NGP, se não por outra razão, pelo menos pela proeminência que os práticos e os formuladores de políticas lhe deram nos últimos anos (2003: 8).

6 - Brunsson e Sahlin-Andersson (2000) argumentam que o processo de transformação em 'organizações completas', implica o desenvolvimento de três passos distintos: a construção da identidade; hierarquia e racionalidade.

A Áustria⁷, a Alemanha, a França e Portugal, para mencionar apenas estes países, têm vindo a reorganizar os seus sistemas de ensino superior, incorporando nos seus argumentos de legitimação o discurso da NGP.

A ênfase na autonomia institucional e na reorganização das estruturas de governação das instituições são as pedras-angulares destes discursos reformadores. Fundados na suspeição sobre as formas colegiais de gestão, estes discursos promovem o 'boardismo', não só como alternativa às estruturas tradicionais de governo das instituições de ensino superior, mas também como forma privilegiada através da qual a governação destas instituições melhor se realiza (Magalhães e Amaral, 2008).

Num estudo de 2005, Santiago, Magalhães e Carvalho (2005) identificaram no ensino superior português, nos discursos de alguns dos seus actores-chave - ex-ministros da educação, reitores, presidentes de politécnicos e administradores -, a crítica ao controlo burocrático por parte do Estado e as suas percepções acerca da implementação de mecanismos de desregulação (ou da sua necessidade). Esta desregulação seria correlata da autonomia institucional e corresponderia também à entrega a gestores de formação dos processos de decisão dos dossiers 'técnicos', em detrimento dos actores académicos-gestores.

Com base num outro estudo, de 2003, o CIPES (Amaral, 2003) publicou um relatório resultante de um amplo inquérito, aberto à participação de todos os actores envolvidos no ensino superior português, sobre o modo como estes se posicionavam em relação à necessidade de revisão e consolidação da legislação do sector, nomeadamente aquela que regulava as formas de governo das instituições do ensino superior. Nas respostas, foram essencialmente os estudantes e as suas associações que defenderam a permanência do modelo colegial de governo das instituições de ensino superior, tendo maioritariamente os professores que responderam ao inquérito defendido as perspectivas mais críticas desse modelo e da relação que ele tradicionalmente tinha com o Estado.

O Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior, de 2007 (Lei n.º 62/2007 de 10 de Setembro) foi elaborado sob a inspiração do NGP (Moreira, 2008) e plasma muito das suas assunções políticas e gestionárias.

A ênfase na autonomia institucional das instituições do ensino superior não corresponde a uma retracção do poder regulatório do Estado. Na medida em que a relação entre o Estado e as instituições autónomas é configurada através de uma relação

7 - Referindo-se ao caso austríaco, Hans Pechar diz que “para o melhor e para o pior, a nova lei transforma a Áustria num líder da 'revolução gestionária' no continente europeu. Os políticos fazem parecer isto como se fosse um sucesso. Os académicos, mesmo aqueles que ocupam posições de liderança e que basicamente apoiam a reforma, têm sentimento mistos” (Pechar, 2005: 10).

contratual instaurada pelo próprio Estado, este não enfraquece a extensividade e a intensidade da sua regulação, antes pelo contrário. Como diz G. Neave:

Uma das consequências mais significativas - de facto, uma condição indispensável para redefinir a relação entre a Nação e a universidade nas últimas duas décadas - tem sido a instalação de uma poderosa, relativamente precisa e pormenorizada instrumentalidade sobre e acima desse controlo tradicionalmente exercido através de procedimentos legislativos e processos legais (Neave, 2007: 10).

Este autor argumenta que este acréscimo de instrumentalidade no ensino superior foi o próprio motor para as reformas do sector. A transformação das relações de regulação substituiu o controlo *a priori*, através do financiamento, pelo controlo *a posteriori*, referido ao *output* das instituições, e induziu a elaboração de instrumentos fundados em indicadores de performance, que se difundiram por toda a Europa (desde o financiamento como incentivo na Dinamarca, ao referenciado à performance na Suécia ou através dos contratos em França).

A autonomia institucional é a realização, em termos de regulação, do Estado avaliador e o passo final na sua mudança de estatuto, ainda nas palavras de G. Neave, de Guardião a Supervisor (*ibid.*). A utilização da autonomia institucional surge desta forma como um passo definitivo para uma mais forte e potencialmente mais intrusiva relação do Estado com as instituições de ensino superior, pois a desregulação que introduz é o veículo da própria regulação emergente (Magalhães 2004).

Regressando às considerações metodológicas de Dale (2007) e à questão da transformação das relações entre governo e governação no caso do ensino superior, é possível constatar que a) o excepcionalismo do ensino superior é questionável, dado que a NGP é um conjunto de princípios de gestão pública que tanto é susceptível de ser aplicado no sector da saúde, da polícia, da educação como em qualquer outro sector público; b) as diferenças de história e de estrutura dos Estados nacionais parecem recompor-se sob a forma mais ou menos diáfana como a NGP circula entre os diversos Estados-nação (sobretudo europeus), surgindo simultaneamente como o diagnóstico dos problemas de governação e respectiva solução (Dale, *ibid.*); c) a transformação da relação entre o Estado e as instituições de ensino superior assume uma matriz contratual e a exigência de responsividade (explícita no conceito de *stakeholders*) às transformações do meio-ambiente organizacional; d) a concentração nos produtos em detrimento dos processos como abordagem de governação.

4.1. A supremacia da governação sobre o governo: da política aos instrumentos de política do ensino superior

É neste quadro que é identificável a natureza política da emergência da supremacia da governação sobre o governo. Esta transformação parece corresponder não apenas a uma forma através da qual as instituições ganham o poder de a si próprias se desenharem na sua identidade e missão, mas também a uma forma induzida de regulação social mais ampla (Burchell, Gordon e Miller, 1991).

O cerne da 'revolução' na governação não reside só no âmbito e na escala, mas também nas suas formas básicas (Salamon, *ibid.*: 1-2). É nesse quadro que se pode compreender a grande proliferação dos instrumentos de acção pública dos governos. À medida que esta deixa de se restringir à prestação de serviços ou à distribuição de bens gerida pelos aparelhos do Estado e tem que lidar com a alocação de diversos tipos de bolsas, garantias de empréstimos bancários, contratos, seguros, impostos, *vouchers*, etc., estes instrumentos ganham prevalência, na sua tecnicidade, sobre os objectivos políticos que, em princípio e aparentemente, servem. Essa prevalência não se fica a dever apenas à grande complexidade técnica e à especialização requerida pelo manuseamento desses instrumentos, mas também, e sobretudo, à própria natureza política que cada um deles encerra:

O que faz deste desenvolvimento particularmente significativo é que cada um destes instrumentos possui os seus próprios procedimentos operacionais, as suas próprias exigências de competências, os seus próprios mecanismos de provimento, em suma, a sua própria 'economia política'" (Salamon, 2002: 2).

Como já se salientou, no ensino superior português é possível identificar alguns sinais do surgimento desta prevalência da governação sobre o governo (Santiago, Magalhães e Carvalho, 2005). Primeiro, no próprio surgimento e recente difusão da palavra 'governação' (ver nota de rodapé 1); em segundo lugar, a centração da discussão política em torno dos instrumentos de condução política e da governação nesses mesmos instrumentos, parece indicar que a escolha do meio condiciona o fim político que os actores envolvidos perseguem.

Esta abordagem da governação no âmbito do ensino superior está a substituir os anteriores controlos pelo Estado e pela comunidade académica. Novos órgãos de governação estão a substituir reitores e senados. Novos corpos e novos representantes estão a desenvolver a autonomia institucional ao mesmo tempo que é quase universal o discurso político exigindo que a educação superior seja relevante para a resposta às necessidades económicas e sociais. Mary Henkel (2007), referindo-se à mudança de concepções de au-

tonomia nas universidades britânicas, diz que a “panóplia de quadros políticos, estruturas e ligações, e instrumentos políticos (...) formataram substancialmente e, em alguns casos, restringiram as escolhas que as universidades fazem” (2007: 10).

De Boer et al. (2007) analisaram os órgãos de supervisão das universidades resultantes das novas formas de governação em três países, Áustria, Inglaterra e Holanda. Centraram-se nos seus papéis e particularmente no modo como o interesse público é aí salvaguardado. Estes investigadores concluíram que não é claro onde este movimentos de governação irão conduzir:

O que estes países têm indubitavelmente em comum é que os conselhos ainda se 'movem de forma misteriosa'. Se os códigos de conduta (no Reino Unido e na Holanda) e a avaliação da investigação (nos três sistemas, embora a sua natureza seja muito diferente) aumentaram a nossa compreensão acerca de como os órgãos são compostos, o que eles (e os outros) pensam, dos seus papéis e funções, continuamos sem compreender muito bem o 'fazer' da governação (*ibid*: 6).

Esta falta de compreensão do 'fazer da governação' pelos órgãos é sintomática da mudança das relações entre a utilização dos instrumentos políticos e a perseguição de objectivos políticos. O meu argumento é que os conselhos e os seus instrumentos de governação são dispositivos cuja força condutora se transfere das intenções políticas da condução política do sistema para o seu próprio funcionamento. Provavelmente a razão pela qual os conselhos se 'movem de forma misteriosa' não deve ser procurada apenas no campo do ensino superior. Sem negar a especificidade deste campo, dificilmente se poderá sustentar que este paradigma de governação tem as suas raízes na gestão política da educação e muito menos na educação superior.

As abordagens dos problemas públicos, segundo Salamon (2002), parecem estar a assumir as seguintes características: a) focalização nas técnicas de governação em detrimento das agências e dos programas governamentais; b) os actores sociais e políticos, dado que os seus papéis e acções são interdependentes, organizam-se em redes menos hierárquicas; c) à medida que aquilo que é designado como 'público' está a mudar, passa-se da clivagem público vs. privado para público+privado; d) da regulação directa e controlo passa-se para formas de negociação e de persuasão; e) das competências de gestão para as competências de capacitação.

Estes elementos narrativos podem ser identificados na generalidade dos discursos de reforma da governação em todos os sectores públicos das sociedades ocidentais, embora com particular visibilidade naquelas que, mais ou menos directamente, se inspiram nas diversas versões da NGP.

A lei que define o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior em Portugal (Lei n.º 62/2007 de 10 de Setembro), que, como se disse, se encontra nesta linha de assunções, foi aprovada em Setembro de 2007 e ainda não é possível ajuizar acerca do modo como se irá desenvolver e quais serão as suas consequências para a educação superior no nosso país. Porém, alguns pontos analíticos podem ser adiantados. Nos seus artigos 77, 78 e 79, define que o governo das universidades e dos institutos politécnicos é exercido pelo Conselho Geral, pelo Reitor, no caso das universidades, pelo Presidente no caso dos institutos politécnicos, e pelo Conselho de Gestão. Em ambos os sectores do sistema binário, a lei prevê a existência de órgãos consultivos. No caso das universidades, “os estatutos podem prever a criação de um senado académico constituído por representantes das unidades orgânicas, como órgão de consulta obrigatória do reitor nas matérias definidas nos próprios estatutos” (art.77). O Conselho Geral é constituído por mais de metade de professores e investigadores, por estudantes (15% da totalidade dos membros do Conselho Geral) e por “Personalidades externas de reconhecido mérito, não pertencentes à instituição, com conhecimentos e experiência relevantes para esta” (30% dos membros do Conselho Geral). Quanto ao pessoal não académico, a lei abre apenas a possibilidade da sua representação estatutária (art.81). O reitor ou, no caso dos institutos politécnicos, o presidente, são o 'o órgão superior de governo e de representação externa da respectiva instituição' (art. 85) e são eleitos pelo Conselho Geral (art.86). As competências atribuídas ao Conselho Geral são, de facto, competências de governação das instituições (art. 82) que vão desde a aprovação dos estatutos até à aprovação dos planos estratégicos, passando pela apreciação dos actos do reitor/presidente.

A assunção de que um 'conselho geral' ou um 'conselho de curadores' são instrumentos do governo capazes de induzir melhores desempenhos institucionais do que a governação colegial, surge, simultaneamente, como o diagnóstico do fraco desempenho gestor das instituições de ensino superior e como a panaceia para esse mal.

Sem querer defender a posição daqueles para quem, em absoluto, a única mudança desejável é a da permanência, em termos analíticos, penso que, a breve trecho, o potencial de governação que este modelo encerra perderá crescentemente o centro da discussão política no ensino superior e nas instituições que o constituem em favor da discussão sobre as formas e instrumentos através das quais um melhor desempenho poderá ser alcançado através desses dispositivos. O que parece estar de acordo com as conclusões de Bleiklie e Kogan (2007) que, num trabalho recente, identificaram a tendência estruturante na organização e governação das universidades europeias de criação de poderosas estruturas de gestão funcionando em paralelo com, e mesmo suplantando, as estruturas académicas construídas em torno dos líderes académicos tradicionais. Aqueles investigadores dizem que o processo de tomada de decisão pelos

académicos acaba por ser integrado na linha de administração, surgindo, enquanto actores no processo decisório da organização, como executores da estratégia institucional (*ibid.* 479) e não na sua especificidade de académicos.

Não se trata de defender o bom velho estilo colegial de tomada de decisão. Diz Kogan que a visão romântica do governo académico nunca mostrou como é que se chegava a decisões substanciais e que “[t]rabalho posterior mostrou como as decisões tomadas em sectores difusos da universidade foram regularizados como procedimentos e eventualmente como estruturas, tendo sido assim ligados modelos políticos e organizacionais de tomada de decisão” (1999: 264). O que está em causa é saber como e em que medida o ‘fortalecimento da função gerencial’, como diz Peter Maassen (2003), se imiscui e transforma o próprio conteúdo da educação superior.

5. A mudança no modelo de governação e mudança na educação superior?

Seria ingénuo assumir que a transformação da relação entre governo e governação e a introdução de novas formas de governo do sistema e das instituições de ensino superior não tem consequências para aquilo que constitui a substância dessas instituições, isto é, desenvolver educação superior. A sua identidade funda-se no manuseamento - produção, preservação e distribuição - do conhecimento (Clark, 1983). Historicamente, esta identidade institucional foi construída no âmbito de um paradigma de administração e de gestão (Neave e Van Vught, 1991) fundado na centralidade da acção do Estado/governo e no quadro do que Guy Neave tem chamado a Concordata Humboldtiana⁸ (2008).

Com a transformação dos modos de regulação e com o esgotamento da narrativa humboldtiana, os processos e as estruturas da educação superior estão também a recompor-se. Peter Scott (1995) e Ronald Barnett (1994), entre outros, têm reflectido acerca dos significados e sentidos emergentes neste nível educacional. Efectivamente, a mudança do papel atribuído ao conhecimento nas nossas sociedades e economias parece reflectir-se no estatuto educativo que lhe é atribuído.

O conhecimento, a circulação intensa da informação através das TIC, tem vindo a ser referido como um factor central de produção. Castells (1996) diz que estamos a viver um momento histórico crucial, como o foi a Revolução Industrial do século XVIII, assim como uma importante descontinuidade na estrutura económica e social das nossas sociedades. “A tecnologia de informação” diz Castells, “está para esta revolução como

8 - “A Concordata Humboldtiana assenta no princípio de que a distância entre a Universidade e a sociedade são um meio de assegurar a autonomia académica ou posicional” (Neave, 2008: 8).

as novas fontes de energia para as sucessivas Revoluções Industriais, desde a máquina a vapor até à electricidade e aos combustíveis fósseis e até à energia nuclear [...]” (*ibid*: 31). Mas também sublinha que aquilo que é relevante não é o conhecimento e a informação *per se*, mas antes “a aplicação deste conhecimento e desta informação à geração de conhecimento e aos dispositivos de processamento/comunicação, num feedback de retroacção acumulativo entre a inovação e os usos da inovação” (*ibid.*: 32).

Este discurso acerca do papel do conhecimento tem estado na base de perspectivas políticas que têm vindo a reposicionar o ensino superior no quadro das estratégias políticas aos níveis local, nacional e transnacional. Estas perspectivas veiculam não só mudanças nas prioridades estratégicas das universidades, mas também nas suas formas de governação e de organização⁹.

A Agenda de Lisboa 2000 reflecte esta perspectiva de que o conhecimento é a força motora central do desenvolvimento, de que a Europa se tornará a região mais competitiva e socialmente coesa do mundo. Os documentos da EU desde então estão povoados e estruturados por referências ao conhecimento e às vantagens competitivas que o investimento na sua produção, difusão e aplicação trará aos seus povos e nações. Um relatório de 2003, da Comissão das Comunidades Europeias “The Role of the Universities in the Europe of Knowledge” é disso um bom exemplo.

a sociedade do conhecimento depende para o seu crescimento da produção de conhecimento novo, da sua transmissão através da educação e da formação, da sua disseminação através das tecnologias de informação e comunicação, e da sua utilização através de novos processos industriais e serviços (EC, 2003:1).

E conclui que a UE necessita de

excelência nas suas universidades, para otimizar os processos que estão na base da sociedade do conhecimento e perseguir os objectivos traçados pelo Conselho Europeu de Lisboa de se tornar a economia fundada no conhecimento do mundo, capaz de crescimento económico sustentado, melhor emprego e maior coesão social (*ibid.*).

As transformações organizacionais e de governação veiculadas por esta matriz discursiva diferem e são tematizados diversamente nos diferentes contextos nacio-

9 - Por exemplo, Reichert, com base num projecto sobre o papel da investigação das universidades no desenvolvimento regional, sublinha que, ao mesmo tempo que os membros das universidades apelam ao reconhecimento das especificidades das universidades e à necessidade de garantir o máximo de liberdade e de capacidade de inovação dos investigadores, (...) muitos outros aspectos das condições institucionais, como os interfaces interdisciplinares e estruturas hierárquicas planas, estão também reflectir-se e a ser experimentadas em termos do seu impacto na optimização do seu meio-ambiente” (Reichert, 2006: 19).

nais. Embora não sejam ainda claras ou definitivas as consequências destas transformações sobre a identidade da educação superior, alguns sinais são já reveladores. Mary Henkel (2007), referindo-se ao Reino Unido, diz que a mudança da governação colegial para conceitos, estruturas e métodos de gestão permitiram que as instituições de ensino superior pudessem actuar mais colectiva e estrategicamente e que a sua participação nos mercados pode constituir um desenvolvimento ou uma retracção das instituições para decidirem acerca do perfil do trabalho académico que levam a cabo. Pode mesmo ser que as universidades possam encontrar fontes de financiamento mais diversificadas para apoiar os seus projectos de investigação e os seus cursos e tornar-se assim menos sujeitas ao controlo estatal. Mas

Alternativamente pode significar que num leque de mercados competitivos elas fiquem limitadas aos tipos de contrato que podem fazer, que os seus critérios de decisão se movam do campo académico para o financeiro, e que as suas escolhas sejam voluntárias entre opções que distorcem as suas identidades epistémicas (2007: 10-11).

Diz ainda sobre o caso britânico que as teorias da sociedade e da economia do conhecimento tiveram influência sobre as políticas, sobretudo nas dos trabalhistas, nomeadamente no “reconhecimento da importância de investir em ciência e na infra-estrutura científica no sentido de perseguir a inovação, que ocupou um lugar crescentemente maior nas políticas de ciência desde 1998” (2007: 7).

O reforço deste mandato endereçado ao ensino superior veicula, e é veiculado, pela criação da Área Europeia de Ensino Superior (AEES) e da Área Europeia de Investigação (AEI). À medida que o processo de Bolonha é apropriado pela Comissão Europeia, a AEES tem vindo a ser implementada através de 'soft law' e de 'soft instruments', como os Relatórios de Progresso e Planos de Acção para o Reconhecimento, Relatórios de Stocktaking, O Quadro Europeu de Qualificações (QEQ), etc. (Veiga e Amaral, 2008). Estes dispositivos são importantes para compreender a mudança educacional que está a ser induzida.

O QEQ, por exemplo, pretende criar um quadro de referência de compreensão comum acerca de como descrever a aprendizagem, desde as competências mais básicas até ao nível de doutoramento. Um documento de 2005 da Comissão das Comunidades Europeias, 'Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning', sublinhava que o QEQ tem como objectivo “o desenvolvimento voluntário de soluções baseadas em competências, a nível europeu, proporcionando aos diferentes sectores confrontarem-se com os desafios educacionais e de formação trazidos pela internacionalização do comé-

rcio e da tecnologia' (CEC, 2005: 7). Neste documento, o conceito de competência é definido como incluindo:

- i) competência cognitiva envolvendo o uso da teoria e de conceitos, assim como conhecimento informal tácito alcançado através da experiência; ii) competência funcional (*skills* ou *know-how*), essas coisas que uma pessoa é capaz de fazer quando se está a funcionar numa dada área de trabalho, aprendizagem ou actividade social; iii) competência pessoal envolvendo o conhecimento de como uma pessoa se deve conduzir numa situação específica; e iv) competência ética envolvendo a posse de certos valores pessoais e profissionais (*ibid.*: 11).

A primeira evidência é a mudança do centro organizador da aprendizagem do conhecimento para as competências enquanto capacidade para as mobilizar para actuar técnica e socialmente. Este foco nas competências não é novo, contudo, a sua centralidade reconfigura o papel do conhecimento no processo de formação. Esta centração na capacidade para mobilizar conhecimento e experiências surge agora como central e o processo educativo deve ser levado a cabo e organizado no sentido de se traduzir em 'learning outcomes' (Leney, Gordon e Adam, 2008; Magalhães e Sousa, 2007), em resultados da aprendizagem.

Se as categorias educativas (ensinar, aprender, estudantes, professores, turmas, aulas, etc.) foram historicamente construídas num quadro que atribuía centralidade ao papel formativo atribuído ao conhecimento, a presente reconfiguração deste parece estar a induzir uma importante redefinição da educação, nomeadamente da educação superior no âmbito da criação da AEES, em que o potencial formativo do conhecimento e da informação é redireccionado para o potencial de os mobilizar para a actuação social, em particular no mundo do trabalho.

À medida que as instituições de ensino superior são conceptualizadas como devendo ser relevantes para as mudanças económicas e sociais, a necessidade de desenhar 'resultados de aprendizagem' (Leney, Gordon e Adam, 2008) com base nos mandatos veiculados por *stakeholders* internos e externos cresce em proporção.

Os estudantes, configurados agora como 'aprendentes', são simultaneamente *stakeholders* internos, clientes de serviços educacionais e pessoas em trânsito para o mundo do trabalho. O/a professor/a, à medida em que deixa de ser o centro de circulação do fluxo do conhecimento, está a ser configurado/a como o responsável pela criação de oportunidades de aprendizagem. Os académicos, por outro lado, estão a ser substituídos por especialistas externos como autores dos juízos sobre a qualidade dos processos e estruturas internos. Finalmente, os 'resultados da aprendizagem' (*ibid.*) são aquilo

que os aprendentes devem saber, compreender e ser capazes de fazer no final do processo de aprendizagem, e sendo esses produtos traduzíveis por indicadores, são criadas condições para que a avaliação dos processos educativos passe também para o exterior, para a mão de 'especialistas' em avaliação.

Estas transformações são tão coerentes que parecem remeter para um novo paradigma educacional. Aparentemente, o modelo veiculado pela AEES é um modelo educacional centrado na pessoa do aprendente. Esta centração foi já proposta por muitos educadores e pedagogos (e.g. John Dewey, Paulo Freire, Ivan Illich, entre outros) para lidar com novas formas de cidadania e com as necessidades das sociedades pós-industriais. E, de facto, o paradigma emergente promete bastante: a centração do processo no estudante, o desenvolvimento da sua capacidade e responsabilidade para expressar a sua diferença, o privilégio do trabalho em equipa e da ajuda mútua, aprender fazendo, etc. O risco é que, no actual quadro e contexto políticos, o conhecimento ao ser secundarizado no seu papel formativo a favor de conjuntos de competências, que constituem o conteúdo dos produtos da aprendizagem, estas possam passar - como dinheiro (Bernstein, 1996) - através dos indivíduos sem os transformar (Magalhães e Stoer, 2003).

Este é um dos campos centrais de reflexão e de agência para académicos e pedagogos do campo da educação superior.

Conclusão

Sem pretender traçar linhas fáceis de causalidade entre os novos modos de governo e de governação e a transformação da vida interna das instituições educativas e, em particular, das instituições de ensino superior, é possível dizer que esses modos de regulação articulam a transformação das relações entre o Estado, a sociedade, as instituições e os indivíduos que o mundo ocidental, designadamente a Europa, está a viver.

Argumentei que a mudança de natureza do governo e da governação dos sistemas e das instituições do ensino superior, com a predominância da segunda sobre o primeiro, não nasceu e não é específica deste nível de educação, fazendo antes parte dos processos mais amplos de reajustamento às dimensões desencadeadas pela transnacionalização da economia e dos processos políticos e pela crescente complexidade e imprevisibilidade dos processos sociais, induzidas pela enorme fluidez da economia e pela emergência de novas formas de cidadania (Stoer e Magalhães, 2005).

Não sendo específicas do ensino superior, as perspectivas que analisámos sobre governo e governação têm impactes no ensino superior que é crucial tematizar. À medida que a clivagem público vs. privado se transmuta na complementaridade público+privado e a regulação estatal veicula o fortalecimento de procedimentos gestionários, nomeadamente aqueles que são originários do mundo das empresas, é de esperar que os principais efeitos possam ser identificados ao nível organizacional e ao nível educacional.

Ao nível organizacional, a configuração dos corpos tradicionais das instituições de ensino superior (estudantes, académicos, pessoal administrativo) como *stakeholders* ou como subsistemas organizacionais traduz a transformação das instituições públicas de ensino superior em organizações sociais com os seus subsistemas e respectiva gestão. Como enfatizam Bleiklie e Kogan, a passagem do modelo tradicional de governo das universidades para o modelo de *organização de stakeholders* (2007: 477) faz com que os processos de tomada de decisão passem do colégio da República dos Académicos para o âmbito da gestão estratégica levada a cabo por líderes que têm que responder aos mandatos endereçados à instituição/organização (*ibid.*). A autonomia institucional, enquanto instrumento de governo dos sistemas de ensino superior, tem, neste caso, como pressuposto que, assim, as instituições desenvolvem a capacidade de responder mais eficiente e eficazmente às alterações do meio ambiente organizacional. No primeiro caso, o do modelo colegial, a autonomia institucional articulava directamente a liberdade individual dos académicos para decidir acerca do rumo e objectivos das suas actividades, no segundo caso, a autonomia institucional é a base da colocação estratégica da instituição no sistema de ensino superior nacional e transnacional.

À medida que as instituições de ensino superior são conceptualizadas como relevantes para a mudança social e responsáveis pelo desenvolvimento económico, os processos educativos que nelas têm lugar não deverão ficar incólumes. Quando, no âmbito da criação da AEES, se assume crescentemente como organizador educacional os 'resultados da aprendizagem', traçados com base nas expectativas e necessidades dos diversos *stakeholders* (Leney, Gordon e Adam, 2008) e na centralidade do aprendente, para os analistas das políticas educativas as novas formas de governo e de governação são ao mesmo tempo aquilo que explica e aquilo necessita de ser explicado pela sua análise. Para os actores sociais da academia, mas não só, estas ambiguidades são o próprio campo da sua agência. É necessária investigação sobre os impactes educacionais destas transformações.

Se, como argumentei, na Europa a reconfiguração do governo, da governação e porventura do próprio conceito de educação superior está ligada a uma forte influência

do discurso e das teorias neoliberais, também é verdade que há outros discursos que 'reclamam' alternativas a essa influência (Walker e Nixon, 2004). Na linha de Barnett (2004), penso que é possível reclamar a universidade de uma forma que, sendo alternativa, o é de um modo obrigatoriamente subtil. Diz ele que é possível reclamar a universidade em três dimensões: a da auto-história da universidade, a das suas práticas e a dos seus espaços. Esta reclamação é, porém, lúcida e pró-activa:

[...] o que está aqui a emergir, talvez é um vislumbre de uma 'autêntica universidade'. A autenticidade torna-se possível precisamente quando a autenticidade é ameaçada [...] A conquista da autenticidade também [...] é um conjunto de actos criativos, nos quais novas pedagogias, novas práticas académicas e novas abordagens são custosa e dolosamente desenvolvidas. (2004: 206).

Referências bibliográficas

Amaral, Alberto (org.) (2003) *Avaliação, Revisão e Consolidação de Legislação do Ensino Superior*. Matosinhos: CIPES.

Amaral, Alberto, e Magalhães, António, (2000), "On Markets, Autonomy and Regulation: the Janus Head Revisited", *Higher Education Policy*, 14, 7-20

Amaral, Alberto e Magalhães, António (2007), "Market Competition. Public Good and Institutional Governance: Analyses of Portugal's Experience", *Higher Education Management and Policy*, vol.19, nº1, 63-76.

Archer, M. (1979) *Social Origins of Educational Systems*. Londres: Sage Publications.

Barnett, Ronald (1994) *The Idea of Higher Education*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University.

Barnett, Ronald (2004) "Epilogue - Reclaiming Universities from a Runaway World" in Melanie Walker e Jon Nixon, *Reclaiming Universities from a Runaway World*. . Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University.

Barroso, J. (2003) *A Escola Pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: Asa Editores

Bernstein, Basil (1996) *Pedagogy, Symbolic Control and Identity: Theory, Research, Critique*. Londres: Taylor Francis.

Bleiklie, Ivar e Kogan, Maurice (2007) "Organization and Governance of Universities", *Higher Education Policy*, 20, 4, 477-494.

Buchanan, James (1978) *The Economic of Politics*. Londres: Institute of Economic Affairs.

Brunsson, N. e Sahlin-Andersson, K. (2000). "Constructing organizations: The example of public sector reform", *Organisation Studies*, 21(4): 721-46.

Burchell, Graham, Gordon, Colin e Miller, Peter (orgs.) (1991) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.

Castells, Manuel (1996) *The Rise of Network Society*. Oxford: Blackwell.

Clark, Burton (1983) *The Higher Education System. Academic organization in cross-national perspective*. Los Angeles: University of California Press.

Chubb, J. e Moe T. (1990) *Politics, Markets and America's Schools*. Washington: The Brookings Institution.

Commission of the European Communities (2003) 'The Role of the Universities in the Europe of Knowledge'. Brussels http://www.bologna-bergen2005.no/Docs/02-EU/030205ROLS_UNIS.PDF, acedido a 22 de Novembro de 2008.

Commission of the European Communities (2005) Working Document - Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning. Brussels: CEE

De Boer, Harry, Huisman, Jeroen, Meister-Scheytt, Claudia (2007) "Mysterious guardians and the diminishing state: Supervisors in 'modern' university governance". Paper presented to the 29th Annual EAIR Forum, 26 to 29 August 2007, Innsbruck, Austria.

Dale, Roger (2007) "Repairing the Deficits of Modernity; the emergence of parallel discourses in higher education in Europe" in Debbie Epstein, Rebecca Boden, Rosemary Deem, Fazal Rizvi e Susan Wright (orgs.), *World Yearbook of Education 2008: Geographies of Knowledge, Geometries of Power: Framing the Future of Higher Education*. Londres: Routledge.

Estevão, Carlos A. Vilar (1998) "Políticas de privatização e educação", *Educação, Sociedade & Culturas*, 9, 69-94.

Gallagher, M. (2001) "Modern University Governance - a National Perspective" Paper presented at the *Conference on the Idea of a University: Enterprise or Academy?* The Australia Institute and Manning Clark House. Canberra, 21st July.

Gentili, Pablo (1995) "Adeus à Escola Pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das minorias", in P. Gentili (org.) *Pedagogia da Exclusão*. Petrópolis: Vozes, 228-252.

Giddens, Anthony (1997) *Para Além da Esquerda e da Direita*. Oeiras: Celta Editores.

Gornitzka, Åse, Kyvik, Svein e Stensaker, Björn (2005) "The Implementation Analysis in Higher Education" in Åse Gornitzka, Maurice Kogan an Alberto Amaral (orgs.), *Reform and Change in Higher Education*. Dordrecht: Springer, pp. 35-56.

Hall, P.A. e Taylor, R.C. (1996) "Political Science and the Three New Institutionalisms", *Political Studies*, XLIV, 936-957.

Hanf, K., Hjern, B. e Porter, D. (1978) "Local Networks of Manpower training in the Federal Republik of Germany and Sweden" in K. Hanf e F.W. Scharpf (orgs), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. Londres: Sage Publications, 301-341.

Hayek, F. A. (1976) *The Road to Serfdom*. Londres: Routledge and Kegan Paul.

Held, David (2006) *Models of Democracy*. Cambridge: Polity

Henkel, Mary (2007) 'Changing Conceptions of University Autonomy in the 21st Century Knowledge Economies: the case of Britain', Paper presented at the University of Aveiro, Portugal, on the 18th May 2008.

Kogan, Maurice (1999) "Academic and Administrative Interface" in M. Henkel e B. Little (orgs), *Changing Relationship Between Higher Education and the State*. Londres: Jessica Kingsley, 263-279.

Kogan, Maurice (2005) "The Implementation Game" in in Åse Gornitzka, Maurice Kogan an Alberto Amaral (orgs.), *Reform and Change in Higher Education*. Dordrecht: Springer, pp. 57-65.

Leney, Tom, Gordon, Jean e Adam, Stephen (2008) *The Shift to Learning Outcomes* (Draft). European Centre for the Development of Vocational Training

Maassen, Peter (2003) "Shifts en Governance Arrangements" in Alberto Amaral, V. Lynn Meek e Ingvild M. Larsen (orgs.), *The Higher Education Managerial Revolution?*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 31-53.

Magalhães, António M. (2004) *A Identidade do Ensino Superior: política, conhecimento e educação numa época de transição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Magalhães, António, e Amaral, Alberto, (2000), "Portuguese Higher Education and the Imaginary Friend: the Stakeholders role in Institutional Governance", *European Journal of Education*, vol. 35, 4, 437-446.

Magalhães, António e Amaral, Alberto (2007), "Changing values and Norms in the Concept of Governance in Portuguese Higher Education", *Higher Education Policy*, 20, 315-338.

Magalhães, António M. e Amaral, Alberto (2008) "Mapping Out Discourses on Higher Education Governance" in Jeroen Huisman (org.), *Governance in Higher Education Systems*. Londres: Routledge/Taylor & Francis.

Magalhães, António M., Amaral, Alberto e Tavares, Orlanda (2009) "Equity, access and institutional competition", *Tertiary Education and Management*, vol. 15, 1, 35-48.

Magalhães, António M e Stoer, Stephen R. (2003) "Performance, Citizenship and the Knowledge Society: a new mandate for European education policy", *Globalisation, Societies and Education*, 1, 41-66.

Magalhães, A. M. e Sousa, S. (2007) "The European Higher Education Area and the Transformation of Educational Categories in Higher Education". Comunicação apresentada na SRHE Conference, Brighton, Dezembro, 2007.

Magalhães, António M. e Stoer, Stephen R. (1998) *Orgulhosamente Filhos de Rousseau*. Porto: Profedições.

Meek, Lynn (2003) "Introduction" in Alberto Amaral, V. Lynn Meek e Ingvild M. Larsen (orgs.), *The Higher Education Managerial Revolution?*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, pp. 1-29..

Mónica, Filomena (1998) *Os Filhos de Rousseau*. Lisboa: Relógio d'Água.

Moreira, Vital (2008) "O Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior" in Amaral, A. (org.), *Políticas de Ensino Superior - quatro temas em debate*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Neave, Guy (2007) 'From Guardian to Overseer: Trends in Institutional Autonomy, Governance and Leadership'. Comunicação apresentada na Conferência organizada pelo Conselho Nacional de Educação Estatuto Legal das Instituições de Ensino Superior - Autonomia, Responsabilidade e Governança. Lisboa, Fevereiro, 2007.

Neave, Guy (2008) Institutional Autonomy 2010-2020. CIPES: Working Documento.

Neave, Guy e Van Vught, Frans (1991) *Prometheus Bond: the changing relationship between government and higher education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press.

Nozick, R. (1974) *Anarchy, Sate and Utopia*. Oxford: Blackwell.

Olssen, M., Codd, J. e O'Neill A.-M. (2004) *Education Policy: Globalization, Citizenship & Democracy*. Londres: Sage Publications.

Pechar, Hans (2005) "University Autonomy in Austria", HOFO Working Paper Series: IFF_hofo.05.001.

Peters, Guy (2001) *The Future of Governing*. Lawrence: University Press of Kansas.

Pressman, Jeffrey e de Widalvsky, Aaron (1984) *Implementation*. Berkeley: University of California Press.

Pollitt, Christopher e Bouckaert, Geert (2004) *Public Management Reform: A Comparartive Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Reichert, Sybille (2006) *The Rise of Knowledge Regions: Emerging Opportunities for Universities*. Brussels: EUA.

Robertson, Susan e Dale, Roger (2007) 'Researching Education in a Globalising Era: Beyond Methodological Nationalism, Methodological Statism, Methodological Educationism and Spatial Fetishism', published by the Centre for Globalisation, Education and Societies, University of Bristol, UK at: <http://www.bris.ac.uk/education/people/academicStaff/edslr/publications/15slr/> (acedido a 26 de Dezembro de 2007).

Rosanvallon, Pierre (1992) *La Crise de l'État-providence*. Paris: Seuil

Sabatier, Paul (1991) "Toward Better Theories of the Policy Process", *PS: Political Science and Politics*, 24, 147-156.

Sabatier, Paul (2005) "From Policy Implementaion to Policy Change" in Åse Gornitzka, Maurice Kogan an Alberto Amaral, *Reform and Change in Higher Education*. Dordrecht: Springer, pp. 18-34.

Salamon, Lester M. (2002) "The New Governance and the Tools of Public Action: na Introduction" in Lester M. Salamon (ed.) *The Tools of Government: a Guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Santiago, Rui, Magalhães, António M., e Carvalho, Teresa (2005) *O Surgimento do Managerialismo no Sistema de Ensino Superior Português*. Matosinhos: CIPES.

Santos, Boaventura de Sousa (1995) *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Nova Iorque: Routledge.

Scott, Peter (1995) *The Meanings of Mass Higher Education*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University.

Selznick, Philip (1957) *Leadership in Administration*. Nova Iorque: Harper & Row.

Silva, Tomaz T. da (1996a) "A Nova Direita e as Transformações na Política da Pedagogia e na Pedagogia da Política" in Tomas Tadeu da Silva, *Identidades Terminais*, Petrópolis: Vozes, pp. 99-117.





Silva, Tomaz T. da (1996b) "O Projeto Educacional da Nova Direita e a Retórica da Qualidade Total" in Tomas Tadeu da Silva, *Identidades Terminais*, Petrópolis: Vozes pp. 118-136.

Stoer, S. R. e Magalhães, A. M. (2005) *A Diferença Somos Nós - a gestão da mudança social e as políticas educativas e sociais*. Porto: Ed. Afrontamento.

Veiga, Amélia e Amaral, Alberto (2008). Policy Implementation Tools and European Governance in Amaral, Alberto, Neave, Guy, Maassen, Peter e Musselin, Christine (orgs.), *Bologna, Universities and Bureaucrats*, Dordrecht: Springer (no prelo).

Walker, Melanie, e Nixon, Jon (orgs.) (2004) *Reclaiming Universities from a Runaway World*. Buckingham: The Society for Research into Higher Education & Open University.

Weber, Max, (1946) *From Max Weber: Essays in Sociology* in Wright Mills (orgs) [1958] *From Max Weber: Essays in Sociology*. Nova Iorque: Galaxy Books.



António M. Magalhães

Del elitismo a la internacionalización

Desafíos, recorridos y cambios en las políticas de educación superior en España

Alejandra Montané López, José Beltrán Llavador,
Pablo Camus Galleguillos & M. Carmen Olivé Ferrer

La evolución de las políticas de educación superior en España desde la instauración de la democracia hasta la actualidad responde al interés de modernización de las estructuras y las funciones de la universidad en relación al desarrollo social, económico, histórico y político. En las siguientes páginas pretendemos aproximarnos al escenario de las reformas educativas universitarias en España en ese período. Este proceso de reforma de la educación superior en nuestro país refleja las dinámicas de cambio que se produjeron y producen en nuestra sociedad, que a su vez se fomentan a partir de no pocas tensiones entre tradición y modernidad. Precisamente, la evolución de la universidad española ilustra un proceso de modernización creciente (entendida como concreción empírica de la modernidad) que encuentra su máxima expresión en las actuales reformas, que ya no pueden entenderse exclusivamente en clave interna, sino más bien en clave internacional. Este trabajo, inevitablemente limitado, pretende aportar una revisión a los hechos acontecidos, al tiempo que reflexionar críticamente sobre la actual globalización educativa que opera, en nuestro caso, a través de la adaptación de los estudios universitarios a la convergencia europea. Europa ofrece la posibilidad de compartir y movilizar conocimiento -es decir abre posibilidades- pero, por otra parte, es plausible dudar de la bondad del modelo neoliberal adoptado para llevar a cabo este objetivo. Si bien este proceso es internacional, nuestra mirada local gira en torno a la falta de consenso social, a la alternancia política así como a ciertas características endémicas de nuestro sistema universitario que se ponen en evidencia en este proceso de internacionalización.

I - Contextos y antecedentes del cambio

Las universidades de todo el mundo han sido objeto de transformaciones profundas a partir de las dos últimas décadas del siglo XX. Tanto las instituciones de educación

superior como la naturaleza del trabajo que en ellas se realiza han sufrido cambios que no tienen precedente en la historia de las universidades (Slaughter y Leslie, 1997).

Más allá del carácter universal que la institución universitaria ha presentado desde sus orígenes (King, 2004), los Estados-nación consagraron su misión a la formación de las personas de un modo muy determinado por sus políticas internas, sus valores y su concepto de ciudadano. Se puede afirmar que hasta la década de los 90 del pasado siglo destacaba el aislamiento de las instituciones universitarias basado en los marcos legislativos nacionales y los diversos modelos universitarios. Haug (2008:287) describe los diversos modelos existentes en Europa: en la parte occidental prevalecían el modelo *humboldtiano*¹ (en Alemania, Escandinavia o Italia), el *anglosajón*² (en el Reino Unido e Irlanda) y el *napoleónico*³ (en partes del sistema francés pero también en España). En la parte oriental dominaban el modelo soviético (con un fuerte grado de similitud y de integración entre los países bajo el poder soviético) y el modelo yugoslavo (que se caracterizaba por la debilidad de la entidad universitaria y la prevalencia de las facultades, que eran los interlocutores directos del poder político).

El papel social de la universidad, del profesorado y de la investigación ha cambiado a nivel mundial de una manera drástica en relación a la concepción propia del valor social y económico del conocimiento. El conocimiento, actualmente, ha de ser útil y debe poseer la capacidad de retorno a la sociedad. Este retorno está caracterizado por su obligación de ser económicamente rentable. La concepción sobre este cambio es tan radical que posiblemente aún no seamos capaces de asimilar todas sus dimensiones - las cosas dejan de verse cuando son o demasiado pequeñas o demasiado grandes- pero puede ayudar situarnos con nuestra imaginación en otro momento histórico. Proponemos, por ejemplo, imaginarnos que estamos en 1930 en Princeton, en el Instituto de Estudios Avanzados, compartiendo algunos momentos con dos de los científicos más importantes del siglo XX: Gödel, el lógico-matemático conocido por todos nosotros como el descubridor del teorema de la Incompletitud, y Einstein, el descubridor de la Teoría de la Relatividad. El propósito de este instituto fue potenciar lo que llamaron “el conocimiento inútil” al crear “un santuario para los pensadores más puros, erigir la proverbial torre de marfil con sólidos ladrillos rojos (...) En ese lugar, los

1 - “El modelo *humboldtiano* se organizó mediante instituciones públicas, con profesores funcionarios y con el conocimiento científico como meta de la universidad. En ella, el objetivo era formar personas con amplios conocimientos, no necesariamente relacionadas con las demandas de la sociedad o del mercado laboral.” (Ginés Mora, 2004:14).

2 - “El modelo anglosajón, al contrario de los dos anteriores, no convirtió en estatales a las universidades, manteniendo el estatuto de instituciones privadas que todas las universidades europeas tenían hasta principios del siglo XIX. En las universidades británicas, cuyo modelo se extendió a las norteamericanas, el objetivo central fue la formación de los individuos, con la hipótesis de que personas bien formadas en un sentido amplio serían capaces de servir adecuadamente las necesidades de las nuevas empresas o las del propio Estado.” (Ginés Mora, 2004:15).

3 - “El modelo francés, también llamado napoleónico, tuvo por objetivo formar a los profesionales que necesitaba el Estado-nación burocrático recién organizado por la Francia napoleónica. Las universidades se convirtieron en parte de la administración del Estado para formar a los profesionales que ese mismo Estado necesitaba”. (Ginés Mora, 2004:15).

miembros del cuerpo docente serían tratados como los príncipes de la *Reine Vernunft* -la razón pura- que realmente eran. Se les concedería una generosa remuneración (tanta que algunos bautizaron la institución como “Instituto de Salarios avanzados”), así como el inestimable privilegio de disponer de todo el tiempo del mundo para pensar.” (Goldstein, 2005:15). Después del acto imaginativo -que hemos de destacar, se producía en plena II Guerra Mundial, es decir, en un contexto de crisis- cabe discernir si sus investigaciones -nos referimos efectivamente a Einstein y Gödel- tuvieron o no un impacto social, económico o político, al tiempo que podríamos entrever la función social del conocimiento, en cada época, sólo comparándolo con el momento actual.

Dice Barnett (2002:31) que actualmente “las fronteras entre la universidad y el mundo no sólo son porosas, sino que se han desmoronado por completo” la apertura de la universidad a la sociedad y, más concretamente, la vinculación de ésta con los sectores económicos (Puelles, 1991) ha modificado esencialmente su función y naturaleza. Sería un tremendo debate entrar a analizar qué o quién determina qué es el conocimiento útil o inútil, pero sobre este debate se construye, al fin y al cabo, toda la política universitaria. Actualmente el conocimiento es validado por agentes económicos, que lo analizan, cuantifican y normalizan a través de discursos sobre el mercado y la educación a través de criterios de determinados evaluación. Así, una concepción del conocimiento instrumentalizada por lo económico que deslocaliza la importancia del saber priorizando la producción, no deja de ser lo suficientemente reciente como para dejar de cuestionar el papel de la universidad en el mundo. En este sentido, diversos autores hablan de crisis de identidad. Ya José Medina Echavarría identifica la “crisis de la idea clásica de universidad” (1967:190) y al reflexionar sobre la universidad ante el desarrollo económico advertía que “esta presión de las circunstancias económicas externas a la vida universitaria alcanza su expresión más aguda en todas las fórmulas al uso que disponen de la enseñanza superior como una función del desarrollo económico.”(*op. cit*: 187).

Hoy, ante la desconfiguración del papel global del Estado, la borrosidad de las instituciones globales, la disolución de puntos de referencia a la luz de una reforma global de la función y misión de la educación superior, dificulta un posicionamiento crítico, que como dice Santos, se balancea entre un plano ontológico (interpretación de la crisis) y un plano epistemológico (crisis de la interpretación).

En el contexto actual de unificación europea, España está viviendo uno de los cambios más profundos y radicales de su historia universitaria. Estos cambios están produciendo nuevas narrativas e identidades. El análisis legislativo descubre que a pesar de que en los preámbulos de las diversas leyes siempre se apela al sentido universal de la universidad y al sentido humanista del profesorado -llamado a impulsar el pensamiento y la transformación social- estos hechos se concretan en funciones, evaluaciones y en este contexto emerge un sujeto docente altamente burocratizado y presionado.

Al tiempo que la profesionalización de la gestión de las universidades crea un poder administrativo al que se adaptan todos los demás, de manera que tanto el sujeto docente como el discente se acaban ajustando a sus exigencias. Emerge el sujeto “administrado” o “gerencial” que se concreta en los diferentes procesos, protocolos y programas mediante aplicaciones informáticas y formularios, donde siempre hay que consultar criterios de evaluación, y contar horas o créditos.

En el marco de la política universitaria, según King (2004), se va imponiendo el llamado “capitalismo académico” en la medida que se incrementan las relaciones entre mercado, producción y distribución del conocimiento académico.

II- Configuración y génesis del sistema de educación superior español

1. El camino a la democratización de La Ley General de Educación (LGE-1970) a la Ley Orgánica de Reforma Universitaria (LRU-1983)

En la universidad española persistió el modelo eclesiástico medieval no sólo hasta las reformas liberales del siglo XIX sino hasta bien entrado el siglo XX, debido, según algunos autores, a la ruptura que supuso para su desarrollo la Guerra Civil Española (1936-39) y su posterior periodo de dictadura que finalizó en 1975. La influencia de la iglesia junto a la consolidación del modelo napoleónico -propio de la universidad española hasta pasada la década de los 80- estaba caracterizada por la centralización y el utilitarismo de la enseñanza superior. Elementos que se habían consolidado con la Ley Moyano de 1857 y que perduraron en forma de monopolio estatal de la educación superior: centralismo y uniformismo a través de los planes de estudio diseñados por el Estado; consideración de funcionarios del Estado para el profesorado; un sistema binario en la educación superior con la separación de la Universidad y las Escuelas Técnicas y una orientación hacia el utilitarismo profesional elitista de la universidad que Souvirón (1989) configura un punto de partida para el estudio del desarrollo de la universidad altamente elitista, centralizada y oscura.

Si bien la Ley General de Educación de 1970, aparecida en el franquismo tardío, y coincidiendo con reformas educativas en diversos países de Europa⁴ determinaba algunos aspectos relacionados con la Educación Superior en el marco de una modernización global de la educación en España, no fue una ley para la universidad pero evidenció la necesidad de democratización, modernización y desarrollo integral.

4 - Entre 1970 y 1975 se produce un movimiento a nivel europeo de reestructuración de los sistemas universitarios. Los múltiples movimientos estudiantiles en Europa aceleran los procesos de reestructuración de la universidad: Ley Francesa de Orientación (1968), Ley holandesa de Reforma de la Universidad (1970), la Hochschulrahmengesetz alemana (1976), Ley General de Educación española (1970).

En el ámbito social y político, la Constitución Española de 1978⁵ supuso un punto de inflexión en los cambios profundos que afectaron al sistema educativo que, en el ámbito universitario, se concretaron en la llamada LRU de 1983. El tema universitario era tan sangrante en esos momentos que la reclamación de autonomía para la universidad se convirtió en el *leit motiv* de muchas de las movilizaciones sociales de la época y los poderes políticos consideraron urgente su reestructuración, tanto que, paradójicamente, se llevó a cabo antes que la reestructuración general del sistema educativo (LOGSE-1990) (Hernández y Beltrán, 2008). La universidad española se debatía así entre la esencia de un modelo anclado tradicionalmente que la orientaba a la preparación de élites profesionales antes que a una universidad científica -por lo que su función como creadora de ciencia y cultura ha sufrido históricamente un cierto atraso- y una necesaria modernización.

Cabe destacar que en esta época España había iniciado la aproximación a Europa⁶ negada durante los años del franquismo entrando, en la década de los 80, en un período de profundos cambios y destacables logros en su recién inaugurado proceso de democratización que se concretó en la Constitución de 1978 y en las consiguientes reformas que se desprenden que supusieron el inicio de la europeización de España.

Las elecciones de 1982, ganadas por una amplia mayoría por Partido Socialista Obrero Español (PSOE), respondían a una transición que, hasta el momento, contaba con excesivo peso del régimen anterior. En este contexto se diseñó Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria. (LRU) que pretendía la reforma profunda del sistema de educación superior español. Este proceso no estuvo exento de controversia ya que como dice Sotelo (1982:193) “conservando residuos medievales -especialmente didácticos- sin que haya cuajado la burguesía, estamos pasando a la universidad de masas, por lo que la fusión de elementos tan heterogéneos es explosiva”.

La LRU aprobada durante el mandato del Partido Socialista se puede considerar una ley de transición ideológica y como punto de partida de las grandes transformaciones

5 - Son de destacar dos principios constitucionales que habrán de tener particular incidencia en la organización universitaria española. Por un lado, el principio de autonomía de las Universidades consagrado en su artículo 27.10, que rompía de plano con el tradicional régimen jurídico administrativo marcadamente centralista hasta entonces imperante. Por otro, la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, contenido en su artículo 149.1.30.

6 - El 1962, con el dictador gobernando España, se inició un acercamiento a la Comunidad Europea que no fue aceptado debido, justamente, al régimen político, aún así en 1970 se firmó un tratado comercial que producía rebajas arancelarias y que sería una primera aproximación. Pero Europa le reclamaba a España no sólo un régimen democrático sino también que su orientación europeísta se concretara. Tras la muerte del dictador en 1975, España ratifica el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1977), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y, finalmente, suscribe la Carta Social Europea. La negociación, a partir de 1979 duró seis años y finalmente el 12 de junio de 1985 se firmó en Madrid el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas. Finalmente el 1 de enero de 1986, junto a Portugal, se constituía como miembro de pleno derecho.

de la educación superior constituye un “intento de reforma de nuestra Universidad y nuestra enseñanza superior bajo la clave del equilibrio histórico” (Souvirón, 1988:116). Este mismo autor la califica como una ley ecléctica ya que responde a la búsqueda de equilibrio entre los poderes públicos y la tensión entre la estructura tradicional de corte napoleónico de la universidad española, la marca anglosajona de los responsables del proyecto de ley y el germanismo universitario basado en la libertad de las ciencias⁷. (Souvirón, 1988)

La LRU (1983) fue una ley nacida de consenso que recogió el tradicional sustrato ilustrado y liberal más que una concepción socialista. Esta ley considera a la Universidad como un servicio público y al mismo tiempo reconoce, por primera vez en España, a las universidades privadas.

Se debe tener presente que el signo político del cambio hasta la situación actual ha estado delimitado por la alternancia política, es decir que los últimos años de reformas universitarias están marcadas por el poder político: desde 1982 a 1996 bajo el mandato socialista (Partido Socialista: PSOE) y del 1996 al 2001 bajo el mandato conservador (Partido Popular: PP) considerándose un período de contrarreformas y del 2004 al 2008 de nuevo con el Partido Socialista. Esta alternancia, junto a una falta histórica de consenso social en temas educativos, es una constante en nuestro desarrollo, solo roto en los momentos de transición (Constitución de 1987 y algunas de las reformas posteriores).

La primera fase de la reforma de 1983, completada con el Real Decreto de 898/1985 de 30 de abril, sin pretender ser exhaustivos, se concretó en: la transferencia de las competencias en materia de educación superior a las Comunidades Autónomas; la puesta en marcha del Consejo de Universidades⁸ como órgano supremo de coordinación y planificación de la universidad en territorio español; la renovación de los planes de estudio (1987) y la introducción en 1995 del primer Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades.

Es importante destacar que la LRU tuvo incondicionales y retractores dentro de la institución universitaria ya que afectaba directamente al régimen del profesorado, que fue básicamente de carácter funcionarial, al incentivar la función docente-investigadora y dinamizar su movilidad asentando los criterios sobre las incompatibilidades⁹ del profesorado y determinando jubilaciones forzosas.

7 - Es evidente la intención de un giro del modelo napoleónico francés estructurado por Facultades a otro descentralizado y organizado al estilo sajón por Departamentos

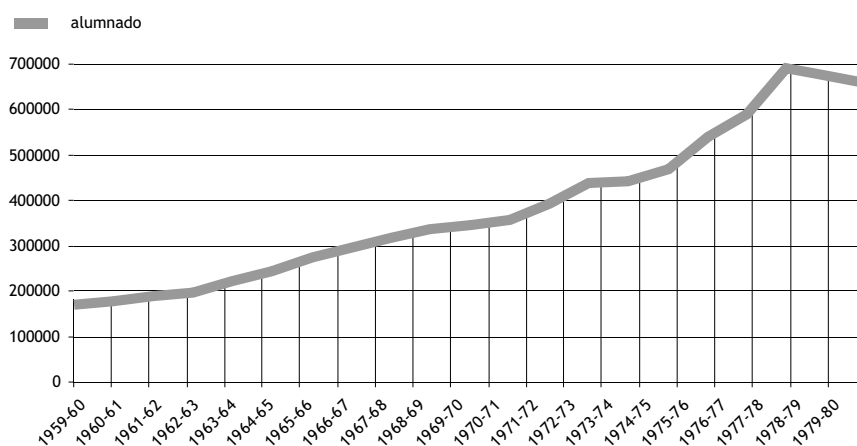
8 - Integrado por Rectores y representantes de las Comunidades Autónomas.

9 - Entre las recomendaciones de la OCDE (1986): “En aras de una enseñanza de mayor calidad (...) se debería fomentar la movilidad profesional dentro de la administración, la industria, el comercio y la relación y la cooperación universitarias deberían estimularse con más flexibilidad que ahora. Se deberían reorganizar las obligaciones docentes del personal para permitir relaciones con instituciones científicas o la industria.” (CIDE: 1986).

2- El proceso de apertura y masificación de la Educación Superior

El crecimiento del sistema universitario español fue considerable, especialmente a partir de los 90¹⁰ produciéndose el fenómeno de la masificación. La universidad española inició su proceso de apertura y masificación, pasó de 170.000 estudiantes en 1960 a 700.000 estudiantes en los 80 (ver gráfico n° 1).

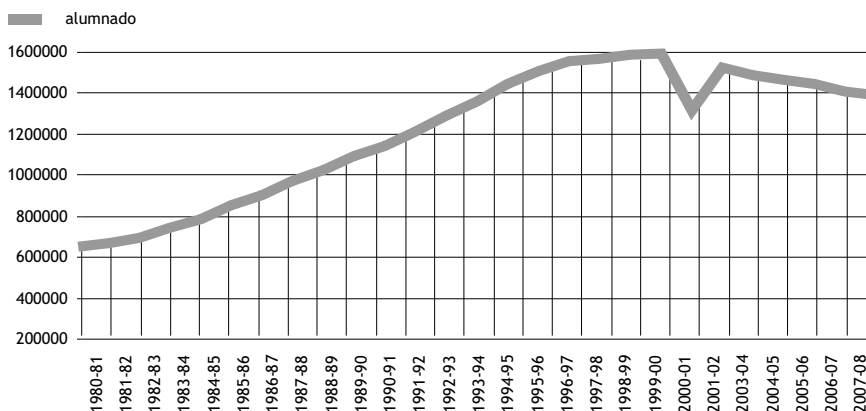
Gráfico 1: Alumnado universitario en España 1959-1980



Fuentes: Datos obtenidos del Informe Universidad 2000 Bricall y del Ministerio de Ciencia e Innovación.

En dos décadas la población se ha duplicado, tocando techo recientemente e iniciando un ligero declive que en parte se puede ver frenado debido al flujo de población inmigrante

Gráfico 2: Alumnado universitario en España 1980-2008



Fuentes: Datos obtenidos del Informe Universidad 2000 Bricall y del Ministerio de Ciencia e Innovación

10 - La expansión de la enseñanza obligatoria fue el fenómeno principal de los 70 y 80. En los últimos años el cambio principal se ha producido en el contexto universitario (Pérez y Serrano, 1998).

Como manifiesta Egido (2006) este crecimiento sitúa a España como uno de los países que más ha extendido su población universitaria en menor tiempo, aspecto en el que es superado únicamente por Corea del Sur. En el momento actual, España ocupa el séptimo puesto entre los países de la OCDE en cuanto a porcentaje de personas que obtienen un título universitario.

Diversos factores alimentan el proceso de cambio y masificación: a partir de los años 80 el cambio de régimen, el cambio demográfico, la expansión tecnológica y sobre todo, el cambio y modernización en los modelos de producción iniciaron una expansión económica y una integración de España en Europa. Aunque un factor a todas luces relevante fue la incorporación de la mujer al mundo laboral y universitario (Ver gráfico nº3) y la apertura de la universidad a la sociedad y, más concretamente, la vinculación de ésta con los sectores económicos (Puelles, 1991).

Así, pasamos a detallar brevemente las dimensiones contextuales más influyentes para el desarrollo de la educación superior en nuestro país:

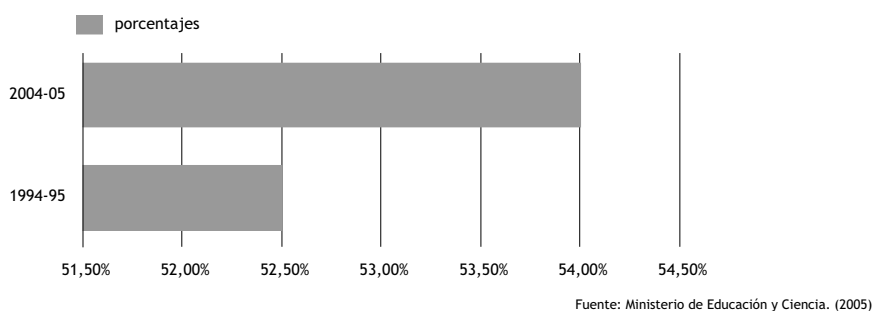
1. Factores demográficos: Durante los años 50 y 60 se dio un “baby-boom” que determinó el posterior crecimiento de la demanda universitaria (Ginés Mora, 1991). Esta tendencia se invierte en los años 70 con un importante descenso de la natalidad con lo que la demanda de educación superior puede descender un 1,7% (Turrión y Velázquez, 2000).

2. Factores económicos: España pasó de ser un país agrícola a un país industrializado a partir del Plan de Estabilización Económica de 1959. El crecimiento económico generó un aumento del nivel de vida y el establecimiento de una clase media (Sánchez Ferrer, 1996). Otro momento álgido fue la integración de España en Europa (1986). En este sentido existe una relación entre el incremento de la demanda de educación y el nivel de renta (Moreno Becerra, 1999). Otra cuestión emergente es el desempleo que se produjo tras la desaceleración mundial por la crisis del petróleo que situó en el 22% el desempleo en España en 1994. Esta cifra duplicaba la tasa media de desempleo de los países de la Unión Europea (11%) y se encontraba a una gran distancia de las tasas de paro de otros países desarrollados, como Estados Unidos (5,4%) y Japón (3,4%) (OCDE). Este hecho se está repitiendo con la actual crisis financiera mundial ya que España está llegando de nuevo a elevados índices de paro. En relación a la educación universitaria Tiana (1998) manifiesta que ante dificultad para obtener un empleo, los jóvenes pueden reaccionar incrementando su nivel de cualificación, con objeto de aumentar sus posibilidades personales de conseguir un puesto de trabajo y decidirían continuar sus estudios a falta de otra ocupación. Por otra parte Micklewrigth et al. (1989) manifiestan que el incremento del desempleo puede ejercer un efecto disuasorio

sobre la demanda de educación. En relación con el análisis de la influencia del desempleo sobre la escolarización en los niveles postobligatorios de enseñanza, se han realizado en nuestro país diversos estudios empíricos cuyos resultados muestran ciertas diferencias. De esta forma, mientras que algunos trabajos no encuentran relación entre ambas variables (González Y Dávila, 1998), otras investigaciones corroboran la relación positiva entre el aumento de la tasa de desempleo y el incremento de la demanda de escolarización postobligatoria.

3. Factores sociales: la universalización de la educación básica y obligatoria hasta los 16 años y la incorporación de la mujer a la universidad. Es impensable el desarrollo de la universidad en los últimos años sin la presencia de las mujeres. Debemos considerar que las mujeres no pudieron matricularse libremente (sin pedir permiso) hasta 1910 (Guil, 2006), por lo tanto hasta la segunda parte del siglo XX su presencia no fue considerable.

Gráfico 3: Porcentaje matriculación de mujeres en la universidad: 1994 y 2004



Si resalta la presencia femenina en el total de los matriculados universitarios (54% en 2005), como hemos visto en el cuadro anterior, adquiere mayor relieve la proporción que representa entre los graduados españoles - es decir, aquellos que finalizan sus estudios- y que se sitúa, según la misma fuente, en el 58,8% en el 2005. Esta información sugiere que las mujeres finalizan con éxito los estudios universitarios en mayor proporción que los varones, resultado un dato común en la mayor parte de los países desarrollados (OCDE, 2005).

Con el inicio del nuevo siglo se considera agotado el marco social en el que había nacido al LRU. El estudio llevado a cabo por Angoita y Rahona (2007) sobre la evolución de la demanda universitaria en España permite detectar algunas de las principales tendencias del sistema universitario español durante el período comprendido entre los años 1990 y 2005. En primer lugar, tras un período de permanente expansión del número

de estudiantes universitarios que se prolongó hasta finales del siglo XX, en la actualidad, la universidad española se enfrenta a una etapa caracterizada por la reducción del número de alumnos. Además, debe tenerse en cuenta que, desde 1990, se han creado en España 34 Universidades, de las cuales 16 son de titularidad pública y 18 de titularidad privada, con lo que el número total de Universidades en España asciende a 71 (ver enseñanza reglada gráfico nº 4).

Gráfico 4: Modalidad y número de instituciones según titularidad. Curso Académico 2006-2007

Modalidad	Públicas	Privadas	Total
A. Enseñanzas Universitarias Regladas	48	23	71
A.1. Presenciales	47	22	69
A.2. No Presenciales	1	1	2
B. Enseñanza Universitaria no reglada	2	0	2
C. Enseñanzas universitarias	50	23	73

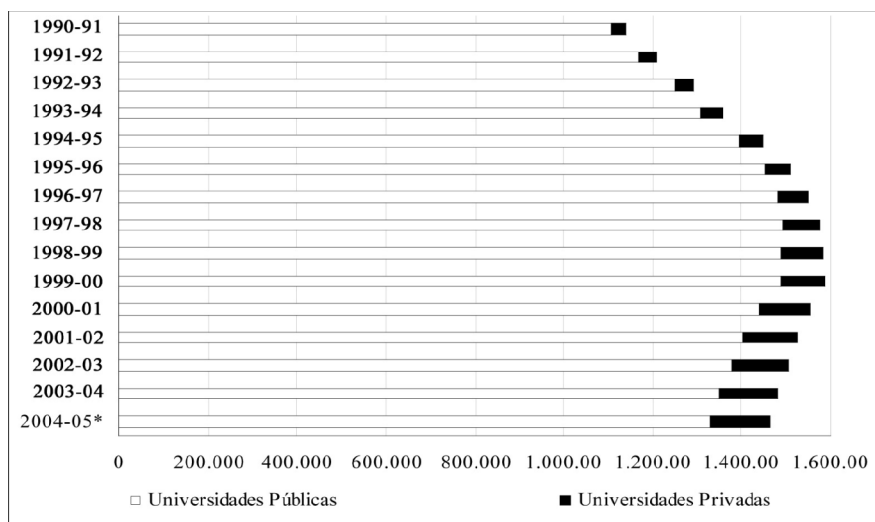
Fuente: La universidad Española en cifras, 2008. CRUE

El crecimiento del número de alumnos matriculados en Universidades privadas se aprecia en términos absolutos, y de manera destacada, en términos relativos. Aunque la inmensa mayoría de los alumnos de nuestro país realiza sus estudios en universidades de titularidad pública (90,8% en el curso 2004-05), el porcentaje que representan los alumnos matriculados en universidades privadas con respecto al total de estudiantes se ha incrementado del 3,1% en el año 1990 al 9,2% 15 años después. Los datos correspondientes a la previsión del curso 2005-06 corroboran esta tendencia. (Angoita y Rahola , 2007: 254)

El número total de profesores universitarios en el curso 2006-2007 era de 102.3000, de los cuales el 91% se hallaba en las universidades públicas, y de éstos el 54,7% eran funcionarios. De los profesores universitarios funcionarios el 33,7% eran mujeres. La gran desproporción de integración de la mujer se daba en la categoría de Catedrática de Universidad, que representaba el 14,3%, siendo del 36,6% en la categoría de Titulares de Universidad.

Respecto al indicador de la inversión del Estado español en la educación superior en relación con el PIB es en el año 2006 de 0,9%, inferior a la media de la UE que estaba en 1,30%. Los países que más invierten son Suecia con el 1,9% y Noruega con 2,3%. Semejante proporción se produce cuando se analiza la aportación según el PIB a becas y ayudas a los estudiantes universitarios. España dedica un 0,08%, mientras que la media

Gráfico n.5. : Número de matriculados según la titularidad de la Universidad (1990-2005)



Fuente: elaboración propia a partir de Consejo de Coordinación Universitaria (varios años) (AngoitaRahola , 2007)

de la OCDE es del 0,25. En este punto Alemania destaca con un 0,22%. El aumento sustancial en este campo es imprescindible si se pretende que estudiantes, profesores y PAS (personal de Administración y servicios) puedan realizar estancias suficientes en otras universidades europeas para lograr los objetivos previstos en materia de movilidad. La necesaria inversión en educación superior, así como la gestión eficiente que se haga de la misma, son piezas clave del éxito de los resultados que obtenga la universidad española en su integración en el EEES (Espacio Europeo de Educación Superior), (MEC, 2008).

3. La internacionalización de la universidad. Ley de Ordenación Universitaria (LOU, 2001/2007).

La celeridad de los cambios sociales y económicos, así como la dimensión europea de la educación, pusieron de manifiesto la obsolescencia de la LRU (1983) a los 30 años de su elaboración. El papel fundamental de la universidad requería, pues, de nuevos cambios. Asimismo, el proceso de globalización plantea nuevos retos a la universidad que, como dice King (2004:46) retoma su carácter internacional o universal pero con un claro corte empresarial. La universidad inicia un cierto proceso de privatización al considerar que sus productos son comercializables y al considerar que se debe competir por la atracción de estudiantes.

En España, tras la victoria del Partido Popular (1996) y tras unos años de inmovilismo (Michavila, 2008), se aprobó la Ley Orgánica de Universidades (LOU, 2001). Entre otras cosas, la LOU (2001) creó la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación (ANECA) a la que se le otorgó varios objetivos: la acreditación de títulos, certificación de servicios, certificación del profesorado y el seguimiento del II Plan de Calidad de las Universidades Españolas. La ley de 2001 tuvo respuesta de toda la sociedad civil, cuando ya con un gobierno del Partido Socialista (2006), se inició su modificación. La perspectiva fue más amplia, aunque se consiguen mejoras, no las esperadas; referente al profesorado es conveniente citar que se suprime el sistema de habilitación nacional sustituyéndose por un sistema de acreditación nacional, que se observa como un procedimiento de garantía de calidad, público, abierto y sin vinculación a convocatorias ni límites de acreditaciones, esta situación es valorada positivamente por la CRUE (Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas).

La internacionalización de la educación superior se produce en nuestro contexto con la construcción de la Unión Europea y se estructura en todos los ámbitos de la política, tanto económica como social. El tratado de Lisboa¹¹ de 2007 proporciona un nuevo marco jurídico y aporta los instrumentos necesarios para hacer frente a los retos del futuro y dar respuesta a las exigencias de la ciudadanía. Así se describe, como puntos importantes: una Europa más democrática y transparente, más eficaz, de derechos y valores, libertad, solidaridad y seguridad, un actor en la escena global. En esta construcción global de Europa la educación tiene un papel importante. Referente a la superior universitaria pretende elaborar un modelo que sea comprensible en todos los estados de la Unión, a la vez que pueda ser competitiva a nivel global. Es en este sentido que se habla de Convergencia Europea, haciendo referencia al proceso de armonización de las diferentes enseñanzas superiores que se dan en los países que conforman la UE. Así, en 2007 se aprueba la Ley de modificación de la Ley Orgánica de universidades y el Real Decreto de ordenación universitaria mediante las cuales se está llevando a cabo la reforma actual.

Pero, en ningún caso, los cambios en la universidad, una vez iniciado el siglo XXI, pueden pensarse solamente desde una perspectiva local ya que estamos inmersos en una reforma europea y globalizada de la educación superior.

4. La precarización de la carrera docente/investigadora

Uno de los aspectos generalmente destacables de las reformas universitarias se centra en las funciones, obligaciones y derechos, sistemas de promoción y relación del profesorado universitario con la institución universitaria. Este hecho está ampliamente justificado ya que el profesorado constituye una de las piedras angulares del sistema.

Posiblemente uno de los cambios que más ha impactado en el profesorado universitario en los últimos años es la aparición de dos posibles vías: profesorado funcionario de Estado y profesorado contratado.

Según el Ministerio de Ciencia e Innovación (2008) el Personal Docente e Investigador en el curso 2006-07 era de 102.300 personas, (apenas un 1% más que el curso anterior) de ellos 93.372 ejercían sus funciones en universidades públicas y 8.928 en privadas o de la Iglesia. Del total de PDI de las universidades públicas 51.125 son funcionarios y 42.247 contratados.

El 36,1% del PDI son mujeres, el 35,5% en universidades públicas y el 41,5% en privadas. El porcentaje de mujeres entre los funcionarios es del 33,7%, siendo su presencia menor entre los Catedráticos Universitarios (14,3%) y mayor entre los Titulares de Escuela Universitaria (41,4%). Repartidos conforme cuadro 6.

Cuadro nº 6: Profesorado de los Cuerpos Docentes Universitarios. Curso 2006-07.

	Total	% de mujeres
TODAS LAS UNIVERSIDADES	102.300	36,1%
Universidades Públicas	93.372	35,5%
Funcionarios	51.125	33,7%
Catedráticos de Universidad	8.659	14,3%
Titulares de Universidad	28.069	36,6%
Catedráticos de Escuela Universitaria	2.348	33,0%
Titulares de Escuela Universitaria	11.839	41,4%
Otros	210	23,3%
Contratados	42.247	37,7%
Universidades Privadas y de la Iglesia	8.928	41,5%

Fuente: Ministerio Ciencia e Innovación

La aparición de la vía de contratación junto a los sistemas de evaluación de la calidad docente e investigadora, basada en la producción, mediante agencias de acreditación ha significado profundas modificaciones. Esta nueva vía de doble contratación junto a los sistemas de acreditación de la calidad marcadamente científicas están provocando una devaluación de la importancia de la docencia ante la supremacía evaluativa de la investigación y una creciente precarización laboral en el colectivo de profesorado contratado.

La LRU (1983) otorgaba un gran poder a los departamentos universitarios para la promoción del profesorado a través del nombramiento de parte de los miembros que

constituían los tribunales que evaluaban al profesorado y, también, en la definición del perfil de la plaza. Estos hechos fueron aumentando la endogamia existente en los centros universitarios de una manera alarmante.

Con la LOU (2001 y 2007) se busca una garantía de neutralidad y calidad en el proceso de selección del profesorado -para acabar con los problemas de endogamia del período anterior- a través de un proceso de habilitación nacional y la posibilidad de dos carreras académicas diferentes en la universidad, como hemos comentado: por una parte el acceso a la función pública tras la correspondiente habilitación nacional y por la otra una carrera que puede conducir a una contratación laboral temporal o indefinida similar a cualquier empresa de cualquier sector de actividad. Si bien de modo general la ley marca que el máximo de profesorado contratado vía laboral debe ser del 40%, también es cierto que la vigilancia en este tema es muy reducida por lo que se está llegando a un estado de *precariedad laboral* en las instituciones universitarias. No tanto por los contratos que se prevén indefinidos sino por las contrataciones temporales que provocan un alargamiento de la carrera docente en una situación laboral precaria.

Si bien se defiende que estas figuras mejoran la eficiencia y calidad de la docencia y la investigación en las universidades, es evidente que este modelo es el propio de un mercado competitivo, basado en la libre contratación, donde las universidades tendrían una función de competencia mutua.

En cualquier caso, quien rige estas figuras docentes e investigadoras son las agencias de calidad estatales o autonómicas que tienen el encargo de acreditar y evaluar al profesorado otorgando, o no, las acreditaciones necesarias para el desarrollo de la carrera académica. Posteriormente las universidades, con su política particular, incorporan, o no, al profesorado acreditado, en sus plantillas.

5. La remuneración del profesorado.

A partir de los años 90 y, muy especialmente, con la aprobación de lo LOU (2001) se potencia una remuneración del profesorado que venga incentivada por la producción y la excelencia y ésta se mide con los indicadores de productividad específicos: formación permanente, producción científica, dirección de tesis doctorales y movilidad internacional del profesorado.

Los indicadores internacionales, según la OCDE, demuestran que en los años 90 España remuneraba a su profesorado por debajo de la media de la OCDE. Según San Segundo (2005) la retribución del profesorado actualmente presenta diversos problemas:

- 1 - Gran distancia entre los sueldos del profesorado y los salarios del mercado.

2 - Deficiencia de incentivos individuales (sexenios docentes, por ejemplo) ya que tienen poca incidencia al representar un 10% del salario anual.

3 - Carencia de incentivos grupales que elevarían la producción docente e investigadora.

Si bien la LRU (1983) reforzaba la competencia exclusiva en remuneración del profesorado funcionario, con la LOU tiene gran influencia la evaluación de la actividad y la productividad dependiendo de ello la promoción y la remuneración.

Mc Pherson y Winston (1983), citado por San Segundo (2005), ponen énfasis en otros rasgos que distinguen a las universidades de la mayoría de las empresas, en su relación con los profesores. El profesorado se caracteriza por estar altamente cualificado en una ocupación muy especializada. Así, paradójicamente, las universidades han optado por definir carreras laborales que se basan de unos períodos amplios de prueba -varios años con contratos temporales- con una gran presión evaluativa y acreditativa.

El esquema retributivo que se sigue va expresamente relacionado con la producción científica en mayor grado que con la docencia.

En los últimos años ha cobrado protagonismo el diseño de políticas de remuneración del profesorado que incentivan la excelencia, la dedicación y la formación permanente. Una política de remuneración basada en incentivos a la producción debe resolver en primer lugar, los problemas de evaluación de la producción. Estos problemas revisten un interés especial en el caso del profesorado universitario que, además, puede estar largos años en situación de precariedad laboral. La elección del método de evaluación es un tema clave, y tiene consecuencias importantes para incentivar a los agentes a lograr los objetivos de buenas prácticas pretendidos. (Becker, 1979, en San Segundo, 2005)).

III - Adaptaciones a la convergencia europea

Guy Haug, asesor de la Comisión Europea en Política universitaria, manifestaba en 2006 que existían dimensiones europeas que apoyaban la necesidad del proceso de convergencia europea, entre ellas (García Suárez, 2006:20):

- Las universidades europeas no han crecido en los últimos 20 años.
- Ninguna universidad europea figura entre las primeras del mundo.
- La inversión universitaria en la Unión Europea es el 45% menor que la de Estados Unidos.

- Es necesario un nuevo sistema de financiación que incluya la iniciativa privada y empresarial.
- Así, el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) contempla dos objetivos prioritarios: la ocupación y la atracción mundial hacia sus instituciones con un carácter claramente competitivo con los EEUU:

Cuadro nº 7: características europeas

Estados asociados al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)	Desde la Conferencia de Bergen (2005) el número de es de 45
Población europea con estudios universitarios	Un 20% de los/las europeos/as entre 35 y 39 años tienen título universitario. Un 12% en el tramo de 55 a 59 años ¹² .
Estudiantes europeos	12,5 millones de estudiantes en el año 2000.
Centros de enseñanza superior en Europa	4.000 centros. Sólo 1.000 son reconocidos como universidad (aquellos que tienen doctorado).
Financiación universidades europeas	Pública: 1,1% del PIB (en EEUU es el 2,3%). Privada: 0,2 % del PIB (en EEUU 1,2%).
Científicos/técnicos	En Europa sólo trabaja en las empresas un 50% de sus investigadores (en EEUU la cifra es del 83% y en el Japón el 66%).

Fuente: elaboración propia a partir de García Suárez (2006)

En este sentido Haug (2008:294-295) determina cuatro factores claves que subyacen en el impulso reformador de los países participantes:

- La insatisfacción con la *eficiencia de los sistemas de educación superior*, con excesiva duración de los estudios y altas tasas de fracaso y deserción, en relación con la marcada rigidez y uniformidad en los currícula propuestos;
- El *atractivo exterior ha disminuido en el resto del mundo*, Europa perdió en beneficio de EEUU en torno a 1990 el privilegio de ser el destino preferido de los estudiantes y académicos del resto del mundo imponiendo también la idea de que no se van a reconocer las titulaciones europeas al nivel que conviene en el resto del mundo si no se reconocen primero en el ámbito de Europa.
- La *emergencia del mercado laboral único entre los países de la UE* plantea en estos países la necesidad de aumentar la pertinencia de los estudios en relación con el mercado de trabajo, no sólo a nivel nacional sino también a nivel europeo (“empleabilidad”).

12 - Según esta fuente, esta cifra es muy inferior a Estados Unidos (38%), Canadá (43%), Japón (36%) o Corea del Sur (26%).

□ *La voluntad de fomentar una movilidad más generalizada, fácil y espontánea.*

A continuación revisamos algunos de los principales cambios que se han producido y se están produciendo actualmente relacionados con esta adaptación:

a) Cambios en las titulaciones

Las titulaciones que actualmente se ofertan en España son:

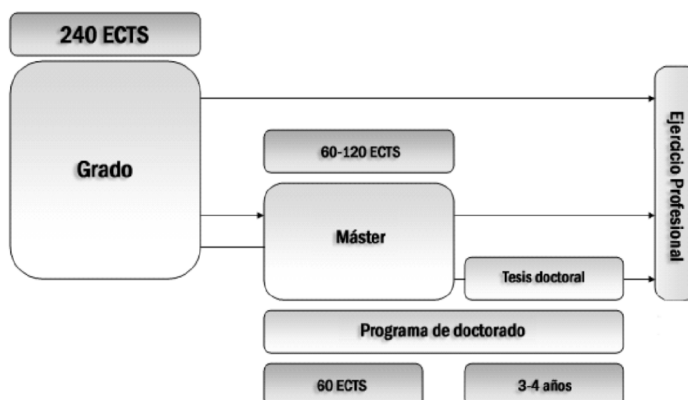
Cuadro nº8: titulaciones universitarias en España

Licenciaturas y diplomaturas		
Ciencias Sociales	825 títulos	44,80 %
Carreras técnicas	687 títulos	27,97%
Humanidades	350 títulos	10,50%
Ciencias experimentales	237 títulos	9,43%
Ciencias de la salud	160 títulos	7,22%
Postgrados y doctorados		
Postgrados	3.621 títulos propios	
Doctorados	2.360 programas de doctorado	

Fuente: elaboración propia a partir de García Suárez (2006).

La gran diversidad de titulaciones y el plan de convergencia europea suponen una reestructuración en profundidad. Así, las enseñanzas, tal y como se expone en el gráfico posterior, se organizan en función de en tres ciclos: Grado, Master y Doctorado. Se entiende en una perspectiva de Autonomía Universitaria, transparencia en los contenidos y la calidad para permitir la comparabilidad de las titulaciones, lo que no significa que se haga de forma igual en todas las universidades europeas, sino que se pueda comparar y por lo tanto permitir la movilidad, en los estudios, el trabajo en general y el ejercicio de la docencia.

Cuadro nº 9: Organización de la enseñanza universitaria en el modelo Bolonia¹³



13 - http://web.micinn.es/contenido.asp?menu1=2&menu2=1&dir=04_Universidades/01@General/00-OrEnUniV

En este sentido se pretende medir los resultados del aprendizaje, así como, el tiempo necesario para su consecución, de forma comparable, introduciendo los créditos europeos o ECTS. La confianza como apuesta para la calidad de la enseñanza, así como la información pública serán elementos necesarios e indispensables para llevar a buen puerto dichos cambios. La perspectiva de las competencias, entendidas más allá de los conocimientos, incluyen las destrezas y las habilidades, facilitarán el proceso de incorporación en el ámbito laboral, objetivo que en principio pretende dicha reforma, por lo que al Grado se refiere. También se incorpora el concepto de educación a lo largo de la vida laboral.

Los títulos de Grado, cuya finalidad es una formación general para el ejercicio profesional, se organiza en cuatro cursos académicos, o lo que es lo mismo, ocho semestres y 240 créditos entre formación teórica y práctica que contempla los aspectos básicos de la rama de conocimiento, materias obligatorias u optativas, seminarios, prácticas externas, trabajos dirigidos, trabajo de fin de Grado u otras actividades formativas, lo que significa un nuevo diseño, en el que los planes docentes se construyen a partir de competencias que deberán guardar relación con la docencia y la evaluación.

Este cambio en la organización de los grados se ha llevado a cabo partiendo de ideologías que se inspiran de un mismo paradigma en el que se inserta la sociedad actual, la globalización hegemónica hace mella en la universidad y queda poco de las contestaciones de otro tiempo. Quizás no sea bien cierta esta afirmación y comprobemos que corresponde a la misma estrategia del pensamiento dominante, a tenor de lo que nos dice José Luis Pardo en su artículo “La descomposición de la Universidad” (*El País* 0/11/2008). Aquí describe el paralelismo existente entre política y educación, en el sentido de usar la demagogia como estrategia consistente en decirle a la gente, a propósito de tal proceso, exclusivamente lo que le agrada escuchar, en éste sentido se informa, referente al proceso Bolonia, de aquello que es adecuado, aceptado, lo que lleva a la posterior estigmatización de las voces críticas o discordantes. Por lo que exige que se cuente lo aceptable y lo inaceptable, en este sentido denuncia el silencio de la clase política y docente por lo que a reconversión cultural deviene este plan Bolonia, destinado a reconvertir las universidades en aras a razonamientos económicos y mercantilistas, respondiendo a exigencias del mercado y las empresas, futuros empleadores de los graduados, lo que nos lleva a pensar una vez más en el nuevo papel que se le asigna a los Estados, despojándoles del poder y autoridad y que, aún en las instituciones públicas, se prima el beneficio privado.

Aparecen dos lógicas divergentes, imposibles de casar, en el sentido de la *lógica del saber*, entendida como a largo plazo, y la *lógica de la producción*, o a corto plazo; ello nos llevaría a dos modelos diferentes de universidad en el sentido de una lógica del saber como génesis del conocimiento y del valor científico, para pasar a un modelo de

la inmediatez, de una enseñanza superior, calificada para un trabajo emergente de calidad pero adaptada a un mercado cambiante, por lo que se añada la formación a lo largo de la vida. Nueva lectura por un discurso que se vende como avance y olvida la parte oscura, la parte de venta al mercado, la parte de pérdida de autonomía, la parte de pérdida científica y del conocimiento.

El diseño del catálogo de titulaciones comprende la adscripción a un área de conocimiento: Artes y Humanidades, Ciencias, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Jurídicas, o Ingeniería y Arquitectura¹⁴; así mismo, las titulaciones dependen de la aceptación por parte de la agencia de calidad ANECA (estatal) o bien las agencias de calidad correspondientes a las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a las calificaciones serán numéricas en el Grado y el Master, siendo en el Doctorado, desde el no apto al sobresaliente.

IV- Algunas reflexiones finales. De la reforma del entendimiento a la reforma de la universidad.

Los apartados anteriores nos remiten a un escenario, plagado de dilemas, en el que se encuentra en la actualidad la Universidad española en un contexto de cambios que ya no corresponden solamente a las fronteras del estado-nación, sino que las traspasan. Sostenemos que en la actualidad se está produciendo una deriva, una tendencia difícil de frenar, hacia la constitución de una suerte de nuevo sentido común sobre la universidad. Este sentido común da por supuesto, y acaba legitimando, una serie de principios y de prácticas en la comunidad educativa, otorgando a la institución universitaria funciones sociales que, cuanto menos, alteran algunas de sus coordenadas tradicionales y modifican de manera sustantiva las identidades de los sujetos y colectivos implicados. Por otra parte, los cambios que se producen, aún con manifestaciones y orientaciones novedosas en un contexto de globalización internacional, forman parte de las estrategias de modernización iniciadas en la década de los setenta. En este caso, el proceso de modernización se caracteriza por un marcado eurocentrismo, como el propio nombre del proceso de “convergencia europea” denota de manera muy clara.

Por otra parte, el proceso en la universidad española desde el elitismo hasta la internacionalización ha sido intenso y fulminante, como en otros países. Por lo tanto, se deben contemplar problemas no resueltos, históricamente, en la educación superior en nuestro país. Con serios problemas en la financiación universitaria y sin un acuerdo tácito sobre la

14 - REAL DECRETO 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.

bondad del espacio Europeo de Educación Superior sólo determinados movimientos estudiantiles y algunos intelectuales están haciendo un llamamiento a la reflexión.

Si bien la convergencia europea supone, en esencia, múltiples posibilidades para compartir el conocimiento, facilitar la movilidad, poder desarrollarse profesionalmente en cualquier país, se puede poner en duda que el centralismo europeo basado en el modelo neoliberal pueda favorecer un cambio que implique mejoras sociales. Este modelo está penalizando considerablemente a las Ciencias Sociales y Humanas que están siendo valoradas, y sus profesionales están siendo certificados, bajo criterios cientifistas. Si bien se tuvo que lidiar con el positivismo de la Modernidad, ahora se tiene que salir al ruedo con el neo-positivismo de la post-modernidad. Este hecho se consolida a través de la fuerza performativa del lenguaje. Así no pasa desapercibido, por ejemplo, el cambio de sentido del término “autonomía” -tan celebrado en nuestra Constitución española- que hoy se ha convertido en la capacidad y cuantificación de la financiación autónoma (es decir no pública); o el término “libertad académica” que se ha visto constreñido por los criterios de evaluación. Es la influencia sutil que va modificando el imaginario colectivo, cambiando nuestro vocabulario y haciendo que aceptemos hechos que, hace pocos años, hubiéramos considerado cuanto menos impensables.

En el papel, estas especificaciones son frías y no muestran lo que está representado el EEES en las universidades, en las facultades y escuelas universitarias. Podríamos decir que desde la democracia la universidad ha estado en constante cambio, el cambio legal supone una puesta al día de los estatutos y regímenes de las diferentes estructuras universitarias, además en el caso de España se añade un nivel de complejidad con las competencias de las comunidades autónomas.

En torno al malestar y desánimo por parte de los diferentes actores universitarios, podemos hablar del profesorado, las diferentes figuras legales que dificultan una carrera docente e investigadora atractiva, periodos cerrados de contratación que lo hacen impensable en la empresa privada.

Boaventura de Sousa Santos (2005:31) habla de la descapitalización de la universidad pública, como fenómeno global, aunque con diferentes consecuencias cuando del norte o del sur se refiere, o del centro o la periferia. También habla del riesgo de la proliferación del poder de las instituciones privadas ligado, por una parte, a la pretensión de empleabilidad y por otro a la formación a lo largo de la vida.

En 1964 el exilado español J. M. Echavarría (1967: 184), en el marco de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), ya se anticipaba, a la encrucijada histórica en la que ahora mismo se encuentran nuestras instituciones de enseñanza superior en un texto titulado “La Universidad ante el desarrollo económico”. Dada la vigencia de sus palabras, nos ha parecido oportuno cerrar nuestra aportación citándolo:

Del elitismo a la internacionalización
Desafíos, recorridos y cambios en las políticas de educación superior en España

La Universidad está sometida en estos días a modificaciones mayores y menores de su estructura tanto en los países más avanzados industrialmente como en otros en menor grado de desarrollo. Todas estas modificaciones o alteraciones responden a las mismas razones, que pueden formularse diciendo que la Universidad aparece a la vez como el centro, el resultado y la conciencia de la “metamorfosis”, transición o como quiera llamarse al momento de cambio profundo en el que se encuentra la vida histórica del ser humano. (Echavarría, 1967)

Referencias bibliográficas

- AA. VV. (2007): *Espacios de formación. Educación y formas de vida social*. Alzira, Germania.
- Angoita, Miguel y Rahona, Marta (2007): "Evolución de la educación universitaria en España: diferentes perspectivas y principales tendencias (1991-2005)." En *Revista de Educación* nº 344. Pág 245-264.
- Arias Rodríguez, Antonio (2004): *El régimen económico y financiero de las universidades públicas*. Salamanca, Oficina de Cooperación Universitaria.
- Ariño, Antonio, dir (2008): *El oficio de estudiar en la Universidad: compromisos flexibles*. Valencia, Universitat de València.
- Barnett, Ronald (2002): *Claves para entender la universidad*. Girona: Ed. Pomares.
- Becker, E William. (1979), "Professorial behavior given a stochastic reward structure", *American Economic Review*, 1010-1017.
- Beltrán Llavador, José (2006): *Globalización y educación. Dinámicas de cambio en Magisterio en el marco de la convergencia europea*. Alzira: Germania.
- Beltrán Llavador, José (2008): "La Universidad del Siglo XXI en construcción: convergencias, divergencias, ambivalencias". Comunicación presentada en el Encuentro Científico Internacional "Educating the Global Citizen", celebrado en Lisboa (16-18 junio 2008).
- Bricall, Josep M^a (2000): *Informe Universidad 2000*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).
- Burawoy, Michael (2008): "What is to be Done? Theses on Degradation of Social Existence in a Globalizing World". *Current Sociology*, vol. 56, n. 3, mayo, pp. 351-360.
- Camus G., Pablo (2007): "Espacios de convergencia. Más allá de la convergencia educativa. Instrumentalización política y fanfarria de la calidad. En: VV. AA. *Espacios de Formación. Educación y formas de vida social*. Alzira, Germania.
- Camus G., Pablo (2007): "La educación Superior (ES) en España y Chile. Una Perspectiva comparada de la política pública para el fomento de la calidad". Comunicación presentada en el Encuentro Científico Internacional "Educating the Global Citizen", celebrado en Lisboa (16-18 junio 2008).
- Capella, J. R. (2000): "La Universidad en la tercera revolución industrial: apuntes escolásticos para una crisis", *Mientras tanto*, n. 78, pp. 27-51.
- Carrera, Judith; Sevilla, Carlos y Urbán, Miguel (2006): *Eurouniversidad. Mito y realidad del proceso de Bolonia*. Barcelona, Icaria.
- CIDE (1986): *Examen de la política educativa española por la OCDE*. Madrid: CIDE. Disponible en <http://www.mepsyd.es/cide/espanol/publicaciones/estudios/inv1986epeecode/inv1986epeecodepc.pdf> (consultado febrero 2009).
- Cotarelo, Ramón, comp. (1992): *Transición política y consolidación democrática 1975-1986*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), pp. 171-182.
- De Sousa Santos, Boaventura (2005): *La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad*. México, UNAM.
- Egido, Inmaculada (2006): "La política universitaria en la España democrática: logros y carencias después de treinta años" en *Revista de Tendencias Pedagógicas*, nº11 pág- 207-222.
- Fernández, Juan Manuel (1999). *Manual de políticas y legislación educativas*. Madrid, Síntesis Educación, Teoría e Historia de la Educación.
- Flecha, C. (1996): *Las primeras universitarias en España*. Narcea ediciones.

García Calavia, Miguel Ángel y Cano Cano, Ernest, coords. (2005): *¿Hacia dónde va la universidad?* Alzira, Germania.

García Lastra, Marta et al, coords. (2006): *Convergencia con Europa y cambio en la Universidad*. XI. Conferencia de Sociología de la Educación. Alzira, Germania.

García Suárez, José Antonio (2006): *Què és l'espai Europeu d'Educació Superior?*. Barcelon: Publicacions de la Universitat de Barcelona.

Giner, Salvador (1992). "La libertad académica y la falacia utilitarista". Madrid, *Boletín de la Institución de Libre Enseñanza*, n. 13, pp. 27-30.

Ginés Mora, José (2004): "La necesidad del cambio educativo para la sociedad del conocimiento" en *Revista Iberoamericana de Educación* nº 35, pp-13-17.

Ginés Mora, José (1991): *Calidad y rendimiento en las instituciones universitarias*. Madrid: Consejo de Universidades.

Goldstein, Rebeca (2005): *Gödel, paradojas y vida*. Barcelona: Ed. A.Bosch.

González, Beatriz y Dávila, Delia. (1998): "Economic and Cultural Impediments to University Education in Spain". *Economics of Education Review*, vol. 17, núm.1, pp.93-103.

Guil, Ana (2006): "Techos de Cristal Universitarios: Buscando, Visibilizando e Interpretando Datos. Democracia, Feminismo y Universidad en el Siglo XXI." Madrid. Universidad Autónoma de Madrid. Pag. 167-198

Hernández, Francesc J. y Beltrán, José (2008): "Tradición y modernidad en las Políticas Educativas en España: una revisión de las últimas décadas", en Teodoro, A., org. *Tempos e andamentos nas políticas de educação*. Lisboa: Liber livro. pp. 65-104.

Haug, Guy (2008): "Legislación europea y legislaciones nacionales" en *Revista de Educación* (MEC) nº extraordinario, pp. 285-305.

King, Roger (2004): *The University in the Global Age*. Basingstoke, Palgrave, McMillan.

Mc Pherson, Michel y. Winston, C. Gordon (1983): "The economics of academic tenure", *Journal of Economic Behavior and Organization*, 4: 163-184.

Medina Echavarría, José (1967): *Filosofía, Educación y Desarrollo*. México, Siglo XXI.

Michavila Francisco (2008): *La Universidad, el corazón de Europa*. Madrid: Ed. Tecnos.

Micklewright, Jonh (1989): "Choice at sixteen", *Economica*, vol. 56, pp. 25-39.

Ministerio de Educación y Ciencia (2006): *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2006. Nota informativa sobre la situación española*, en <http://www.mec.es/multimedia00001874.doctablaA31> (12 julio de 2007).

Ministerio de Educación y Ciencia (2008): Comparecencia del Secretario de Estado de Universidades en el Congreso de los Diputados (Comisión de Ciencia e Innovación) Madrid, 9 de Diciembre de 2008 (http://web.micinn.es/01_Portada/01Ministerio/031Prensa/00@Prensa/091208_03.pdf)

Montané, Alejandra y Olivé, M^a Carmen (2008): "La democracia es buena para la salud y en consecuencia para la enseñanza universitaria". Comunicación presentada en el Encuentro Científico Internacional "Educating the Global Citizen", celebrado en Lisboa (16-18 junio 2008).

Moreno Becerra, José Luis. (1999): "La financiación de la educación superior en España y la OCDE: 1975-1995". En Javier Ventura Blanco (coord) *Perspectivas económicas de la educación*.: Edicions Universitat de Barcelona.

OCDE (2007): *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2007. Ministerio de Educación y Ciencia*

OCDE (2006): *Education at a Glance*. Paris:OECD

Pérez, Francisco. y Serrano, Lorenzo (1998): *Capital humano, Crecimiento Económico y Desarrollo Regional en España (1964-1997)*. Valencia: Fundación Bancaja.

Puelles, Manuel de. (1991): *Educación e ideología en la España contemporánea*, Barcelona: Labor.

Puelles B. De Manuel (2004). *Política y educación en la España contemporánea. Unidades Didácticas*. Universidad Nacional a Distancia, UNED, Madrid, pp. 107-113.

San Segundo, M^a Jesús (2005): “Promoción y remuneración del profesorado universitario: de la LRU a la LOU.” Madrid. *Revista de Economía Pública* nº 172. Pág 93-117.

Sanchez Ferrer, Leonardo (1996): “Políticas de reforma universitaria en España: 1983-1993.” Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones. Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.

Slaughter, S. y Leslie, L. L. (1997): *Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Sotelo, Ignacio (2008): “La Universidad en la encrucijada”. *Claves de la razón práctica*, n. 181, pp. 66-73.

Souvirón, José María (1988): *La Universidad española: claves de su definición y régimen jurídico institucional*. Valladolid: publicaciones Universidad de Valladolid.

Teodoro, António, org. (2008): *Tempos e andamentos nas políticas de educação*. Brasilia, Livro Editora.

Tiana, Alejandro (1998): *La demanda de estudios universitarios y el acceso a la universidad*. Luxáx, José María, *Política y Reforma Universitaria*. Madrid: Cedecs editorial, S.L.

Turrion, Jaime y Velázquez, Fco. Javier. (2000): “Las perspectivas de crecimiento de la demanda educativa en España y la Unión Europea”. *Papeles de Economía Española*, núm. 86, pp. 225-235.

Verdú, Cecilia (1998): “La demanda de educación Superior en España: 1977-1994.” Madrid, Centro de Investigación y Documentación Educativa. [Área de estudios e investigaciones. Ministerio de Educación y Cultura].

Do 'fim dos eleitos' ao processo de Bolonha

As políticas de Educação Superior em Portugal (1970-2008)

António Teodoro, Carla Galego & Fátima Marques

A universidade é um bem público intimamente ligado ao projecto de país. O sentido político e cultural deste projecto e a sua viabilidade dependem da capacidade nacional para negociar de forma qualificada a inserção da universidade nos contextos da transnacionalização. No caso da universidade e da educação em geral, essa qualificação é a condição necessária para não transformar a negociação em acto de rendição e, com ele, o fim da universidade como a conhecemos. Só não haverá rendição se houver condições para uma globalização solidária e cooperativa da universidade.

Boaventura Sousa Santos, 2004

1. "O fim dos eleitos": a rápida expansão do ensino superior em Portugal (1970-1995)

Portugal encontra-se numa situação paradoxal¹. Fruto de um contexto socio-histórico bem marcado, apresenta, por um lado, um assinalável *atraso* no que respeita à generalização da escola para todos, com as inevitáveis consequências nos indicadores educativos que normalmente o colocam num dos últimos lugares das comparações internacionais dos chamados países *desenvolvidos*, e, por outro, profundas e rápidas transformações no último quartel do século XX, que o tornaram um espaço de experimentação incontornável quando se procuraram novos caminhos para a educação e a formação.

De facto, Portugal apresentava, em 1960, uma taxa de analfabetismo de 34%, enquanto trinta anos antes, em 1930, esta se situava em 62% e, em 1900, em pleno início

1 - Neste ponto, seguimos de muito perto, o texto de Teodoro (2003).

do século XX, nos esmagadores 74%. Uma tão persistente presença do analfabetismo, enquanto indicador privilegiado do atraso da generalização da escolaridade primária, só é compreensível na longa duração histórica, e permite compreender os muito fracos resultados que o país apresenta quando se analisa a distribuição da população portuguesa por níveis de literacia, ou a distribuição da população activa por níveis de qualificação escolar e profissional.

O ensino superior reflectiu esse tardio desenvolvimento da educação, associado ao propósito, mantido até muito tarde, de reservar este nível de formação às elites sociais e económicas, enquanto instrumento privilegiado de reprodução social. No ano lectivo de 1960-1961, frequentavam a totalidade do ensino superior 24.179 estudantes (dos quais 19.552, em universidades), o que correspondia a uma insignificante taxa de escolarização de 1,64%, no grupo etário dos 18-19 anos, e de 1,63%, no grupo dos 20-24 anos (Ministério da Educação, 1975).

Quase a terminar o século XX, no ano lectivo de 1997-1998, frequentavam o conjunto de estabelecimentos de ensino superior, públicos e privados, do ensino universitário ou do ensino politécnico, 351.784 estudantes (14,6 vezes mais que em 1960-1961), o que correspondia a uma taxa de escolarização de 37,8% no grupo etário dos 18-24 anos (Ministério da Educação, 2000). Uma tal expansão da frequência de ensino superior representou, no dizer da Direcção para a Educação, Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais da OCDE, referindo-se particularmente ao período de 1985-1995, a “mais rápida e dramática” de todos os países da OCDE (OECD, 1998: 7).

Um esforço de compreensão para esta *rápida e dramática* expansão do ensino superior implica, necessariamente, um olhar retrospectivo sobre as mudanças económicas, sociais e políticas ocorridas em Portugal nas últimas décadas, bem como sobre o lugar da educação nos debates e decisões tomadas no âmbito das políticas públicas deste período crucial da história recente do país.

O desafio europeu, ou uma renegociação do lugar de Portugal no sistema mundial

Desde os anos 1960, Portugal iniciou um processo de renegociação da sua inserção no sistema mundial. A viragem da economia para o espaço europeu, a Revolução de Abril de 1974, o fim do ciclo do império, o processo de integração na Comunidade Económica Europeia, hoje União Europeia, desde 1976, e, presentemente, a participação na primeira fase da união económica e monetária, representam múltiplos sinais de uma intenção assumida no sentido de rever a antiga posição de Portugal no sistema mundial. Essa viragem estratégica na situação portuguesa teve profundas implicações nas políticas públicas de educação.

Apesar das resistências do regime de Salazar, a sociedade portuguesa do após Segunda Guerra Mundial foi sofrendo, nos planos demográfico, do reordenamento do

território e da estrutura da população activa, um conjunto de mudanças invisíveis que, rapidamente, lhe foram mudando a face. Embora os anos de viragem na política educativa se possam encontrar nos anos 1950, com a implementação da reforma do ensino técnico e do Plano de Educação Popular, e nos anos 1960 com a participação no Projecto Regional do Mediterrâneo, será contudo nos anos 1970, com a *reforma Veiga Simão*, que a educação assumirá um lugar central no processo de recomposição do Estado e nos debates sobre a modernização e desenvolvimento do país. Seguramente por se situar nesse lugar central, a educação, enquanto política pública, cedo mostrou o completo esgotamento da acção renovadora do último Presidente do Conselho (e do Ministro da Educação) do Estado Novo, bem como o completo esgotamento dessa forma política, em crescente contradição com as aspirações sociais e a inserção de uma economia progressivamente direccionada para o espaço europeu.

A ruptura iniciada com a Revolução de 1974 se, no plano mundial, pode ter aberto caminho à *terceira vaga de democratização* no mundo moderno que refere Huntington (1991), no plano nacional, significou a tentativa de superação da dupla crise de legitimidade e de hegemonia que, desde os finais dos anos sessenta, atravessava profundamente o Estado e a sociedade portuguesa. A mobilização social permitida pela revolução permitiu que se tivesse dado passos de gigante na afirmação dos direitos de cidadania, levando à construção de um Estado-providência que, embora incipiente face à dimensão alcançada por esta forma de Estado nos países centrais da Europa, só foi possível por uma desvinculação das políticas sociais das exigências da acumulação, durante o curto período de crise revolucionária, em 1974 e 1975.

No campo específico das políticas de educação, a revolução permitiu uma nova centralidade para os problemas educativos, remobilizando as aspirações de acesso aos diferentes níveis de escolarização, amplificado no início dos anos setenta pelo discurso meritocrático do último ministro da Educação do Estado Novo, e abrindo novas frentes nos planos da participação na gestão escolar e na reformulação das estruturas e conteúdos de ensino. A educação, nesse período de crise revolucionária, para além de um aceso palco de lutas políticas, tornou-se um campo privilegiado de legitimação da nova situação democrática, apostada em mostrar uma radical mudança face às anteriores políticas obscurantistas do Estado Novo. Se nos primeiros momentos do após movimento militar se pensou em prosseguir a reforma educativa tal como tinha sido delineada na Lei n.º 5/73, cedo se caminhou para a tentativa de formular um programa que, no campo da educação, respondesse ao propósito, então largamente maioritário ao nível do discurso político, de construir uma sociedade *a caminho do socialismo*.

Normalizada a revolução - pela transposição para o interior do Estado dos impasses na construção de uma hegemonia social e política, que antes se verificava no seu exte-

rior, nas organizações sociais e no Movimento das Forças Armadas (MFA) -, a educação manteve um estatuto de centralidade nas políticas públicas, embora com uma mudança de eixo prioritário. Assumida a integração na Europa comunitária como motor exógeno de desenvolvimento do país, o discurso sobre a prioridade educativa passou a privilegiar a questão do papel do sistema escolar na qualificação de mão-de-obra, associado à afirmação da urgência em realizar uma reforma educativa global que desse coerência ao sistema de ensino e respondesse às necessidades que o sistema económico, nesta fase de integração europeia, atribui à educação. A referência principal na condução das políticas educativas de finais dos anos 1970, dos anos 1980 e da primeira metade dos anos 1990 situou-se então no plano da ideologia da modernização, congruente com essa forma de *Estado-como-imaginação-do-centro* que dominou o processo de integração europeia (Santos, 1993).

A regionalização e modernização do ensino universitário e o primeiro esboço de diversificação institucional

A situação do ensino superior, no início dos anos 1970, podia caracterizar-se através da seguinte aparente contradição: uma acentuada selectividade social no acesso estudantil (Nunes, 1971) e um crescimento de 3,6 vezes em apenas doze anos, sem contrapartida em instalações e corpo docente preparado². A resposta a esta situação tinha já sido esboçada no final dos anos sessenta, mas sem efeitos práticos. Coube a Veiga Simão, o último dos ministros da Educação do Estado Novo, iniciar o processo de modernização que está na génese da actual organização do ensino superior português.

Partilhando a opinião de um conjunto de jovens professores universitários que consideravam muito difícil, senão impossível, a reforma *por dentro* das universidades existentes³, Veiga Simão vai aplicar uma estratégia de mudança que, conduzindo a uma alteração da relação de forças no interior das universidades, lhe permitisse, numa primeira fase, a reforma de algumas das principais instituições e, numa segunda fase, um programa consistente de expansão e diversificação do ensino superior.

Aproveitando estudos anteriormente desenvolvidos, procede rapidamente à revisão do estatuto da carreira docente universitária, valorizando a componente de investigação e criando condições para a dedicação exclusiva à actividade docente e de investigação, ao alargamento de quadros e à abertura de concursos para os lugares de topo da carreira universitária, à publicação de legislação destinada a reconhecer os doutoramentos obtidos no estrangeiro e ao lançamento de um vasto programa de bolsas de

2 - Em 1960-61, a população estudantil universitária portuguesa era apenas de 7.038 estudantes, enquanto que, em 1972-73, a frequência universitária tinha subido para 25.607 (Ministério da Educação, 1975).

3 - Ver, e.g., as entrevistas de Veiga Simão, Fraústó da Silva e Alberto Ralha em Teodoro (2002).

doutoramento em universidades estrangeiras, com destaque para as dos países anglo-saxónicos. Simultaneamente, onde havia condições institucionais para tal, procedeu-se a uma modernização de diversos cursos universitários. Numa segunda fase, a estratégia de Veiga Simão passou por lançar, com o apoio técnico da OCDE, o projecto de expansão e diversificação do ensino superior, de forma a responder ao acréscimo de procura estudantil, o que passava pela criação de novas universidades e de novas instituições de ensino superior, os institutos politécnicos e as escolas normais superiores.

A preparação desse projecto constituiu, possivelmente, o mais importante exercício de planeamento alguma vez concretizado em Portugal no campo educativo. Assente numa pequena equipa constituída no âmbito do Gabinete de Estudos e Planeamento da Acção Educativa (GEPAE), são realizados diversos estudos, conjugando os âmbitos nacional e regional, sobre as procuras estudantis, as capacidades de atracção e acolhimento das principais cidades e sobre as necessidades económicas previsíveis do país, determinadas segundo um modelo expressamente elaborado para o efeito e tomando a Holanda como referência. Será com base nesses estudos, e depois de muitas pressões de natureza política e regional, que o plano de expansão e diversificação do ensino superior, aprovado pelo decreto-lei 402/73, de 11 de Agosto, contemplará a criação de três novas universidades e de um instituto universitário - Universidades Nova de Lisboa, de Aveiro e do Minho, e Instituto Universitário de Évora -, de seis novos institutos politécnicos criados de raiz - Institutos Politécnicos da Covilhã, Faro, Leiria, Setúbal, Tomar e Vila Real -, de quatro outros institutos politécnicos resultantes da reconversão de estabelecimentos existentes - Institutos Politécnicos de Coimbra, Lisboa, Porto e Santarém -, e de nove escolas normais superiores - em Beja, Bragança, Castelo Branco, Funchal, Guarda, Lisboa, Ponta Delgada, Portalegre e Viseu.

A acção política de Veiga Simão decorre num período áureo de *procura optimista de educação* (Grácio, 1986), manifestada numa enorme pressão sobre a frequência de educação secundária e, em menor medida mas já bem presente, de educação superior. Essa acção representou, inquestionavelmente, um período de mobilização de vontades e de predisposições que colocou o ensino superior no centro dos debates sobre o desenvolvimento e modernização do país. Mas significou também, pelos seus limites e contradições, o tornar bem visível o completo esgotamento da forma política organizativa do Estado Novo.

A intenção de abrir as universidades às classes trabalhadores e aos seus filhos

O processo que se seguiu à Revolução de Abril de 1974 muito cedo levou a uma ruptura com algumas das principais orientações da reforma protagonizada por Veiga Simão. Essa ruptura, iniciada com a deslocação do poder para as escolas e, nestas, para

os docentes progressistas e os estudantes (ver, e.g., Lima, 1992, Stoer, 1986), foi simbolicamente materializada em Julho de 1974 com o afastamento de todos os quadros dirigentes do Ministério da Educação e a nomeação de novas equipas para as direcções-gerais e organismos equiparados, recorrendo, em geral, a personalidades sem anteriores responsabilidades na administração central e provenientes de diversos sectores da Oposição Democrática. Mas foi ainda mais longe com o abandono, de facto, da implementação da Lei 5/73 e a revogação de algumas das mais emblemáticas decisões de Veiga Simão, nomeadamente no sector do ensino superior.

Até como resposta à extrema dificuldade em influir no quotidiano das escolas superiores, dominadas em grande número por grupos estudantis radicais, os responsáveis pelo ensino superior e a investigação científica dos governos provisórios procuraram estabelecer um *plano de conjunto de desenvolvimento do ensino superior*, que incluía uma profunda revisão de estruturas institucionais.

Depois de se ter reunido, em Fevereiro de 1975, um vasto leque de representantes de escolas superiores e de diversos organismos públicos de ciência e cultura, dos sindicatos dos professores e da Organização dos Trabalhadores Científicos, para além de várias personalidades convidadas a título individual, foi produzido pela Secretaria de Estado do Ensino Superior e da Investigação Científica um documento de trabalho, intitulado *Políticas de Ensino Superior, Bases de um Programa*, que serviu de suporte e fundamentação às *bases programáticas para a reforma do ensino superior*, aprovadas mais tarde, em Junho de 1975, pelo Conselho da Revolução, o órgão de poder que, no ordenamento político deste período de legalidade revolucionária, possuía a competência constitucional de aprovação deste tipo de leis.

Segundo as orientações então aprovadas pelo poder revolucionário, ao ensino superior pedia-se então que assumisse grandes compromissos:

(i) A cooperação da universidade na tarefa de democratização do país e de criação de maior igualdade de oportunidades de todos os cidadãos perante a vida consiste, fundamentalmente, na completa modificação do *tipo de relações existentes entre a universidade e o sistema social*, quer alterando radicalmente a extracção social dos estudantes (e docentes) universitários, quer abolindo progressivamente os privilégios sociais criados pela frequência do ensino superior.

(ii) O compromisso da universidade nas tarefas sociais do país analisa-se em vários aspectos: a responsabilidade da universidade (a) na formação dos técnicos superiormente qualificados de que o país necessita; (b) a difusão da cultura progressista; (c) na formação de uma mundivivência apta a apoiar eficaz e esclarecidamente a construção de uma sociedade socialista (Secretaria de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica, 1975).

Embora tenha sido a criação do Serviço Cívico Estudantil a medida que, no plano da polémica e da luta política, mais mobilizou opiniões neste período, foi, todavia, no plano da estrutura institucional do ensino superior que se apresentou a maior ruptura com a Lei 5/73, que, relembra-se, previa o desenvolvimento do ensino superior segundo duas vias, institucionalmente distintas: uma, de duração longa, conduzindo à licenciatura e às pós-graduações, a realizar em *universidades*; outra, de duração curta, conduzindo ao bacharelato, em *institutos politécnicos* ou *escolas normais superiores*. Acusada essa estrutura dualista de *profundamente elitista*⁴, e prevendo que iria produzir “enormes e irracionais distorções na procura do ensino superior”, já que induziria os estudantes e suas famílias “a buscar os ramos mais prestigiados, ainda que socialmente menos úteis”⁵, o novo poder defendeu como alternativa uma *escola superior integrada*, ou, na feliz expressão de Ana Maria Seixas, uma *universidade polivalente* (Seixas, 1991).

A construção de um modelo institucional binário

A *normalização* da política educativa encetada pelos governos constituídos após a aprovação da Constituição da República, em 1976, afirmou-se inicialmente através de intervenções *negativas*, começando pelo afastamento dos quadros superiores do Ministério da Educação recrutados no pós-revolução e que personalizavam o conjunto das orientações e reformas encetadas, ou apenas esboçadas, no período de crise revolucionária.

Mas esse programa de *normalização* só aparentemente era de natureza conjuntural. Assentando numa alegada *neutralização ideológica* do aparelho de ensino, as novas políticas procuraram reconstruir o poder do Estado paralisado pela crise revolucionária e definir uma nova orientação estratégica, onde prevaleciam os objectivos da qualificação profissional e da formação do capital humano, enquanto projecto central do processo de modernização centrado na integração na então Comunidade Económica Europeia (CEE).

4 - Esta afirmação de que a opção dualista é *profundamente elitista* é justificada do seguinte modo: “Foi a resposta encontrada para salvar a concepção tradicionalista da Universidade, perante a premência de um ensino superior de massas. Criando o ensino superior ‘não universitário’ de vocação profissional, procurava desviar-se da universidade grandes massas de estudantes que buscam sobretudo uma preparação profissional e reservá-la para uma elite cultural votada ao culto do saber, elite que, numa sociedade com a nossa, não podia deixar de ser, ao mesmo tempo, uma elite social e económica. (...) Uma estrutura destas, constituída por *dois tipos de ensino superior*, cristalizada em estabelecimentos de ensino de duas espécies distintas, desigualmente dotados e privilegiados, cria a imagem de dois sectores no ensino - um sector *nobre* e um sector *plebeu* (Secretaria de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica, 1975: 25n).

5 - Secretaria de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica (1975: 25).

Assegurado politicamente o controlo do aparelho de Estado, a normalização no campo educativo vai decorrer sob um novo mandato, o do *desafio europeu*. Nesse propósito incluía-se a intenção de substituir a *política pelo planeamento* (Stoer, 1986), dando prioridade a formações técnicas de *nível médio*, consideradas pelas instâncias de planeamento como mais ajustadas ao desenvolvimento económico do país.

A generalização do regime de *numerus clausus* foi a primeira das medidas adoptadas no sentido de desviar a procura do ensino superior universitário⁶. Essa medida, de carácter *negativo*, foi de imediato acompanhada pela decisão de proceder à criação do *ensino superior de curta duração*, ou como mais tarde veio a ser designado, de *ensino superior politécnico*, ao qual foi atribuída uma inequívoca prioridade nos planos de desenvolvimento do ensino superior público em Portugal, prioridade que se vai manter até aos anos 1990⁷. Nesse projecto, que teve a participação activa do Banco Mundial, nos planos de ajuda técnica e de financiamento, o objectivo era implementar um ensino superior curto, essencialmente técnico e centrado numa formação prática e especializada.

Contraditoriamente, o mesmo governo que aprovava medidas no sentido de *desviar* uma massa importante de estudantes para formações técnicas e profissionais não universitárias, concretizava uma reforma do ensino secundário (10.º e 11.º anos de escolaridade), unificando as antigas vias de ensino liceal e de ensino técnico, o que, na prática, veio a aumentar a pressão sobre o ensino superior, em especial sobre o universitário, até pela ausência ainda de ensino politécnico. A ambivalência dos novos cursos secundários e uma sua maior proximidade com o antigo ensino liceal, a via nobre até aí para o acesso à universidade, conduziu, durante toda a década de 1980, a uma maior procura de ensino superior, estrangulada por um insuficiente desenvolvimento do ensino superior público.

6 - O *numerus clausus* é generalizado a todos os cursos pelo Decreto-lei 397/77, de 17 de Setembro, embora, já no ano lectivo de 1976-1977, as entradas nos cursos de Medicina, Medicina Veterinária e Psicologia (no seu primeiro ano de funcionamento em universidades públicas) tenham sido condicionadas pelo *numerus clausus*. Sublinhe-se que a tentativa de contrariar a pressão da procura de ensino superior data de antes de 1977, com o exame de aptidão, que vigorou até 1973-1974, e o Serviço Cívico Estudantil, em 1975. Contudo, o regime de *numerus clausus* instituiu uma característica qualitativamente nova: procura associar as limitações no acesso ao ensino superior às necessidades de formação de mão-de-obra qualificada, determinadas por instâncias do planeamento em função de modelos e metas inerentes aos objectivos do desenvolvimento económico.

7 - Em 1977-1978, o número de vagas, no ensino público, era de 10.476 no ensino universitário (índice 100), e de 1870 no ensino politécnico (índice 100); em 1992-1993, as vagas no ensino universitário tinham subido para 17.412, correspondendo ao índice 166, enquanto que no ensino politécnico se situava nas 8.983, correspondendo a um índice substancialmente mais elevado, 480.

A explosão da oferta privada de ensino superior

É logo no início da década de 1980 que se verifica um progressivo afastamento entre o número de candidatos desejando ingressar no ensino superior e o número de vagas oferecidas pelo ensino público. A partir de 1989, depois de uma mudança significativa na legislação que regulava o ingresso no ensino superior - os exames nacionais de acesso deixaram de ser eliminatórios, assumindo a função principal de ordenar os candidatos que terminavam o ensino secundário - essa distância acentuou-se consideravelmente. Pode-se dizer que, na transição da década de 1980 para a de 1990, mais de metade dos alunos que terminavam o ensino secundário não encontravam vaga numa escola de ensino superior.

A resposta a esta situação, potencialmente perigosa no plano social, deu-se com a abertura de condições para a instalação de universidades particulares e cooperativas, que, em relação ao ensino público, rapidamente assumiram o papel de supletividade nuns casos, e de concorrente em outros, sobretudo nos grandes centros urbanos. Pode-se então afirmar que a massificação do ensino superior, que no final da década de noventa tinha uma taxa de participação do grupo etário dos 18 aos 24 anos da ordem dos 40%, em grande parte se deve ao sector privado do ensino superior (Correia, Amaral & Magalhães, 2000).

O ensino superior português, no seu somatório de ensino público e ensino privado e de ensino universitário e ensino politécnico, atingiu no final da década de 1990 elevados índices de participação, verificando-se, a partir de 1995, um fenómeno novo, de profundas consequências para a primeira década do século XXI: o decréscimo progressivo do número de candidatos, fruto em particular de uma evolução demográfica desfavorável, face a uma *capacidade instalada* muito superior. Em 1997, cerca de 30.000 vagas ficaram por preencher⁸, sobretudo no ensino politécnico, público e privado (este último com fraca expressão, salvo na formação de professores), no ensino universitário privado e nas universidades públicas fora dos grandes centros populacionais.

2. A emergência de novos modos de regulação estatal e o processo de Bolonha

As pressões governamentais sobre a administração pública, no sentido desta se tornar mais eficiente, mais competitiva, com mais qualidade e com a obrigação de prestar contas, iniciou-se no discurso político português - à semelhança do que se esta-

8 - *Previsão do número de alunos e das necessidades de financiamento. Ensino superior - 1995 a 2005.* Cipes, Fundação das Universidades Portuguesas, Fevereiro de 1999.

va a passar noutros países europeus - na década de 1980, e intensificou-se na segunda metade da década de 1990, acompanhando a ascensão ideológica do neoliberalismo. Tais pressões provocaram mudanças nas estruturas e nos papéis das instituições públicas, bem como nas culturas, nas identidades e nas ideologias profissionais (Santiago, 2005) às quais as instituições do ensino superior não ficaram alheias⁹.

As reformas educativas levadas a cabo em Portugal espelham uma ideologia dominante na maioria dos países membros da OCDE, que enaltece o papel da educação para a competitividade económica nacional num mercado cada vez mais global. Neste contexto, o sistema educativo português não está fora do crescente processo de internacionalização das políticas educativas, fazendo, por isso, parte da *nova ortodoxia*, caracterizada por um aumento da colonização da política educativa pelos imperativos da política económica, que se expressa pela articulação entre os sistemas educativos e os sistemas produtivos, a reorganização e centralização dos currículos, a avaliação e a redução dos custos (Seixas, 2001). Não obstante se identificarem processos de convergência com as políticas internacionais, convergência essa resultante de “políticas idênticas assumidas por partidos ideologicamente diferentes¹⁰, bem como a produção de um discurso homogêneo, justificado pela incontornabilidade da necessidade de modernização que promete a aproximação aos países do centro” (Teodoro & Aníbal, 2007: 19), verifica-se uma hibridização das políticas educativas, na medida em que, como argumenta Ana Maria Seixas (2001:234-5), “as limitações do mercado e as resistências à sua implementação levaram ao desenvolvimento, em vários países, de um modelo híbrido na regulação do ensino superior”.¹¹ Como se afirmou em outro texto, as orientações híbridas resultam da associação de “discursos de pendor

9 - No que diz respeito às instituições de ensino superior Rui Santiago identifica que para além das pressões do governo, existem também as pressões das famílias e dos meios empresariais “para que estas se organizem e ajam cada vez mais de acordo com a hipotética existência de uma lógica de mercado na ensino superior” (Santiago, 2003). Por um lado, as famílias conscientes que o diploma por si só não é garante de um bom posto de trabalho exigem cursos técnicos e profissionalizantes adaptadas às exigências do mercado que os irá receber; por outro, os meios empresariais exigem cada vez mais uma mão-de-obra altamente qualificada e adaptável para fazer face à competitividade dos mercados.

10 - Se até ao fim do mandato governativo do Partido Social Democrata (1987-1995), liderado por Cavaco Silva, as políticas neoliberais parecem não acontecer no campo da educação, levando Afonso (1997) a falar de um *neoliberalismo educacional mitigado*, o período governativo que se seguiu (1995-2002), do Partido Socialista, liderado por António Guterres, apesar de se demarcar política e discursivamente do governo anterior, no que diz respeito à lei de financiamento do ensino superior, dão continuidade às “tendências iniciadas durante o período de governação social-democrata, e [vai] de encontro às recomendações propostas pelo Banco Mundial e pela OCDE” (Seixas, 2001: 233).

11 - O argumento de Seixas é que as “políticas educativas para o ensino superior traduzem uma lógica favorecendo algumas das características do modelo de ensino superior de mercado. Contudo, as fortes resistências suscitaram, expressando por vezes interesses corporativos, a tradição centralista do Estado associada a uma debilidade da sociedade civil, bem como as próprias características do sistema de ensino superior, dificultaram e inflectiram a sua implementação” (Seixas, 2001: 235).

construtivista numa perspectiva crítica com discursos apologistas de eficiência social que submete a utilidade da educação à produtividade económica” (Teodoro & Aníbal, 2007:117).

A partir do início dos anos 1990, mas com uma maior expressão a partir da segunda metade da década, “de acordo com as novas formas de regulação estatal emergentes a nível internacional e com as principais orientações emanadas por organismos internacionais” (Seixas, 2001: 211), a decisão política relativa ao ensino superior delinea-se em torno de um «triângulo estratégico»: a) a autonomia, b) o financiamento e c) a avaliação das instituições de ensino superior.

É também no final da década de 1990 que se começa a forjar o chamado processo de Bolonha, assumido pelo Estado Português desde o seu início com a subscrição da Declaração de Bolonha a 19 de Junho de 1999¹². Antecedido de diversas comissões e estudos, o Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de Fevereiro, incorpora na ordem jurídica interna o conjunto de compromissos assumidos internacionalmente, visando o estabelecimento, até 2010, de um espaço europeu de ensino superior (EEES), coerente, compatível, competitivo e atractivo para estudantes europeus e de países terceiros, espaço que promova a coesão europeia através do conhecimento, da mobilidade e da empregabilidade dos seus diplomados.

O processo de Bolonha utiliza um mecanismo político inovador no seio da União Europeia, conhecido como método aberto de coordenação (MAC). De acordo com essa forma de governação, sugerida no Conselho de Lisboa de 2000, o processo de decisão assenta na comparabilidade dos sistemas nacionais, através do estabelecimentos de metas balizadas por indicadores e *benchmarks*, partilhados e negociados pelos Estados membros e monitorizados pela Comissão Europeia (Marques, Aníbal, Graça & Teodoro, 2008).

A comparabilidade e a compatibilidade de graus e de qualificações, a certificação de créditos e a sua transferência, o desenvolvimento da mobilidade, entre outros, apresentados como objectivos centrais do EEES, visam a constituição de um mercado do ensino superior regulado a nível europeu. A preocupação parece centrar-se não na construção de um sistema de ensino público universal mas antes de um mercado de aprendizagens de dimensão europeia. Também em Portugal, o processo de Bolonha originou alterações ao nível da estrutura do sistema de ensino e potenciou profundas

12 - A Declaração de Bolonha é subscrita por 29 países. Em 2005, na reunião de Bergen, participavam já no processo 45 países, que integravam, com a Comissão Europeia, o respectivo Grupo de Acompanhamento: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaijão, Belgium (Comunidade Flamenga e Comunidade Francesa), Bosnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Vaticano, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letónia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Moldávia, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, Federação Russa, Sérvia e Montenegro, República Eslovaca, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, "a antiga República Jugoslava da Macedónia", Turquia, Ucrânia e Reino Unido.

alterações nos modos de governo das instituições de ensino superior e, previsivelmente, nas práticas docentes e de investigação.

O managerialismo como novo modo de governação das instituições do ensino superior

Nas últimas duas décadas tem-se vindo a assistir ao apagamento da tecnoestrutura da administração central assente no modelo «burocrático-profissional» (Barroso, Carvalho, Fontoura & Afonso, 2007; Santiago, Magalhães & Carvalho, 2005) que ao longo do século XX desempenhou um papel determinante na produção e aplicação do conhecimento necessário à operacionalização das políticas educativas (organização e funcionamento do sistema educativo, planos de estudo e programas, gestão e formação do pessoal docente). Em 2005, no Governo do Partido Socialista liderado por José Sócrates, iniciou-se uma tentativa de «modernização administrativa» dos organismos estatais, associada ao conceito de *novo managerialismo público* de perfil mais técnico e menos burocrático (Barroso *et al*, 2007), que, ao nível das instituições do ensino superior, se traduziram na refutação (a) dos paradigmas institucionais e organizacionais fundadores da universidade moderna e (b) do modelo burocrático-colegial da tomada de decisão (Santiago, 2005)¹³.

A refutação desses paradigmas institucionais, associada a factores como a democratização e massificação do ensino superior, o desenvolvimento do conhecimento científico e as alterações nos seus processos de reprodução, bem como a recomposição das relações entre o Estado, a sociedade e a economia, são, nas palavras de Rui Santiago (2005:2), “tentativas de introdução dos pressupostos e práticas da gestão privada e de regulação pelo mercado no ensino superior”. A classificação como *tentativa* a esses propósitos parece residir nas limitações do poder do mercado apontadas por Seixas (2001), e no forte peso do Estado enquanto mecanismo de coordenação do ensino superior, o que faz com que o modelo político e colegial entre em confronto com o modelo economicista e empresarial emergente, resultando na hibridização das políticas educativas referidas antes, o que, inegavelmente, conduz à construção de novos modos de governação da educação superior sob a influência do discurso neoliberal, mas onde, como salienta António Magalhães (2004), outras narrativas também estão presentes¹⁴.

Se até 2005 os estudos e análises conduzidos em Portugal mostram que a introdução de novas formas de gestão académica, designados, por uns, de *novo managerialismo*

13 - Segundo Santiago (2005), esta contestação verifica-se mais ao nível da retórica do que da acção concreta, apresentando contudo quatro mudanças que considera substanciais nos sistemas do ensino superior: (i) redefinição da ideia, das finalidades e dos papéis da universidade; (ii) criação de novas formas organizacionais (ou reestruturação das anteriores); (iii) reconfiguração das formas de exercício e de poder institucional; e, (iv) introdução de novos elementos na cultura e nos papéis profissionais dos actores académicos.

14 - O autor, recorrendo à obra *The Future of Governing*, de Guy Peters, dá como exemplo, as narrativas do modelo participativo.

público (Barroso *et al.*), por outros, de *gerencialismo* (Lima, 1997), ou, por outros ainda, simplesmente de *managerialismo* (Santiago, 2005), não tenha sortido grandes efeitos na vida das instituições do ensino superior, com a publicação da Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES), os pressupostos e práticas da gestão privada no ensino superior tornam-se uma realidade incontornável, pelas mudanças significativas que introduz na organização e gestão das universidades e institutos superiores politécnicos em Portugal.

Do governo para a governação

Governo e governação são dois conceitos que encerram em si dois modelos de gestão que, embora interligados, desempenham funções distintas no desenvolvimento das políticas educativas dos Estados-nação. Se o governo é concebido a partir da soberania do povo, da liberdade individual, da separação dos poderes do Estado, isto é, como modelo de racionalização e conceptualização das políticas do Estado, o conceito de governação tem sido desenvolvido mais como instrumento técnico na condução, controlo e supervisão da implementação dessas políticas nos vários níveis de aplicação (Magalhães & Amaral, 2008).

Na relação tradicional entre estes dois modos de gestão denota-se uma sobreposição do poder do modelo de governo sobre o modelo de governação. Contudo, a partir da década de 1980 o modelo de governo é alvo de fortes críticas e de um sentimento de suspeição pela falta de eficiência social e pela ineficácia financeira, emergindo, em alternativa, modelos de gestão inspirados em empresas da natureza privada. Este discurso alternativo, visível na tomada de decisões políticas em Portugal, reforça cada vez mais a separação entre governo e governação, favorecendo este último pelas suas características na utilização do conhecimento dos instrumentos políticos em prol de uma agenda política previamente definida.

Esta tendência para a emergência de um novo modo de governação, designada por Magalhães e Amaral (2008) de *novo managerialismo*, procura que a sua legitimidade se baseie na aparente neutralidade do termo técnico, apoiado nos instrumentos do discurso político que discute a recontextualização e a reorganização das instituições públicas e dos Governos, sujeitando-os, por um lado, ao balanço do custo-benefício, tal como acontece no sector privado, e, por outro, concebendo a distribuição hierárquica da autoridade dentro das organizações como uma rede de concordância por via controlo da *performance* e da prestação de contas (*accountability*) dos membros individuais das organizações. Em suma, esta nova forma de governação aplicada à educação decorre da combinação de formas (Estado, mercado, comunidade, agregado familiar), existentes ou dominantes, através das quais são socialmente coordenadas as diversas

actividades (e escalas) de governação (Dale, 2005).

António Magalhães e Alberto Amaral (2008) defendem que as mudanças introduzidas na gestão (e governação) das instituições de ensino superior verificam-se no quadro das transformações verificadas no Estado providência, sob a pressão da crise financeira e da retórica neoliberal, acompanhando idênticas mudanças verificadas em outros sistemas sociais, em particular na saúde. Todavia, estes autores sublinham que a educação superior, nomeadamente nos países da Europa do Sul, foi protegida do impacto inicial da recomposição do papel do Estado, pois, historicamente, este nível de ensino estava «atrasado» em relação aos processos de massificação, tomando como comparação os países do Norte e Centro da Europa. Este é, claramente, o caso de Portugal na medida em que só em meados de 1990 se pode afirmar que entrou numa fase de consolidação de uma educação superior de massas.

O impacto dessas mudanças começou fazer-se notar, sobretudo, quando os Estados começaram a promover uma aparente desregulação da educação, conduzindo as instituições de ensino superior a irem para o mercado, para auto-regularem-se e competirem entre elas, adoptando-o com uma forma efectiva de regulação. Assim, na educação superior o discurso tem vindo a adquirir uma posição cada vez mais de legitimação de uma nova ordem relacional, sustentada no mercado, nos sectores privados e de produção, na competitividade económica e na gestão centrada no cliente, inscrevendo-se este novo paradigma da empresarialização da educação no movimento que valoriza as dimensões mensuráveis e comparativas, bem como da avaliação e prestação de contas permanentes.

Como afirma Licínio Lima, há uma obsessão pela eficácia, pela eficiência, um sistemático recurso a metáforas produtivas e um discurso omnipresente da qualidade, da avaliação, dos resultados, do rigor. E isso é que define a educação que conta - orientada segundo objectivos precisos e que dessa forma se torna contável através da acção de instâncias de contadoria e dos respectivos agentes e processos de contadores (Lima, 2007).

O novo Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES)

As últimas e importantes transformações geradas no sistema de ensino superior português em resultado da publicação do *Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES)*, instituído pela Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro, têm de ser entendidas no quadro da crescente internacionalização das políticas educativas. O impacto dos processos de globalização no âmbito do ensino superior, a convergência de políticas educativas nacionais no seio da União Europeia, a emergência de novas formas de regulação estatal dos sistemas de ensino superior, o papel das organizações interna-

cionais na difusão de um modelo de ensino superior¹⁵ estandardizado e a recontextualização nacional na sua implementação, surgem, entre outras, como possíveis variáveis de estudo (Seixas, 2001). A autonomia e a governação podem apresentar-se como ângulos de um olhar sobre o ensino superior que importa então rever.

A actual arquitectura normativa do sistema educativo português teve início com a Lei de Bases do Sistema Educativo¹⁶, onde o ensino superior se encontra dividido em dois subsistemas: o ensino universitário e o ensino superior politécnico. O Regime Jurídico das Instituições do Ensino Superior (RJIES) mantém (e reforça) o sistema binário:

O ensino superior organiza-se num sistema binário, devendo o ensino universitário orientar-se para a oferta de formações científicas sólidas, juntando esforços e competências de unidades de ensino e investigação, e o ensino politécnico concentrar-se especialmente em formações vocacionais e em formações técnicas avançadas, orientadas profissionalmente. (Artº 3º, nº 1, da Lei nº 62/2007)

A justificação para esta opção encontra-se imediatamente no nº 2 do mesmo artº 3º: “A organização do sistema binário deve corresponder às exigências de uma procura crescentemente diversificada de ensino superior orientada para a resposta às necessidades dos que terminam o ensino secundário e dos que procuram cursos vocacionados e profissionais e aprendizagem ao longo da vida”.

Em termos organizacionais, predomina uma assumida e clara distinção institucional. As universidades têm a possibilidade de ter os três ciclos de formação previstos no processo de Bolonha, ou seja, atribuir os graus de licenciado, mestre e doutor, e de realizar as provas de agregação, o mais alto reconhecimento profissional da carreira académica. Aos institutos superiores politécnicos apenas é reconhecida a possibilidade de darem os dois primeiros ciclos, o de licenciado e mestre, e mesmo, no último caso, por via administrativa, procura-se que os mestrados autorizados não sejam de natureza *científica*, mas antes de natureza profissional ou de especialização.

O artº 4º da Lei nº 62/2007 estabelece que o *sistema de ensino superior* compreende o *ensino superior público*, “composto pelas instituições pertencentes ao Estado e pelas fundações por ele instituídas”, e o *ensino superior privado*, “composto pelas instituições pertencentes a entidades particulares e cooperativas”. Em termos gerais, a Lei nº

15 - Slaughter e Leslie (1997), citados por Seixas (2001), reconhecem quatro grandes implicações da globalização no ensino superior: uma contracção dos financiamentos estatais; a crescente centralidade da tecnociência e o desenvolvimento de comportamentos de mercado no ensino superior; o estreitamento de relações entre as empresas multinacionais e as agências estatais de investigação e desenvolvimento e, por último, a ênfase nas estratégias globais de propriedade intelectual, pelas empresas multinacionais e países industrializados.

16 - Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, que apresenta a educação escolar em três níveis escolares - ensino básico (nove anos), ensino secundário (três anos) e ensino superior (três a seis anos).

62/2007 atribui e reconhece aos dois subsistemas o mesmo conjunto de deveres (corpo docente, investigação, órgãos de direcção científica) e de autonomias, com as devidas salvaguardas quanto ao financiamento e posse das instituições.

No campo da gestão das instituições públicas, o RJIES acompanha as tendências europeias conhecidas como *novo managerialismo público*. Para além da autonomia científica, pedagógica, administrativa e financeira contemplada na Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, às instituições de ensino superior públicas é também concedida autonomia estatutária, cultural, patrimonial e disciplinar face ao Estado. Os possíveis ganhos de autonomia implicam uma reformulação das formas de organização das instituições, vertidos para novos estatutos elaborados já de acordo com o novo quadro legal.

Uma das maiores novidades introduzidas por este novo regime jurídico foi a possibilidade das instituições de ensino superior públicas poderem alterar a sua natureza jurídica, constituindo-se em *fundações públicas com regime de direito privado*, passando a ser designadas de *instituições de ensino superior públicas de natureza fundacional* (Capítulo VI, artºs 129º a 136º). Embora definido de uma forma muito lata, este novo regime é definido em função da possibilidade das fundações se poderem reger “pelo direito privado no que respeita à sua gestão financeira, patrimonial e de pessoal”, embora com ressalvas que a lei especifica genericamente (artº 134º, nº 1). Relativamente à gestão do pessoal, a Lei nº 62/2007 estabelece o seguinte:

No âmbito da gestão dos seus recursos humanos, a instituição pode criar carreiras próprias para o seu pessoal docente, investigador e outro, respeitando genericamente, quando apropriado, o paralelismo no elenco de categorias e habilitações académicas, em relação às que vigoram para o pessoal docente e investigador dos demais estabelecimentos de ensino superior público. (Artº 134º, nº 3)

Na generalidade dos países da Europa, as universidades mantiveram o seu estatuto de entidades de direito público, subordinadas ao direito administrativo, estando na dependência das regras da gestão pública e os seus docentes abrangidos pelo regime da função pública. Nesse âmbito, a natureza institucional dos estabelecimentos de ensino superior tem sido, segundo a tradição, a de instituições públicas, que se traduzem numa pertença ao Estado, mas com autonomia jurídica e administrativa¹⁷. Ainda que pertençam ao Estado, as instituições de ensino superior (IES) não pertencem à administração directa do Estado. Sendo detentoras de personalidade jurídica, “elas são sujeitos de direito autónomo, em termos patrimoniais, em termos de pessoal, em termos de contratos, em termos de responsabilidade civil, sendo isso que significa autonomia institucional, ou autonomia jurídica, em sentido restrito” (Moreira, 2008:124).

17 - A autonomia, na perspectiva de Moreira (2008), está interligada com a relação dos estabelecimentos de ensino com o Estado, por um lado, e com a sociedade, por outro, de forma a certificar uma vasta esfera de independência.

Nos últimos anos, contudo, assistiu-se a uma enorme mudança do modo de relacionamento entre o ensino superior, o Estado e a sociedade, representada pela progressiva substituição do modelo de controlo estatal para o modelo de supervisão estatal (Neave, 2008). Na procura de fundamentação para o aparecimento desta alteração, Amaral e Magalhães (2000: 7) estabelecem quatros factores:

- a) A substituição do Estado pelo sector privado como o maior empregador dos licenciados das universidades (o que diminui de forma drástica a importância do principio da homogeneidade legal);
- b) A massificação do ensino e as dificuldades crescentes para assegurar o seu financiamento com fundos públicos, a ideia da importância de aumentar a diversidade da oferta de ensino (virtualmente excluída pelo principio da homogeneidade virtual);
- c) A impossibilidade de gerir centralmente o «conhecimento útil» face à massificação e crescente complexidade do sistema e à grande velocidade de obsolescência do conhecimento (o que dificulta a actualização atempada por uma burocracia centralizada do que era conhecimento útil);
- d) O surgimento das teorias neo-liberais acompanhadas da ideia das inevitáveis ineficiências do sector público que só poderiam ser lavadas por esse líquido quase milagroso, o mercado.

Com base nestas circunstâncias, as estratégias governamentais passam a assentar nos princípios da autonomia e da auto-regulação. O Estado, embora conceda autonomia às instituições, mantém uma mão firme na regulação do ensino superior, dando origem a modelos de regulação onde o controlo se faz pela introdução dos interesse do mercado (a procura), introduzindo o conceito de *stakeholders* e aos quais se dão um peso crescente na governação das instituições, e pelos processos de avaliação e acreditação das instituições. Como sublinham António Magalhães e Alberto Amaral (2008), a retração do Estado da gestão institucional não corresponde, contudo, a uma perspectiva negativa do papel do Estado; pelo contrário, o reforço da autonomia institucional neste contexto corresponde a um uso positivo do poder do Estado para conduzir os sistemas de educação superior.

O financiamento da educação superior

O ensino superior português caracterizou-se nas últimas décadas por uma crescente diferenciação, segundo duas direcções: (i) na consolidação de um sistema binário, com a expansão do ensino superior politécnico; e, (ii) no desenvolvimento de uma compo-

nente privada importante. Este processo teve conseqüentes repercussões nas políticas de financiamento do ensino superior que procuraram responder aos seus novos objectivos e às suas novas prioridades. Como considera a OCDE, as políticas de financiamento “são o mecanismo individual de orientação mais importante no ensino superior. Um sistema ideal deverá ser guiado por estratégias de investimento para alcançar objectivos nacionais do ensino superior, reconhecendo diferentes papéis para a contribuição pública e privada” (OCDE, 2006: 80).

Determinar se a educação é um bem público ou um bem privado tem sido uma questão largamente discutida. Para uns, a educação é um bem público pelas virtudes individuais que produz e que são aproveitadas pela colectividade; para outros, a educação é um bem de natureza privada por ser apropriada por cada indivíduo e pelos benefícios que produz em cada pessoa, produzindo um *capital humano* exclusivo (Cabrito, 2000).

O modelo actual de financiamento das instituições de ensino superior públicas teve os seus primeiros ensaios nos finais dos anos 1980 e estabilizou-se em 1992-1993, procurando responder a uma grande expansão do sistema educativo superior, tanto a nível de inscritos como a nível do número de cursos (Teixeira, 2008).

À semelhança de outras instituições ou serviços do Estado, o funcionamento das universidades públicas era quase inteiramente financiado pelo Orçamento do Estado. Contudo, na última década, o subsídio estatal para o financiamento do ensino superior tem vindo a abrandar com consistência. Ou seja, universidades e demais instituições públicas de ensino superior têm sido contempladas, anualmente, com receitas que representam um menor esforço do orçamento do Estado¹⁸. Com base na análise dos dados de 2006, Ferreira (2008: 156) declara que “o valor do PIB investido no ensino superior para despesas de funcionamento representa apenas 0,65%. E quando comparamos o valor da dotação orçamental para 2007, admitimos que não haverá reforço orçamental, verifica-se que não chega a representar 0,5% do valor do PIB”. Este fenómeno, que é de natureza global e assume especificidades próprias na Europa, nos EUA e na América Latina, é denominado por Boaventura de Sousa Santos (2004) de *descapitalização da universidade pública*.

De um serviço de Estado, a universidade passa a ser concebida como um serviço público, em que um dos financiadores é o Estado, que deve diversificar as suas fontes de financiamento¹⁹. A dificuldade do Estado manter a exclusividade do financiamento

18 - Segundo Cabrito (2004), e Ferreira (2008), a análise comparativa entre as dotações orçamentais para o financiamento do ensino superior público e a sua relação face ao PIB tem vindo, desde de 2001, a apresentar reduções sistemáticas muito expressivas. Assim, os valores que eram de 0,76% em 2001, diminuiu para 0,75% em 2002, 0,73% em 2003, 0,71% em 2004, e 0,70 em 2005.

19 - “Em Portugal, e no caso do ensino superior, ante os “protestos” das instituições universitárias, nomeadamente por meio do Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, respondeu o governo com a palavra mágica da governação liberal que perpassa por entre países e continentes:

do ensino superior fez emergir novas estratégias, abrindo à participação de empresas privadas no financiamento e na administração de funções da universidade e sobrecarregou as famílias dos consumidores desses serviços com o preço da formação.

Nesta diversificação das fontes de financiamento, o crescimento do peso das mensalidades pagas pelos estudantes, e algum crescimento em termos de receitas próprias, tem assumido um papel considerável, embora empolado²⁰, para o desempenho das instituições de ensino²¹. A necessidade de diversificar e alargar as fontes de financiamento parece estar apoiada na importação de um modelo de desenvolvimento dos sistemas educativos de alguns países da OCDE, em particular do Reino Unido, EUA e Austrália, favorecendo a formação de mercados internacionais de ensino superior, quer pela atracção de estudantes estrangeiros, considerados excelentes fontes de rendimento na medida em que pagam a totalidade dos custos do ensino, quer através de políticas de expansão nacional e internacional das próprias instituições, suscitando estratégias de *franchising* (Seixas, 2001).

O desenvolvimento de uma vertente privada relevante do ensino superior português é um aspecto que diferencia Portugal da generalidade dos sistemas de ensino superior dos países da Europa Ocidental, o que levanta questões importantes de equidade, pois a participação financeira das famílias é muito maior para os alunos inscritos em instituições privadas (Teixeira, 2008). Seria importante que o sistema de financiamento, conjuntamente com o sistema de acção social, pudessem permitir a todos os estudantes, sobretudo aos de níveis socioeconómicos mais baixos, a oportunidade de estudar a tempo inteiro. No entanto, nas palavras de Cabrito (2004), as políticas de apoio especial específicas não têm conduzido à equidade desejável e "prometida" mas sim a um assumir de uma natureza grandemente discriminatória²².

diversificação (...) Diversificar as fontes de financiamento surge, para as instituições de ensino superior, como o último "mandamento" dos governos liberais e significa procurar fundos para além dos estatais, seja por meio da venda/prestação de serviços, da investigação "vencionada" para o mercado ou do aumento das contribuições dos estudantes" (Cabrito, 2004: 980-1).

20 - Na perspectiva de Teixeira (2008: 171), o aumento das receitas próprias "parece estar empolado pela questão dos saldos, isto é, o facto de ter sido definido que os saldos seriam retidos pelas instituições de ensino superior e passariam a ser considerados receitas próprias das instituições. A imprevisibilidade do volume de financiamento introduz uma cultura de bastante cautela em muitas instituições que, muitas vezes, adoptaram uma prática de amealhar saldos no sentido de prevenir situações de potencial ruptura financeira".

21 - "Em Portugal estão a surgir fundações, com estatuto privado, criadas pelas universidades públicas para gerar receitas através da venda de serviços, alguns dos quais (cursos de especialização) competem com os que devem prestar gratuitamente. Tais receitas são, por vezes, utilizadas em complementos salariais" (Santos, 2004:13). Não se confundam estas fundações com o regime fundacional previsto no RJIES e apresentado anteriormente. Quando muito, estas fundações têm funcionado como um balão de ensaio para o regime fundacional proposto.

22 - A lista dos estudantes "isentos" e dos estudantes "bolseiros", simultaneamente, garante transparência de processos, mas também, invade a privacidade de cada estudante. De salientar que a própria figura de "isenção" veio a ser suprimida nos últimos anos da década de 1990, precisamente por esse motivo" (Cabrito, 2004).

Um futuro aberto de possibilidades

A reforma das instituições de ensino superior portuguesas, em resultado da sua adequação à Lei nº 62/2007 e da participação mais vasta no chamado processo de Bolonha, é apresentada como procurando responder ao objectivo estratégico de âmbito europeu de modernização das universidades e institutos politécnicos, de modo a estes poderem aumentar a sua contribuição para o desenvolvimento de sociedades e economias do conhecimento. Com efeito, afirma-se que o propósito é o de melhorar a eficácia da gestão das instituições de ensino superior, de racionalizar a rede de instituições existentes, de garantir o reconhecimento das qualificações dos portugueses no espaço europeu e da sua mobilidade, mas, essencialmente, de promover a igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior, melhorando os níveis de frequência e conclusão dos cursos, angariando novos públicos, e diversificando e racionalizando a oferta de formações.

O aspecto mais marcante do ensino superior português nas últimas quatro décadas foi a rápida e extensa expansão. O sistema tinha, até aí, um sentido marcadamente elitista, qualquer que fosse a variável considerada (género, distribuição regional, estauto socio-económico de origem), abrangendo uma muito pequena percentagem de jovens do respectivo grupo etário (18-24 anos). Esta situação sofreu mudanças profundas. Todavia, autores como Pedro N. Teixeira (2008) preferem referir que este foi um processo de *massificação* do ensino superior: “parece ser mais adequada de que democratização pois persistem desigualdades no que concerne a igualdades de oportunidades que levam a questionar a aplicabilidade do termo democratização do ensino superior” (p. 164). Argumento que encontra eco, pelo menos para os estudantes da Universidade do Minho, no estudo de Almeida, Guisande, Soares e Saavedra (2006), com os resultados de um estudo efectuado em que concluem que as opções dos estudantes pelos diversos cursos superiores têm um papel importante na reconstituição e reprodução das hierarquias sociais. Assim sendo, a expansão e a aparente democratização do acesso ao ensino superior acabam por englobar diferenciações relativas aos trajectos escolares anteriores, à escolha do curso e às taxas de sucesso associadas ao género e à origem sociocultural dos estudantes.

No plano dos modos de regulação, também na educação superior - pode-se dizer, privilegiadamente na educação superior, ocorrem mudanças que se traduzem pela transição de um modelo de controlo estatal para um modelo de supervisão estatal (Afonso, 2003; Antunes, 2005b; Magalhães, 2006; Teodoro, 2005). Entre o modelo de controlo estatal, onde o Estado determina o acesso, a definição dos currículos, a nomeação do pessoal, a fixação das normas para a concessão dos graus, e um modelo totalmente pelo mercado, a tendência nos últimos anos em termos de ensino superior, na Europa ocidental e também em Portugal, “tem sido a adopção de um modelo híbrido que conjuga o controlo pelo

Estado com estratégias de autonomia ou de auto-regulação institucional”, que Afonso designa de *modelo de supervisão pelo Estado* (Afonso, 2003: 22).

O que parece estar em causa não é uma simples reorganização do ensino superior, insiste António Magalhães (2006). Os processos em curso só são compreensíveis no âmbito de uma ampla reconfiguração do Estado, dos modos de regulação estatal e de quadros sociais mais abrangentes. Por isso, as mudanças a decorrer na educação superior, na chamada sociedade e economia do conhecimento, obrigam a repensar a relação entre o nível de ensino e a sua tradicional função selectiva, porque a formação ao longo da vida deixou de ser uma simples afirmação política para se situar nas agendas das instâncias de governação dos sistemas e das instituições (Magalhães, 2006).

Afirmámos a abrir, citando Boaventura de Sousa Santos (2004), que a universidade é um bem público estreitamente ligado ao projecto de país. O sentido político e cultural deste projecto e a sua visibilidade derivam da competência nacional para negociar de forma qualificada a inserção da universidade nos contextos da transnacionalização. No ensino superior, e na educação em geral, esta qualificação é imprescindível para não se transformar a negociação em acto de rendição, como defende Santos (2004), e com ele o fim da universidade, tal como a conhecemos. Só com uma globalização solidária e cooperativa da universidade se poderá subsistir à rendição.

Referências bibliográficas

- Afonso, A. J. (1997). O neoliberalismo educacional mitigado numa década de governação social-democrata. *Revista Portuguesa da Educação*, 10(2), 103-137.
- Afonso, A. J. (2003). Estado, globalização e políticas educacionais: elementos para uma agenda de investigação. *Revista Brasileira de Educação*, 22, 35-46. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=27502205>. Acedido em 14.02.2009.
- Almeida, L. S., Guisande, M. A., Soares, A. P. & Saavedra, L. (2006). Access and success in higher education in Portugal: issues of gender, sociocultural origin and students' academic path. *Psicologia Reflexão e Crítica*, 19, 3, 507-514. Disponível em: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=18819320>. Acedido em 12.03.2009.
- Amaral, A. & Magalhães, A. (2000). O conceito de stakeholder e o novo paradigma do ensino superior. *Revista Portuguesa de Educação*, 13, 2, 7-28.
- Antunes, F. (2005a). Globalização e europeização das políticas educativas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 47, 125-143.
- Antunes, F. (2005b). Reconfigurações do Estado e da educação: novas instituições e processos educativos. *Revista Lusófona de Educação*, 5, 37-62.
- Barroso, J., Carvalho, L. M., Fontoura, M. e Afonso, N. (2007). As políticas educativas como objecto de estudo e de formação em Administração Educacional, *Sísifo/Revista de Ciências da Educação*, 4, 5-20. Disponível em <http://sisifo.fpce.ul.pt/?r=13&p=5>. Acedido em 12.03.2009.
- Cabrito, B. G. (2000). Os estudantes universitários e o papel do Estado na produção de ensino superior. *Revista Portuguesa de Educação*, 13, 2, 175-197.
- Cabrito, B. G. (2004). O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o Estado e o mercado. *Educação & Sociedade*, 88 (25), 977-996.
- Correia, F., Amaral, A. & Magalhães, A. (2000). *Diversificação e diversidade dos sistemas de ensino superior. O caso Português*. Matosinhos: Cipes / Fundação das Universidades Portuguesas.
- Dale, R. (2005). A globalização e a reavaliação da governação educacional. Um caso de ectopia sociológica. In A. Teodoro & C. A. Torres (orgs.), *Educação crítica e utopia. Perspectivas para o século XXI* (pp. 53-69). Porto: Afrontamento.
- Ferreira, L. M. V. (2008). Recursos humanos e materiais. A carreira académica e os sistemas de financiamento. In Conselho Nacional de Educação (org.). *Políticas do ensino superior, quatro temas em debate* (pp. 151-161). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Grácio, S. (1986). *Política Educativa como Tecnologia Social. As reformas do Ensino Técnico de 1948 e 1983*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave. Democratisation in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press.
- Lima, L. C. (1992). *A escola como organização e a participação na organização escolar. Um estudo sobre a escola secundária em Portugal (1974-1988)*, Braga, Universidade do Minho.
- Lima, L. C. (2007). *Educação ao longo da vida. Entre a mão direita e a mão esquerda de Miró*. São Paulo: Cortez Editora.
- Magalhães, A. (2004). *A identidade do ensino superior. Política, conhecimento e educação numa época de transição*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Magalhães, A. M. (2006). A identidade do ensino superior: a educação superior e a universidade. *Revista Lusófona de Educação*, 7, 13-40.
- Magalhães, A. M. & Amaral, A. (2008). Mapping Out Discourses on Higher Education Governance. In J. Huisman (org.), *International Perspectives on the Governance of Higher Education: Alternative Frameworks for Coordination*. London: Routledge.

Marques, F., Anibal, G., Graça, V. & Teodoro, A. (2008). A política educativa da União Europeia. O processo de unionização no contexto de globalização. In A. Teodoro (org.). *Tempos e andamentos nas políticas de educação. Estudos iberoamericanos* (pp. 123-160). Brasília: Liber Livro.

Ministério da Educação (1975). *Evolução do Sistema de Ensino, 1960-61 a 1973-74*. Lisboa: Secretaria Geral/Ministério da Educação e Investigação Científica.

Ministério da Educação (2000). *Séries Cronológicas Básicas do Sistema Educativo*. Lisboa: Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento/Ministério da Educação.

Moreira, V. (2008). Estatuto legal das instituições de ensino superior. In Conselho Nacional de Educação (org.). *Políticas do ensino superior, quatro temas em debate* (pp. 123-139). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Neave, G. (2008). From guardian to overseer; trends in institutional autonomy, governance and leadership. In Conselho Nacional de Educação (org.). *Políticas do ensino superior, quatro temas em debate* (pp. 45-70). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Neves, C. E. B. (2007). Desafios da educação superior. *Sociologias*, 17, 14-21. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=1517-452220070001&lng=en&nrm=iso. Acedido em 15.02.2009.

Nunes, A. S. (1971). *A situação universitária portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte.

OCDE (2006). *Revisões das políticas nacionais para a educação - ensino terciário em Portugal*. OCDE: Lisboa.

OECD (1998, September). *Thematic Review of the First Years of Tertiary Education. Country Note: Portugal*. Paris: OECD (mimeo).

Pacheco, J. A. (2003). Políticas educativas para o ensino superior na União Europeia: um olhar do lado português. *Educação & Sociedade*, 82 (24), 17-36. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a02v24n82.pdf>. Acedido em 14.02.2009.

Santiago, P., Tremblay, K. Basri, E. & Arnal, E. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. 2 vols. Paris: OECD.

Santiago, R.A. (2003) Condicionantes da intervenção pedagógica dos professores do ensino superior: efeito do “managerialismo” e relação entre as tarefas académicas. *Fases ON-LINE, Factores de Sucesso/Incucesso no Ensino Superior*, nº 2. Disponível em: <http://www.fchs.ualg.pt/ceduc/fases/2/comunicacoes/ruisantiago.htm>. Acedido em 17-11-2008.

Santiago, R. (2005). Uma reflexão panorâmica sobre o impacto do managerialismo na administração pública e no ensino superior. In R. Santiago, A. Magalhães e T. Carvalho (orgs). *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português* (pp. 1-33). Matosinhos: CIPES.

Santiago, R., Magalhães, A. M. & Carvalho, T. (orgs). *O surgimento do managerialismo no sistema de ensino superior português*. Matosinhos: CIPES.

Santos, B. de S. (1993). O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português. In B. de S. Santos (Org.). *Portugal: um retrato singular* (pp. 15-56). Porto: Edições Afrontamento / Centro de Estudos Sociais.

Santos, B. S. (2004). *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. Porto: Edições Afrontamento.

Secretaria de Estado do Ensino Superior e Investigação Científica (1975). *Política do Ensino Superior. Bases para um Programa*. Lisboa: Secretaria de Estado do Ensino Superior e da Investigação Científica.

Seixas, A. S. (1991). “Escolas modelo” ou “escolas refúgio”? *Política Educativa e Representações Sociais dos Estudantes do Ensino Superior Politécnico*, Dissertação de Mestrado (não publicada), Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade de Coimbra.

Seixas, A. M. (2001). Políticas educativas para o ensino superior: a globalização neoliberal e a emergência de novas formas de regulação estatal. In S. R. Stoer, L. Cortesão & J. A. Correia (org.). *Transnacionalização da educação: da crise da educação à “educação” da crise* (pp. 209-238). Porto: Edições Afrontamento.

Stoer, S. R. (1986). *Educação e Mudança Social em Portugal: 1970-1980, uma década de transição*, Porto, Afrontamento.

Teixeira, P. N. (2008). Ensino superior em Portugal: necessidades, recursos e escolhas. In Conselho Nacional de Educação (org.). *Políticas do ensino superior, quatro temas em debate* (pp. 163-176). Lisboa: Conselho Nacional de Educação.

Teodoro, A. (2002). *As Políticas de Educação em Discurso Directo, 1955-1995*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

Teodoro, A. (2003). Ensino superior: tendências e desafios no caso português. In A. Teodoro & M. L. Vasconcelos (Orgs.). *Ensinar e Aprender no Ensino Superior. Por uma epistemologia da curiosidade na formação universitária* (pp. 13-33). São Paulo: Cortez Editora.

Teodoro, A. (2005). O processo de Bolonha e a reforma universitária: dos riscos potenciais às possibilidades reais da mudança. In F. S. Neves (org.), *Quem tem medo da “Declaração de Bolonha”?* (pp. 37-40). Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.

Teodoro, A. & Aníbal, G. (2007). A Educação em Tempos de Globalização. Modernização e Hibridismo nas políticas educativas em Portugal. *Revista Lusófona de Educação*, 10, 13-26.

Torres, C. A. (2003). Democracia, educação e multiculturalismo: dilemas da cidadania em um mundo globalizado. In C. A. Torres (org.). *Teoria crítica e sociologia política da educação* (pp. 63-101). São Paulo: Cortez Editora.

LEGISLAÇÃO REFERENCIADA

Lei n.º 5/73, 25 de Setembro

Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro

Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro

Decreto-lei 402/73, de 11 de Agosto

Decreto-lei 397/77, de 17 de Setembro

Decreto-Lei n.º 42/2005, de 22 de Fevereiro

Europa, Competitividade e Educação Superior

Um Projecto em Evolução¹

Susan Robertson

1. Introdução

A abordagem 'Europeia' para a internacionalização da Educação Superior² é um conjunto multifacetado de estratégias políticas que, ao longo do tempo, se tornou mais complexo, tornando-se uma matriz para os actores, tanto ao nível nacional como europeu e, mais importante, para a própria Comissão Europeia, que responde a pressões nas economias regionais e globais. Este capítulo explora esta complexidade, sugerindo que a inter/nacionalização europeia da Educação Superior constitui um conjunto de projectos de longa data: culturalmente, para contribuir para a construção da Europa como uma entidade distinta; economicamente, para construir uma Europa competitiva; e, politicamente, para atribuir maior poder à escala supranacional de modo a permitir aos actores do nível europeu mais controlo sobre assuntos globais e regionais.

O discurso de 'internacionalização' da educação sugere que o poder para dirigir a educação se localiza nos Estados membros. No entanto, neste capítulo argumentarei que a internacionalização da Educação Superior na Europa - ou, por outras palavras, os discursos que têm impulsionado a intensificação das actividades transfronteiriças para além das fronteiras dos Estados membros - são representadas com mais exactidão como processos de regionalização e, mais recentemente, de globalização, e são os resultados das forças sociais, quer governamentais quer não governamentais (Cox, 1996), inseridos numa progressiva reestruturação das relações sociais europeias na economia

1 - Tradução do original em Inglês de Elsa Estrela, com revisão de António Teodoro. Originalmente, este capítulo foi publicado em: Robertson, S. (2008). Europe, Competitiveness and Higher Education: An Evolving Project. In R. Dale & S. Robertson (Ed.). *Globalisation and Europeanisation in Education* (pp. 65-83). Oxford: Symposium Books.

2- Nota da tradutora: no original *Higher Education*.

política global. Estes processos podem ser visíveis através do traçado de três trajetórias políticas distintas, dinâmicas e sobrepostas que desenvolvem seguidamente.

2. Atravessando as fronteiras nacionais: A Educação Superior como o mecanismo para criar a Europa e as suas Elites (1955-1992)

O valor dos *standards* dos primeiros anos de internacionalização da Educação Superior tendeu a começar com a criação dos programas de mobilidade dos estudantes nos anos 1980 (ver Neave, 1995). No entanto, como Corbett (2003; 2005) argumenta, o período anterior aos anos 1970 foi um período altamente político e activo para a formulação de políticas na área da Educação Superior e, deste modo, “um *input* essencial para a compreensão do processo das políticas que se desenvolveu após 1971” (2003: 315). Esta história começa em Junho de 1955, quando os ministros seniores da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA³) (tornando-se mais tarde, em 1968, a Comunidade Económica Europeia [CEE]) se encontraram para considerar uma base para o alargamento da integração Europeia. Nesta reunião, foi entregue uma proposta para criar uma Universidade Europeia (op cit: 317), cuja realização demorou quase duas décadas. A razão para este atraso prende-se com o facto de a criação de uma instituição europeia de Educação Superior ser muito problemática nesta conjuntura histórica particular. Os Chefes de Estado concordaram que a educação não fazia parte das competências da Comunidade e que era um assunto 'nacional'. Houve também diferenças fundamentais de pontos de vista entre os 6 estados membros sobre a que se deve assemelhar uma universidade. Contudo, ao mesmo tempo, a universidade proposta oferecia o potencial para promover agendas políticas próprias baseadas nacionalmente. Os franceses, por exemplo, estavam atraídos pela criação de uma universidade como um veículo para a representação europeia da ciência e da formação em investigação, enquanto os italianos a queriam no seu país. As universidades, por seu lado, estavam entusiasmadas em desenvolver uma dimensão europeia no plano da mobilidade e da troca de programas (Corbett, 2003: 319). Foi, como Corbett mostra, um processo altamente político, tanto formado por estruturas já existentes, como por actividades de políticas empreendedoras e acontecimentos inesperados. Em 1971, os ministros concordaram em criar o Instituto Universitário Europeu em Florença.

Foi durante este mesmo período que um acordo sobre cooperação em torno da educação foi celebrado pelos parceiros europeus. A Cimeira de Haia, em Novembro de

3 - A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço era composta pela Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Holanda e Alemanha Ocidental. Mais tarde foi renomeada como Comunidade Europeia.

1969, apelou a um alargamento e aprofundamento da CEE (Corbett, 2003: 319), incluindo a educação, e foi apoiada por mais associações universitárias de espírito europeu. No entanto, existiu igualmente um ponto de vista emergente entre os Europeístas de que seriam necessárias pessoas com espírito europeu para gerir a Comunidade em expansão e uma Comissão⁴ mais alargada e que esses mesmos indivíduos necessitariam de ser educados de tal forma que protegessem e promovessem a ideia de uma cultura e valores europeus.

Em 1974, os Ministros da Educação definiram os princípios de uma cooperação em movimento. Em 1976, seguindo a resolução do Conselho de Ministros da Educação, foi estabelecido um programa de acção no campo da educação (Huisman & Van der Wende, 2004: 350). Como Corbett (2005: 95) sublinha, “a questão não se centrava já se a Comunidade deveria desempenhar ou não um papel na Educação Superior, ou na Educação em geral. Antes, *quais seriam os mecanismos mais apropriados para uma cooperação avançada?*” Estas decisões e acções implicaram uma cooperação no desenvolvimento de relações mais próximas entre os sistemas de educação na Europa, aumentaram a cooperação entre instituições de Educação Superior, possibilidades de reconhecimento de qualificações e mais livre circulação de professores, alunos e investigadores (Corbett, 2003).

Estas propostas espelharam os meios preferidos de cooperação entre as instituições de Educação Superior: de baixo para cima e trabalhando em rede numa escala europeia, sem interferência real na escala supranacional. Por outras palavras, a própria implementação residiria preferencialmente nos Estados membros e não nesta escala regional emergente. Como Corbett explica, o sucesso da Comissão em avançar para esta nova arena política foi o resultado de algum enquadramento muito inteligente pelos responsáveis da Comissão; segundo eles, a Comissão Europeia (CE) era um conjunto de recursos (*governança soft*) mais do que um meio de regulação (*governança hard*) (Corbett, 2005: 96). No entanto, *soft* ou *hard*, *governança*⁵ significa governar (Jacobssen, 2003). Através da *governança soft*, a CE tinha começado já a fornecer alguma direcção para a política de Educação Superior e para o espaço de Educação Superior. Havia, no entanto, uma profunda suspeição de alguns Estados membros (e.g. dinamarqueses, britânicos, franceses) de que a CE se movia para além das suas esferas de competência e se intrometia em áreas de soberania nacional. Todavia, iniciativas do Conselho ao mais elevado nível continuaram a promover a ideia da integração europeia (Corbett, 2005: 114) e da região europeia.

4 - Em 1973, a Dinamarca, Irlanda e o Reino Unido juntaram-se, aumentando o número de Estados membros para 9. Também significou que a Comissão tinha ela própria que desempenhar um papel maior.

5 - Nota da tradutora: no original *governance*.

A nomeação de Jacques Delors como Presidente da Comissão em 1985 forneceu uma direcção mais estimulante, energética e expansionista para a criação da Europa, especialmente face a mais de duas décadas de relativa estagnação (Bieler & Morton, 2001: 3). Em 1985, a Comissão publicou o seu famoso Livro Branco, *Completando o Mercado Interno*, que propunha 300 medidas destinadas a facilitar a construção do mercado interno até 1992, através da abolição das barreiras alfandegárias (Bieler & Morton, 2001: 3). O *Acto Europeu Singular* de 1987 não só definiu os objectivos do mercado interno - liberdade de bens, serviços, capital e trabalho - como também reforçou um grupo de instituições de nível europeu, como o Tribunal Europeu de Justiça.

Delors⁶ “tinha uma forte ideia sobre a educação e sobre o papel que esta podia desempenhar na estratégia de promoção da integração europeia através do mercado único” (Corbett, 2005: 121). Duas preocupações se reuniram, que podiam ser mediadas pelos programas de Educação Superior: por um lado, como criar o mercado único; e, por outro, o cidadão europeu, enquanto modo de combate ao nacionalismo estreito que se colocaria seguramente no caminho do projecto de territorialização da Comunidade Europeia.

O Programa Erasmus, lançado em 1987, foi uma resposta ambiciosa. Os estudantes poderiam experienciar viver e estudar noutro Estado membro, sendo-lhes reconhecidos os estudos aí realizados; um grupo de licenciados seria produzido com experiência de cooperação regional e as ligações entre cidadãos seriam reforçadas, consolidando a ideia da 'Europa das Pessoas' (Corbett, 2005: 130). O objectivo a atingir era 10% da população estudantil universitária. Enquanto os reitores deram o seu apoio unânime, foram expressas preocupações ao nível nacional em relação à jurisdição e aos recursos e levou algum tempo para que o Erasmus fosse selado como um acordo ao mais alto nível.

Esta foi uma ocasião única. Pela primeira vez, toda a autoridade da Comunidade estava a ser exercida para a cooperação na Educação Superior, com o acordo dos Estados membros. De acordo com Teichler (1999: 11), o Erasmus também “desencadeou uma reformulação na Educação Superior”, em grande parte porque desafiava o modelo típico de movimentação internacional de estudantes (do sul colonizado para o norte imperialista). No entanto, a realidade emergiria rapidamente, sugerindo a existência de uma queda significativa no objectivo-alvo de 10%: dez anos depois, pouco mais de 1% dos estudantes tinha estado envolvido no Programa Erasmus (ver Teichler, 1999). Dados recentes sugerem que este comportamento não se modificou muito (Huisman & van der Wende, 2004: 350); em 2005, as bolsas de estudo do Erasmus tinham suportado apenas 1.4 milhões de estudantes (Comissão Europeia, 2005a). No entanto, Teichler notou que “os números são suficientemente grandes para elevar a mobilidade dos estudantes dentro da Europa de uma actividade excepcional do indivíduo para um fenómeno que

força as instituições de Educação Superior a reconsiderar o seu *curricula* e os seus serviços para estes estudantes” (Teichler, 1999: 11). A mobilidade também revelou a natureza diversa dos sistemas nacionais de Educação Superior nos diferentes Estados membros, bem como a complexa questão da transferência de créditos.

Na revisão desta primeira fase, ou trajetória política, a internacionalização do discurso da Educação Superior foi, no âmbito e na ambição, marcadamente regional. A mobilidade que foi facilitada por programas como o Erasmus ou o Instituto Universitário Europeu (IUE), enquanto contidos dentro das fronteiras da Comunidade, servia para fabricar a Europa como uma região e como uma entidade, bem como para promover valores europeus. O facto de as fronteiras terem sido redesenhadas ao longo do tempo para incluir mais membros⁷, tornou o projecto de regionalização - em particular as suas dimensões políticas e culturais - mais premente. Culturalmente, a preocupação era criar um cidadão europeu com uma sensibilidade europeia e um sentido de responsabilidade em relação a uma maior entidade política - a Europa. Economicamente, a Educação Superior iria contribuir com um grupo de diplomados para o mercado único, enquanto politicamente este grupo de diplomados seria a nova inteligência para a governação europeia. Quando finalmente foi lançado, o Erasmus seria o veículo principal deste projecto de regionalização. Modelado por actividades já existentes⁸, o Erasmus foi apoiado por uma rede de reitores e académicos universitários⁹, que, por seu turno, se tornaram os seus defensores. Isto permitiu à Comissão promover uma agenda europeia para a Educação Superior sem acusações de debilitar a soberania nacional - uma estratégia que continuará a perseguir mais tarde. A produção da Europa como uma região, usando a capacidade institucional dentro da Educação Superior e instrumentos como o Erasmus, foi profundamente enformada pelas políticas da reconstrução e sobrevivência económica do pós-guerra. Nesse sentido, a regionalização estava intimamente ligada ao global, mesmo que ainda não tivesse sido teorizada dessa forma.

3. Criando uma Nova Europa e uma Europa do Conhecimento através do Esbatimento das Fronteiras Nacionais

Em 1992, o mercado único e a União Europeia foram criados com o Tratado de Maastricht. Este Tratado atribui, pela primeira vez, à União Europeia um papel directo

7 - A Grécia juntou-se em 1981; Portugal e Espanha juntaram-se em 1986 e, em 1990, a Alemanha de Leste tornou-se parte da Alemanha unificada.

8 - O Programa Comum de Estudos foi o antecessor do Erasmus.

9 - A expansão do número de redes temáticas do Erasmus nos últimos 10 anos é um caso importante.

na educação. Não perdendo tempo, a Comissão procedeu a uma avaliação interna dos seus programas e desenvolveu uma nova estratégia. Embora o Tratado de Maastricht parecesse sugerir que o seu papel iria ser modesto, a Comissão Europeia, ainda sob a presidência de Jacques Delors, tinha outras ambições. Em 1991, o *Memorando sobre Educação Superior* mostra que a Educação Superior “se tinha tornado parte de uma agenda mais ampla da Comunidade de coesão económica e social” (Huisman & van der Wende, 2004: 350). A Comissão começou igualmente a olhar em direcção ao exterior - para além da região Europa, foram estabelecidos programas com países terceiros não pertencentes à União Europeia, como, por exemplo, o programa ALPHA, para a América Latina, e o programa Asia-Europe Link, para os países da ASEAN¹⁰.

Para que as políticas anteriores ao Memorando façam sentido, bem como os acontecimentos que se seguiram, é fundamental que consideremos a mudança da natureza do contexto económico e geopolítico mais amplo. Em 1991-1992, as maiores economias (incluindo a Alemanha) experienciaram uma recessão que aumentou o número de desempregados com formação superior na Europa (Teichler & Khem, 1995). Este aspecto forneceu alguma legitimidade ao projecto de Educação Superior da Comissão Europeia. No entanto, de maior significado foram as mudanças mais amplas verificadas na economia global como resultado da globalização económica: (i) a transnacionalização da produção e da finança, ao nível material, e (ii) a passagem do keynesianismo para o neoliberalismo, ao nível ideológico (Cox, 1993: 259-60). Estas alterações estruturais na economia global não só tiveram implicações importantes para a União Europeia, como também afectaram directamente a reestruturação da União Europeia. Para ser competitiva na economia global, a Europa tinha de se transformar a si própria num contexto de comércio e mercado livres. Como argumentam Bieler e Morton (2001: 5), “a desregulação dos mercados financeiros nacionais foi institucionalizada no Programa de Mercado Interno ... enquanto a mudança em direcção ao neoliberalismo se expressou através da própria natureza do Programa de Mercado Interno e o seu avanço para a liberalização e critérios de convergência neoliberais da União Monetária Europeia focados na baixa inflação e na estabilidade dos preços”.

A influência da teoria neoliberal na política deu proeminência a formas particulares de olhar a Educação (Superior) - como capital humano, como um motor para o crescimento económico, como um bem privado em vez de um bem público e como um novo sector de serviços no seio da economia. Estes aspectos reflectiram-se nas políticas e instrumentos ao nível europeu - como a Europa do Conhecimento, a Economia Europeia baseada no Conhecimento, a política tecnológica, a investigação e o desenvolvimento, entre outros. Estas políticas alinharam-se com a visão, longamente promovida pela

10 - A ASEAN (Association of South East Asian Nations) incluía, em 1967, Singapura, Tailândia, Indonésia, Malásia e Filipinas.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (ver Mattelart, 1996) de que as sociedades pós-industriais seriam baseadas na informação ou no conhecimento.

A criação da 'Nova Europa' - para formalmente incluir o Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) e o Espaço Europeu de Investigação (EEI)¹¹ - foi, simultaneamente, uma resposta e o resultado destas dinâmicas mais amplas. Em Janeiro de 2000, de acordo com a proposta da Comissão Europeia, foi tomada a decisão de estabelecer o Espaço Europeu de Investigação e Inovação (EEII)¹². O principal objectivo da EEII seria criar uma economia baseada no conhecimento - a Europa do Conhecimento. O mandato e a agenda para fazer isso foram articulados com a agora famosa Estratégia de Lisboa, parte da plataforma económica mais ampla da União Europeia.

(...) a União Europeia deve tornar-se a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo capaz de um crescimento económico sustentável, com mais e melhores empregos e maior coesão social (Conselho Europeu, Lisboa, Março 2000: 1).

Isto significava a extensão do alcance das competências europeias definidas constitucionalmente mais aprofundadamente em território nacional - a educação.

Tal como a iniciativa Erasmus, enxertada num projecto existente, também a Agenda de Lisboa tinha um mecanismo apropriado à mudança das universidades: o Processo de Bolonha. Lançado em 1999 (Declaração de Bolonha, 1999), o Processo de Bolonha tinha como objectivo criar um Espaço Europeu de Educação Superior. Tal como aconteceu com as negociações do Erasmus, o Processo de Bolonha tinha sido posto em marcha não pela Comissão, mas pela Associação Europeia de Universidades (AEU), e aprovado pelos Ministros da Educação Europeus (Tomusk, 2004). Muito se fala deste facto, particularmente a Comissão, que continua a ser bastante sensível a acusações de interferência em assuntos 'nacionais'. No entanto, a Comissão é um *stakeholder* fundamental no processo e tem sido activa na promoção deste no interesse da agenda de Lisboa e na posição da Europa na economia global.

A Declaração de Bolonha contou, inicialmente, com 29 signatários que se comprometem com 6 objectivos que, conjuntamente, pretendiam estabelecer um Espaço Europeu de Educação Superior (EEES) até 2010 (EUA, 2006). Dentro do EEES, a mobilidade do pessoal e dos estudantes seria reforçada pelo alinhamento das agências nacionais de garantia da qualidade, estruturas de graduação uniformes, adopção do sistema

11 - Nota do tradutor: no original *European Higher Education Area (EHEA)* e *European Research Area (ERA)*.

12 - Nota do tradutor: no original *European Research and Innovation Area (ERIA)*.

de transferência de créditos e uma via comum para descrever a qualificação obtida (suplemento ao diploma). A responsabilidade de implementação dos objectivos da Declaração de Bolonha em cada país signatário reside nas suas instituições académicas, organizações estudantis e grupos profissionais. No entanto, é um 'Projecto profundamente Europeu' em ambição, substância e interesses. O Grupo de Acompanhamento de Bolonha (GAB)¹³ tem a direcção global do Processo de Bolonha, sendo dirigido pela Presidência da União Europeia e composto por representantes dos Estados membros juntamente com a Comissão Europeia, o Conselho da Europa, a *National Union of Students in Europe* e a Associação Europeia de Instituições de Educação Superior.

Num primeiro nível, o Processo de Bolonha parece não ter nenhum dos grandes dramas que podem estar associados a um movimento tão revolucionário. A escolha de um sistema de transferência de créditos para cursos de graduação e de mestrado (1º e 2º ciclos), um meio de tornar os graus legíveis e determinar mecanismos de garantia da qualidade, são, eles próprios, procedimentos técnicos.

No entanto, como todos os assuntos técnicos são também altamente políticos e num mundo onde o sector da Educação Superior é cada vez mais olhado como um motor para a economia baseada no conhecimento, os riscos são elevados. Todavia, desenvolver um sistema supranacional (ou europeu) de Educação Superior significa mergulhar em assuntos locais e nacionais. A linguagem usada para descrever o Processo de Bolonha como uma ferramenta para *ligar* os sistemas de educação, tal como para garantir a diversidade dos sistemas nacionais em vez de produzir homogeneização (ver EUA, 2006:2), sugere quão sensível é a Comissão à acusação de intromissão nos assuntos nacionais. No entanto, a realização do sistema europeu de Educação Superior constitui uma dramática mudança na paisagem política e económica da região. A escala da iniciativa do Processo de Bolonha pode ser apreciada nos factos seguintes: envolve cerca de 5.600 instituições públicas e privadas recebendo 16 milhões de estudantes, números que estão a crescer. O EEES está conceptualizado como um vasto reservatório de talento para a economia e como um veículo através do qual uma coerente sensibilidade 'europeia' pode ser construída. Construindo o EEES também é possível torná-lo inteligível como um sistema único (em vez da soma de muitos) e, por isso, o destino e mercado para estudantes internacionais.

Na verdade, o que está em jogo é suficientemente importante para motivar os governos noutras partes do mundo, como a Austrália, onde se publicou um artigo intitulado *O Processo de Bolonha e a Austrália: Próximos Passos* (Departamento de Educação, Ciência e Formação, 2006). Também pôs em prática uma série de projectos¹⁴

13 - Nota do tradutor: no original *Bologna Follow-up Group (BFUG)*.

14 - Curtin University of Technology em Perth. A Austrália ocidental estava em 2006 a realizar um estudo de implementação do Suplemento ao Diploma.

que poderiam permitir à Austrália o desenvolvimento da 'comparabilidade de Bolonha' (AVCC, 2006: 6, 9) - e para avaliar se algum dos governos da Ásia-Pacífico tenciona implementar as estruturas de Bolonha (p. 7) - porque uma proporção significativa das receitas de exportação da educação australiana tem origem nos estudantes europeus e asiáticos que fazem programas de graduação na Austrália. A Austrália tem uma enorme partilha do mercado internacional de estudantes (Australia Technology Network, 2005: 1) e para se manter globalmente competitiva tem de monitorizar os desenvolvimentos que possam debilitar a sua posição no mercado global.

Também os EUA reagiram ao Processo de Bolonha, em parte devido à dimensão total do EEES e à mobilização de instrumentos variados para recrutar cérebros para a economia europeia, mas também devido às preocupações actuais sobre a posição global dos EUA na Educação Superior (Robertson & Keeling, 2007). Em 2006, a Secretária de Educação dos EUA, Margaret Spellings, convocou a Comissão Spellings para estimular o diálogo nacional sobre a Educação Superior. Embora primeiramente focado em assuntos nacionais, como a eficiência e a eficácia das instituições de Educação Superior nos EUA, foi central para o mandato da Comissão a preocupação com a capacidade dos EUA em desenvolver programas e atrair os melhores cérebros mundiais para a economia.

O Processo de Bolonha é também muito expansionista e tomou uma série de formas (ver Zgaga, 2007). A primeira é com a adesão ao Espaço Europeu de Educação Superior. Das iniciais 29 assinaturas em 1999, o número rapidamente subiu para 45. O Espaço Europeu de Educação Superior inclui também a Rússia e a Europa do sudeste, indo muito para além da 'Europa' como uma entidade constitucional. A flexibilidade da fronteira europeia, de modo a incluir países de fronteira que não são membros da União Europeia, sugere que Bolonha está estrategicamente desenvolvido para: (i) limitar a invasão de estrangeiros, por exemplo baseados nos EUA, prestadores de Educação Superior privada em territórios fronteiriços à UE (Scoot, 2002); (ii) expandir o fundo de mão-de-obra formada para além da fronteira da UE; (iii) providenciar um modelo para a qualidade das instituições de Educação Superior públicas e privadas nos países pós-comunistas (Fried, Glass & Maumgartl, 2006); e (iv) imprimir dinamismo adicional ao processo (Tomusk, 2004: 86).

Num segundo nível, projectos como o *Tuning Educational Structures in Europe* foram incorporados no Processo de Bolonha como uma solução a um tipo particular de problema: como 'traduzir' as experiências curriculares de diversos contextos institucionais e nacionais em equivalentes, garantindo a traduzibilidade, coerência e mobilidade¹⁵. 'Tuning', como ficou conhecido, foi financiado no âmbito do Programa de Rede Temática Erasmus da Comissão Europeia e estende-se a todas as universidades no Espaço Europeu de Educação Superior. O mecanismo de tradução desenvolvido por esta

15 - Ver www.europeunit.ac.uk/qualifications/tuning_project.cfm

rede é o desenvolvimento de uma estrutura hierárquica de competências gerais e específicas e resultados de aprendizagem. Muito disto advém do facto do 'Tuning' ser impulsionado por instituições nos Estados membros. No entanto, a Comissão escolheu não só financiar e depois defender o Projecto Tuning, como também solicitar (por outras palavras, isto não era negociável) que outras Redes Temáticas Erasmus 'adaptassem' os seus *curricula*.

Num terceiro nível, sob os auspícios do Processo de Bolonha¹⁶, novos itens foram acrescentados à agenda com intenção de concretizar o objectivo de uma sociedade europeia do conhecimento (cf. EUA, 2005). Na reunião de Berlim, em 2003, os programas de doutoramento foram incluídos no âmbito do Espaço Europeu de Educação Superior (EUA, 2005). Isto teve como resultado o patrocínio da AEU a um projecto de *doctoral careers*¹⁷, como também a execução de uma série de *workshops* para universidades sobre a organização de escolas de pós-graduação e doutoramento no contexto europeu¹⁸. Este trabalho tem uma forte liderança pedagógica e de governação. Isto pode ser visto, por exemplo, nas preocupações sobre formas apropriadas de supervisão e na recomendação de que os dados sobre as taxas de conclusão e os resultados da empregabilidade dos doutorados sejam recolhidos. A ideia de um Doutoramento Europeu (ou *Doutor Europaeus*) é vista pela AEU como “uma poderosa ferramenta para tornar os objectivos de Lisboa mais visíveis e para tornar o grau de Doutor mais atractivo aos jovens como um símbolo da colaboração europeia em investigação” e que “im debate aberto sobre o Doutoramento Europeu deveria ser parte de uma discussão mais alargada sobre a internacionalização da Educação Superior e da investigação, bem como sobre a construção de um Espaço Europeu de Educação Superior competitivo” (EUA, 2005: 29-30). O foco em Formação e Programas de Doutoramento é visto com uma ponte necessária entre Espaço Europeu de Educação Superior e o Espaço Europeu de Investigação e Inovação.

Dois anos depois, na reunião de Berger, em 2005, o Grupo de Acompanhamento de Bolonha (GAB) adoptou um quadro geral para qualificações e acordou um conjunto de normas e orientações europeias como garantia da qualidade, incluindo: agências de garantia da qualidade baseadas nacionalmente submetendo-se elas próprias a um ciclo de revisão; o desenvolvimento de um registo europeu de agências de garantia da qualidade “tornando mais fácil identificar agências profissionais e confiáveis” (EUA, 2006: 6); a criação de um Comité Europeu de Registo para supervisionar a inclusão de agências no registo; e o estabelecimento de um fórum anual para que as agências de garantia de qualidade, universidades e outros *stakeholders* se possam reunir e discutir assuntos actuais.

16 - Ver http://www.eua.be/eua/en/bologna_basics.aspx

17 - Todavia, apenas 22 países em toda a Europa estiveram envolvidos.

18 - Ver <http://www.eua.be/eua/en/publications.aspx>

Os desenvolvimentos no âmbito de Bolonha contribuíram para tornar mais espesso o panorama das estruturas europeias, das políticas e dos programas que registam e traduzem as experiências do estudante e trabalhador europeu. O *Quadro Europeu de Qualificações*¹⁹, lançado em 2005 (Comissão Europeia, 2005b: 4), é um meta-quadro que consiste nos pontos referenciais comuns (alguns desenvolvidos pelo Projecto Tuning) a oito níveis. Isto permite que os usuários vejam como as qualificações incorporadas num sistema nacional se relacionam umas com as outras. Há também a intenção de apreender a complexidade da aprendizagem ao longo da vida e promover a mobilidade de estudantes e trabalhadores.

O Europass²⁰, por outro lado, é o bilhete de identidade²¹ individual da aprendizagem e do trabalho e espera-se que 3 milhões de europeus (apesar de inferior ao muito modesto 1%) o adoptem até 2010. “É projectado para encorajar a mobilidade e a aprendizagem ao longo da vida numa Europa mais alargada” (Comissão Europeia, 2005). O Europass consiste em 5 documentos:

- CV Europass (estrutura comum do CV),
- Mobilidade Europass (registo num formato de mobilidade transnacional comum para objectivos de aprendizagem),
- Suplemento de Diploma Europass (documento pessoal que regista os titulares do registo escolar)
- Suplemento de Certificado Europass (suplemento de educação e formação vocacional) e Portfolio de Línguas Europass (registo de competências linguísticas)²².

Enquanto o processo de Bolonha (reforma das estruturas), o Tuning (instrumento para a tradução) e QEQ (hierarquia de qualificações) são mecanismos para tornar as experiências educativas e os sistemas educativos, através dos Estados membros, inteligíveis a uma escala europeia, o Europass carrega a informação individual codificada sobre experiências de aprendizagem e de trabalho. Por outras palavras, as qualificações e as competências são uma moeda que pode ser ganha e gasta pela Europa²³. No entanto, os críticos argumentam que o Europass não aborda questões fundamentais associadas a barreiras à mobilidade como a acreditação profissional, a língua e a xenofobia. Outros sugerem que o CV de tamanho único pode muito bem ser abandonado por indivíduos mais criativos e competitivos, entusiasmados em mostrar a sua diferença em vez de aderir a um documento europeu (ver debate em OBHE, 2006: 2).

19 - Nota do tradutor: no original *European Qualifications Framework*.

20 - Disponível no Portal dedicado ao Europass. Ver <http://europass.cedefop.edu.int>

21 - Foi lançado em 2004 e ratificado pelo Conselho e Parlamento Europeu.

22 - Ver http://ec.europa.eu/education/programmes/europass/index_en.html

23 - Ver <http://www.europeunit.ac.uk/qualifications/index.cfm>

Na revisão da natureza e consequências da internacionalização da Educação Superior nesta segunda trajectória política, o discurso de uma economia do conhecimento globalmente competitiva, e os obstáculos para a atingir, fornecem uma lógica e uma legitimação para a criação do sistema europeu de Educação Superior. O efeito disto tem sido forçar os Estados membros, e convidar, se não mesmo desafiar, os que estão do outro lado, a comprometerem-se com dramáticas mudanças estruturais nos seus sistemas de Educação Superior. Politicamente, a regionalização da educação esbateu as fronteiras em torno das esferas de interesse dos Estados membros e abriu o território da Educação Superior dos Estados membros a uma esfera de governação de nível europeu. E enquanto os actores chave insistem que estes processos são dirigidos pelos Estados membros, há uma evidência considerável da existência de uma aliança entre forças sociais à escala europeia que estão a moldar o projecto de regionalização. O que esta segunda trajectória também revela é a extensão notável do Processo de Bolonha para além das fronteiras da Europa constitucional (Kwiek, 2004), para incluir aqueles que se encontram no perímetro de uma Europa em expansão e que se vêem a si próprios como europeus, cuja inclusão limita o acesso por parte de empresas de educação global e que fornecem um conjunto de mão-de-obra formada na periferia da região (ver EC, 2006b).

Não estou a sugerir que o Processo de Bolonha foi voluntariamente, ou conscientemente, abraçado aos níveis institucional (ou de facto nacional), ou que o discurso ou a substância são reflexos directos um do outro. Nem mesmo que existe um ponto de vista coerente sobre a Europa ou sobre o que significa ser europeu. De facto, há uma considerável evidência de que o compromisso com Bolonha é altamente desigual no Espaço Europeu de Educação Superior²⁴ e pode exigir concessões para os países do Leste Europeu ou para os países dos Balcãs (Kwiek, 2004: 760). Nem quero sugerir que o tornar-se parte do Espaço Europeu de Educação Superior venha a beneficiar de igual forma os que lá integrarem. Como observa Kwiek (2004: 770):

(...) a promoção da mobilidade na Educação Superior é susceptível de beneficiar aqueles países ricos, geralmente ocidentais; no entanto, de uma perspectiva nacional, há ganhos e perdas de um tal movimento crescente do melhor talento disponível; para os países mais exportadores (transição) do que importadores (antiga UE), a questão não será incontroversa a longo prazo.

Por outras palavras, a mobilidade que dá origem a acusações de fuga de cérebros terá efeitos nas economias e políticas nacionais e subnacionais dos Estados Membros.

24 - Os países aderentes apresentam maiores níveis de compromisso em relação aos programas de internacionalização da União Europeia, como o Erasmus (Price Waterhouse Coopers, 2005).

Isto pode muito bem resultar na recuperação e reforço de pontos de vista de que os interesses nacionais necessitam de ser protegidos.²⁵

4. Destino 'Europa': O Espaço Europeu de Educação Superior como sedução

Se a internacionalização da Educação Superior, nas duas primeiras trajectórias políticas, foi predominantemente orientada em direcção ao projecto de regionalização, a partir de 2003 a UE começou a perseguir uma estratégia globalizante mais explícita. Num discurso apresentado na abertura do Mercado Mundial de Educação²⁶ em 2003, Viviane Reding, comissária europeia responsável pela Educação e Cultura, estabeleceu as bases para “tornar a UE uma figura proeminente no Mercado Mundial de Educação”, argumentando que “os governos nacionais não podem sozinhos enfrentar os desafios da globalização das novas tecnologias e do mercado único” (p.2). Isto inclui um novo papel para o sector privado. A internacionalização da Educação Superior europeia é agora orientada externamente, dirigida pelo mercado e globalizante.

Desde 2003, um conjunto de iniciativas de programas foram lançadas, todas caracterizadas por uma forte ênfase na competitividade global e no desenvolvimento de um mercado europeu de Educação Superior. As iniciativas incluem o recrutamento de talentos de todo o globo (Erasmus Mundus), a venda da ideia de Bolonha globalmente através dos projectos Tuning e Asia-Link e a criação de um mercado e uma indústria de Educação Superior europeias. Descrevê-las-emos seguidamente.

A mudança em direcção ao global deve ser vista à luz de uma enorme competição por estudantes internacionais na indústria globalizante da educação e da consciência da Comissão Europeia (CE) de que, até à data, a Europa tem uma presença diminuta no mercado global como destino preferencial²⁷. Mais de 2 milhões de estudantes estão envolvidos em instituições de Educação Superior fora do seu país de cidadania e espera-se que estes números cresçam no futuro, com alguns especialistas a sugerir números como 7,6 milhões até 2025 (EC, 2004: 16). Esta preocupação também está presente em várias políticas e iniciativas da CE, por exemplo no programa Asia-Link, onde a CE está a trabalhar duramente para despertar o interesse pela Europa no imaginário asiático (ver Robertson, 2006), bem como através de uma série de exposições, ou feiras, financiadas

25 - Há padrões de mobilidade altamente desiguais em toda a Europa; por exemplo, os mais baixos rácios de mobilidade externa encontram-se no Reino Unido (1%) e Espanha (1,4%), enquanto a França, a Alemanha, a Grécia e a Itália têm o maior número de estudantes em mobilidade (OBHE, 2006: 2).

26 - Nota do tradutor: no original *World Education Market*.

27 - O Reino Unido (British Council), Alemanha (DAAD) e França (EDUFRANCE) são todos exportadores activos no mercado de trabalho global.

na Ásia²⁸. A CE é também um negociador agressivo na Organização Mundial do Comércio (OMC), nos processos de Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS)²⁹ e tem vindo a prosseguir a liberalização dos serviços de educação nas diversas rondas de negociações comerciais (Oxfam, 2005). No entanto, a Europa parece ainda estar longe de ter capacidade de criar uma indústria de Educação Superior globalmente competitiva, capaz de seduzir estudantes estrangeiros que pagam os seus estudos, tornando a Europa o destino preferido, apesar de a CE estar agora a apoiar uma estratégia de marketing para o EEES (EC, 2996b: 7).

Em 2004 um relatório da CE sobre as percepções de uma *Educação Superior Europeia nos Países Terceiros* argumentava que a UE deveria criar uma marca para si própria, capaz de competir com os EUA e a Austrália enquanto destino preferido dos estudantes. Aí se afirma: “Na globalidade, a Europa não é tomada como uma união em matéria de Educação Superior. No entanto, quando se trata de aspectos culturais e Educação Superior, a maioria dos alunos vêem a Europa como um conjunto de países muito diferentes” (EC, 2004: 10). Além disso, o relatório assinala que os estudantes asiáticos, em particular, têm uma fraca preferência pela Europa. “Além deste aspecto, os respondentes apontam as mais substanciais discrepâncias relativamente a questões relacionadas com custos (quer em relação ao ensino, quer em relação aos custos de vida) e apoio aos estudantes” (EC, 2004: 11). As discrepâncias nos custos dos estudos por toda a Europa são vistas como um problema sério por aqueles que esperam gerar um mercado de Educação Superior competitivo ao nível da Europa. Numa pesquisa realizada nos EUA em 2005, 7 dos 27 países da UE cobrava anualidades a todos os alunos, 7 cobrava apenas a alguns alunos e 13 não cobravam quaisquer valores, incluindo a estudantes 'estrangeiros'. Implementar um regime de anualidades a estudantes, mesmo para estudantes internacionais, é visto como um movimento muito controverso num número de Estados membros da UE (ver OBHE, 2005; Huisman & van de Wende, 2004: 354). As propostas apresentadas no Parlamento finlandês para se cobrar anualidades aos estudantes internacionais foram anuladas em 2006.

28 - Uma série de sete eventos para promover a Educação Superior europeia, financiados pelo programa Asia-Link da Comissão europeia, tiveram lugar na China, Índia, Indonésia, Malásia, Filipinas, Tailândia e Vietname entre 2006 e 2008. As Feiras Europeias de Educação Superior foram organizadas por um consórcio de quatro agências europeias, liderado pela EduFrance (França) e composto por DAAD (Alemanha), Nuffic (Holanda) e o British Council (Reino Unido). Os eventos tinham como objectivo aumentar a atractividade da Europa como um centro de excelência para o estudo e investigação, para fortalecer a presença cultural e económica europeia na Ásia e vice-versa, para melhorar a consciência mútua e contribuir para o desenvolvimento adicional da cooperação EU-Ásia no campo da Educação Superior. Cada evento foi composto por duas componentes: um Simpósio Asia-Link e uma Feira Europeia de Educação Superior. O Simpósio forneceu uma plataforma para o diálogo de alto nível sobre a cooperação UE-Ásia e para o desenvolvimento do conhecimento dos programas e mecanismos da UE, enquanto as feiras forneceram uma plataforma para representantes de estruturas nacionais e de Educação Superior de todos os 25 países membros darem informação sobre oportunidades de estudo na Europa.

29 - Nota do tradutor: no original *General Agreement on Trade in Services (GATS)*.

Um segundo exemplo é o Programa Erasmus Mundus. O Erasmus Mundus tem o objectivo de recrutar os melhores cérebros do mundo e foi lançado juntamente com o desejo de mobilizar os intelectuais da Europa (EC, 2005b). Os fundos deste programa destinam-se à realização de Mestrados conjuntos, que devem funcionar em pelo menos três Universidades da União Europeia, estando abertos a estudantes europeus e não europeus, ainda que haja uma ênfase particular no recrutamento de estudantes asiáticos. A esperança é que os melhores talentos estrangeiros possam ser retidos na UE e que as despesas da UE em programas de formação e investigação de Mestrado gerarão uma maior actividade de pesquisa por toda a região. A primeira fase do Erasmus Mundus decorreu entre 2004 e 2008, havendo a expectativa de que fossem apoiados 250 programas de Mestrado e cerca de 5.000 bolsas de estudo. Em comparação com o Programa Fulbright dos EUA, estabelecido em 1946, o *European Union of Students* (ESIB) tem sido bastante crítico em relação ao Erasmus Mundus, argumentando que exagera os problemas de fuga de cérebros. Nesta competição com os EUA, que procuram restaurar a sua competitividade, pode-se argumentar que “os melhores e os mais brilhantes estudantes são procurados como *commodities*” (NAFSA, 2006). Claro que a posição dos EUA tem sido seriamente comprometida pela apertada segurança após o 11 de Setembro e pelas leis de imigração entretanto adoptadas.

Em terceiro lugar, o Processo de Bolonha, e os projectos associados como o Projecto Tuning, está a ser globalizado (ou recebendo uma reacção global, como abordamos antes). Numa comunicação de 2006, a Comissão argumentou que “os Ministros vêem o Espaço Europeu de Educação Superior como um parceiro dos sistemas de Educação Superior noutras regiões do mundo” e observou que “o papel e a visibilidade da Educação Superior nas relações externas da UE é cada vez mais em direcção a países vizinhos (Políticas Europeias de Vizinhança) em relação a nações industrializadas (OCDE/G8) e a países desenvolvidos (Alban, Asia Link, etc..)” (p.7). Também foi atribuído ao Grupo de Acompanhamento de Bolonha o mandato de elaborar e chegar a um acordo quanto à estratégia a adoptar para que a dimensão externa e a atractividade do EEES seja reforçada (BFUG Work Programme, 2005-2007). Esta estratégia, para ser tomada em outras regiões, e não em outros países (BFUG, 2005), foi entregue em 2007 num encontro ministerial. A próxima tarefa é criar as condições para a mobilidade internacional (modo 4 do acordo AGCS), garantindo as estruturas de reconhecimento, a cooperação e a atractividade (ver, por exemplo, o Seminário Oficial do Processo de Bolonha Nórdico que se realizou em Setembro de 2006).

Em 2003, o Grupo Tuning - apoiado pela Comissão Europeia - lançou-se à aventura na América Latina, através do *Tuning America Latina*, financiado pelo Programa Alpha. Esta é uma iniciativa ambiciosa. Envolve 18 países (incluindo Argentina, Bolívia, Cuba,

México e Venezuela) e 180 universidades. As áreas temáticas que estão a ser tratadas incluem a Educação, a História, a Medicina, a Geologia, a Física e a Matemática. A iniciativa tem envolvido estudos de opinião a estudantes, empregadores e universidades sobre resultados de aprendizagem e competências na área temática específica e depois a montagem destas competências de forma a desenvolver uma ferramenta de tradução na região da América Latina e em relação à UE (Wagenaar, 2006). O âmbito da ambição deste programa não está confinado à América Latina; Rússia e Ásia também estão no radar do Tuning.

Apesar destas estratégias globais bastante ambiciosas, uma Revisão Intercalar (Comissão Europeia, 2005c) concluiu que a Estratégia de Lisboa tinha falhado ao não realizar uma performance de crescimento económico satisfatória e que a Europa estava longe de alcançar o potencial de mudança que a Estratégia de Lisboa oferecia (ver também Dion, 2005). A Revisão deu um novo impulso a uma direcção que já estava num bom caminho³⁰, apesar de agora existir um novo sentido de urgência envolvendo muitos relatórios da Comissão (EC, 2005b) acerca da mobilização do poder dos cérebros da Europa.

5. Civilizando ou Imperializando a Europa? Uma Questão Problemática

Através da localização da internacionalização da Educação Superior histórica e espacialmente na Europa, podemos observar a mudança de natureza, de escala e de âmbito deste projecto geopolítico. Também é possível ver a complexa estrutura da realidade internacionalizada ao longo do tempo, que está reflectida nos princípios abraçados pela agenda política da Educação Superior. No entanto, há em toda a parte continuidades importantes no projecto. Uma é que retoricamente o projecto de internacionalização continuou a ser construído como uma actividade que é dirigida pelos Estados membros. Porém, como podemos ver, é profundamente europeu, quer em termos de actores que avançam com estas mudanças, quer na proposta integral - construir uma região europeia capaz de competir mais eficazmente na economia global. A linha sensível trilhada foi, e continua a ser, como construir um sistema europeu de Educação Superior sem acusações de interferência. Este é um processo altamente político que tem progredido através de uma aliança de interesses e operado a múltiplas escalas (supranacional, nacional e institucional), e que tem sido capaz de promover uma agenda radical para a mudança da Educação Superior. A descontinuidade

³⁰ - Um relatório anterior (Kok, 2004) apontou para uma relutância geral no compromisso em Lisboa, uma agenda muito ampla, coordenação pobre e conflito de prioridades.

com o passado é a escala, o âmbito e as consequências do projecto ideológico e político de regionalizar e globalizar a Educação Superior. Sob a rubrica da economia baseada no conhecimento, a Educação Superior é valorizada pela sua contribuição económica e não pela cultural, como um mercado lucrativo e como meio de gerar novo valor através da inovação e das patentes.

É possível discernir duas estratégias que têm sido perseguidas ao longo do tempo, usando o discurso da internacionalização da Educação Superior. A primeira é a estratégia de regionalização; construir um conjunto coerente de estruturas que capacitem o sistema europeu de Educação Superior, e a Europa. A segunda é a mais recente estratégia de globalização da Educação Superior que, como vemos nesta fase actual, legitima a CE como um actor ao nível global e fornece um trampolim para a competição discursiva e material da Europa com os EUA pelos corações, mentes e bolsos dos indivíduos em diferentes esferas de várias partes do mundo. Enquanto, por um largo período de tempo, a Europa tem legitimado as suas actividades apresentando-se como uma presença civilizadora em vez de imperializadora, os seus interesses económicos e transnacionais mais explícitos expõem-na a acusações de colonialismo e imperialismo moderno. A questão consiste, então, durante quanto tempo a Europa será capaz de se promover a si própria como uma alternativa política aos modelos anglo-saxónicos do desenvolvimento capitalista imperialista, e de que modo os EUA, a Austrália, a China e a Índia responderão a essa ofensiva à medida que se vão apercebendo do que está em jogo.

Há também tensões e contradições no interior da Europa que mediarão o progresso. Isto inclui o modo como as estratégias da União Europeia trabalharão com ou contra interesses dos seus Estados membros, e como as dimensões culturais e económicas se equilibrarão. Há também tensões que, se não começaram já, emergirão entre duas esferas da Europa: a esfera ancorada constitucionalmente que fornece direitos de cidadania e um espaço de educação mais extenso que habilita os cidadãos ao Europass e a uma qualificação europeizada, mas não concede nenhum dos benefícios da cidadania (por ex. as anualidades europeias em oposição às anualidades 'estrangeiras'). Isto levanta todos os tipos de questões em torno da relação entre educação, cidadania e direito no espaço europeu que ainda estão por ser debatidas.

Referências Bibliográficas

Australian Technology Network (2005) *The Bologna Process and Australia: Next Steps - Response from the Australia Technology Network (ATN)*, Australian Technology Network of Universities.

Australian Vice-Chancellor's Committee (2006) *AVCC Response to Discussion Paper - The Bologna Process and Australia, Next Steps*, Canberra: AVCC.

Bieler, A & Morton, A. (eds.) (2001) Introduction: Neo-Gramscian Perspectives in International Political Economy and the Relevance to European Integration, A. Bieler and A. Morton, (eds) *A. Social Forces in the Making of the New Europe*, Basingstoke: Palgrave.

Berlin Communique (2003) *Realising the European Higher Education Area*. Communique of Ministers Responsible for Higher Education in Berlin on 19th September, 2003.

Bologna Declaration (1999) *The European Higher Education Area*. Joint Declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna at the 19th June, 1999.

BFUG (2005) *Possible Bologna Partnership with Other Regions*, BFG 4 10.

BFUG (2006a) *BFGUB11 6: BFUG Work Programme 2005-2007*,. Disponível em <http://www.dfes.gov.uk/bologna/>

Corbett, A. (2003) Ideas, institutions and policy entrepreneurs: toward a new history of higher education in the European Community, *European Journal of Education*, 38 (3), 315-30.

Corbett, A. (2005) Universities and the Europe of Knowledge: Ideas, Institutions and Policy Entrepreneurs in European Union, *Higher Education Policy*, 1955-2005, Basingstoke: Palgrave.

Cox, R. (1993) Structural issues of global governance: Implications for Europe, In S. Gill (eds). *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press.

Cox, R. (1996) *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press.

Dion, D-P (2005) The Lisbon Process: A European odyssey, *European Journal of Education*, 40 (3), 295-313.

Council of the European Union (2001) *The concrete future objectives of education and training systems*, a Report to the European Council, 5980/01, Council of the European Union. Brussels.

European Commission (2004) *Perceptions of European Higher Education in Third Countries*, Final Report Project 2004-3924/001-001 MUN-MUNA31, Brussels: European Commission.

European Commission (2005a) *Erasmus Networks Now Cover Nine-Tenths of Europe's Universities*, Press Release, October 20. (IP/05/1313).

European Commission (2005b) *Mid-Term Review of the Lisbon Strategy*, Brussels: European Commission.

Commission of the European Communities (2005c) *Toward a European Qualifications Framework for Lifelong Learning*, Commission Staff Working Document, SEC(2005) 957, European Commission: Brussels.

European Commission (2005d) *Mobilising the Brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon strategy* EC, Brussels.

European Commission (2006a) *Higher Education: the Commission Supports University Reforms in Neighbouring Countries*, Press Release, 17 July (IP/06/998).

Europa (2006) *Press Release - Higher education: the Commission supports university reforms in neighbouring countries*, Reference: IP/06/998 Date 17/7/2006. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/998&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> last accessed 17/08/2006.

- European Universities Association (2005) *Doctoral Programmes for the European Knowledge Society: Report on the EUA Doctoral Programmes Project 2004-2005*, Belgium: EUA.
- European Universities Association (2006) *Europe's New Higher Education Landscape*, Belgium: EUA.
- Fried, J. Glass, A. and Baumgartl, B. (2006) Summary of an extended comparative analysis on European Private Higher Education, *Higher Education in Europe*, 31 (1), 3-9.
- Huisman, J & Wende, v-d M (2004) The EU and Bologna: are supra- and international initiatives threatening domestic agendas? *European Journal of Education*, 39 (3), 349-57.
- Kok Report (2004) *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*, Brussels: European Commission.
- Kwiek, M. (2004) The emergent European educational policies under scrutiny: the Bologna Process from a Central European perspective, *European Educational Research Journal*, 3 (4), 759-776.
- Mattelart, A (2003) *The Information Society*, London: Sage.
- NAFSA (2006) *Restoring US Competitiveness for International Students and Scholars*, Washington: Association of International Educators,
- Neave, G. (1995) On living in interesting times: higher education in Western Europe 1985-1995, *European Journal of Education*, 30 (4), 377-393.
- OECD (1996b) *The Knowledge-Based Economy*, Paris: OECD.
- OBHE (2006) *Are tertiary students really becoming more mobile? The latest findings from the UNESCO Institute for Statistics*, Breaking News Article, 7th June, <http://www.obhe.ac.uk/cgi-bin/news/article.pl?id+559&mode=month>
- Oxfam (2005) *What Happened in Hong Kong? Initial Analysis of the WTO Ministerial*, Oxfam Briefing Paper, 2005, London: Oxfam.
- PriceWaterHouseCoopers (2006) *Review of the Erasmus Programme*, Twente: CHEPS.
- Reding, V. (2003) *Making the EU a prominent figure in the World Education Market*, SPEECH /03/254.
- Robertson, S. (2006) *Regionalism, 'Europe/Asia' and Higher Education*, a paper presented to the AAG, 7-11th March, Chicago.
- Robertson, S. and Keeling, R. (2007) *Stirring the Lions: Strategy and Tactics in Global Higher Education*, European Union Studies Association Conference, Montreal, Canada, May 18th.
- Scott, P. (2002) Reflections on the reform of higher education in Central and Eastern Europe, *Higher Education in Europe XXVII*, 1-2, 137-152.
- Teichler, U (1999) Internationalisation as a Challenge for Higher Education in Europe, *Tertiary Education and Management*, 5, 5-23.
- Teichler, U and Kehm, B. (1995) Toward a New Understanding of the Relationship between Higher Education and Employment, *European Journal of Education*, 30 (2), pp. 115-132.
- Tomusk, V. (2004) Three Bolognas and a Pizza Pie: notes on institutionalisation of the European higher education system, *International Studies in Sociology of Education*, 14 (1), 75-75
- Van Damme, K. (2001) Quality issues in the internationalisation of higher education, *Higher Education*, 41 (415-441).
- Wagner, R. (2006). *European and National Qualification Frameworks and the Contribution of Tuning: An Overview of Project Outcomes*, A ppt. presentation to the 'Tuning Conference', Brussels, June.
- Zgaga, P. (2007) *Looking Out: The Bologna Process in a Global Setting - on the External Dimension of the Bologna Process*. Oslo: Norwegian Ministry of Education Research.



01

Parte 2

A Educação Superior na América Latina ou a Procura de uma Convergência Política e Institucional



Hacia la creación de un Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior

Su convergencia con el Europeo

Norberto Fernández Lamarra

La convergencia y articulación de los sistemas de educación superior en América Latina y la consolidación de un Espacio Común que abarque al conjunto del continente se plantea como un desafío significativo y un proceso ineludible frente a la actual situación de fragmentación que se registra¹. Esto se hace más urgente frente a los importantes avances del Espacio Europeo y del Proceso de Bolonia, encarado por el conjunto de la educación superior de ese continente.

Por ello en este capítulo se caracterizará brevemente la situación actual y la evolución reciente de la educación superior en América Latina y se reseñarán los principales programas de convergencia registrados en el marco de los procesos de integración regional. Se analizarán el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras del MERCOSUR (MEXA); los programas, proyectos, trabajos y estudios del IESALC de la UNESCO, de la OEI, de la OUI, de la RIACES, de la Comisión Europea y de las diversas redes de universidades existentes. Finalmente, se plantearán algunas propuestas para atender al desafío de consolidar el Espacio Latinoamericano de Educación Superior y su convergencia con el Europeo, particularmente la creación de la Red Internacional para la Convergencia de la Educación Superior (RICES).

1. Evolución de la educación superior en América Latina

Los sistemas de educación superior han registrado en las dos últimas décadas un proceso de fuerte diversificación - tanto en su organización como en su calidad- con la inclusión de modelos universitarios diferentes y contradictorios. Esta situación es cla-

1 - Texto elaborado a partir del artículo publicado en el libro: Nelly Mainero (Editora y compiladora), *Integración, Cooperación e Internacionalización de la Educación Superior*, Universidad Nacional de San Luis, San Luis, Argentina, 2009.

ramente diferente a lo que había ocurrido hasta la década del 80: hasta ese momento la educación superior había sido predominantemente estatal y con fuerte autonomía institucional y académica de las universidades, a partir del Movimiento de la Reforma Universitaria originado en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, en el año 1918. El modelo predominante era el “napoleónico”, en el que las facultades de carácter profesional se constituían en el centro de la organización universitaria. En ese modelo, las carreras profesionales son largas, de tipo túnel -como las denominan los europeos-, en las que los alumnos obtienen el título luego de 6 o 7 años de estudios y no existen ciclos ni titulaciones intermedias.

A lo largo de casi todo el siglo XX, el modelo “napoleónico” de universidad y las concepciones de autonomía universitaria y de primacía de la universidad pública se fueron afianzando en la mayor parte de los países latinoamericanos. El número de instituciones universitarias - fundamentalmente estatales - fue creciendo gradualmente y los niveles de calidad se mantuvieron relativamente homogéneos hasta la década del 80.

Hacia fines de esa década e inicios de la del 90, se introdujeron en el marco de los procesos de globalización, estrategias de carácter neoliberal que tendieron a reemplazar las políticas de bienestar impulsadas por el Estado por otras en que predominaban las concepciones de mercado y de privatización de los servicios públicos, entre ellos la educación. Las crisis nacionales en materia económica llevaron a una fuerte restricción del financiamiento público para los sectores sociales, en general, y para la educación y la universidad, en particular.

A pesar de esto, se acrecentó la demanda de educación superior por parte de la población, incrementándose fuertemente las tasas de escolarización y el número de estudiantes. Para atender estas demandas crecientes se fueron creando diversos tipos de instituciones de educación superior universitaria y no universitaria - en su mayoría de carácter privado - y sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y de pertinencia institucional. La educación superior en América Latina registró importantes incrementos desde la segunda mitad del siglo XX: así el número de instituciones universitarias pasó de 75 en 1950 a más de 3.000 actualmente, las que en su mayoría son privadas. El número de estudiantes pasó de 276.000 en 1950 a casi 15 millones en la actualidad; es decir, que la matrícula se multiplicó por 55 veces.

La tasa de incremento anual de la matrícula desde 1990 ha sido del 6%. Esta tasa ha sido mucho mayor para la universidad privada (8%) que para la pública (2,5%) Esto ha llevado a que actualmente más del 60% de la matrícula universitaria en América Latina concurra a universidades privadas, a diferencia de lo que ocurría hasta la década del 80 en que la universidad latinoamericana era predominantemente estatal, como ya fue señalado.

En síntesis, se registró un fuerte crecimiento de la matrícula y del número de instituciones de educación superior, una clara tendencia al incremento de las instituciones privadas, una gran diversificación institucional y una alta disparidad en los niveles de calidad.

Conjuntamente con la diversificación institucional y la disparidad en relación con la calidad, aparece una gran heterogeneidad en materia de modelos universitarios, que se constituyen más como “deformaciones” del modelo napoleónico que como superadores del mismo. Se podría plantear que, en muchos casos, se mantienen y se profundizan ciertos aspectos negativos del modelo profesionalista por facultades y se introducen algunos de los aspectos menos deseables de los múltiples modelos vigentes en Estados Unidos. Así se crean en muchos países de América Latina instituciones universitarias privadas que son denominadas “universidades garage” o “universidades patito”, por sus dimensiones, por su baja calidad y por el tipo de infraestructura física disponible. En algunos países es difícil actualizar la información sobre el número de instituciones de educación superior existentes por la falta de registros adecuados. El propio Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO no ha podido disponer hasta ahora de información regional precisa sobre el número de instituciones de este nivel existentes.

A esta caótica heterogeneidad institucional, se agrega la fuerte disparidad en materia de planes de estudio, con denominaciones de titulaciones muy diversas y con objetivos formativos y, por ende, duración de los estudios muy disímiles. Así, se encuentran en un mismo país denominaciones muy diferentes de las titulaciones de una misma área profesional y, a su vez, duraciones también distintas de una misma carrera profesional³.

Frente a este panorama brevemente reseñado, surgen con énfasis en América Latina los procesos de aseguramiento de la calidad a través de la evaluación de instituciones y de la acreditación de carreras de grado y de postgrado⁴.

El desarrollo de los postgrados

Durante la década del 90 se registró en toda América Latina y con mayor énfasis en algunos países - entre ellos, Argentina, Chile, Colombia y Brasil - una fuerte expansión de los posgrados, en especial de maestrías. Esto significó la incorporación de un nuevo ciclo en los ya heterogéneos modelos - el de las maestrías provenientes en especial de

2 - En la Argentina en el año 2002 las 92 universidades oficiales y privadas existentes, otorgaban 4219 títulos - muchos de ellos similares - entre los de grado y los de pregrado. La educación superior terciaria - o no universitaria - ofrecía otros 6965 títulos por lo que el total de títulos ofrecidos por la educación superior argentina era de 11.184. Fuente: Norberto Fernández Lamarra, *La educación superior argentina en debate*, Eudeba/IESALC-UNESCO, Buenos Aires, mayo de 2003.

3 - En este trabajo se utilizarán los términos vigentes en la Argentina: las carreras de primer título (undergraduate) se denominan de grado (en otros países de América Latina de pregrado) y los posteriores al primer título de posgrado (postgraduate)

Estados Unidos- sin una modificación sustancial de los objetivos y de la duración del primer ciclo de carácter profesional. Esto ha llevado en algunos países - entre ellos, Argentina - a una duración total de alrededor de 8 a 10 años formales - mucho más reales - de los dos ciclos: el de las licenciaturas o equivalentes y el de las maestrías. Es decir, se registró una superposición de dos modelos: el “napoleónico”, profesionalista, de carreras de grado largas con el angloamericano de maestrías posteriores a un ciclo corto, de cuatro años, como el Bachellor.

Si bien no hay información actualizada sobre el crecimiento de la matrícula de los posgrados⁴, se puede afirmar que han tenido un muy fuerte desarrollo cuantitativo en relación con el número de posgrados y de estudiantes. Así, en la Argentina, el número total de carreras de posgrado pasó de 792 en 1994, a 1054 en 1996, a 1642 en 1999, a 2151 en 2003, a 2376 en 2005 y, probablemente, a más de 3000 actualmente.

Este fuerte crecimiento de los posgrados - en especial de las maestrías - sin modificar el grado ha generado una confusión entre los objetivos formativos de las carreras de grado y de posgrado, ya que la mayoría de los posgrados tienen una orientación profesionalista relativamente similar a la mayor parte de las ofertas académicas de grado.

A su vez, este crecimiento de los posgrados en muy pocos años ha contribuido a una aún mayor heterogeneidad de los niveles de calidad -como ha ocurrido con el grado - y ha llevado a incluir su evaluación y acreditación en los procesos de aseguramiento de la calidad puestos en marcha en los últimos años en casi todos los países de América Latina.

2. Los procesos de convergencia en América Latina

La necesidad de la convergencia

Como ya ha sido señalado con anterioridad, hay una falta de convergencia en las políticas de educación superior en América Latina por la influencia de modelos muy distintos, muy puntuales, muy heterogéneos. Se registra una fuerte divergencia en cuanto a lo institucional: existen desde grandes y tradicionales universidades hasta muy pequeñas instituciones que, en algunos países de América Latina, se conocen -como ya se señaló- como universidades “garage”. También se dan situaciones diversas en materia de calidad de la educación superior y de su evaluación, con influencias heterogéneas en materia de diseño y organización de las carreras de grado y postgrado y de educación a distancia y virtual. En este marco, aparece, asimismo la educación transnacional, sin regulaciones y ni controles adecuados y, también, con modelos muy disímiles.

4 - El IESALC de la UNESCO está llevando a cabo actualmente una serie de estudios sobre los procesos de evaluación y acreditación de los posgrados, lo que posibilitará disponer de mayor información y documentación sobre estos procesos.

En cuanto al diseño de los modelos académicos, como ha sido señalado, se ha producido también cambios sustantivos: hasta los años 1970-1980 había un predominio de carreras profesionales de modelo napoleónico. A partir de esos años se registró una ampliación y diversificación de la oferta con criterios académicos distintos, a veces contradictorios: por ejemplo, la supervivencia de las carreras tradicionales largas - “carreras túneles” en términos del lenguaje europeo- con seis años formales y ocho reales frente a carreras más cortas y de dudosa “profesionalidad”. En otras áreas se definen los títulos de manera poco tradicional. En la Argentina, por ejemplo, en el área de ingeniería, hay más de cien títulos diferentes de ingeniero. Se observa así la supervivencia de distintos modelos. En general, las carreras se conforman por adiciones, agregado a o parches que vienen de estos diversos orígenes y muestran, por lo tanto, influencias disímiles y contrapuestas. Esto causa dificultades para la compatibilidad, para la convergencia y, también, para la movilidad de los estudiantes ante este panorama tan fragmentado. De ahí la necesidad de debatir sobre objetivos académicos, alcance de los títulos y articulación institucional.

Como ha sido ya planteado, más recientemente se han desarrollado las carreras de posgrado con fuerte influencia del modelo del “master” norteamericano. Como se ha visto, han tenido un gran desarrollo en pocos años, pero sin que se haya modificado sustancialmente el grado. Por lo tanto, se produce cierta incompatibilidad y confusión de roles entre el grado y el posgrado; una presencia cada vez más significativa de ofertas extranjeras, como producto de la educación transnacional, sin regulaciones adecuadas. en varios países. Por ejemplo, en la Argentina, las carreras de grado son largas y también lo son los posgrados. Se ha estimado que los ocho o nueve años formales para el grado y la maestría se transforman en doce o más reales. De ahí entonces la necesidad de replantear la articulación del grado y del posgrado en cuanto al alcance de los títulos, a los niveles de formación, a la habilitación profesional, a la diferenciación o no entre carreras académicas y profesionales. En Argentina y en algunos otros países de América Latina -por suerte no es una situación común en toda la región- hay un escaso desarrollo en el nivel de doctorado, lo que afecta el desarrollo académico deseable.

Algunos procesos de integración regional en marcha

Los procesos de integración regional que se vienen registrando en los países de América Latina en las últimas décadas han planteado la necesidad de atender a la articulación y a la convergencia de los sistemas y particularmente en cuanto al reconocimiento de títulos y estudios a fin de posibilitar la movilidad de las personas en el marco de cada región.

Uno de estos procesos ha sido el de la integración del MERCOSUR con Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como fundadores y la posterior incorporación de Bolivia y Chile como asociados; recientemente ha solicitado su incorporación Venezuela. Otro de los procesos es el del NAFTA con la integración de México con Estados Unidos y Canadá. En Centroamérica se han registrado avances a pesar de los problemas políticos que dificultaron en décadas anteriores la consolidación de la región. Los países andinos tuvieron también dificultades para consolidar el Pacto Andino, que funcionó aceptablemente bien hasta fines de la década del 70 e inicios de la del 80; en estos países es de destacar la organización y funcionamiento del Convenio Andrés Bello para atender a los aspectos de articulación en materia de educación y cultura.

Estos procesos de integración regional son indicadores muy positivos hacia una meta deseable y necesaria y que fue -al inicio de los procesos de independencia de los países latinoamericanos- un muy loable ideal del Libertador Simón Bolívar: la unidad de América Latina. Casi dos siglos después, es de esperar que estos procesos de integración regional coadyuven a estos propósitos, ahora casi imprescindibles frente a la globalización e internacionalización de los aspectos políticos, sociales, económico-productivos, culturales y educativos a nivel mundial.

En el punto 3 de este capítulo se desarrollará lo referido a los procesos de convergencia y articulación en educación en el ámbito del MERCOSUR, particularmente en cuanto a acreditación de carreras universitarias. Los avances en esta región pueden ser de utilidad para otras de América latina.

Otros programas y proyectos de convergencia

En los últimos años diversos organismos de cooperación internacional regional o bilateral han iniciado programas y proyectos que han promovido la convergencia y la articulación entre los sistemas de educación superior. Entre ellos, se pueden citar la UNESCO, particularmente a través del IESALC; la OEI, la Organización Universitaria Interamericana (OUI), en especial a través del Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario (IGLU); la Comisión Europea, especialmente a través de los proyectos ALFA y ALBAN; los organismos de cooperación de países como España, Francia, Estados Unidos y Canadá; Columbus; etc.

También se organizaron redes interuniversitarias o interagenciales que han coadyuvado a estos propósitos de convergencia: el Grupo Montevideo, la UDUAL, el CSUCA, el CINDA, la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria, la Asociación de Universidades de América Latina y el Caribe para la Integración (AUALCPI), la Asociación ORION, la UNAMAZ, la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), entre otras.

En el punto 4 se caracterizarán brevemente estos programas y proyectos de convergencia y articulación.

3. Convergencia y articulación en el ámbito del MERCOSUR. El Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras (MEXA): Antecedentes

El MERCOSUR incluyó desde su inicio al Área Educación entre sus aspectos prioritarios e instituyó a la Reunión de Ministros de Educación (RME) como ámbito de decisiones sobre esta temática. Desde su primer Plan Trienal de Educación se planteó el reconocimiento y acreditación de estudios y títulos entre sus objetivos principales, para posibilitar la movilidad de las personas dentro de la Región. Esta característica de “precocidad” en cuanto a la consideración de los aspectos educativos en el proceso de integración regional ha sido reconocida por múltiples especialistas, incluso europeos. (Fernández Lamarra y Pulfer, 1992; Lémez, 2002).

En tal sentido avanzó más rápidamente en relación con el reconocimiento de títulos y estudios para la educación primaria o básica y para la enseñanza media general y técnica, ya que estos procesos de reconocimiento eran más sencillos. Como señala Lémez se adoptó un criterio de “construcción” de carácter gradual, de “abajo hacia arriba”, de planteamiento y solución de problemáticas de complejidad creciente. Simultáneamente con la aprobación de los protocolos de títulos y estudios para los niveles primario y medio, se establecieron paradigmas compatibles en temas significativos para el proceso de integración, como son los referidos a la enseñanza de la historia y la geografía⁵.

Las dificultades para el reconocimiento de los títulos y estudios de nivel superior derivan de las estrechas y complejas vinculaciones existentes entre la validación de los títulos profesionales y el ejercicio de las respectivas profesiones, ya que -como señala Lémez- responden a lógicas diferentes, muchas veces opuestas al espíritu “aperturista” del Sector Educación y que involucran a actores nacionales de muy diversa índole, con representaciones e intereses muy disímiles. En un Estudio llevado a cabo para la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se han analizado los mecanismos y situaciones diferentes existentes en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay con respecto a las habilitaciones para el ejercicio profesional con el funcionamiento de consejos profe-

5 - En una investigación dirigida por el autor en el ámbito de la Universidad Nacional de La Plata se estudiaron los programas de historia y geografía y los libros de texto para los niveles primario y medio de los países del MERCOSUR, estableciéndose los importantes “vacíos” temáticos y las fuertes discrepancias en las explicaciones e interpretaciones de los mismos hechos históricos y geográficos en cada uno de los sistemas educativos

sionales de muy diversa estructuración en Argentina y Brasil y la no existencia de los mismos en Paraguay y Uruguay. (Fernández Lamarra, 1999). Por otra parte, lo referido a estos temas de Servicios Personales en la Región depende de un Grupo de Trabajo del Consejo del Mercado Común y la RME no tiene incumbencias en ellos.

Esta discusión enrareció los debates y dificultó, en un principio, su análisis hasta que paulatinamente, a partir de acuerdos tácitos al principio y luego en forma explícita, se decidió abocarse a su resolución desde distintos ángulos y perspectivas y diferentes niveles de especificidad (Lémez, 2002).

Se asumió que el reconocimiento de títulos y estudios universitarios tenía dos objetivos principales: uno era de carácter académico para posibilitar la continuación de estudios, el cursado de posgrado y el desempeño de actividades académicas; el otro, era el de habilitar el ejercicio profesional en otro país diferente al que otorgó el título. El primero era más simple y se pudo avanzar en forma concreta; el segundo era más complejo porque se relaciona con el rol del Estado y su obligación de asegurar la formación recibida para habilitar el desempeño profesional, más aún cuando se trate de profesiones que se vinculan con la salud, los bienes de los habitantes y la seguridad. En relación con este segundo objetivo se debe articular, también, con las regulaciones vigentes para el desempeño profesional específico, con situaciones disímiles según cada país, como ya fue señalado.

El reconocimiento para el desempeño de actividades académicas tuvo un rápido avance ya que se firmaron dos protocolos: el de “Integración educativa para la prosecución de estudios de posgrado en las universidades de los países miembros del MERCOSUR”, aprobado en la ciudad de Montevideo en noviembre de 1995 y el de “Admisión de títulos y grados universitarios para el ejercicio de actividades académicas en los países del MERCOSUR”, aprobado en Asunción en junio de 1997. También, en noviembre de 1995, se aprobó el Protocolo de “Integración educativa para la formación de recursos humanos a nivel de posgrado”, tendiendo a una formación comparable y equivalente y a la adaptación de los ya existentes en los países del MERCOSUR. En este Protocolo se establecen los criterios para definir los títulos de Posgrado (Especialización, Maestría y Doctorado), para la acreditación de los respectivos programas, tanto de orientación profesional como académica, y los referidos a la acreditación de posgrados interinstitucionales.

La situación más compleja y difícil se presentaba para el reconocimiento a fin de habilitar el desempeño profesional. En el ámbito de la Comisión Técnica Regional de Educación Superior (CTR-ES) se planteó, en primer lugar, un proceso basado en tablas de equivalencias, ya ensayado en convenios anteriores. Se acordó establecer grupos de trabajo por cada carrera de las que se seleccionaron inicialmente abogacía y contador público y, más tarde, ingeniería. Luego de las primeras reuniones de trabajo pudo comprobarse que este régimen era de muy difícil instrumentación.

En noviembre de 1996, en la XI Reunión de Ministros realizada en Gramado, Brasil, se resolvió dejar de lado el proceso basado en tablas de equivalencias y considerar la posibilidad de instrumentar un proceso basado en la acreditación de carreras de grado. Para ello se creó en junio de 1997 el Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, encomendándosele la elaboración de una propuesta de organización de un sistema de acreditación de instituciones y carreras que permitiese facilitar el reconocimiento de títulos de grado.

En junio de 1998 los Ministros de Educación de los países del MERCOSUR y los de Chile y Bolivia, aprobaron un Memorando de Entendimiento para la Implementación de un Mecanismo Experimental para la Acreditación de Carreras de Grado. Este Memorando plantea los principios generales, los criterios para la determinación experimental de las carreras, los procedimientos para la acreditación y sus alcances e implicaciones.

Normas del Mecanismo de Acreditación MERCOSUR (MEXA)

El Memorando de Entendimiento, aprobado por la RME, planteó, entre otros, los siguientes puntos principales:

- ▣ Otorgar validez a los títulos de aquellas carreras que lo requieran para el ejercicio de la profesión.
- ▣ Adoptar un sistema de libre adhesión, periódico de aplicación gradual y experimental.
- ▣ Incluir un paso previo de autoevaluación.
- ▣ Proceso de evaluación por pares de acuerdo con los requisitos establecidos a nivel regional.
- ▣ Los requisitos se referirán a la carrera en su integridad (planes de estudio, cuerpo docente, la infraestructura y equipamiento, etc.)
- ▣ Los organismos de competencia a nivel nacional serán las “Agencias Nacionales de Acreditación
- ▣ Se establece la creación de la “Reunión de Agencias de Acreditación del MERCOSUR” como instancia de monitoreo y cooperación regional.

La RME realizada en Brasilia, en noviembre de 1998, resolvió -según lo propuesto por las Comisiones Técnicas Regionales de Educación Superior y de Posgrado y por el Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación (GTEEA)- que el Mecanismo Experimental se inicie por Medicina, Ingeniería y Agronomía.

El Grupo de Trabajo de Especialistas en Evaluación y Acreditación (GTEEA) elaboró una propuesta para la implementación del Memorando de Entendimiento, a partir del

análisis de los mecanismos de acreditación utilizados por cada país.

En cuanto a los Comités de Pares se estableció que deberían tener en cuenta los criterios y parámetros de calidad que se hayan fijado para cada carrera. En su integración se determinó, inicialmente, que debería participar al menos un especialista de cada uno de los países del MERCOSUR. Posteriormente se redujo a dos pares de otros países en cada comité, a ser convocados por la respectiva Agencia Nacional.

Se estableció, asimismo, que el Mecanismo se aplicaría en forma experimental y gradual en carreras en que el título universitario sea requisito o condición para el ejercicio de la profesión aunque, con la aclaración, de que el reconocimiento académico del título “*no conferirá de por sí el derecho al ejercicio de la profesión*”, para distinguir el proceso de acreditación de las regulaciones que se adopten en materia de desempeño profesional. Se determinó que el lapso máximo para la primera acreditación fuese de cinco años y se extendiese hasta que se lleve a cabo el segundo proceso si la solicitud para el nuevo plazo fuese presentada en tiempo y forma.

Elaboración de los criterios e indicadores para la acreditación de las carreras

El MEXA se desarrolló para las carreras de Medicina, Ingeniería y Agronomía, por lo que se constituyeron las respectivas comisiones consultivas de expertos con representantes de las universidades y asociaciones profesionales de cada uno de los países. Las coordinaciones de dichas comisiones fueron asumidas por especialistas de distintos países: la de Medicina fue coordinada por una brasileña, la de ingeniería por un argentino y la de agronomía por un uruguayo. La elaboración de los criterios generales y la coordinación técnica fueron asumidas por el GTEEA y por la CTR-ES.

Se adoptó, como criterio general, organizar los documentos de cada uno de las tres carreras en componentes y para cada uno de ellos se establecieron criterios, indicadores y las respectivas fuentes de información. Los componentes y dimensiones adoptados han sido los siguientes:

- Contexto institucional

- Características de la carrera y su inserción institucional
- Organización, gobierno, gestión y administración de la carrera
- Sistemas de evaluación del proceso
- Políticas y programas de bienestar estudiantil

- Proyecto académico

- Plan de estudios
- Procesos de enseñanza-aprendizaje

- ▣ Investigación y desarrollo tecnológico
- **Población universitaria**
 - ▣ Estudiantes
 - ▣ Graduados
 - ▣ Docentes
 - ▣ Personal de apoyo
- **Infraestructura.**
 - ▣ Infraestructura física y logística
 - ▣ Biblioteca
 - ▣ Instalaciones especiales y laboratorios
 - ▣ Acceso a personas con limitaciones

Los documentos producidos posibilitaron orientaciones adecuadas para el desarrollo del MEXA y se constituyen en un excelente antecedente en cuanto a convergencia regional.

Desarrollo y finalización del MEXA. El nuevo ARCU-SUR

El MEXA ya ha concluido exitosamente el proceso de acreditaciones previstas con carácter experimental. Desde el año 2004 al año 2007 se han acreditado 19 carreras de Agronomía, 29 carreras de Ingeniería de 6 especialidades y 15 carreras de Medicina. Se cuenta con más de 180 pares capacitados en normas regionales.

Actualmente está poniéndose en marcha una nueva propuesta - ya de carácter definitivo - para instalar un proceso de acreditación de carreras de grado, a partir de las experiencias recogidas durante la implementación del Mecanismo Experimental: el ARCU-SUR.

En la reunión de Ministros de Educación, realizada en junio del 2008, se firmó un convenio internacional para la Creación e Implementación de un Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el Reconocimiento Regional de la Calidad Académica de las respectivas Titulaciones en el MERCOSUR, lo que permitirá contar con un mecanismo permanente de Acreditación de Carreras del MERCOSUR. Este mecanismo se denomina ARCU -SUR.

Los principales propósitos de ARCU-SUR son los de promover la movilidad de personas entre los países de la región y apoyar a mecanismos regionales de reconocimiento de títulos o diplomas universitarios; estimular el conocimiento recíproco, la movilidad y la cooperación solidaria entre las respectivas comunidades académico-profesionales de los países, elaborando criterios comunes de calidad en el ámbito del MERCOSUR; y pro-

gramar la ejecución coordinada y solidaria de un programa de integración regional y de mejora permanente de la formación de recursos humanos

El primer ciclo de acreditación comprende siete titulaciones y cuatro convocatorias, comenzando por las carreras de Agronomía y Arquitectura. En esta convocatoria se formalizaron las presentaciones de 59 carreras de Agronomía y 49 de Arquitectura, entre los siete países, ya que a los anteriores miembros se ha agregado Venezuela. El detalle por países es el siguiente:

- Argentina: 8 carreras de Agronomía y 7 de Arquitectura
- Bolivia: 5 carreras de Agronomía y 5 de Arquitectura
- Brasil: 20 carreras de Agronomía y 20 de Arquitectura
- Chile: 9 carreras de Agronomía y 12 de Arquitectura
- Paraguay: 7 carreras de Agronomía y 12 de Arquitectura
- Uruguay: 1 carrera de Agronomía y 3 de Arquitectura
- Venezuela: 9 carreras de Agronomía

4. Los programas y estudios del IESALC de la UNESCO

El Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNESCO -con sede en Caracas, Venezuela- viene desarrollando desde hace más de una década una serie de trabajos y estudios nacionales y regionales sobre la educación superior que contribuyen fuertemente a la convergencia de los sistemas nacionales y a la articulación de sus políticas. Para ello puso en marcha, en el año 2001, el Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, con el que ha pretendido generar un ámbito de reflexión al mas alto nivel sobre la problemática universitaria y su transformación, abrir un espacio de sensibilización e intercambio de información digitalizada especializada, dar acceso regular al acervo de informaciones y datos de dominio público sobre educación superior y facilitar la socialización del conocimiento y la convergencia de los sistemas.

El IESALC ha generado una importante producción de estudios nacionales y regionales sobre educación superior, tanto en los aspectos generales como sobre aspectos específicos. En el caso de los estudios nacionales se han concluido alrededor de diez de ellos, en su mayoría ya editados; antes de su versión definitiva el IESALC ha organizado talleres nacionales para que autoridades educativas y universitarias y especialistas puedan brindar sus aportes al estudio elaborado por un especialista destacado del país.

Estos estudios nacionales abarcan la evolución y el contexto histórico de la educación superior en cada país, su relación con el contexto nacional e internacional, la descripción detallada del sistema, el gobierno y la gestión, los actores de la educación superior (estudiantes, docentes, egresados, no docentes, etc.), las estructuras académicas vigentes de grado y posgrado, la educación a distancia, los procesos de evaluación y acreditación, la investigación científico-tecnológica, el financiamiento y los principales avances en materia de innovaciones y reformas. Estos trabajos constituyen una buena base para promover estrategias de convergencia y articulación entre los países de América Latina.

Además de estos estudios nacionales, el IESALC ha promovido la realización de estudios por países sobre otros temas que permiten una mayor profundización del conocimiento sobre la educación superior en la Región. La mayor parte de estos estudios están disponibles en Internet. Para cada tema el IESALC promueve la elaboración de un estudio comparativo regional, que se discute en un seminario regional específico. Las temáticas abarcadas por el IESALC son las siguientes: evaluación y acreditación de la calidad, reformas en la educación superior, legislación vigente y su evolución, internacionalización y nuevos proveedores y modalidades, universidades indígenas, universidades religiosas, macro-universidades y universidades pedagógicas. También ha realizado estudios que profundizan otros temas como los del género en la educación superior.

En los últimos dos años ha promovido la realización de estudios y trabajos tendientes a la organización de la Conferencia Regional de Educación Superior de la UNESCO (CRES, 2008), llevada a cabo en Cartagena de Indias, Colombia, en junio de 2008, con participación de más de 3500 autoridades universitarias y especialistas de América Latina y el Caribe. La Declaración Final de la misma brinda las bases para una estrategia latinoamericana en materia de educación superior de carácter integrador. Tanto esta Declaración como el conjunto de trabajos presentados en la CRES constituirán un aporte significativo para la Conferencia Mundial de Educación Superior de la UNESCO, a realizarse en París, en julio de 2009.

Entre los trabajos elaborados para la CRES se pueden destacar los siguientes, que pueden ser consultados en la página web del IESALC⁶:

- el Mapa Comparativo de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, con una detallada y muy útil descripción y análisis de las instituciones y sistemas de educación superior;
- el Glosario de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, cuya versión final ha estado a cargo del autor de este trabajo;
- el libro sobre Tendencias de la Educación Superior en América Latina, que contiene diez importantes trabajos sobre el tema;

6 - Disponible en www.iesalc.unesco.org.ve.

□ el Proyecto sobre Pensamiento Universitario en América Latina ha editado su primer libro - Pensadores y Forjadores de la Universidad Latinoamericana - y continuará con otros estudios de carácter histórico-político;

□ el proyecto sobre Acreditación y Evaluación ha llevado a cabo un estudio sobre los sistemas de evaluación y certificación de los postgrados en la región -con participación de CAPES de Brasil, de la CONEAU de Argentina y de la Red RIACES-, trabajos que posibilitarán avanzar en cuanto a una mayor convergencia en materia de postgrados; este proyecto también incluye un Curso Virtual sobre Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, tanto en sus aspectos conceptuales como en los metodológicos, elaborado para el IESALC por la Universidad Nacional de Tres de Febrero, bajo la dirección del autor de este trabajo, el que actualmente está siendo actualizado para su relanzamiento. En el marco de este proyecto el IESALC ha publicado el libro “Hacia una Política Regional de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior para América latina y el Caribe”, con trabajos sobre los procesos de evaluación y acreditación, con énfasis en los de postgrado, la educación transfronteriza y el mejoramiento de la calidad.

El IESALC ha publicado, asimismo, en el año 2006, un libro que contiene una síntesis de sus principales trabajos y estudios - acompañado por un CD que incluye 302 estudios sobre educación superior en la región - con el título: “Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior”.

La tarea del IESALC en la última década constituye un aporte muy importante para el desarrollo de estrategias de convergencia y articulación de la educación superior en la región.

5. Los trabajos y proyectos de otros organismos y redes

5.1. Los de la OEI

La Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) también desarrolla una tarea contributiva a la convergencia y articulación entre los sistemas educativos y en la educación superior del Espacio Iberoamericano. La Revista Iberoamericana de Educación, las colecciones de libros -en especial Cuadernos de Iberoamérica y la serie “Educación Comparada” de Cuadernos de la OEI- y otras publicaciones y trabajos facilitan el conocimiento mutuo en los países y sus sistemas educa-

tivos favoreciendo el desarrollo de políticas y proyectos compartidos.

En el ámbito de la educación superior, la OEI está promoviendo estrategias de cooperación interuniversitaria entre los países de la región, las que van contribuyendo en forma paulatina a su articulación. Entre los programas que desarrolla se puede mencionar al PIMA (Proyecto de Intercambio y Movilidad Académica), que consiste en el intercambio de estudiantes de universidades de la región iberoamericana en una cada vez mayor número de áreas. Como lo ha demostrado la experiencia europea, el intercambio de estudiantes es una estrategia muy eficiente para promover los procesos de integración regional y la convergencia de los sistemas de educación superior y la articulación entre las instituciones universitarias, como es el caso del programa Sócrates-Erasmus.

El PIMA - iniciado por la OEI en 1999 - es un programa multilateral organizado en redes temáticas con participación de universidades españolas, portuguesas y latinoamericanas. Está dirigido a estudiantes de grado (pregrado para otros países) y se basa en los siguientes puntos: la significación de la movilidad de estudiantes, el trabajo en red, la focalización en áreas temáticas y el reconocimiento de los estudios.

Recientemente ha organizado un Centro de Altos Estudios Universitarios y ha puesto en marcha - conjuntamente con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) - la Iniciativa Iberoamericana de Movilidad Académica de Posgrado "Pablo Neruda". Ambos proyectos contribuirán a la estrategia de la Convergencia Iberoamericana.

5.2. Los programas y acciones de la Organización Universitaria Interamericana (OUI)

La OUI fue fundada en 1979 en Québec, Canadá, donde está su Sede. Es una organización internacional dedicada a la cooperación entre las instituciones universitarias y al desarrollo y articulación de la educación superior en toda América, desde Canadá en el norte hasta Argentina y Chile en el sur. Está integrada por más de 400 miembros: universidades públicas y privadas, centros de investigación, asociaciones universitarias nacionales o regionales, consejos de rectores, etc.

Sus actividades son llevadas a cabo a través del Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario (IGLU) y del Colegio de las Américas (COLAM). Las acciones de ambos organismos han sido fuertemente contributivas para los procesos de convergencia y articulación de la educación superior en América Latina, en especial a través de sus cursos y otras actividades de formación y cooperación.

El IGLU ha capacitado desde su fundación en 1983 alrededor de 1500 dirigentes universitarios, a través de sus cursos de carácter subregional. Entre los objetivos de los cursos IGLU están - además de los de capacitación para el liderazgo y la capacitación en gestión universitaria - los de favorecer los intercambios entre los participantes de

diversos países e instituciones, los de promover los estudios comparados, los de difundir los resultados de estudios e investigaciones llevados a cabo en las tres Américas y en Europa.

Además de estos cursos, el IGLU organiza seminarios y talleres sobre temas específicos, tanto por propia iniciativa como a propuesta de universidades miembros. En estas actividades se profundizan tanto los aspectos de carácter político y estratégico como los vinculados con lo metodológico de la gestión institucional, académica y administrativa.

El Colegio de las Américas (COLAM) fue creado en 1997 y sus actividades se refieren a aspectos vinculados con la cooperación universitaria sobre temas de interés hemisférico y de integración continental, favoreciendo la comprensión intercultural, el uso pedagógico de las nuevas TIC, la interdisciplinariedad y las relaciones interamericanas.

Las desarrolla a través de los denominados Seminarios Interamérica destinados a estudiantes de diversos países y disciplinas y de Redes Interamericanas de Formación, (RIF) Actualmente funcionan alrededor de diez redes sobre temáticas muy diversas y de interés continental.

La acción de la OUI está orientada actualmente por el Plan de Acción 2006-2010, que se propone desarrollar acciones de asesoría de modernización hemisférica en materia de gestión universitaria, de promoción continental de la excelencia académica y de movilidad interuniversitaria y de animación de redes académicas, entre otras.

5.3. Los de otros programas y redes

5.3.1. La Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES)

Esta Red fue constituida en mayo de 2003 por las agencias de evaluación y acreditación de la calidad de diversos países de América Latina y la ANECA de España y por ministerios de educación de la región, con el apoyo de organismos internacionales, como la OEI. Sus objetivos son contributivos a la convergencia y articulación de la educación superior en el espacio iberoamericano ya que se propone el desarrollo de proyectos y acciones de intercambio, conocimiento mutuo y trabajo conjunto.

La Red está organizada por comisiones de trabajo sobre temas específicos: Estudios Comparados; Gestión y mantenimiento de un Portal propio⁷; Diseño de un software para Autoevaluación; Talleres de Formación para Evaluadores; Glosario de términos de evaluación y acreditación; Buenas prácticas en evaluación y acreditación; Estudio comparativo de títulos.

5.3.2. Los Programas ALFA y ALBAN de la Comisión Europea

Estos programas se han constituido en los últimos años en instrumentos muy significativos para la articulación y convergencia en materia de educación entre los países de la Comisión Europea y los de América Latina.

Los proyectos ALFA (América Latina-Formación Académica) son propuestas de trabajo en red entre instituciones universitarias europeas y latinoamericanas. Estas redes temáticas están constituidas, por lo menos, por seis universidades de países diferentes: tres europeos y tres de los dieciocho países de América Latina, coordinadas por una de ellas.

Desde el año 2000 se han llevado a cabo múltiples rondas, en las que se han aprobado más de 300 proyectos. El análisis de los proyectos aprobados - ya ejecutados o en ejecución - muestra una muy interesante diversidad temática, de instituciones coordinadoras y de países y universidades participantes. Estas redes han producido una muy valiosa documentación, a la que puede accederse a través de las respectivas páginas Web y de trabajos editados⁸.

Entre los proyectos desarrollados puede señalarse el de Acreditación y Reconocimientos Oficiales entre Universidades del MERCOSUR y la UE (ACRO), iniciado en febrero de 2002 y finalizado en el año 2005. Sus objetivos fueron los de desarrollar marcos conceptuales de la acreditación en el contexto europeo y latinoamericano (especialmente en el MERCOSUR), establecer criterios comunes para el reconocimiento de títulos entre las universidades participantes y proponer el establecimiento de mecanismos estables y generalizables a otras universidades de ambas regiones para la acreditación y el reconocimiento de títulos. El Proyecto ACRO fue coordinado por la Universidad de Valencia a través de José-Ginés Mora e integrado por universidades de España, Holanda, Italia, Portugal, Argentina, Brasil y Uruguay. Ha producido una importante documentación sobre los procesos de evaluación y acreditación en la educación superior en Europa y en América Latina y en cada uno de los países integrantes⁹. Este Proyecto tuvo como actividad de cierre la realización del Congreso Internacional "América Latina y Europa, ante los procesos de convergencia de la Educación Superior", llevado a cabo en la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Coordinadora para América Latina del Proyecto ACRO, Buenos Aires, Argentina, en el mes de junio de 2004. En dicho Congreso participaron más de 400 especialistas de países latinoamericanos - en especial de Argentina y de otros países del MERCOSUR - y de Europa y se presentaron alrededor de veinte importantes ponencias. Sus conclusiones constituyen un aporte decisivo para la consolidación de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior y para su convergencia con el Europeo.

8 - La nómina completa de proyectos y una síntesis de los mismos puede consultarse en <http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alfa/information/compendium.es.pdf>

9 - Disponible en <http://www.uv.es/alfa-acro>.

Otros proyectos muy significativos para la convergencia regional han sido el Tunning-América Latina y el denominado 6 x 4. Los documentos y trabajos producidos por ambos deberán ser tenidos en cuenta por las universidades y autoridades al encararse los procesos de convergencia y articulación de la educación superior latinoamericana y su articulación con el EEES.

Durante el año 2008, la Comisión Europea hizo una nueva convocatoria -denominada ALFA III-. Uno de los presentados-coordinado por el autor de este artículo- ha sido el Proyecto Convergencia, constituido por una importante red de 62 universidades: 46 de 18 países de América Latina y 16 de 7 países europeos. En el punto siguiente, se presenta un resumen de este Proyecto, sus objetivos y lineamientos principales ya que si bien, lamentablemente, no ha sido aprobado por la Comisión Europea, se constituye en un importante antecedente en este tema, evidenciando la voluntad de convergencia latinoamericana en materia de educación superior por parte de múltiples universidades de la región y de Europa.

El ALBAN es un Programa de Becas de alto nivel para estudiantes y profesionales de América Latina que desean desarrollar estudios de posgrado (maestría y doctorado) o de formación superior especializada en universidades de los países de la Unión Europea. Se inició en el año académico 2003-2004, en el que se asignaron 251 becas. Para el año académico 2004-2005 se otorgaron 779 becas: 317 para maestrías, 430 para doctorado y 32 para especialización. Las áreas de estudio con mayor cantidad de becas han sido Ingeniería y Tecnología con 132 y Ciencias Sociales con 117. Del total de becarios fueron a España 324, al Reino Unido 149 y a Francia 107¹⁰.

5.3.3.Redes de universidades

En las últimas décadas se han ido constituyendo diversas redes de universidades, tanto entre instituciones de América Latina como entre éstas y universidades europeas. Estas redes son un factor contributivo al trabajo en común entre instituciones de ambas regiones y de diversos países, por lo que favorecen los procesos de articulación y convergencia en materia de educación superior pero, a su vez, evidencian síntomas de fragmentación que deben ser superados.

Una de ellas es **Columbus**, - con sede en París - una asociación de 64 universidades europeas y latinoamericanas creada en 1987, que promueve la constitución de redes de instituciones universitarias que actúan conjuntamente y que ofrece servicios de formación, evaluación, auditoría y consultoría a universidades y a gobiernos. Su actual programa de trabajo incluye proyectos de convergencia de los sistemas de educación

10 - La nómina completa de becas otorgadas se puede consultar en <http://www.programalban.org/statis/estadisticas>.

superior, sobre nuevas TIC, internacionalización de la educación superior, educación continua, evaluación de las ingenierías, etc¹¹.

La Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), creada en el año 1959, funciona con sede en México DF y está integrada por 169 universidades de toda América Latina. Desarrolla una importante actividad académica de intercambio y de integración regional. Su revista Universidades se constituye en un importante órgano para la difusión de estudio y artículos sobre la educación superior latinoamericana. También edita su Colección UDUAL de libros sobre temas universitarios e Idea Latinoamericana, constituídas con libros sobre aspectos históricos, filosóficos y culturales de la región¹².

La **Asociación de Universidades del Grupo Montevideo** fue creada en 1991 y está integrada por universidades públicas y autónomas de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay. Entre sus objetivos están los de desarrollar conjuntamente una masa crítica de alto nivel entre sus miembros, promover la investigación científica y tecnológica y la formación continua, mejorar las estructuras de gestión de las universidades que la integran y fomentar la interacción entre las instituciones miembros. En su seno funcionan cinco Cátedras UNESCO sobre Cultura de la Paz, sobre Libertad de Expresión, sobre derechos Humanos, sobre Nuevas técnicas de Enseñanza e Innovación Pedagógica en la Educación Superior y sobre Microelectrónica. En su ámbito funcionan diez comités Académicos sobre distintos temas científico-tecnológicos¹³.

En Centroamérica, en 1948, se creó el **Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)**, organismo precursor de la integración subregional y del funcionamiento de redes interuniversitarias. En sus seis décadas de existencia al CSUCA ha tenido etapas muy significativas en cuanto a promover la integración universitaria en la región y a contribuir a su mejoramiento. Sus publicaciones y trabajos han sido muchas veces de gran importancia tanto en Centroamérica como en el conjunto de América Latina. Actualmente funciona en el marco del Sistema de Integración Centroamericano (SICA)

El CSUCA está integrado actualmente por dieciséis universidades públicas de Centroamérica y Panamá¹⁴. Ha creado el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES) que, conjuntamente al MEXA del MERCOSUR, se constituyen en los dos mecanismos subregionales de mayor significación en materia de aseguramiento y acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina.

El CSUCA cuenta, también, con el Consejo Regional de Vida Estudiantil (CONREVE) y con una Red de Sistemas de Información Documental de Universidades Centroamericanas (Red SIID), que garantiza la interconexión telemática de los 16 sistemas de

11 - Disponible en www.columbus-web.com.es.

12 - Sus principales documentos y trabajos pueden ser consultados en su página web (www.udual.org).

13 - En su página Web (www.grupo_montevideo.edu.uy) se informa sobre las múltiples actividades académicas desarrolladas desde el año 1991.

14 - Su página web es disponible en www.csuca.edu.gt

información documental de las universidades miembros. Tanto el SICEVAES como estos dos programas contribuyen eficazmente a la convergencia y articulación de los sistemas universitarios de Centroamérica y Panamá.

En la década del 70 se creó con sede en Santiago de Chile el **Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA)**, integrado actualmente por veintiocho universidades latinoamericanas y tres europeas (de España y de Italia) Sus objetivos son los de articular esta red de universidades con el desarrollo regional y de cada uno de los países. Ha llevado a cabo numerosos estudios y trabajos de consultoría y asesoramiento vinculados con el mejoramiento de la gestión y la calidad en la educación superior¹⁵.

En el año 1997 se creó en Buenos Aires, Argentina, la **Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria** integrada por universidades de 14 países latinoamericanos. Esta Red promueve la integración regional, la cooperación y la excelencia académica y la generación y la difusión del pensamiento en América Latina. Sus principales áreas de trabajo están concentradas en la organización y gestión universitaria, la movilidad y la homologación de estudios, la acreditación institucional y por programas y las nuevas tecnologías para la educación superior.

Con objetivos similares en 1993 se creó la **Asociación de Universidades de América Latina y del Caribe para la Integración**¹⁶. Esta Asociación está integrada por universidades de veinte países latinoamericanos y promueve acciones de intercambio e integración en materia universitaria entre sus miembros bajo el lema “La comunidad latinoamericana de naciones es el nuevo lema de la integración”.

Existen, también, otras redes interuniversitarias como la **Asociación ORION**, integrada por 40 universidades de países de América Latina, el Caribe y Europa; esta Asociación está iniciando el desarrollo del proyecto VALUE, financiado por la Unión Europea, destinado a la implementación del Espacio Común de Educación Superior, América Latina, Caribe y Unión Europea (ALCUE)¹⁷. Otra red es la de la Asociación de Universidades Amazónicas, creada en 1987, e integrada por 72 universidades de los 8 países amazónicos¹⁸. También funciona otra Red CRISCOS, con universidades de la región andina.

15 - Disponibles en www.cinda.cl.

16 - Su página web es disponible en www.aualcpi.org.

17 - Ver www.aorion.org.ar.

18 - Su página web es disponible en www.unamaz.org.

6. Hacia la construcción del Espacio Latinoamericano de Educación Superior y su articulación con el Europeo. La experiencia del Proceso de Bolonia.

En el marco de una situación similar de falta de convergencia -quizás agudizada por la trayectoria de siglos de sus sistemas universitarios - desde 1999 Europa está construyendo el **Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)**, denominado **Proceso de Bolonia**. En Bolonia, en junio de 1999, 29 ministros de educación europeos se comprometieron a: adoptar un marco de referencia común - transparente y flexible - para los cursos y los títulos de la educación superior; generalizar un sistema europeo de créditos transferibles y adoptar medidas para mejorar la calidad a través de la evaluación de los cursos y las instituciones. A partir de este inicio se han desarrollado un conjunto de políticas y acciones a nivel de gobiernos y de universidades que han impactado profundamente a los sistemas nacionales de educación superior, en el contexto de un amplio proceso de convergencia, que está implicando asegurar la comparabilidad, la compatibilidad, la transferencia y la flexibilidad en la educación superior europea para construir un sistema articulado e integrado.

Actualmente están comprometidos y avanzando con este proceso 45 países, muchos más que los que integran la ampliada Unión Europea. Ya hay una estructura común con Licenciatura -o Grado- de tres años (cuatro en algunos pocos países), Maestría de dos y Doctorado de otros tres (en total 8 años); un Sistema Europeo de Créditos Transferibles (ECTS), con validez gradual en todas las universidades europeas: y un sistema de aseguramiento de la calidad, con un ente regulador: el ENQA (European Net for Quality Accreditation), una amplia movilidad estudiantil y docente y múltiples redes de investigación y docencia que están sentando las bases del Espacio Europeo de la Educación Superior.

Europa ha promovido la construcción de un espacio común de la educación superior entre ambas regiones. La Cumbre de Presidentes de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe formalmente ha creado el Espacio Común de Educación Superior ALCUE y ha ido aprobando diversas resoluciones, hasta ahora de escasa resonancia efectiva en la dinámica universitaria. Por su parte la Cumbre de Iberoamérica ha creado, también, el Espacio Iberoamericano de Educación Superior en el que ya se han hecho algunos avances. La puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) como brazo ejecutor de las Cumbres de Presidentes, propende también a la construcción de ese espacio común de la educación superior entre los países de ambas regiones. Alemania, Francia, Suecia e Italia, así como otras naciones europeas, también han propendido a construir redes y lazos entre los sistemas de educación superior a ambos lados del océano. Sin embargo, las diversas iniciativas han tenido impactos

aislados y no continuos, fragmentando y disgregando los espacios compartidos entre ambas regiones, al no afincarse, en primera instancia, en la necesidad de construir un espacio común de la educación superior en América Latina.

Frente a los avances del Espacio Europeo y su posible convergencia con América Latina, se hace necesario trabajar hacia la convergencia de la educación superior en América Latina y en la construcción conjunta de un Espacio Común Latinoamericano, como requisito básico sobre el cual ir articulando, global y sectorialmente, el fortalecimiento efectivo del Espacio ALCUE.

En la actualidad, como ya se ha señalado, la educación superior en América Latina presenta un escenario de fuerte segmentación institucional; con diversidad y superposición de modelos organizativos y académicos; con desarticulación a nivel de cada país; con una creciente incidencia en muchos países de la educación transnacional que, por su casi nulo control, genera fuertes resistencias en la comunidad académica; distintos marcos de regulación o apertura; con una fuerte tendencia a la privatización de los servicios ofrecidos, que alcanzan alrededor del 60% de la cobertura; con niveles muy diferenciados de calidad, etc, todo lo cual afecta y restringe las posibilidades de la convergencia regional. A su vez, como se ha señalado, existen numerosas redes de universidades que tienden a fragmentar aún más el escenario de la educación superior en la región por cuanto carecen de un sustrato común de estándares de funcionamiento de la educación superior en región. Lamentablemente las pocas iniciativas orientadas a la creación de un espacio latinoamericano de la educación superior, al producirse con formas aisladas y focalizadas en nichos y campos muy específicos de la educación superior y sin marcos de regulación comunes, tiende a disgregar y diferenciar aún más los sistemas nacionales de educación superior en la región y, por ende, dificultar en mayor medida la convergencia con el Espacio Europeo y con el Iberoamericano.

Por eso se constituye en un importante desafío trabajar fuertemente y con alta prioridad en un proceso de convergencia de la Educación Superior de América Latina, tanto en temas globales de la educación superior como sectoriales. Así, es necesario considerar la estructura académica, con el grado y el postgrado y la investigación; la educación a distancia; las estructuras organizativas y los procesos de aprendizaje; los procesos de evaluación y acreditación; y las estructuras de créditos y reconocimientos; etc. También hay que valorar los avances del MERCOSUR en materia universitaria, ya reseñados; en Centroamérica, los - entre otros - del Consejo Centroamericano de Acreditación y los de CSUCA y la labor del Consejo Centroamericano de Acreditación; en la Comunidad Andina de Naciones, el Convenio Andrés Bello con el reconocimiento de los doctorados, así como diversos programas y proyectos facilitadores de la integración. También son muy importantes para tener en cuenta los llevados a cabo a través de

organismos internacionales, particularmente por el IESALC de la UNESCO y la Organización Universitaria Interamericana y su IGLU.

Además existen, como ya ha sido señalado, diversas organizaciones ínter universitarias con bastante actividad, algunas con larga trayectoria, lo que ya ha sido reseñado; todas ellas han puesto en marcha procesos de convergencia en diversos niveles, países, temáticas, etc, por lo que se hace necesario analizar sus simetrías y su convergencia así como sus contradicciones, en el marco de una dinámica que propenda a hacer confluir todas estas iniciativas.

La tradicional autonomía de las universidades en casi todos los países de la región -característica propia y específica de la educación superior pública en América Latina- aconseja que la estrategia para la construcción de la necesaria convergencia parta de las propias instituciones universitarias y de los diversos consejos y asociaciones de rectores y de universidades, públicos, privados o integrados, según sean los casos. A este proceso de convergencia deberán sumarse, asimismo, los Ministerios de Educación, las Cancillerías, los Organismos Internacionales, las agencias de evaluación y acreditación, así como los centros de altos estudios y de investigación y todos las organizaciones académicas, sociales, de profesores y de estudiantes que lo faciliten.

En Europa, el Espacio Europeo de Educación Superior se construyó como una iniciativa de los ministros de educación; es decir, de arriba para abajo, estrategia propicia en el marco de las características de los sistemas universitarios europeos. En América Latina debería construirse con el consenso entre todos los actores institucionales, pero donde el protagonismo fundamental debe provenir de las universidades y de sus principales actores.; es decir de abajo para arriba.

La construcción de estos procesos de convergencia debería llevarse a cabo en diversos ámbitos y mediante acuerdos, redes, acciones subregionales y regionales y a través de los diversos ejes problemáticos, a partir de los cuales podrá avanzarse hacia el establecimiento, entre todos, tanto de espacios regionales temáticos específicos como de un Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior, tomando como referencia los procesos de globalización de la educación superior y las experiencias y referencias del Proceso de Bolonia. En la creación del Espacio, con sus diversos componentes diferenciados, deberán confluir los gobiernos (ministerios de Relaciones Exteriores y de Educación), los consejos de universidades y/o de rectores, las propias instituciones universitarias, los organismos internacionales de la Región, las diversas asociaciones y/o redes de universidades existentes así como todos los actores significativos en la educación superior de la región.

Solo con la construcción de procesos de convergencia en áreas específicas y la posible creación del Espacio Común Latinoamericano, a partir de la identificación de asimetrías,

consensos y estrategias, se podrá alcanzar una auténtica articulación convergente con el EEES, tanto en el marco del Espacio ALCUE como en el Iberoamericano.

7. El Proyecto ALFA III Convergencia

En el marco de lo expuesto en el punto anterior y bajo la responsabilidad de la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), se presentó, en el mes de junio de 2008, a la convocatoria de la Comisión Europea ALFA III el Proyecto Convergencia, conjuntamente con una Red de 62 universidades: 46 de América Latina (pertenecientes a 18 países) y 16 de Europa (de 7 países). Asimismo se recibió el apoyo de alrededor de 20 entidades colaboradoras de AL y de Europa -entre ellas el de la Secretaría General Iberoamericana-, el de 8 consejos rectorales y los de diversas redes interuniversitarias y oficinas gubernamentales de Educación Superior, etc. En la Argentina lo avalaron los dos consejos de rectores (el CIN y el CRUP) y la Secretaría de Políticas Universitarias.

El Objetivo General de este Proyecto era el de desarrollar acciones, realizar estudios y generar redes tendientes a promover la convergencia de los sistemas universitarios en cada uno de los países y en el conjunto de la región -favoreciendo la creación de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior-, en forma articulada con el Espacio Europeo de Educación Superior y con los objetivos, realizaciones, experiencias y buenas prácticas desarrolladas en el marco del Proceso de Bolonia, todo ello atendiendo los desafíos y las tendencias de la sociedad del conocimiento.

Lamentablemente el proyecto no fue aprobado por la Comisión Europea, quizás no comprendiendo la significación del mismo y la estrategia de construcción del Espacio Común, diferente a la del EEES. Éste se creó a partir de la convocatoria, primero de cinco ministros de educación y luego de 29. El Proyecto Convergencia planteaba una estrategia diferente: la construcción de la Espacio Común Latinoamericano a partir del trabajo conjunto de las universidades - en el marco de su autonomía, rasgo específico de la universidad latinoamericana -, desde ya sumando el apoyo y la convergencia con las autoridades educativas nacionales y con las redes interuniversitarias ya existentes. Por ello, este Proyecto Convergencia se proponía la organización de seis redes interuniversitarias en cada país y en el conjunto de la región en cada uno de los siguientes ejes:

- estructura de los sistemas de ES, sus marcos normativos de regulación y articulación de ciclos;
- políticas y estrategias de desarrollo de la ES y sus metas en términos de acceso, equidad y cobertura;

- criterios y estándares de calidad y los sistemas de evaluación y acreditación;
- las estructuras, el funcionamiento y las características de los estudios de posgrados y de la investigación, propendiendo al diseño de proyectos de carácter cooperativo a nivel de cada país, de subregiones y del conjunto de AL;
- las políticas, estrategias, criterios y estándares en materia de educación a distancia y virtual;
- internacionalización de la educación superior y a la educación superior de carácter transnacional, en lo referido al reconocimiento de las certificaciones, el ejercicio laboral docente o profesional, la movilidad estudiantil, la oferta transfronteriza y otras modalidades de la educación internacional.
- promover la organización conjunta de carreras de postgrado que integren los criterios de convergencia que se definan en el marco del Proyecto.

8. La Red Internacional para la Convergencia de la Educación Superior (RICES)

A partir del proyecto Convergencia -no aprobado por la CE-, varias de las universidades que lo integraban le solicitaron a la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF) seguir trabajando juntas en el marco de sus objetivos, particularmente los de promover la convergencia de la Educación Superior en América Latina y de aprovechar la experiencia y las “buenas prácticas” de la Europea y la de sus universidades.

Por ello, actualmente se está organizando -bajo la coordinación de la UNTREF- la Red Internacional para la Convergencia de la Educación Superior (RICES).

El objetivo general de la Red RICES será el de desarrollar acciones, trabajos y estudios conjuntos y promover intercambios académicos tendientes a facilitar la convergencia de los sistemas universitarios en cada uno de los países latinoamericanos y en el conjunto de la región - favoreciendo la creación de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior -, en forma articulada tanto con el Espacio Europeo de Educación Superior como con los de otras regiones del mundo, atendiendo a los desafíos y las tendencias de la sociedad del conocimiento. Para alcanzar este objetivo :

- ▣ Se desarrollarán trabajos y estudios que favorezcan la convergencia de los sistemas universitarios nacionales, a nivel subregional y del conjunto de América Latina.
- ▣ Se promoverá la convergencia entre distintas asociaciones y redes interuniversitarias ya existentes.

□ Se estudiarán - conjuntamente con organismos y universidades integrantes de la Red - políticas, buenas prácticas y experiencias positivas desarrolladas en el marco tanto del EEES (Proceso de Bolonia) como del NAFTA y de otras regiones del mundo

□ Se recopilarán, se analizarán y se difundirán los trabajos y estudios desarrollados en América Latina, en América del Norte, en Europa -en particular los producidos por la Comisión Europea (Proyectos ALFA y otros) y en otras regiones, que sean contributivos a los procesos de convergencia.

□ Se desarrollarán lineamientos para implementar políticas de convergencia de la Educación Superior, a nivel regional, subregional y nacional, en acuerdo con consejos de rectores, redes interuniversitarias, gobiernos y organismos internacionales.

□ Se integrará y conformará un amplio repertorio documental digital de acceso abierto sobre los sistemas de educación superior vinculado a la convergencia y sobre los ejes transversales.

Particularmente se promoverán procesos de convergencia en cada país, en cada subregión y en el conjunto de América Latina, en cuanto a:

- Organización de la educación superior y sus normativas;
- Políticas de desarrollo de la educación superior y sus metas de equidad;
- Criterios y estándares de calidad, su evaluación y acreditación;
- Estudios de posgrados y redes y proyectos de investigación;
- Educación a distancia y virtual;
- Internacionalización de la educación superior y educación transnacional.

Se ha propuesto como ejes transversales (o núcleos orientadores) de los procesos de Convergencia de la Red, los siguientes:

- La estructura organizativa de los sistemas de educación superior, sus marcos normativos de regulación y articulación de ciclos;
- Las políticas y estrategias en materia de desarrollo de la educación superior y sus metas en términos de acceso, equidad y cobertura;
- Los criterios y estándares de calidad y sus sistemas de evaluación y acreditación;
- Las estructuras, el funcionamiento y las características de los estudios de posgrados y de la investigación, propendiendo al diseño de proyectos de carácter cooperativo a nivel de cada país, de subregiones y del conjunto de América Latina;
- Las políticas, estrategias, criterios y estándares en materia de educación a distancia y virtual;

Hacia la creación de un Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior
Su convergencia con el Europeo

- Las normativas, estrategias y criterios comunes en relación a la internacionalización de la educación superior y a la educación superior de carácter transnacional, en lo referido al reconocimiento de las certificaciones, el ejercicio laboral docente o profesional, la movilidad estudiantil, la oferta transfronteriza y otras modalidades de la educación internacional.

A los efectos de esta Red se ha definido **convergencia** como un funcionamiento armónico y articulado de los sistemas de educación superior, que permita - entre ellos - interacciones, intercambios de recorridos docentes y estudiantiles, reconocimiento mutuo de estudios y títulos, programas y proyectos conjuntos y, en general, una dinámica sistémica y de carácter complementario.

Referencias Bibliográficas

Comisión Europea, *Proyecto “Acreditación y Reconocimientos Oficiales entre Universidades del MERCOSUR y la Unión Europea” (ACRO)*, Documentos varios

Fernández Lamarra, Norberto, *Armonización de requerimientos educativos y migratorios entre países del MERCOSUR*, OIM, Buenos Aires, julio de 1999 (mimeo)

Fernández Lamarra, Norberto, *La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*, Eudeba-IESALC/UNESCO, Buenos Aires, mayo de 2003

Fernández Lamarra, Norberto, *Hacia una nueva agenda para la educación superior. Internacionalización, evaluación de calidad y educación virtual*, en *Alternativas*, año IX, N° 37, Universidad de San Luis, noviembre de 2004

Fernández Lamarra, Norberto (Coordinador), *Universidad, Sociedad e Innovación. Una perspectiva internacional*”, Proyecto RILEUS, EDUNTREF, Buenos Aires, 2009.

Fernández Lamarra, Norberto “Modelos y sistemas de evaluación y acreditación de la educación superior. Situación y perspectivas para el mejoramiento de la calidad y la integración regional” en Ana Lúcia Gazzola y Sueli Pires (Coordinadoras), *Hacia una Política Regional de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior para América Latina y el Caribe*, IESALC/UNESCO, Caracas, 2008.

Fernández Lamarra, Norberto, *Educación Superior y Calidad en América Latina y Argentina. Los procesos de evaluación y acreditación*, IESALC / UNESCO-EDUNTREF, Buenos Aires, 2007

Fernández Lamarra, Norberto y Pulper, Darío, *Educación y Recursos Humanos en el MERCOSUR. Armonización de políticas para la integración*, INTAL / BID, Buenos Aires, diciembre de 1992, (mimeo)

Goñi Zabala, Jesús, *El Espacio Europeo de Educación Superior, un reto para la Universidad*, Octaedro/ICE-UB, Barcelona, 2005

IESALC / UNESCO, Documentos en línea, <http://www.iesalc.unesco.org.ve>

IESALC / UNESCO, Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior, Caracas, 2006

Lemez, Rodolfo, *La construcción y aplicación del Mecanismo de Acreditación MERCOSUR: fortalezas y debilidades*, Proyecto ALFA-ACRO, Montevideo, junio de 2002

Mora, José-Ginés y Fernández Lamarra, Norberto, (Coordinadores), *Educación Superior. Convergencia entre América Latina - Europa*, Proyecto ALFA-ACRO, Comisión Europea - EDUNTREF, Buenos Aires, 2005

OEI, Documentación sobre programas y actividades, <http://www.oei.org.es>

OUI, Documentación sobre programas, <http://www.oui.iohe.qc.ca>

La educación superior en México

Persistencia y transformación de las políticas en el último cuarto de siglo

Armando Alcántara

Cualquier evaluación de la educación pública mexicana exige considerar la rémora que representa el sexenealismo presidencialista. El empeño del ejecutivo en turno de darle un sello propio a la política, ha impuesto la tradición nefasta de cambiar las prácticas educativas cada seis años sin que medie un estudio de su pertinencia e impidiendo que los esfuerzos sean sostenidos.

Josefina Zoraida Vázquez

Introducción

Este capítulo pretende dar cuenta de las políticas de educación superior desarrolladas a lo largo de los últimos 25 años. Como su título lo indica, se centra en el examen de cuáles han seguido un curso regular a lo largo de este periodo y cuáles han sido modificadas. Asimismo, siguiendo el epígrafe, el análisis y la valoración de las políticas ha seguido la periodicidad sexenal, marca que distingue a las diferentes administraciones federales que han gobernado al país en el transcurso de su historia moderna.

Durante las últimas décadas, la educación superior en México ha experimentado grandes transformaciones en su tamaño y complejidad. En pocos años ha pasado de ser un sistema que atendía a unos cuantos miles de estudiantes, concentrado en universidades e instituciones tradicionales, unas cuantas carreras y aglomerado en unas pocas ciudades, a uno que atiende a poco más de dos millones y medio de jóvenes, que muestra una amplia diversidad institucional, que ofrece programas en casi todas las

áreas del conocimiento imaginables y que cuenta con establecimientos en todas las entidades del país.

Pese a haber dejado de ser el vehículo de movilidad social por excelencia para las capas medias y bajas de la población, su demanda sigue en ascenso. Si bien el crecimiento demográfico ha disminuido, el grupo de edad de 19 a 23 años sigue en plena expansión y continúa demandando mayor acceso a la enseñanza superior. Los jóvenes y sus familias siguen confiando en que contar con un grado universitario es el mejor instrumento para competir con mayores ventajas en el mercado laboral.

El mundo y las instituciones de educación superior (IES) muestran una complejidad sin precedente. De manera similar, fenómenos y procesos inéditos se han extendido por todo el planeta. Procesos como la ya mencionada expansión y otros como la evaluación, diversificación, flexibilidad curricular, privatización e internacionalización, han tomado carta de naturalización. Algunos de ellos comenzaron a ser implementados desde la década de los ochenta y, en algunos casos, continúan hasta hoy con mayor impulso.

Para cumplir con los propósitos de este trabajo, se ha dividido en varios apartados: el primero describe el estado actual de la educación superior en el país, así como los avances e insuficiencias del sistema, y el panorama de la cobertura y equidad del sistema. Los tres siguientes se ocupan de analizar cuatro sexenios en los que se crearon y evolucionaron los instrumentos de política basados en la planeación y la evaluación, los cuales persisten hasta la fecha. La quinta parte atiende las políticas de educación superior propuestas por algunos organismos internacionales, particularmente la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la cual México es miembro desde 1994¹. El sexto apartado se cuestiona la existencia de una política de Estado en materia de educación superior. En este sentido, se plantea si es suficiente o no la continuidad de algunos instrumentos de política que han trascendido diversas administraciones federales, pero que no se han plasmado en cambios legislativos. Finalmente, se plantean varias conclusiones derivadas de lo tratado en los diferentes apartados.

Panorama actual de la educación superior

El sistema de enseñanza superior en México es hoy en día, amplio y diverso. Lo conforman instituciones públicas y privadas, tales como universidades, institutos tecnológicos, universidades tecnológicas, universidades politécnicas, universidades pedagógicas, universidades interculturales, centros de investigación, escuelas normales y

1- La OCDE se ha convertido en el principal “*think tank*” en materia de educación para muchos de los países que la integran, desplazando a otros organismos como la UNESCO, e influyendo fuertemente en el diseño y puesta en marcha de políticas educativas en el nivel superior.

centros de formación especializada. Los datos del ciclo escolar 2005-2006 muestran una matrícula total de 2,613,466 estudiantes; un número de planteles (escuelas) que asciende a 5,116 unidades y 259,884 profesores (Sexto Informe de Gobierno, 2006). Además, según datos de 2004-2005, en el país había 2,107 IES y el sistema público atendía al 67.3% de la matrícula total en los niveles de pregrado y posgrado. El actual número de IES contrasta fuertemente con el que existía en 1950: 39, siendo de ellas 31 públicas (ANUIES, 2006).

Cuadro 1
Matrícula de Educación superior, ciclo escolar 2005-2006

Nivel	Público	%	Privado	%	Total	No escolarizado	Total Educ Superior
Licenciatura y Técnico Sup Universitario	1'467,023	68.2	683,539	31.8	2'150,562	148,154	2'298,716
Educación normal	94,051	66.1	48,206	33.9	142,257	---	142,257
Posgrado	86,037	55.9	67,870	44.1	153,907	18,586	172,493
Total	1'647,111	67.3	799,615	32.7	2'446,726	166,740	2'613,466

Fuente: Sexto Informe de Gobierno (2006) y Formato 911.

Tal como se aprecia en el **Cuadro 1**, la matrícula pública comprende el 67.3% y la privada el 32.7%. Esta proporción es inversa a la del número de instituciones, ya que las privadas equivalen a dos tercios del total. Ello es así porque la mayoría de estos establecimientos son pequeños y atienden a una cantidad reducida de estudiantes, muchos de ellos ofrecen sólo uno o dos programas académicos (ANUIES, 2006, pp. 34 y 35).

Un desglose del número y tipo de instituciones de educación superior existentes hasta 2005, se muestra en el cuadro 2.

Cabe destacar que el crecimiento y la diversificación del sistema de educación superior han sido el producto de una fuerte demanda social de estudios superiores, ya sea por la vía de las instituciones públicas o privadas. Sin embargo, el asunto crítico es el nivel de calidad y pertinencia de la oferta educativa, tal como se ha expandido y diversificado. Por el lado del sector público, en los últimos 15 años el gobierno federal ha impulsado la creación de nuevas instituciones en todo el país. No obstante, ha sido en el sector privado donde se ha dado el mayor crecimiento de establecimientos de educación superior. Como se mencionó antes, un número muy considerable de éstos son muy pequeños (500 estudiantes y a veces menos) y ofrecen una gama muy reducida de carreras principalmente en las disciplinas económico-administrativas y humanísticas.

2 - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

3 - Universidades Públicas Estatales (UPES), Universidades Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS),

Cuadro 2
Número de Instituciones de Educación Superior, 2005

IES Públicas	
Universidades	126
Federales ² (UNAM, UAM, UPN)	3
Estatales ³ (UPES)	34
Estatales con Apoyo Solidario (UPEAS)	28
Universidades Tecnológica (UT)	60
Universidad Autónoma de la Ciudad de México	1
Tecnológicos	214
Instituto Politécnico Nacional (IPN)	1
CINVESTAV (Centro de Investigación y Estudios Avanzados)	1
CIDET (Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico)	1
CENIDET (C.. Nac. de Investigación y Desarrollo Tecnológico)	1
CIIDET (Centro Interdisciplinario de Investigación y Docencia en Educación Técnica)	1
Institutos Tecnológicos (Federales)	77
Institutos Tecnológicos Agropecuarios	20
Institutos Tecnológicos de Ciencias del Mar	6
Instituto Tecnológico Forestal	1
Institutos Tecnológicos de Estudios Superiores (ITES)	106
Centros CONACyT	27
Escuelas Normales	254
Otras IES públicas	78
Total IES Públicas	699
IES PARTICULARES	1,408
TOTAL DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR	2,107

Fuentes: Registro de Instituciones (ANUIES), Formato 911 y Subsecretaría de Educación Superior.

Asimismo, debido a la ausencia de mecanismos de coordinación y planeación de la educación superior en los gobiernos de una gran parte de las entidades federativas, las decisiones de crear nuevas IES y otorgarles el registro respectivo, no siempre guardan relación con un plan de crecimiento racional basado en las necesidades sociales. También es digno de considerar un aspecto de confusión para la sociedad, en el hecho de que los términos usados para designar a una IES (universidad, instituto, escuela o centro) no reflejan con claridad su naturaleza. La palabra “universidad” se ha empleado con tanta laxitud que se aplica tanto a las universidades públicas federales y estatales,

con numerosos programas de licenciatura y de posgrado, actividades de investigación y difusión cultural, como a pequeñas instituciones que sólo ofrecen unos cuantos programas de licenciatura. Para tratar de solventar esta situación, la ANUIES ha desarrollado una tipología que permite clasificar en forma más precisa las IES, de acuerdo con las funciones que realizan y los grados académicos que ofrecen. Dicha tipología comprende seis tipos de instituciones, tres de los cuales desarrollan actividades tanto de docencia como de investigación, y los otros tres sólo imparten docencia⁴ (ANUIES, 2006).

Avances e insuficiencias del sistema

Entre los avances que presenta el sistema de educación superior en los últimos años—a juicio de la ANUIES—se encuentran la amplia oferta de estudios en las diversas entidades federativas del país, la cual constituye la base para integrar sistemas estatales de enseñanza superior. Asimismo, las universidades tecnológicas y politécnicas guardan una estrecha vinculación con los sectores productivos de las regiones correspondientes. También los institutos tecnológicos han conformado un sistema que pretende lograr la innovación y el desarrollo institucional. Además, las universidades interculturales — de reciente creación — constituyen un nuevo modelo de formación “orientado al diálogo entre culturas y favorecer la incorporación de estudiantes indígenas a la educación superior”⁵ (ANUIES, 2006, p. 21). Por su parte, las escuelas normales ha sido incorporada formalmente al sistema de educación superior y se ha puesto en marcha un programa que atiende a la actualización de profesores, directivos y autoridades de las escuelas normales.

Ha habido también avances en las formas de cooperación internacional, se han fortalecido los mecanismos de vinculación con empresas, comunidades y organismos sociales, en un intento por atender las demandas sociales (pertinencia) y servir mejor a la sociedad. Del mismo modo, se ha mantenido en operación el *Programa para el Mejoramiento del Profesorado* (PROMEP), cuya finalidad es impulsar la formación y actualización de los profesores de nivel universitario mediante el otorgamiento de becas para cursar estudios de maestría y doctorado en instituciones nacionales y extranjeras. Asimismo, ha crecido el número de investigadores en ciencias y humanidades, al igual que la cantidad de tecnólogos. Esto se ha visto reflejado en el aumento en el número de miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI)⁶.

4 - IES con docencia e investigación: 1) IES dedicadas primordialmente a la investigación, con docencia de posgrado (IIDP); 2) IES con investigación y docencia de licenciatura y posgrado hasta doctorado (IDILD); 3) IES con investigación y posgrado de licenciatura y de posgrado hasta maestría (IDILM). IES únicamente con docencia: a) IES con docencia de licenciatura y posgrado profesionalizante hasta maestría (IDLm); b) IES con docencia sólo de nivel licenciatura (IDEL); c) IES con docencia de nivel técnico superior (IDUT) (ANUIES, 1998).

5 - Véanse también Mato (2005), Muñoz (2006) y (Alcántara, 2008).

6 - Según el dato más reciente (2007), el SNI cuenta con 14,681 miembros.

Por el lado de la evaluación, se ha puesto en marcha una serie de procesos y organismos de evaluación, acreditación y certificación. A partir de 2001, se articuló también un conjunto de políticas de modernización en el *Programa Integral de Fortalecimiento Institucional* (PIFI), por medio del cual se amplió y mejoró la infraestructura física (instalaciones, bibliotecas, equipos de cómputo, laboratorios y talleres). Asimismo, el PIFI favoreció el mejoramiento de las actividades sustantivas, la innovación curricular, el establecimiento de modalidades educativas no escolarizadas, el desarrollo de métodos centrados en el aprendizaje y la elevación de la calidad de los procesos educativos. A su vez, las IES privadas académicamente consolidadas, han elaborado programas para incrementar y asegurar la calidad de sus actividades académicas a fin de impactar en el nivel de la planta docente, la infraestructura de apoyo al aprendizaje, el desarrollo del posgrado, la investigación, la vinculación y la difusión, al igual que en la evaluación y la acreditación de sus programas de estudio.

En los años recientes, el tema de la equidad ha sido atendido mediante la ampliación del acceso y la permanencia en la educación superior para estudiantes de escasos recursos a través del *Programa Nacional de Becas para Educación Superior* (PRONABES). En este mismo tenor, se han desarrollado otros programas de apoyo a los alumnos, como es el caso de los programas de tutorías y el *Programa de Apoyo a Estudiantes Indígenas en Instituciones de Educación Superior*. Finalmente, se realizaron cambios en los sistemas de pensiones de las universidades públicas estatales y se canalizaron recursos para reducir los pasivos que más impactan las finanzas institucionales (ANUIES, 2006).

No obstante los logros y avances anteriormente citados, el sistema también enfrenta un conjunto de limitaciones e insuficiencias. En primer lugar, existe una escasa correspondencia entre las actuales formas de coordinación y el tamaño y diversidad del sistema de educación superior. Asimismo, también se carece de una adecuada articulación con los niveles educativos anteriores, particularmente con el medio superior. Además, la rigidez del sistema dificulta la movilidad de estudiantes y profesores, y, por otro lado, la cobertura y equidad social son todavía limitados. Persisten también altos índices de abandono escolar y baja eficiencia terminal, junto con el mantenimiento de niveles desiguales de calidad y pertinencia académica entre las IES y a su interior.

Se observa, igualmente, una falta de articulación y el alejamiento de los propósitos originales de diversos procesos de evaluación, así como la carencia de una política general y de instrumentos idóneos para la renovación de la planta académica y para la jubilación adecuada del personal. Del mismo modo, se aprecian insuficiencias y poco impacto en las políticas para impulsar la investigación científica y tecnológica, y en la formación de personal académico de alto nivel. Débiles también han sido las políticas de vinculación y transferencia tecnológica con el sector productivo. A su vez, el finan-

ciamiento público otorgado a la educación superior ha sido insuficiente y se ha carecido de criterios idóneos para su distribución y ejercicio. Por último, se observa una falta de articulación entre los mecanismos y las estrategias para la obtención de información útil, válida y confiable sobre la educación superior (ANUIES, 2006).

Cobertura y equidad

Por otro lado, el nivel de cobertura se considera actualmente como un indicador del desarrollo de un país. Ello es así, en primer lugar, porque hace referencia a las capacidades nacionales de formación de profesionales, técnicos y científicos en que se sustentan la competitividad y el crecimiento de la economía. En segundo término, porque expresa la medida en que las sociedades son capaces de responder a la demanda social de ofrecer a las nuevas generaciones oportunidades y opciones de formación adecuadas y suficientes. En tercer lugar, porque da cuenta de la prioridad que los Estados asignan a la formación de personas capacitadas y al bienestar social.

Un documento elaborado por la ANUIES a finales de los años noventa (ANUIES, 2000) planteó como prioridad el alcanzar niveles de cobertura de la educación superior comparables con los alcanzados por los países desarrollados. El diagnóstico contenido en dicho documento mostraba que no obstante el crecimiento sostenido de la oferta a partir de la segunda mitad del siglo XX, de los repetidos esfuerzos por mejorar la distribución territorial mediante políticas de descentralización y desconcentración, y pese a las distintas estrategias de diferenciación curricular intentadas, el sistema seguía manifestando un insuficiente nivel de cobertura, una excesiva concentración de la matrícula en las licenciaturas universitarias y en reducido número de carreras, y la persistencia de desiguales niveles de atención entre las entidades federativas. En la actualidad el nivel de cobertura asciende al 25 por ciento del grupo de edad de 19 a 23 años; es decir, sólo uno de cada cuatro jóvenes tiene acceso a alguna IES. De acuerdo con el *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, se aspira a llegar a cubrir el 30 por ciento de la demanda del grupo de edad en el 2012 (Poder Ejecutivo Federal, 2007).

En virtud de la importancia que la educación superior ha venido cobrando como el ámbito más adecuado para la generación, transmisión y difusión de los conocimientos que las naciones requieren para avanzar en su desarrollo, cada vez gana más terreno la perspectiva de considerar el acceso de la población demandante como un derecho social. Además, los propios organismos multilaterales enfatizan la urgencia de aumentar las oportunidades de acceso y mejorar las condiciones que permitan la permanencia y conclusión de los estudios de nivel universitario, no sólo por los beneficios que obtienen quienes ingresan al sistema y consiguen terminar sus estudios, sino

porque la formación de una sociedad bien educada genera bienes de tipo económico, cultural social y político, que finalmente, benefician a la sociedad en su conjunto (The Task Force on Higher Education and Society, 2000).

Bajo la premisa anterior, se considera a la educación superior como un bien público y muchos gobiernos tratan de impulsar, mediante las políticas públicas, los medios e instrumentos que faciliten el ingreso, la permanencia y la culminación de los estudios en este nivel educativo. A este respecto, la propia UNESCO ha señalado que, en concordancia con Declaración Universal de los Derechos Humanos:

El acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes y, en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida, podrá tener lugar a cualquier edad, tomando debidamente en cuenta las competencias adquiridas anteriormente. En consecuencia, en el acceso a la educación superior, no se podrá admitir ninguna discriminación fundada en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales, ni en incapacidades físicas (UNESCO, 1998).

En cuanto a la equidad en el acceso a la enseñanza superior, la propia organización señala que,

(...) debería empezar por el fortalecimiento y, de ser necesario, una nueva orientación de su vinculación con los demás niveles de enseñanza, y más completamente con la enseñanza secundaria (...) el acceso a la enseñanza superior debería seguir estando abierto a toda persona que haya finalizado satisfactoriamente la enseñanza secundaria u otros estudios equivalentes o que reúna las condiciones necesarias en la medida de lo posible, sin distinción de edad y sin ninguna discriminación.

Se debe facilitar activamente el acceso a la educación superior de los miembros de algunos grupos específicos, como los pueblos indígenas, las minorías culturales y lingüísticas, de grupos desfavorecidos, de pueblos que viven en situación de ocupación y personas que sufren discapacidades, puesto que esos grupos, tanto colectiva como individualmente, pueden poseer experiencias y talentos que podrían ser muy valiosos para el desarrollo de las sociedades y naciones. Una asistencia material especial y soluciones educativas pueden contribuir a superar los obstáculos con que tropiezan esos grupos tanto para tener acceso a la educación superior como para llevar a cabo estudios en ese nivel (UNESCO, 1998).

En congruencia con ese espíritu, organizaciones nacionales como la ANUIES conciben la educación superior como una forma de ampliar las oportunidades vitales de los individuos y una vía a disposición de la sociedad para reflexionar sobre sí misma en un entorno cada vez más complejo y dinámico. En consecuencia, se considera necesario ofrecer a los jóvenes – y no sólo a ellos, sino a los ciudadanos en general – un espacio para el desarrollo personal y profesional que valore la libertad, el desarrollo cultural y la cohesión social. Una concepción más completa debería considerar a aquellos grupos y miembros de sectores desfavorecidos de la población, como los pueblos indígenas y las personas con necesidades educativas especiales.

Políticas de educación superior en los planes de gobierno 1982-1988 y 1988-1994

Es relevante el estudio de estos dos sexenios, porque en ellos se originaron las políticas basadas, primero en la planeación y posteriormente en la evaluación de actores e instituciones. Acosta (2000) señala que durante las décadas de los ochenta y noventa, las relaciones entre el Estado y las universidades sufrieron un proceso de transformaciones significativas que alteraron los patrones tradicionales para darles un nuevo orden y sentido. También apunta que en el contexto latinoamericano, el impulso para los cambios en las reglas, contenidos o procedimientos que rigen las relaciones entre el Estado y la universidad, cuyo propósito era mejorar la calidad académica y los niveles de equidad y eficiencia de los sistemas nacionales de educación superior, provino de una crisis de la estructura de relaciones que dominó durante un largo ciclo la lógica de los intercambios entre dichos actores (las universidades y el Estado). Así, "...mediante diversos instrumentos de política, los actores estatales intentan coordinar con las universidades estrategias y acciones para regular, ordenar o reformar el desempeño de los instituciones y sistemas de educación superior" (Acosta, 2000, p. 23).

En el caso mexicano, Acosta argumenta que la lógica de los intercambios entre los actores se reestructuró de modo acelerado en el periodo 1982-1994. En el contexto de la crisis económica que caracterizó esa época, generada por la deuda externa, las relaciones entre el Estado y los sistemas e instituciones de educación superior comenzaron una nueva etapa vinculada a la relación entre planeación, evaluación y financiamiento. El sector de las universidades públicas fue el que con mayor fuerza resintió las alteraciones en las formas de acción e intervención pública que ocurrieron en la región durante el periodo arriba mencionado.

Los gobiernos federales de esos años estuvieron encabezados por los presidentes Miguel de la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En ambas administraciones, subraya Acosta, las políticas educativas compartieron el propósito de plantear un nuevo marco para las relaciones entre el Estado y las universidades, basado en una activa intervención gubernamental en la regulación del crecimiento y las orientaciones generales de las universidades públicas mexicanas. Asimismo, fueron estas instituciones las que aparecieron no sólo como las destinatarias de las políticas⁷ estatales de educación superior durante el periodo en cuestión, sino también como los interlocutores naturales que tenía el Estado para la construcción de sus políticas.

El autor antes mencionado diferencia las estrategias seguidas por cada una de las administraciones del periodo 1982-1994. El gobierno delamadridista (1982-1994) constituyó una etapa de reestructuración estatal en el ámbito económico que tuvo efectos muy significativos para otras esferas, como la educativa. Fue un sexenio caracterizado por fuertes restricciones financieras y constreñimientos derivados de las prioridades económicas, lo que explica la debilidad estatal en la instrumentación de políticas eficaces de regulación del sistema nacional de educación superior. Acosta subraya que el carácter “indicativo” de muchas de las políticas del sexenio ilustra de manera concisa la incapacidad o debilidad del Estado para poner en práctica sus políticas.

Por otro lado, luego de superar una crisis política por el controversial resultado de las elecciones presidenciales, el sexenio salinista (1988-1994), llevó a cabo una política más agresiva y decidida hacia las universidades, basada en la evaluación asociada al financiamiento. En un contexto económico más favorable, señala Acosta, con una nueva generación de políticas de ajuste y estabilización, el Estado pudo contar con mayores recursos económicos y de autoridad para instrumentar las políticas de educación superior.

Sin embargo, pese a constituir dos momentos distintos, para Acosta ambos pueden considerarse como un solo ciclo de políticas hacia las IES. Para él, es posible distinguir analíticamente dos dimensiones de las políticas gubernamentales del periodo 1988-1994: la dimensión discursiva y la dimensión operativa. En el primer caso, la integran dos ejes que se suceden en el tiempo y dominan las acciones gubernamentales: el de la planeación (1982-1988) y el de la evaluación (1988-1994). A dichos ejes corresponden instrumentos de política específicos como son el Programa Nacional de Educación Superior (Pronaes) (1984-1985), el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) (1984), el Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior (Proides) (1986-1988), el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) (1990), y el Programa Nacional de Superación del Personal Académico (Supera) (1994-1995).

7 - Un acontecimiento que agravó la situación económica fue el terremoto ocurrido en septiembre de 1985 (de 8.1 grados en la escala Richter), que sacudió a la parte central del país, incluyendo la Ciudad de México, causando varios miles de muertos y grandes daños a incontables edificios y a la infraestructura básica.

Tal como se señaló anteriormente, al inicio del periodo 1982-1988, el gobierno y el sistema político mexicano pasaban por una de las etapas más difíciles de las últimas décadas.⁸ En ese contexto, la educación superior entraba en la agenda de temas gubernamentales, como un elemento relativamente secundario frente a las graves y complejas presiones que enfrentaba la administración federal para reestructurar la economía y sentar las bases de un nuevo modelo económico. A pesar de ello, el gobierno delamadridista señalaba que la educación en general del país requería de una “revolución educativa” que revalorara el sentido y la orientación del sistema público en esa materia (Acosta, 2000).

Hasta principios de los años ochenta, el panorama de las políticas públicas en materia de educación superior había sido el resultado de varias décadas de expansión no regulada de este sector, cuyas fuerzas motrices fueron la creciente y en algunos periodos explosiva demanda social de educación superior y un sostenido financiamiento estatal a las instituciones de educación superior. Fenómenos como masificación, burocratización, desequilibrios en la expansión de la matrícula, crisis financiera combinada con escasa efectividad de los intentos por planificarla, politización y sobre ideologización de no pocas universidades, pérdida del sentido académico de las funciones sustantivas en muchas instituciones, junto a una importante complejización del sistema, y una marcada tendencia a la diferenciación de los establecimientos, y logros indudables de la universidad como vehículo de movilidad social, constituían la densa y compleja red de cuestiones que el nuevo gobierno debería enfrentar (Acosta, 2000).

De acuerdo con el *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, los tres propósitos del gobierno federal al plantear las políticas públicas en materia de educación superior eran: 1) propiciar un crecimiento más equilibrado y ordenado de la matrícula de los niveles medio superior y superior; 2) la vinculación más estrecha entre los planes y programas de educación superior con las necesidades de desarrollo de la sociedad; y 3) establecer mecanismos de coordinación con el sistema nacional y los sistemas estatales de planeación del desarrollo. Los propósitos anteriores se enmarcaron en el respeto pleno a la autonomía universitaria (Poder Ejecutivo Federal, 1983).

Según Acosta (2000), por medio de las políticas anteriores el gobierno del presidente De la Madrid intentaba superar la etapa de patrocinio populista que había caracterizado a las políticas de las dos administraciones anteriores (1970-1976 y 1976-1982). Para ello se introdujeron mecanismos de regulación del crecimiento de las

8 - Conviene recordar que a inicios del gobierno de Miguel de la Madrid tuvo lugar un llamado a la comunidad financiera internacional para ayudar a reestructurar el pago de los intereses de la deuda externa. El apoyo vino condicionado a la firma de una Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI), por la cual se establecía el compromiso de impulsar una serie de políticas restrictivas para “ajustar” la economía mexicana, mediante la reducción de su déficit.

universidades, junto con estrategias de vinculación social y de planificación del desarrollo de las instituciones. Cabe señalar que el rasgo característico del cambio de percepción que las élites gobernantes de aquellos años, fue la preocupación por relacionar la asignación de los recursos públicos con la elevación de la calidad y eficiencia de la educación superior universitaria.

El autor señala también que al término del periodo delamadridista (1982-1988), la inflación, el estancamiento de la economía y la incertidumbre política, fueron algunos de los fenómenos que derivaron en una considerable irritación social y política en amplios sectores de la población⁹. Subraya, asimismo, que los costos del “cambio estructural” del Estado (que significó la redefinición y disminución de los límites de la intervención estatal en la economía) fueron muy altos para el sistema político mexicano, el cual había cimentado gran parte de su legitimidad en la provisión de recursos políticos al sistema, mientras que la economía distribuía beneficios a los sectores clave de la sociedad.

En lo que se refiere al ámbito presupuestal, para la educación superior, el fenómeno más relevante fue el aumento en la participación de los gobiernos federal y estatal como fuentes de subsidio a las universidades públicas, en tanto que éstas disminuyeron considerablemente la generación de recursos propios. En términos reales, el gasto público en educación superior se mantuvo promediando el 0.5% del PIB. También pudo observarse durante el periodo en cuestión, un moderado aumento de poco más del 25% en la matrícula del sistema, si bien fue superior el de las privadas que el de las públicas. En cuanto al personal académico de los establecimientos públicos, se incrementó el número de profesores e investigadores de tiempo completo, muchos de los cuales se beneficiaron de la creación del SNI. Las relaciones laborales en las IES durante el periodo 1982-1988 estuvieron caracterizadas por la contención salarial, de acuerdo con los programas de ajuste macroeconómico puestos en marcha para enfrentar la crisis del país.

Acosta considera que ante una situación como la anterior, las nuevas élites políticas fueron conquistando gradualmente espacios estratégicos en la conducción gubernamental e introdujeron una nueva visión del Estado mexicano “que incluía una concepción reformada de problemas públicos como los referidos a la educación superior y, en especial, en torno al papel y operación de las universidades públicas” (Acosta, 2000, p. 112).

9 - Tal vez su mayor expresión fue la controvertida elección presidencial de 1988, en la que se dio el triunfo al entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Carlos Salinas de Gortari. El opositor candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) Cuauhtémoc Cárdenas, se dijo ganador de la contienda, y los resultados nunca fueron claros porque a la hora de contar los votos, ocurrió una “caída” del sistema de cómputo. Ello mermó considerablemente los márgenes de legitimidad del régimen salinista

El entonces candidato del PRI a la presidencia de la República, Carlos Salinas, planteó un programa de 10 puntos para modernizar la educación superior, en los que se expresaban los asuntos que integrarían su agenda para dicho nivel: 1) descentralizar el sistema; 2) vincular más estrechamente a la educación superior con las necesidades de la sociedad; 3) promover las reformas jurídicas pertinentes para sustentar el Sistema de Planeación Nacional de la Educación Superior; 4) establecer mecanismos de coordinación y concertación entre las IES; 5) revisar las formas de organización interna de dichas instituciones; 6) mejorar la calidad del sistema impulsando el posgrado, la infraestructura académica y estimulando el tiempo completo de los profesores e investigadores, así como la revisión del papel del bachillerato en el sistema; 7) definición de una política racional para el posgrado; 8) impulso a la educación superior tecnológica; 9) impulso a un sistema nacional de orientación vocacional y educativa; y 10) aumento del financiamiento al sistema de educación superior pero modificando las políticas de asignación de los recursos, cuyo criterio rector sería que recibirían mayores recursos aquellas instituciones académicas que impulsaran medidas eficaces para elevar su calidad (Salinas, 1989). Hay que precisar que esta propuesta modernizadora partía, según la retórica oficial, de dos premisas básicas: “primero, absoluto respeto a la autonomía universitaria y, segundo, reconocimiento a la obligación del Estado mexicano para promover una educación superior de calidad ante los retos que vive la nación” (Salinas, 1989, p. 62).

La agenda de los 10 puntos planteada por la administración salinista, retomaba algunos de los puntos planteados en el sexenio 1982-1988, e introducía como punto novedoso, el de la calidad relacionada con la asignación de los recursos, “punto que incluía, implícitamente, la necesidad de desarrollar una evaluación de las instituciones y del sistema en su conjunto. Pero es sólo hasta el inicio del ejercicio de la nueva administración gubernamental cuando comienza la construcción de una política de educación superior que rompe cualitativamente con las pautas seguidas en los periodos anteriores” (Acosta, 2000, p. 114). Al finalizar la década de los ochenta, las universidades públicas enfrentaban una doble presión institucional y social. Por una parte, continuaba la lenta pero persistente expansión de la demanda — aunque sin alcanzar los niveles explosivos de los años setenta — la cual dificultaba la capacidad de atención de dichas instituciones. Por la otra, la disminución de sus recursos financieros provocaba reclamos salariales de sus trabajadores académicos y administrativos, así como un silencioso deterioro de la infraestructura académica que se había construido a lo largo de su historia institucional.

Creación de Conaeva, Fomes y Supera

Como se ha venido señalando, el elemento diferenciador de la política gubernamental seguida por la administración salinista fue el de la evaluación mediante el cumplimiento de metas que garantizaran resultados estratégicos en el mediano plazo para el cambio del sistema y del modo de funcionamiento de las universidades. Ello según Acosta (2000), implicaba una regulación mucho más activa del Estado en su relación con las universidades, “pero también un fortalecimiento de los mecanismos de mercado para estimular el desarrollo de ciertas áreas de la producción académica y científica de las universidades públicas del país” (p. 116).

Con el fin de instrumentar una política basada en la evaluación, el gobierno federal propició el establecimiento de la *Comisión Nacional de Evaluación* (Conaeva) para formular las estrategias específicas para desarrollar las acciones pertinentes. En 1990 se creó el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes) como instrumento de financiamiento público para apoyar el cambio “cualitativo” de las IES y como una vía para abatir el rezago financiero derivado de la crisis y los gastos crecientes. Los recursos de este fondo se asignaban a partir de una propuesta de acción o proyecto específico y se vinculaban a los procesos de evaluación institucional. Los proyectos eran dictaminados por grupos de expertos en cuestiones académicas.

Por recomendación de la ANUIES, a finales de la gestión salinista se puso en marcha un programa dirigido especialmente a los profesores de carrera de las IES, al que se le denominó Programa de Superación del Personal Académico (SUPERA). Se reconocía así la necesidad de aumentar los niveles de formación de los profesores universitarios mediante su incorporación a programas de posgrado que les permitieran contar con mayores recursos cognoscitivos y técnicos para las tareas docentes. El apoyo para realizar estudios de maestría o doctorado consistía en el otorgamiento de becas en México y en el extranjero. A diferencia del SNI, los candidatos a participar en el programa deberían estar inscritos en un programa institucional de mediano plazo. Es decir, los recursos eran entregados a la institución, no a los individuos (Acosta, 2000).

En su balance de las políticas de educación superior durante el periodo 1982-1994, Acosta señala que los distintos instrumentos de política antes mencionados configuraron una nueva concepción de las relaciones del Estado con las universidades públicas. Asimismo, considera que las políticas instrumentadas durante el ciclo 1982-1988 lograron modificar algunas pautas de regulación del sistema de educación superior, pero no consiguieron establecer un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y las universidades públicas: “La planeación se convirtió en el eje de sus políticas, pero fue un ejercicio débilmente respaldado por medidas adicionales que fortalecieran las intenciones planificadoras gubernamentales” (p. 119). No obstante los instrumentos

establecidos en este sexenio como el SNI, el Pronaes y el Proides abonaron el terreno para la creación de un nuevo modelo de relaciones en el que el patrocinio benigno o benevolente del Estado se transformó en una intervención activa y realmente conductora de los resultados del sistema y de las instituciones universitarias.

Acosta argumenta que precisamente las políticas educativas de nivel superior de la administración federal 1988-1994, parten de ese tránsito. Así, al combinar recursos financieros adicionales con recursos de información, las estrategias salinistas modificaron el escenario de las políticas e introdujeron un eje novedoso en las relaciones Estado-universidades: el de la evaluación ligada al financiamiento público. Dentro de este nuevo esquema el papel del Estado adquirió un nuevo perfil, al crearse nuevas condiciones y reglas para la coordinación del sistema y de las relaciones con las universidades públicas. Para Acosta (2000), la modernización evaluadora irrumpió así como un proceso acelerado de cambios que configuró, a principios de la década de los noventa, un nuevo ciclo de políticas educativas de nivel superior. La diferenciación institucional y la diversificación de las arenas de negociación son los rasgos fundamentales de este nuevo ciclo, mismos que reordenaron los intercambios con las instituciones y los actores del sistema. Bajo tales circunstancias, concluye, las universidades se vieron en la necesidad de adaptarse al nuevo esquema para aprender a jugar bajo las nuevas reglas, o enfrentarse y cuestionar las políticas elaboradas para proponer políticas alternativas (Idem).

Las políticas de educación superior del periodo 1994-2000

Si bien los resultados de la elección presidencial de 1994 no fueron cuestionados como sucedió con la de 1988, el clima político del país se vio ensombrecido por el asesinato, en marzo de 1994, del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio en una ciudad de la frontera con los Estados Unidos. Su reemplazante en la candidatura de dicho partido, Ernesto Zedillo fue electo por una mayoría indiscutible de los electores. Al igual que sus antecesores en la presidencia del país, Zedillo continuó con las políticas económicas de corte neoliberal. Aunque al final del sexenio anterior la economía había recuperado su ritmo de crecimiento, a los pocos meses de haber tomado posesión de la presidencia, a fines de 1994, ocurrió otro derrumbe en la economía del país, al que se denominó “el error de diciembre”. Uno de sus efectos más visibles fue la devaluación del peso. Tuvieron que pasar varios meses para que el país se recuperara de ese acontecimiento. Su propuesta educativa se plasmó en el *Programa de Desarrollo*

Educativo 1995-2000 (PDE) (Poder Ejecutivo Federal, 1996). El tercer capítulo de dicho programa está dedicado a la educación media y la superior.

El PDE describe las políticas, estrategias y líneas de acción mediante las que se pretende cumplir con los objetivos señalados en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*: consolidar un auténtico sistema de educación media superior y superior, que haga posible mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la educación e impulsar la capacidad de investigación y desarrollo tecnológico mediante la ampliación de la base científica nacional. El documento menciona asimismo, que la estrategia fundamental es la creación de un Sistema Nacional de Formación de Personal Académico de las Instituciones de Educación Media Superior y Superior. Para complementar este sistema, se plantea la ampliación, diversificación y consolidación del Sistema Nacional de Evaluación de ambos niveles educativos, a fin de valorar el desempeño del personal académico, los programas, las instituciones y el subsistema de educación media y superior en su conjunto. El documento en cuestión también retoma experiencias pasadas y programas que se encontraban ya en marcha, destacando los acuerdos logrados por la ANUIES, y el Sistema de Evaluación Permanente de la Educación Superior (Sinappes).

En cuanto a la calidad del sistema, el PDE enfatiza que las limitaciones financieras de la década de los ochenta provocaron rezagos en las instalaciones y equipamiento de las IES públicas. El Fomes fue el instrumento principal para impulsar la modernización de la infraestructura de apoyo (bibliotecas, centros de cómputo, laboratorios y talleres, etc.). No obstante, fue menor el monto de los recursos destinados a elevar la calidad de la formación, actualización y profesionalización del profesorado. Además, se observó una dispersión de los programas de apoyo a la formación docente y una insuficiente evaluación de sus resultados. Asimismo, se menciona que durante ese tiempo se iniciaron los llamados “programas de estímulos” para elevar la calidad académica de docentes e investigadores, los cuales mejoraron sus percepciones económicas. Sin embargo, a pesar de que los salarios se incrementaron en ese periodo, lo hicieron en una proporción menor a los estímulos a la calidad.

También se señala la falta de estímulos para recompensar y estimular el desempeño de los estudiantes, además de que los índices de retención y eficiencia terminal no han sido satisfactorios. Otro factor identificado como limitante de la calidad del sistema es la falta de centros de investigación de alto nivel o de estudios de posgrado en algunas regiones del país, y cuando existen se carece de mecanismos de vinculación para apoyar la docencia. Por otro lado, se subraya que un elemento decisivo para elevar la calidad es la evaluación de los diversos elementos que intervienen en la educación. Algunos de ellos fueron creados al inicio de los años noventa, en el sexenio anterior. Entre ellos se mencionan: la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior

(Conaeva), el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (Fomes), los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el Padrón de Excelencia del Posgrado del CONACyT, el Sistema de Acreditación de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), y el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval).

En lo referente a las condiciones y características del personal académico, se menciona que el porcentaje promedio de profesores de tiempo completo en la educación superior del país en ese periodo era del 27 por ciento. Su formación académica era de nivel licenciatura en el 56 por ciento, especialización en el 6 por ciento, maestría en el 14 por ciento, y apenas el 2.5 por ciento contaba con doctorado. De estas condiciones, se infería que una mayor formación académica de los docentes e investigadores constituía una condición fundamental para mejorar la calidad de la educación.

En cuanto a la pertinencia, el PDE subraya que casi la mitad de la demanda estudiantil se concentraba en el área de ciencias sociales y administrativas, particularmente en las carreras de Derecho, Contaduría y Administración. Por el contrario, las áreas de ciencias naturales y exactas, ciencias agropecuarias y humanidades, absorbían porcentajes muy bajos de la demanda (2, 3 y 3 por ciento, respectivamente). En este sentido se reconoce que la conformación de la oferta educativa de nivel superior no había considerado el comportamiento del mercado laboral ni las perspectivas reales de empleo, como base para orientar la demanda de educación superior. Además, la mayor parte de los proyectos de vinculación de las IES se habían dirigido al sector moderno de la economía, dejando de lado una relación que impulsara el desarrollo integral y sustentable de las comunidades con mayores niveles de vulnerabilidad.

Se destacan también los avances que en materia de organización y coordinación ha tenido el sistema de educación superior, gracias a las acciones emprendidas por la ANUIES, el CONACyT, el Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica (Cosnet) y la FIMPES. No obstante, se admite que uno de los más importantes problemas de coordinación es la falta de una adecuada relación entre las instituciones educativas, principalmente entre las que comparten el mismo ámbito regional o local. Lo mismo sucede entre los subsistemas que agrupan modalidades educativas diferentes y, en general, entre los niveles medio superior y superior.

En el rubro de financiamiento se menciona que, además de la creciente inversión del gobierno federal y los gobiernos estatales, las IES comenzaron a desarrollar esquemas para allegarse recursos propios a través de la prestación de servicios científicos y tecnológicos al sector productivo. Sin embargo, los montos de tales recursos no fueron significativos en comparación con los recibidos por el subsidio federal y estatal. Asimismo, la inversión en desarrollo científico y tecnológico se incrementó del 0.30 por cien-

to del PIB en 1990 al 0.44 del mismo indicador en 1994. Cifra, por cierto, muy baja en comparación con las economías desarrolladas, y aún con las de similar nivel de desenvolvimiento económico al de México.

Con base en el diagnóstico anterior, la administración zedillista planteó una serie de políticas generales para atender la cobertura, la calidad, el desarrollo académico, la pertinencia, la organización y coordinación. En este sentido, se decía que la política de mayor relevancia y eje del PDE en el ámbito de la educación media superior y superior, sería la formación y actualización de maestros. Se insistía también en el apoyo a los proyectos multiinstitucionales, a fin de estimular la corresponsabilidad y aprovechar la capacidad disponible en el sistema educativo. Asimismo, en las esferas de la planeación, realización y evaluación de programas conducentes al logro de los objetivos del PDE, se buscaba favorecer la comunicación, la concertación, el consenso y la corresponsabilidad de todas las instancias involucradas en la realización de programas y acciones.

Además, los consideraciones para ampliar la cobertura se basaban en cinco criterios: a) hacerlo con calidad y donde existiera un flujo consistente en la demanda; b) poner énfasis en el crecimiento de los servicios en las entidades donde los índices de absorción de estudiantes fueran inferiores al promedio nacional; c) desalentar la creación de nuevas instituciones públicas donde existiera capacidad para absorber la demanda, de acuerdo con los criterios de planeación nacional e institucional; d) buscar el desarrollo equilibrado de la oferta educativa en relación con las necesidades sociales y las aspiraciones formativas de los estudiantes; y e) considerar los mercados laborales, el desarrollo de las profesiones, los requerimientos del sector productivo, las necesidades tecnológicas y las perspectivas del desarrollo regional, entre otros aspectos.

También se pretendía apoyar las acciones institucionales orientadas a la creación de nuevas modalidades educativas, al igual que la reforma de planes y programas de estudio que tuviera como criterios cardinales el mejoramiento de la calidad de la educación, los avances más recientes en el conocimiento, la pertinencia de los programas, y la eficiencia de los recursos disponibles. De igual manera, se estimularía la autoevaluación y la evaluación externa de las instituciones, programas académicos, aprovechamiento escolar y calidad docente, así como la definición y utilización de criterios nacionales para la evaluación de la calidad, la participación de los pares y la evaluación colegiada, y la realización de estos procesos con eficiencia, objetividad y transparencia.

Se buscaba alentar la formación integral de los estudiantes con una visión humanista “y responsable frente a las necesidad y oportunidades del desarrollo de México” (p. 146). Se enfatizaría, igualmente, el desarrollo de la creatividad, el dominio del español y los pensamientos lógico y matemático, así como la habilitación en informática y

lenguas extranjeras. Asimismo, se buscaba establecer una mayor vinculación de las instituciones educativas con su entorno socioeconómico y con el sector moderno de la producción. Mediante la modernización administrativa se aspiraba a mejorar el uso de los recursos materiales y financieros. Finalmente, se hacía el compromiso de apoyar la ampliación y mejoramiento de la infraestructura, los espacios físicos y el equipamiento.

Programa Nacional de Educación (PRONAE) 2001-2006

El *Programa Nacional de Educación 2001-2006*¹⁰ (Pronae) del gobierno de Vicente Fox (2000-2006), plantea tres objetivos estratégicos: i) ampliar el sistema privilegiando la equidad; ii) proporcionar una educación de buena calidad para atender las necesidades de todos los mexicanos y coadyuvar eficazmente al desarrollo social y económico del país; y iii) impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración, la gestión del sistema y de sus instituciones y la participación social. Las metas a lograr en mediano plazo están contempladas en un rubro denominado *Visión de la educación superior al año 2025*, donde se establece que:

- 1) La educación superior será la palanca impulsora del desarrollo social, de la democracia, de la convivencia multicultural y del desarrollo sustentable del país.
- 2) Se contará con un sistema de educación superior abierto, flexible y de buena calidad, que gozará de reconocimiento nacional e internacional.
- 3) Las instituciones de educación superior tendrán una alta capacidad de respuesta para atender las necesidades académicas de sus estudiantes cada vez más diversos por su origen social y étnico, y formarán parte de redes de cooperación e intercambio académico, nacionales e internacionales, que sustentarán los programas de movilidad de profesores y alumnos.
- 4) El sistema de educación estará conformado por 32 sistemas estatales, contará con un amplio respaldo por parte de la sociedad y atenderá a más de la mitad de la población entre 19 y 23 años con una oferta amplia, flexible y diversificada de programas educativos en instituciones de diversos perfiles tipológicos.
- 5) La sociedad estará informada ampliamente del desempeño académico y del uso de los recursos de todas las instituciones de educación superior, con sustento en procesos consolidados de evaluación y acreditación.

10 - Como se sabe, éste fue el primer gobierno emanado de la oposición conservadora (Partido Acción Nacional, PAN), luego de casi siete décadas de dominio del PRI.

Para cumplir con el primer objetivo del Pronae (ampliación del sistema con equidad), se pusieron en marcha dos grandes acciones: el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (Pronabes) y el Programa de Ampliación de la Oferta Educativa. El primero de ellos se propone ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior pública para que una mayor proporción de jóvenes en situaciones económicas adversas tengan acceso a programas de buena calidad en las diversas modalidades de la educación superior, y para que terminen oportunamente sus estudios¹¹. En cuanto al Programa de Ampliación de la Oferta Educativa, éste tiene como objetivos ampliar y diversificar la oferta educativa escolarizada, mixta y no escolarizada del subsistema público de educación superior y con ello las oportunidades de acceso al mismo, particularmente de los grupos más desfavorecidos, mejorar y cerrar brechas en las tasas de cobertura entre las entidades federativas, y contribuir a fortalecer la pertinencia del sistema de educación superior Rubio (2006).

De acuerdo con lo reportado por el autor antes mencionado, con la creación de las nuevas instituciones públicas de educación superior, así como con la ampliación y diversificación de la oferta educativa en las universidades públicas estatales, tecnológicas e institutos tecnológicos se han podido establecer las bases para incorporar a más de 250 mil nuevos lugares al subsistema público de educación superior en los próximos años.

Por lo que respecta al segundo objetivo, (proporcionar una educación de calidad para todos los mexicanos), se reconoce que la calidad y la equidad constituyen un binomio indisoluble. Por ello se ha desarrollado un conjunto de políticas cuya finalidad es promover la mejora continua y el aseguramiento de la capacidad y competitividad académicas de las IES y su participación creciente en los procesos de evaluación externa y acreditación de programas educativos y de certificación de procesos estratégicos de gestión por normas internacionales ISO 9000. Se añade que “el fomento a la mejora continua y al aseguramiento de la calidad en el subsistema público se ha propiciado mediante la realización de ejercicios de planeación estratégica participativa en las instituciones que lo conforman (Rubio, 2006).

En lo referente al tercer objetivo estratégico del Pronae (impulsar el federalismo educativo, la planeación, la coordinación, la integración, la gestión del sistema y de sus instituciones y la participación social), durante los últimos cinco años (1995-2000), la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha coordinado con los gobiernos de los estados y las IES, un conjunto de políticas y estrategias para mejorar la coordinación entre el gobierno federal y los de cada una de las entidades, fortalecer la planeación del desarrollo del sistema y su dimensión regional y propiciar la conformación de un sistema de mayor calidad, caracterizado por la colaboración y el intercambio entre las

11 - Cabe señalar que la ampliación del Pronabes estuvo en concordancia con una recomendación de los evaluadores de la OCDE, durante su visita en 1996 (Rubio, 2006).

instituciones que la integran. Para tal finalidad se ha promovido la operación coordinada de programas con los gobiernos de los estados como el Pronabes, el de Ampliación de la Oferta Educativa y el de otorgamiento del Registro de Validez Oficial de Estudios (RVOE), la integración de redes y consorcios que sustenten la cooperación, el intercambio académico y la movilidad estudiantil entre instituciones y sus cuerpos académicos, el fortalecimiento de las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (Coepes) y la conformación de sistemas estatales de educación superior. También se creó en 2004 el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (Conaedu) integrado por los 31 secretarios de educación de los estados y el Secretario de Educación Pública del gobierno federal. Además, en enero del 2005 se crea la subsecretaría de educación superior, como parte de la reestructuración de la SEP¹² (Rubio, 2006).

Para Díaz Barriga y Mendoza (2005), durante el periodo 2000-2006 no hay modificaciones sustantivas en las orientaciones políticas y la estrategia que se establece para la educación superior articula los anteriores programas (FOMES y Promep) e impulsa el mejoramiento de la calidad de los programas educativos mediante los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional (PIFI), los cuales constituyen uno de los componentes medulares del subprograma correspondiente a este nivel en el Pronae. Señalan que mediante este instrumento, se integran las etapas anteriores de las políticas del gobierno federal hacia las universidades públicas, al establecerse un esquema explícito de planeación estratégica de las instituciones y de cada una de sus dependencias, estrechándose así la vinculación del financiamiento extraordinario con los procesos de planeación y evaluación.

Asimismo, para el personal académico de las universidades públicas, principalmente para las estatales, se generalizan los Programas de Estímulos al Desempeño del Personal Académico de Carrera. Los estudiantes también han sido evaluados a partir de la creación del Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval), con el objetivo de desarrollar pruebas estandarizadas de aplicación a gran escala. En dicho organismo se crearon, inicialmente, exámenes para el ingreso a la enseñanza media superior y superior y, posteriormente, baterías de pruebas para el egreso de los estudios de licenciatura (EGEL).

Políticas para la educación superior según los organismos multilaterales

El reporte de la OCDE de 1994

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha sido el organismo internacional que ha hecho las recomendaciones más puntuales de política en el

12 - Existe a partir de esa fecha, una subsecretaría para la educación básica y normal, y otra para la educación media superior, además de la correspondiente al nivel superior.

terreno de la educación superior, debido a la pertenencia de México a esa organización. En 1994, año de ingreso a la OCDE—lo que significó para la administración salinista la entrada del país al “primer mundo”—se solicitó la evaluación del sistema nacional de ciencia y tecnología. Dicha valoración destacaba la necesidad de que el país contara con profesionales altamente capacitados en todos los campos del conocimiento, específicamente en las áreas de ingeniería y las ciencias aplicadas. También se subrayaba que si bien la matrícula de estudiantes de licenciatura era considerablemente alta para el tamaño del sistema educativo, se consideraba insuficiente en los niveles de maestría y doctorado.

Se enfatizaba asimismo que las políticas para incrementar el número de científicos en las universidades de los estados resolverían el problema de la mediocridad de la enseñanza universitaria. En este sentido, además, se destacaba que la política de evaluación realizada por el CONACyT en cuanto a la selección de los programas de posgrado de excelencia. Lo consideraban como el instrumento más efectivo para elevar la calidad de los estudios avanzados en todo el país (OCDE, 1994).

Los dictaminadores de la OCDE, a su vez, plantearon una serie de recomendaciones al conjunto de las IES en su relación con la investigación científica y tecnológica. En primer lugar, consideraron que el principio de autonomía que resguarda a las universidades de la injerencia gubernamental, no debería interpretarse de manera rígida, ya que:

En un medio en el que los recursos son escasos, el principio de la autonomía debe complementarse con el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación necesarios para facilitar las políticas de fijación de prioridades tanto en los planos federal y estatal como entre ellos. (OCDE, 1994, p. 177)

Asimismo, dado que las universidades públicas son financiadas con recursos de los contribuyentes, los examinadores exhortaron a las autoridades federales y de los estados, a fortalecer la participación de la SEP y de los gobiernos estatales con la finalidad de mejorar la coordinación, la transparencia y la responsabilidad dentro del sistema de educación superior. También propusieron la creación de una comisión nacional especial que pudiera aconsejar al gobierno y a las IES sobre el proceso de reestructuración de las grandes universidades públicas como la UNAM—principalmente en lo que se refiere a separar las escuelas de educación media superior de las de licenciatura. Sin duda, una opinión como esta no parece haber tomado en consideración los costos políticos que tendría una medida de tal naturaleza en un medio tan volátil como el de las universidades públicas mexicanas.

El grupo de evaluadores también hace diversos señalamientos y recomendaciones a los estudios de licenciatura y posgrado. En los primeros, señalan los niveles considerables de deserción (abandono) y el retraso con que un número significativo de estudiantes termina sus programas profesionales. También hacen hincapié en la necesidad de que las universidades en particular y el sistema en general, cuenten con sistema confiables de información para su propia planeación. Asimismo plantean la necesidad de multiplicar y fortalecer los centros de excelencia en investigación para que las universidades mexicanas puedan atraer no sólo a estudiantes mexicanos sino también del extranjero. En lo que se refiere a la diversificación, llaman a fortalecerla mediante las relaciones entre los institutos tecnológicos y las universidades, la agricultura y la industria. Destaca en este sentido, la creación de las universidades tecnológicas con su programa de formación de técnicos superiores universitarios en dos años.

En otro apartado, sugieren a las instituciones públicas el aprovechamiento de la experiencias que las universidades privadas, como el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), han tenido en la relación universidad-industria. Finalmente, los examinadores recomiendan al gobierno mexicano velar por que el término “universidad” no se devalúe. Para ello se debería otorgar a las universidades públicas y privadas la calificación académica sólo si garantizaran una alta calidad de educación e investigación¹³.

Los dictaminadores mencionan un tema que también ha sido controvertido en la educación superior mexicana, que es el de sugerir que los subsidios públicos a las universidades sean reemplazados por “bonos” (también conocidos como “vouchers”) a los estudiantes. Dicen haber recogido esta sugerencia de algunos miembros de la comunidad científica y tecnológica. De esa manera, argumentan, las universidades se verían obligadas a competir por los mejores estudiantes y las preparatorias por la admisión a las universidades. No obstante, advierten que “aunque los examinadores no están convencidos de que ello diera resultado, podría ser una de las pocas vías para obligar a las grandes instituciones (como la UNAM y el IPN) a volverse competitivas” (p. 179). Hay que decir a este respecto, que a lo largo de las últimas décadas el tema de los “bonos” o “vouchers” ha aparecido con cierta periodicidad, pero siempre ha sido descartado por las autoridades educativas. En la actualidad se le ha vuelto a mencionar por parte de los dirigentes de universidades privadas ante los embates de consorcios internacionales que han comenzado a adquirir grupos de universidades con presencia en varias entidades federales del país.

13 - Como se indicó en el primer apartado de este trabajo (p. 6), en México existe un uso bastante laxo del término, pues existen muchísimos establecimientos dentro del universo de establecimientos privados que se auto designan “universidades” cuando ofrecen sólo unas pocas carreras profesionales. Me parece que sistemas como el brasileño tienen una denominación más precisa de las instituciones de acuerdo con su nivel de oferta y de actividades de docencia e investigación (universidades, centros universitarios, facultades profesionales, etc.)

El reporte de 1997

Pocos años después se publicó por parte de esa misma organización, la evaluación de la educación media superior y superior (OCDE, c1997). El reporte comprende dos grandes apartados: diagnóstico y recomendaciones operativas. En el primero, se pone en evidencia el carácter heterogéneo, frágil, pobremente articulado y rígido del conglomerado de instituciones de educación media superior y superior. Se trata de un sistema que se divide en varios subsistemas, pero que no guarda integración entre sí y que no permite la movilidad horizontal de estudiantes; con diferentes formas de coordinación con las autoridades educativas y con diferentes regímenes jurídicos; con una presencia relevante de instituciones privadas; alta concentración de la matrícula en las ciencias sociales y administrativas, a lo cual se añade que el peso de las formaciones científicas y técnicas es modesto para el nivel de desarrollo económico del país. En el apartado de recomendaciones, los examinadores de la OCDE proponen cinco campos críticos en los que consideran que las reformas son notoriamente necesarias: flexibilidad, pertinencia, calidad, personal académico y recursos financieros. Para cada uno de los campos se hacen recomendaciones que van desde objetivos genéricos hasta acciones muy precisas. La difusión del documento al conjunto de las universidades públicas para dar seguimiento e informar de las acciones que atendieran a tales recomendaciones, se hizo a través de la entonces Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC) (OCDE, 1997; Rodríguez, 2002)

¿Existe una política de estado en la educación superior mexicana?

Una de las definiciones de mayor consenso es la que considera a las políticas de Estado en educación superior como aquellas que cumplen con los siguientes criterios: 1) tienen una visión de largo plazo (rebasan, en el caso de México, el horizonte de los periodos presidenciales de seis años); 2) su diseño es el resultado de amplios consensos entre los diversos niveles de gobierno, grupos sociales y fuerzas políticas del país; 3) obligan a los gobiernos a considerarlas en sus planes y programas de desarrollo, y 4) la sociedad se compromete a impulsarlas en las distintas esferas de acción (ANUIES, 2006).

Por otro lado, según un informe reciente de la educación superior en la última década, una de las fortalezas de la política nacional en esa materia, ha sido la continuidad que, desde los años ochenta, han tenido sus objetivos centrales en materia de cobertura, diversificación, federalismo descentralizador, equidad, calidad, pertinencia, gestión, planeación, evaluación y coordinación, evidenciados en los programas de desarrollo del sector educativo (Rubio, 2006).

Sin embargo, no puede decirse que la continuidad de tales medidas e instrumentos signifique la existencia plena de políticas de Estado, pues además de los criterios antes mencionados, no existe ninguna garantía que así seguirán siendo al cambiar el sexenio. Podría ocurrir que, por la naturaleza misma del sistema político mexicano, alguna administración decidiera dar un vuelco de un periodo a otro. Sería necesario, como lo consideran algunos autores (Mendoza, 2004; Pallán, 2004), que las políticas se plasmaran en medidas legislativas para asegurar su continuidad y precisar las relaciones entre el Estado y las IES en temas tan cruciales como la autonomía, el financiamiento y la coordinación del sistema de educación superior.

Conclusiones

Uno de los aspectos más destacables en la educación superior mexicana ha sido el rápido crecimiento de su matrícula, particularmente en las últimas tres décadas. De ser un conjunto muy pequeño de instituciones situadas en las ciudades más grandes del país, que atendían a unos cuantos miles de alumnos, se pasó en poco tiempo a ser un conglomerado muy complejo y variado en el que coexisten instituciones públicas y privadas. El número de estudiantes atendidos en esas instituciones rebasa los dos millones y medio. Asimismo, la oferta curricular abarca hoy a casi todas las profesiones y disciplinas del conocimiento.

No obstante el veloz crecimiento de la matrícula, los niveles de cobertura del grupo de edad correspondiente, son todavía muy bajos, comparados no sólo con los países desarrollados, sino con naciones de nivel de desarrollo similar al de México. En la actualidad, apenas uno de cada cuatro jóvenes en edad de asistir a alguna IES, puede hacerlo. Dado que la meta de cobertura al término de este sexenio (2012) es del 30 por ciento, el incremento de este indicador parece ser más bien modesto.

Sin embargo, una expansión tan explosiva ha acarreado un número importante de problemas. En primer lugar, hay que señalar que el crecimiento se dio en un contexto de fuertes restricciones financieras provocadas por las sucesivas crisis económicas que han azotado al país desde hace ya más de un cuarto de siglo. Ante tan rápida expansión, los afanes racionalizadores de los gobiernos neoliberales han echado a andar una serie de políticas basadas, primero en la planeación y luego en la evaluación. Estos dos tipos de políticas han sido asociados al financiamiento institucional y al establecimiento de programas de estímulos económicos a la productividad del personal académico.





En este sentido puede notarse que los sucesivos gobiernos que han administrado el país en los últimos treinta años, han desarrollado mecanismos e instrumentos de planeación y evaluación para “dirigir o encausar” la marcha de las IES públicas mediante la asociación de dichos mecanismos al financiamiento extraordinario (y a veces también al ordinario). Ello ha significado en múltiples ocasiones, una disminución o acotamiento de la autonomía institucional, particularmente en los establecimientos universitarios públicos.

También conviene subrayar las “coincidencias” entre las recomendaciones de las evaluaciones externas realizadas por algunos organismos internacionales (como la OCDE) y las políticas instrumentadas por el gobierno para las IES públicas. Como se mencionó en la sección respectiva, estas organizaciones están jugando un papel cada vez más influyente en el diseño de políticas públicas en educación. Un ejemplo concreto fue la incorporación de las recomendaciones de los evaluadores de la OCDE al Pronae.

Dado que las políticas examinadas en este trabajo han logrado trascender varias administraciones federales de signos políticos diversos (en este caso del PRI y del PAN), no es posible vislumbrar cambios sustantivos en los próximos años. Las IES públicas mexicana siguen bailando al mismo ritmo, pues aunque la orquesta tenga músicos y director diferentes, la melodía continúa siendo la misma.

Referencias bibliográficas:

- Acosta, Adrián (2000) *Estado, Políticas y Universidades en un Periodo de Transición*, México, Universidad de Guadalajara-Fondo de Cultura Económica.
- Alcántara, Armando (2008) “Exclusión e Inclusión en la Educación Superior: El Caso de las Universidades Interculturales en México”, *Inter-Ação* Revista de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Goiás, Brasil, 33 (1), enero-junio; pp. 49-70.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2000) *La Educación Superior en el Siglo XXI. Líneas Estratégicas de Desarrollo*, México, ANUIES.
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2006) *Consolidación y Avance de la Educación Superior en México. Elementos de Diagnóstico y Propuestas*, México, ANUIES.
- Clark, Burton R. (1991) *El Sistema de Educación Superior. Una Visión Comparativa de la Organización Académica*, México, Nueva Imagen.
- Díaz Barriga, Ángel y Javier Mendoza (2005) “Introducción”, en Ángel Díaz Barriga y Javier Mendoza (coords.) *Educación Superior y Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, ANUIES.
- Mato, Daniel (2007) “Interculturalidad y Educación Superior en América Latina y el Caribe”, *Boletín Digital UNESCO-IESALC*, Núm. 137, junio. [<http://www.iesalc.unesco.org.ve/pruebaobservatorio/boletin137/boletinro137.html>. Consultado: 20/08/2007]
- Mendoza, Javier (2004) “Presentación”, *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Vol. 33 (1), Núm. 129, enero-marzo, pp. 33-39.
- Muñoz, Manuel (2006) “Educación Superior y Pueblos Indígenas en América Latina y el Caribe”. En *IESALC-UNESCO: Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005*, Caracas, IESALC-UNESCO.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1994) *Políticas Nacionales de la Ciencia y la Tecnología. México*, París, OCDE.
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (c1997) *Exámenes de las Políticas Nacionales de Educación. México. Educación Superior*. París, OCDE.
- Pallán, Carlos (2004) “La Larga (y a Veces Poco Fructífera) Marcha de la Autonomía en México”, *Revista de la Educación Superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, Vol. 33 (1) Núm. 129, enero marzo; pp. 73-88.
- Poder Ejecutivo Federal (1996) *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, SEP.
- Poder Ejecutivo Federal (2007) *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP.
- Presidencia de la República (1985) Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, en *Antología de la Planeación en México 1917-1985*. T. 14 Salud, Educación y Vivienda (1982-1985), México, Secretaría de Programación y Presupuesto, FCE.
- Presidencia de la República (2006) *Sexto Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República.
- Rubio, Julio (coordinador) (2006) *La Política Educativa y la Educación Superior en México, 1995-2006: Un Balance*, México, FCE-SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2001) *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, SEP.
- Secretaría de Educación Pública (2007) *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, SEP.
- Task Force on Higher Education and Society (2000) *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, Washington, The World Bank.



Armando Alcántara

La Educación Superior en Argentina

Algo de ayer, un poco de hoy y pistas de mañana

Judith Naidorf & Daniela Perrotta

Las cosas no pueden continuar como hasta ahora. En América Latina sobrevendrá un cambio radical que puede ser violento o el resultado de un proceso de aceleración. ¿Qué debe hacer la universidad? ¿Ser agente o espectador? ¿Debe mantenerse ajena a lo que ocurre a su alrededor y continuar trabajando rutinariamente en bibliotecas o laboratorios? ¿O, por el contrario, debe participar activamente en el proceso de cambio?

- Risieri Frondizi, *La Universidad en un Mundo de Tensiones*, 1971

Introducción

La Educación Superior en Argentina es mayoritariamente pública y tiene una tradición de funcionamiento y de participación en la vida social y cultural del país que viene de larga data, lo que le otorga una dinámica y especificidad propia.

En el presente capítulo intentamos brindar un somero panorama sobre la misma pretendiendo dar cuenta de las complejidades y de los puntos nodales a través de una síntesis que condensa los hitos que van estableciendo marcas en el devenir de la Educación Superior Argentina, desde su fundación en el siglo XVII hasta nuestros días. En este recorrido daremos cuenta de las políticas que han calado hondo en la estructura, funcionamiento y relación con otros actores (sociales, económicos y gubernamentales) destacando, principalmente, a aquellos sucesos que modifican las relaciones público – privadas. Enfocamos nuestro análisis a partir de la segunda mitad del siglo XX, donde se presencian los debates fundacionales en torno a nuevos modelos de vinculación de la

universidad con la sociedad así como los antecedentes de las políticas más recientes.

La característica principal de la Educación Superior en Argentina se condice con la noción de *bien público* y su conformación como *espacio público* (Naidorf, 2008). Esta referencia permite señalar las tensiones generadas por políticas públicas, iniciativas privadas y recomendaciones externas que abonan a fenómenos que marcan tendencias hacia la privatización del conocimiento y mercantilización de la educación.

En línea con lo anterior, se asiste a un momento vertiginoso y de reflexión para la educación superior, a partir de los desafíos y las oportunidades del mundo actual, donde América Latina, en general, y Argentina, en particular, está participando activamente de los debates preparatorios de la Conferencia Mundial de Educación de UNESCO a realizarse en París en 2009 entre otros acontecimientos destacados que influirán en el rumbo que tome la educación superior en el próximo decenio. Desde distintos puntos del planeta se intentan identificar los debates y los intereses en juego en la arena internacional y regional, en búsqueda de una mayor comprensión de los cambios que se van manifestando. En este sentido se destacan las reflexiones en torno a la relación de la educación superior con el mundo productivo y con la sociedad general, la relación con el mercado, principalmente a partir de las cada vez más presentes “recomendaciones” respecto de la necesidad de que la educación superior sea, *pertinente*, de *calidad* (y por tanto, sujeta a *evaluación*) y que se entienda como *internacionalizada*¹.

Un desafío adicional se suma a nuestra tarea en función de reflejar algunos aspectos del debate contemporáneo en Argentina, en torno a la elaboración de una nueva ley de Educación Superior (que reemplace a la existente vigente desde 1996) que busca ser promulgada en el Congreso de la Nación durante 2009. En ésta arena política, se visibilizan intereses y visiones contrapuestas sobre cómo debería estructurarse la educación superior, sus funciones y/o misiones y la provisión de recursos que permitan sostener sus actividades tradicionales (investigación, docencia y extensión) así como las nuevas establecidas (transferencia tecnológica y social). Todo esto en el contexto de una tradición de educación pública (estatal) jaqueada por los procesos de desfinanciamiento, privatización y desregulación profundizados en la década del noventa a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito, principalmente.

Retomando las palabras de Risieri Frondizi, vigentes y actuales a más de treinta años de haber sido pronunciadas, la educación superior argentina y los distintos modelos en pugna han pretendido y pretenden definir su posición en el sentido de ser espectador o agente de cambio. Esta disyuntiva, en nuestra opinión, es fundante y persiste a lo largo

1 - Excede los propósitos de este capítulo analizar en profundidad los debates en torno a cada uno de los conceptos señalados. Sobre pertinencia sugerimos consultar Naishtat (2003), Malagón Plata (2003) y Naidorf et al (2007). Para consultar sobre internacionalización véase: Didou (2005), Sebastian (2004) y Gazzola y Goulart (2006).

de la historia de las instituciones de educación superior. Por este motivo es que decidimos incluir una brevísima referencia a la conformación de las instituciones de educación superior en nuestro país para poder explicar mejor el devenir de los “últimos y vertiginosos cambios” (Schugurensky y Naidorf, 2004).

Para aprehender la especificidad y la dinámica compleja de la Educación Superior en nuestro país, partimos del supuesto de la ausencia de un sistema integrado de educación superior. En su lugar preferimos hacer referencia a lo que vamos a caracterizar como *Complejo de Educación Superior* (CES, de ahora en más) en Argentina. Organizamos el trabajo en seis secciones. En primer lugar, haremos una presentación de la categoría CES para luego, en el segundo apartado, caracterizar el CES actual incluyendo algunos datos cuantitativos recientes. En tercer término, nos valemos de la historiografía para presentar la historia de la universidad desde el siglo XVII hasta mediados del siglo XX, haciendo especial hincapié en la Reforma Universitaria de 1918, acontecimiento de relevancia fundamental para Argentina y Latinoamérica. En cuarto lugar, se prosigue con el análisis de la historia reciente (a partir de la segunda mitad del siglo XX), profundizando el análisis de las políticas públicas de incidencia en el CES, así como iniciativas regionales y globales que afectan su devenir. En el apartado quinto, como testigos privilegiados del debate en pos de una nueva ley de Educación Superior en el país, intentamos reconstruir las tensiones y complejidades de un proceso actual. Por último, concluimos el trabajo con unas reflexiones finales. Como mencionamos en párrafos precedentes, guía nuestra exposición la identificación de las tensiones público – privadas que se van generando a lo largo del recorrido, prestando especial énfasis al momento actual.

1. El Complejo de Educación Superior Argentino

En Argentina, la Educación Superior (ES) no configura un sistema *strictu sensu* sino que las actividades, prácticas y políticas de Educación Superior no son sistemáticas; se tratan, más bien, de actividades e instituciones con problemas de articulación entre sí y entre éstas y otros actores (sociales, económicos, de gobierno). Por lo tanto, el panorama de la ES argentina se puede comprender a partir de contraponer la idea de sistema con la de un complejo.

La idea de un *complejo de educación superior* la recuperamos a partir de los escritos de Enrique Oteiza quien utiliza la noción de “Complejo Científico y Tecnológico (CCT)” para referirse al conjunto de actividades de investigación científica y tecnológica, que

él considera mal y poco articuladas entre sí y con el resto de la sociedad. Al respecto, afirma que el CCT argentino es producto de un proceso histórico de acumulación y desacumulación de investigadores, actividades, instituciones, tradiciones – buenas y malas – e infraestructura especializada que incluye recursos y capacidades no insignificantes y plantea asimismo complicados problemas para su mejor articulación con el resto de la sociedad (Oteiza, 1992:11)

Podrá considerarse que desde que estas ideas fueron enunciadas a la fecha hubo intentos sistemáticos por contrarrestar los problemas de articulación. En primer lugar, en 1993, se creó la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación, para dar paso, en segundo lugar, a su elevación a rango ministerial (conformación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en 2007), lo cual indica señales positivas pero que, por su corta historia, es posible evaluar aún el impacto a largo plazo de estas nuevas medidas de política científica.

Evitando una traslación acrítica de los conceptos, retomamos la noción de “complejo”, por un lado, para nombrar a un cúmulo de acciones, políticas, procesos y actores que participan de la actividad científica y tecnológica (de la ES en nuestro caso), y, por otro, una consideración teórica – metodológica para su estudio, negando cualquier a priori de organicidad e incorporando al análisis el estudio de las culturas académicas en tensión.

2. El panorama de la Educación Superior en la Argentina actual

El Complejo de Educación Superior Argentino se compone de instituciones universitarias y no universitarias, tanto estatales como privadas. A su vez, al interior de las privadas se cuenta con la presencia de una universidad extranjera (Universidad de Bolonia) y una universidad internacional (FLACSO). Las universidades públicas, por su parte, se denominan nacionales dado que su jurisdicción es el Estado Nacional; salvo el único caso de una universidad provincial, la Universidad Autónoma de Entre Ríos.

La posibilidad de creación de universidades privadas se comienza a regular en 1958, con la ley 14557, modificándose en el año 1996, a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior (LES) vigente. Esta última, en su artículo 62, indica que deben constituirse sin fines de lucro obteniendo personería jurídica como asociación civil o fundación. Así, cuentan con un permiso de funcionamiento provisorio por un período de seis años, luego del cual la autoridad de gobierno examina y otorga el aval definitivo. Este es un dato a destacar, tomando en consideración, por ejemplo, que, en nuestro

país vecino, Brasil, la naturaleza “sin fin de lucro” no es solicitada a las instituciones de educación superior privada. Al contrario, en el caso brasilero, el decreto 2027/97 (que regula la ES) dio un plazo a que las instituciones privadas definan su carácter (lucrativo o no lucrativo). En el caso de definirse como, “lucrativas”, las instituciones privadas no pueden tener acceso a programas de apoyo gubernamental (incentivos fiscales, becas, fondos para investigación).²

Las universidades nacionales gozan del *cogobierno, autonomía y autarquía*, a saber: primero, todos los claustros están representados en el gobierno de las instituciones; segundo, cada universidad cuenta con la capacidad de dictar su propio estatuto que regula la actividad académica y de gobierno; tercero, los recursos financieros provienen del presupuesto nacional (principalmente) y el manejo de los mismos es discrecional (depende de cada universidad).

La organización del Complejo de Educación Superior puede considerarse binaria en tanto se discrimina la educación superior universitaria de la educación superior no universitaria (Ministerio de Cultura y Educación, 2000). Dentro de la primera, encontramos universidades e institutos universitarios; y dentro de la segunda, los institutos terciarios pueden ser de formación docente o bien de formación técnico-profesional. Al compás de nuestro posicionamiento sobre la complejidad de la ES, retomamos de García de Fanelli y Trombetta (1996) la afirmación que indica que, más que binario, el CES constituye un híbrido debido a que algunas instituciones universitarias tienen oferta académica de carácter terciario y a la desarticulación entre las instancias universitarias y las no universitarias (véase también, Fernández Lamarra, 2003).

En esta complejidad de la ES, es dable destacar que en Argentina la formación docente corresponde al ámbito de las instituciones de ES no universitarias. Aún más, dentro de la formación docente se conformaron históricamente dos circuitos diferenciados en función de “a quiénes” formaban dichos docentes: quienes ocuparían los cargos en los Colegios Nacionales, se instruían en el ámbito universitario; mientras que los maestros de nivel primario se formaban en las Escuelas Normales y luego en los institutos terciarios (Pinkasz en Braslavsky y Birgin, 1992, tomado de Arroyo, 2005).

Por último, el hecho de que la formación docente pertenezca al ámbito no universitario dentro del CES implicó que las transformaciones (y muchas veces conquistas) de la universidad (principalmente, la universidad nacional - léase, pública (apenas la rozaran (Arroyo, 2005). Esta diferenciación entre los sectores implicó un mayor espacio de control y de regulación por el Estado, especialmente fijando términos de contratación de personal docente y delineando el currículum que deben impartir. Así, se instala una división entre la producción y la ejecución del conocimiento: el profesorado “transmite” el conocimiento producido en universidades y “ejecuta” los planes que diseñan las agencias gubernamentales de educación (Braslavsky y Birgin, 1992; Arroyo,

2 - Fonte - <http://portal.mec.gov.br/sesu>

2005) En última instancia, estas instituciones no universitarias gozan de autonomía relativa o limitada.

Retomando la caracterización del CES presentamos algunos datos cuantitativos obtenidos del sistema estadístico de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación, los cuales se conjugan con información obtenida del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

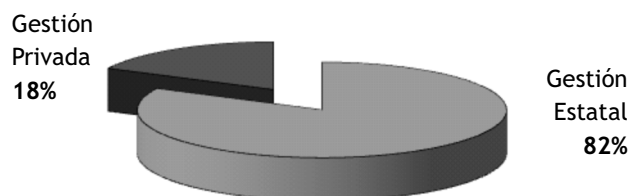
En primer lugar, vale destacar que el sistema cuenta con al más que un millón y medio de estudiantes y en su mayoría éstos desarrollan su formación en instituciones públicas.

Tabla 1
Estudiantes de carreras de pregrado en el año 2006 en instituciones de ES públicas y privadas.

Estudiantes	
Públicas	1.304.003
Privadas	279.373
Total	1.583.376

Fuente: Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias de la Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Argentina.

Gráfico 1: Población estudiantil por sector de gestión. Año 2006



Sin embargo esta característica histórica del CES parecería atenuarse a partir de un reciente crecimiento de la educación superior privada tal como lo demuestra la tabla 2.

Tabla 2.
Tasa Promedio de Crecimiento Anual de estudiantes de carreras de pregrado y grado por año en instituciones universitarias estatales y privadas. 2001 - 2006

	Estatal	Privada
Total	0,9	8,1
Universidades	0,7	8,2
Institutos Universitarios	4,4	4,3

Fuente: Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias de la Secretaría de Políticas Universitarias, Ministerio de Educación, Argentina.

El 66% de la población entre 20 y 24 años esta incluida en el CES (véase Tabla 3) siendo la proporción más elevada de América Latina según la OCDE (véase Tabla 4).

Tabla 3.
Tasa de escolarización de la Educación Superior. 2001 2006

Rango utilizado por OCDE	2001(1)	2005(2)	2006(3)
Población 20-24	3.199.339	3.225.378	3.238.391
Tasa Neta Universitaria (4)	17%	18,6%	19,5%
Tasa Bruta Universitaria (5)	35%	47,7%	48,9%
Tasa Bruta de Educación Superior (6)	51%	63,5%	66,1%
Rango utilizado en Argentina	2001(1)	2005(2)	2006(3)
Población 18 -24	4.465.671	4.552.019	4.573.759
Tasa Neta Universitaria (4)	16%	18,3%	13,9%
Tasa Bruta Universitaria (5)	25%	33,8%	34,6%
Tasa Bruta de Educación Superior (6)	36%	45%	47%

(1) Datos del Censo de Población 2001

(2) Datos de Estimaciones Poblacionales INDEC 2005

(3) Datos de Estimaciones Poblacionales INDEC 1950-2015 (Método de multiplicadores de Sprague y Karup King para estimaciones por año calendario).

(4) Total de estudiantes universitarios que tienen entre 20 y 24 años sobre la población total en el mismo rango de edad

(5) Total de estudiantes universitarios sobre la población total entre 20 y 24 años.

(6) Total de estudiantes de educación superior sobre la población total entre 20 y 24 años.

Fuente: Serie Análisis Demográfico N° 30. INDEC / CELADE, 2004

Tabla 4.
Tasa Bruta de Escolarización de Educación Superior para América Latina. Año 2006

País	Tasa Bruta (*)
Argentina	68,6 %
Cuba	53,3 %
Chile	49,6 %
Venezuela	48,5 %
Uruguay	44,5 %
Bolivia	41,7 %
Perú	35,3 %
Colombia	28,2 %
México	26,1 %
Brasil	29,9 %
Paraguay	22,3 %

(*) Los datos para los años 2004, 2005 y 2006 son proyecciones efectuadas por IESALC utilizando rango OCDE Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Educación, 2006.

Sin embargo aquí no están contemplados los problemas de deserción, acceso de los sectores más desfavorecidos, políticas de becas y otros.

La relación del Complejo de Educación Superior con el Complejo Científico y Tecnológico.

Para identificar la importancia de la participación del CES en el Complejo Científico y Tecnológico, recurrimos a la siguiente información:

Tabla 5.
Gastos en Actividades Científicas y Tecnológicas (ACyT)
por sector de ejecución, años 2001 – 2005. (En millones de pesos)

Año	Total	Organismo Público (*)		Universidad Pública		Universidad Privada		Empresa		Entidad sin fin de lucro	
			% (**)		% (**)		% (**)		% (**)		% (**)
2001	1.290,20	534,6	41,4	382,5	29,6	28,0	2,2	309,0	23,9	36,1	2,8
2002	1.388,70	545,8	39,3	393,1	28,3	29,2	2,1	376,2	27,1	44,4	3,2
2003	1.742,50	725,1	41,6	403,9	23,2	29,8	1,7	530,0	30,4	53,7	3,1
2004	2.194,50	845,5	38,5	462,7	21,1	52,8	2,4	767,0	35,0	66,5	3,0
2005	2.796,40	1.127,30	40,3	600,3	21,5	53,0	1,9	937,9	33,5	77,9	2,8

(*) Gastos en ACyT realizados por Organismos Nacionales y Provinciales (excluidas las Universidades nacionales).

(**) Porcentaje del gasto en dicho sector de ejecución respecto del Gasto Total para el año en cuestión.

Fuente: Indicadores de C&T 2006, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

El cuadro anterior nos muestra que la más significativa participación en el desarrollo de actividades de Ciencia y Tecnología (CyT) la desarrolla el sector público, dentro de las cuales las universidades públicas representan un lugar destacado. Estos datos se condicionan con una característica general de los países de América Latina, donde las actividades de desarrollo científico, tecnológico e innovación se realizan en el sector universitario nacional principalmente (Sutz, 2008). Debemos tomar en consideración la estrecha relación entre los organismos públicos dedicados a Actividades de CyT y las universidades públicas. En general los organismos estatales que financian las actividades científicas y tecnológicas lo hacen a través del pago de sueldos a investigadores, becarios y el financiamiento de proyectos cuyo lugar de trabajo (el de sus investigadores y los proyectos que financia) se desarrollan en los distintos institutos de investigación de las universidades.

En este sentido, tomando los últimos datos disponibles (año 2005) y a la luz de las especificaciones realizadas, podemos resumir que la participación del sector público en la realización de actividades CyT supera las del sector privado (tabla 6).

Tabla 6.
Gastos en Actividades Científicas y Tecnológicas (ACyT) por sector de ejecución, 2005. (En millones de pesos)

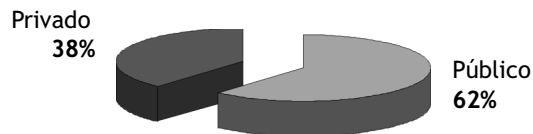
Total ACyT	2.796,40
Público (1)	1.727,60
Privado (2)	1068,8

(1) Incluye Organismos Públicos y Universidades Públicas

(2) Incluye Universidades Privadas, Empresas y Entidades sin fines de lucro.

Fuente: Indicadores de C&T 2006, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Gráfico 2: Gasto en Actividades CyT por sector de ejecución, 2005.



Fuente: Indicadores de C&T 2006, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Desglosando de los gastos en CyT los que son dedicados específicamente para actividades de investigación y desarrollo (I+D), los sectores que lo ejecutan, nuevamente, son públicos (tabla 7).

Tabla 7.
Gastos en Investigación y Desarrollo (GI+D) y Gastos en Actividades Científicas y Tecnológicas³ (GACyT) por sector de ejecución, año 2005 (En miles de pesos).

Sector de Ejecución	GI+D	GACyT	Relación GI+D/GACyT
Total	2.450.987	2.796.379	0,88
<i>CONICET</i>	324.795	329.474	0,99
<i>Otros organismos públicos</i>	648.408	797.804	0,81
<i>Universidad Pública</i>	588.486	600.367	0,98
Universidad Privada	44.576	52.985	0,84
Empresa	790.157	937.866	0,84
Entidad sin fines de lucro	54.565	77.883	0,70

Fuente: Indicadores de C&T 2006, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. El destacado es nuestro.

3 - Por Actividades Científicas y Tecnológicas (ACyT) se entiende a las actividades sistemáticas que están estrechamente relacionadas con la generación, el perfeccionamiento, la difusión y la aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos. Comprende: Investigación y Desarrollo más actividades auxiliares de difusión CyT, como ser formación de recursos humanos en CyT y servicios tecnológicos (bibliotecas especializadas, etc.). Investigación y Desarrollo (I+D), específicamente, se refiere a cualquier trabajo creativo llevado a cabo en forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad y el uso de éstos para derivar nuevas aplicaciones. Comprende: Investigación Básica, Investigación Aplicada y Desarrollo Experimental.

Asimismo, si tomamos en consideración lo señalado con anterioridad, los recursos humanos dedicados a la investigación y el desarrollo se concentran en el sector público, tanto en las universidades públicas como en los organismos de CyT públicos. Ambos constituyen el 81% del personal total.

La reciente creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva así como la apertura de vacantes para investigadores y becarios de investigación en el CONICET junto con la mejora en los sueldos y estipendios, aunque todavía resultan comparativamente menores que los de México o Brasil auguran la proyección de una tendencia al menos no regresiva tal como la que se daba lugar durante los años 90.

3. Brevísima historia de la Educación Superior Argentina.

Para comprender la especificidad del Complejo de Educación Superior en Argentina, y, principalmente, la ausencia de sistema; retomaremos muy brevemente algunos aspectos de la conformación histórica de la educación superior, principalmente, la universitaria. No ahondaremos en el estudio pormenorizado de cada una de las etapas identificadas y analizadas en profundidad por otros autores, especialmente, Krotsch (2001), Mollis (2003) y Buchbinder (2005), entre otros.

No pretendemos, tampoco, reducir la historia de la educación superior en Argentina a la historia de una (o varias) instituciones, pero consideramos que la presentación de las tres primeras instituciones universitarias en nuestro país (Universidad Nacional de Córdoba, Universidad de Buenos Aires y Universidad de La Plata) dan cuenta de los modelos de universidad que se pensaron o, simplemente, se ensayaron, así como relaciones con el contexto económico, social y político más amplio de la época; y que, a su vez, permiten incorporar en la narración las consecuencias del accionar político por la forma en que las mismas se han ido reglamentando y regulando.

La tradición de la Educación Superior en la Argentina proviene de larga data, iniciándose en el siglo XVII. Desde sus comienzos, el devenir de la universidad -primero- y la totalidad de las instituciones de ES -luego- no podrán separarse de los acontecimientos políticos, sociales, culturales y económicos del país por lo tanto, para hacer referencia a la historia de la universidad, debemos remitir a la historia general argentina, recurriendo a una periodización bastante específica, lo cual excede los propósitos de este artículo.

Los inicios de la educación superior en Argentina: creación de las tres universidades tradicionales, la primera ley universitaria y la Reforma de 1918.

En las primeras décadas del siglo XVII se sientan las bases para la creación de la primera universidad argentina, la actual Universidad Nacional de Córdoba, cuando, en 1621, el Colegio Máximo de la Compañía de Jesús (en la actual provincia de Córdoba) es autorizado a emitir "títulos" por el Papa Gregorio XV⁴. Siguiendo a Krotsch (2001), este suceso no constituye un acto fundante; de acuerdo con el autor, la universidad argentina "no tiene origen" en tanto no cuenta con un acto inaugural que marca la historia posterior, como es el caso de universidad humboldtiana o napoleónica. Al contrario, la misma se desarrolla sobre la base de la "incorporación aleatoria de distintos modelos prevalecientes en el mundo [que luego son moldeados de acuerdo] a la demanda profesionalista de las clases medias en ascenso" (Krotsch, 2001:187).

El Colegio constituye el antecedente de la actual Universidad Nacional de Córdoba, adoptando, primero, el nombre de Universidad de Córdoba del Tucumán (1623), la cual se diferenció de otras universidades coloniales por dedicarse a la formación de clérigos (no ya de las elites criollas). Más adelante, en 1800, tras el traspaso a manos de la orden franciscana, es refundada bajo el nombre de Universidad de San Carlos y de Nuestra Señora de Montserrat. La Universidad de Córdoba es nacionalizada en el año 1854 y encarna una de las características de la universidad argentina de fines de siglo XIX y principios del siglo XX: su vocación profesionalista, es decir, el privilegio por la formación de carreras liberales y de formación de profesiones.

La segunda universidad argentina en fundarse es la Universidad de Buenos Aires. La UBA, actualmente la más grande del país, con casi 400 mil estudiantes, surge en un clima de época particular que implicó para la educación superior la búsqueda por un modelo alternativo al escolástico. Según Krotsch (2001), una de las características de la misma es fundar sus estudios sin las tradiciones curriculares coloniales; centrándose, en cambio, en las necesidades locales. Por tanto, fundada en 1821, la UBA se orienta a responder a las demandas y los desafíos de una ciudad particular en el Río de la Plata, que había visto incrementado su comercio, su economía era más acomodada y la vida política, agitada. Al igual que la Universidad Nacional de Córdoba, la UBA, se caracteriza por su vocación profesionalista, acompañando el crecimiento económico y el proceso de modernización social.

En 1880 se produce la federalización de la ciudad de Buenos Aires y la UBA fue transferida al Estado Nacional, lo cual impuso la necesidad de conformar un marco legal para

4 - El dictamen papal permitió que las instituciones de formación que se encontraban a una determinada distancia (200 millas) de una universidad pueda convertirse en tal, legitimando, por tanto, las titulaciones que concedían (Buchbinder, 2005:13)

reglar el funcionamiento de las dos universidades que el Estado tenía a su cargo. Así se sanciona la primera ley universitaria, de la que nos ocuparemos en breve.

En tercer término, completa el mapa tradicional de la educación superior argentina la creación de la Universidad Nacional de La Plata a principios del siglo XX. La misma se diferenció de las anteriores en tanto se fundó con cierta planificación y programación previa, persiguiendo la construcción de una institución moderna basada en los siguientes aspectos: abarcar los diferentes niveles de enseñanza, lograr coordinar las agencias (los institutos con las facultades), impartir una educación de calidad y enfatizar las actividades de extensión y la difusión social de los conocimientos generados⁵. Por supuesto, el peso del sesgo profesionalista que caracteriza a la universidad argentina hizo que el proceso no estuviera libre de tensiones. Igualmente, "los universitarios platenses conservaron siempre una serie de rasgos y una impronta que los iba a diferenciar [...] de otras casas de estudio. La Plata se convirtió en una típica ciudad universitaria, habitada por una comunidad académica menos tradicionalista y conservadora que las de Buenos Aires y Córdoba y provista de una mayor preocupación por las bases científicas y sociales de su tarea" (Buchbinder, 2005:91).

Como mencionábamos, hacia fines del siglo XIX surgió la necesidad de contar con un instrumento legal que regule el somero mapa de la educación superior argentina. Es así como se produce la sanción de la Ley Avellaneda, como producto de un intenso debate entre los años 1883 y 1885, que condensó las posturas sobre el papel de la universidad en aquellos años: la formación de las elites para la vida política y de los profesionales para una economía creciente. La Ley de 1886 constó de tan sólo cuatro artículos que regulaban (de manera bastante laxa o flexible) la forma de integración de los cuerpos directivos, las atribuciones que éstos tenían, la designación de profesores y el origen de los recursos presupuestarios. No profundizó sobre dos aspectos centrales: las funciones y el papel o misión de la universidad en la sociedad.

Dichas omisiones impidieron la resolución de temas como el excesivo perfil profesionalista, la dependencia financiera y la falta de autonomía; así como los mecanismos de gobierno y de selección de docentes, el régimen de examen. La "cuestión universitaria" se hacía cada vez más patente, agudizada por el aumento de la matrícula (cuyo origen era, a su vez, proveniente de las clases medias en ascenso) y el inicio del proceso de conformación de gremios y centros estudiantiles. En Buenos Aires se produce una Reforma en el año 1906 redundando en la disminución de los enfrentamientos académicos. Este no fue el caso de Córdoba, lo que generó las condiciones para el movimiento de 1918, al cual dedicamos particular atención.

5 - El proyecto de la Universidad de La Plata buscaba crear una verdadera ciudad universitaria al estilo europeo, incluyendo disciplinas científicas orientadas al estudio empírico de la realidad social y política

La Reforma Universitaria de 1918 que tuvo lugar en la Universidad Nacional de Córdoba, "inflamó las conciencias de las crecientes clases medias y de los sectores populares en todo el continente, generando importantes cambios sociales, económicos y políticos en casi todos los países de la región" (Borón, 2004). Sus características principales se resumen en los siguientes puntos:

- ▣ Institucionalización de la participación estudiantil en los consejos universitarios en un sistema tripartito incluyendo profesores y alumnos en un co-gobierno.
- ▣ Vínculos con la política estudiantil y la política nacional para movilizar la universidad hacia la solución de los problemas económicos, sociales y políticos.
- ▣ Énfasis en la extensión universitaria, particularmente con cursos para trabajadores para el desarrollo fraternal del proletariado.
- ▣ Educación libre concebida como un instrumento que promueve la democratización en el acceso, expandiendo la inclusión de cuadros académicamente calificados para el reemplazo de la universidad elitista, oligárquica y arcaica del siglo XIX por una universidad que luego sería de masas.
- ▣ La defensa institucional de la autonomía respecto del Estado.
- ▣ La institucionalización de los mecanismos de defensa para proteger la libertad académica incluyendo la implementación de la libertad de cátedra y el pluralismo académico para romper el monopolio de los catedráticos.
- ▣ Promoción de ideas nuevas, métodos innovadores de enseñanza, cambios en el sistema de evaluación, clases optativas, investigación original, rechazo del dogmatismo reemplazando la teología por el positivismo.
- ▣ Concursos públicos para cubrir los cargos docentes, exámenes de competencia y promoción de los profesores sobre la base del mérito.
- ▣ La ampliación y diversificación del entrenamiento profesional a través de nuevas escuelas profesionales.
- ▣ Entendimiento de la vida universitaria como una verdadera experiencia comunitaria, a través del fortalecimiento y desarrollo de la proporción de profesores de tiempo completo y estudiantes de tiempo completo (Naidorf, 2005: 237-238).

A la luz del movimiento de Reforma Universitaria se fue consolidando una idea de "la Universidad Sudamericana"; en palabras de Del Mazo (1941), ella se caracterizaba por, primero, realizar la idea clásica de comunidad de profesores, alumnos y graduados. En segundo término, reivindicar la personería del estudiante; el cual pasa a constituir el centro vivificador de la universidad. Tercero, su vocación de servicio al pueblo y al

Estado. De acuerdo a Krotsch (2001), la Reforma de 1918 constituye la primera reforma de la educación superior, un proceso endógeno promovido por los mismos actores.

Las políticas públicas hacia la educación superior a partir de la segunda mitad del siglo XXI.

Brevemente, destacamos las características más sobresalientes de la educación superior a partir de la segunda mitad del siglo XX, momento a partir del cual se da inicio a la creación de los organismos extrauniversitarios gubernamentales de investigación científica, a saber: el INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria); el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial); la CNEA (Comisión Nacional de Energía Atómica); y el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) cuya conformación impactará en el Complejo de Educación Superior.

En el marco de tendencias mundiales hacia la masificación de la educación superior, se reduda en un importante crecimiento institucional, con la consecuente diversificación del CES. A su vez, se encuentran vestigios en pos de un mayor acercamiento de la universidad con el sector productivo⁶. Principalmente, se institucionaliza la carrera del investigador como profesional y se inicia un período de transformación con novedosas y disímiles oportunidades (Rotunno y Diaz de Guijarro, 2003).

El gobierno autoritario de 1966 inaugura un período de intervención en las universidades públicas (Paviglianiti, 1988), de estancamiento y de reducción de la matrícula; y se da inicio a una nueva etapa en la ciencia argentina, con cambios significativos. Por un lado, por medio de la brutal intervención se rompe con el bastión cientificista de la universidad, liquidando el aparato de investigación tras el éxodo de profesores y científicos. Por otro lado, se produce una semiparálisis a causa de la asfixia económica de los institutos creados y desarrollados en la etapa previa (Grupo de Trabajadores de Ciencia, 1972). Se desarticula el grupo más sólido y numeroso de intelectuales que tuvo la Argentina después de la generación del 80. Pese a ello, el impulso de las generaciones previas toman nuevas y originales formas a fines de los 60, principalmente en lo que se denominó el "Pensamiento Latinoamericano en Ciencia y Tecnología": diversos autores de la región plantean novedosas teorías sobre la relación entre ciencia, tecnología y sociedad; muchas veces, desde puntos de vista contrapuestos, tanto de su visión de la ciencia como de la sociedad⁷. En estos años se ubican los debates fundacionales en torno a la vinculación

6 - Para algunos, el período que va entre 1955 y 1966 puede concebirse como la "época de oro" de las universidades nacionales, debido al desarrollo del nivel académico, el auge de las investigaciones y un prolongado ejercicio de la democracia interna (en la universidad) y donde se evidencia en el período es el primer impulso significativo para el crecimiento institucional y la gran diversificación del sistema de educación superior argentino. Desde otro punto de vista, algunos enfatizan en la referencia al antiperonismo, al cientificismo, a la politización de la vida universitaria, al desborde de la matrícula (Brusilovsky, 2000).

7 - Los autores argentinos que se destacan en ese movimiento fueron Jorge Sábato, Amílcar Herrera y Oscar Varsavsky, entre otros quienes formaron parte de un movimiento que trató de formular estrategias

Universidad - Empresa - producidos en el marco de la escuela de pensamiento señalada: Jorge Sábato, a través del modelo de triángulo I-G-E (Infraestructura Científica y Tecnológica, Gobierno y Estructura Productiva) y Oscar Varsavsky con su modelo de Ciencia Politizada, con diferencias, aunque no oponiéndose, inauguran el debate teórico como parte de los antecedentes de la vinculación Universidad-Empresa (Naidorf, 2005) en tanto nuevo modelo de vinculación universidad-sociedad.

La reapertura del espacio político en 1973 implicó, para la actividad científico y tecnológica, la delimitación de las áreas prioritarias de investigación por medio del establecimiento de Programas Nacionales⁸ (Gargiulo, 1992). También, se crea un organismo -la SECyT (Secretaría de Ciencia y Técnica) -que comienza a pensar un modelo de ciencia distinto con la intención de vincularse con el medio, sin desplazar el modelo de ciencia "por la ciencia misma", al que respondía el CONICET.

Esta etapa fue interrumpida por la instauración de una Junta Militar en 1976, la cual, en línea con la "doctrina de la seguridad nacional", adoptó una política respecto de las universidades signada por la represión a los claustros, la prohibición y destrucción de textos, la censura de teorías como el materialismo histórico o el psicoanálisis, y el embate retrógrado sobre las disciplinas científicas como la sociología, la psicología y la antropología (que constituyeron las carreras más castigadas). Así, la Ley Universitaria de 1980 (N° 22.207) retrotrajo el modelo de universidad a una etapa pre-reformista que hacía de la cátedra, las clases y los exámenes el eje de la función universitaria. La investigación científica y la producción cultural fueron asfixiadas por la falta de presupuesto, la autonomía universitaria fue abolida. La política fue señalada como el mal que había desvirtuado la función académica, abriendo el campo a la circulación de ideologías subversivas y el ingreso de docentes y estudiantes estaba sujeto a la aprobación de los servicios de inteligencia. Finalmente, la ruptura de la relación privilegiada que tenía el CONICET con la Universidad, abrió una brecha en la investigación: el sistema de institutos dependientes del CONICET y el requisito de pertenencia a una "fundación", como instancia administrativa a cumplir para conseguir los financiamientos otorgados por el Consejo, provocó una suerte de vaciamiento de los institutos de investigación universitarios.

de desarrollo en las que lo social se integraba con lo político y lo económico (esto último, debe leerse a la luz de las teorías del desarrollo y de la dependencia en el marco de la CEPAL) (Albornoz, 1997).

8 - En los Programas Nacionales que surgen con el período de reestablecimiento de la democracia se pueden rastrear las primeras medidas de política científica que, desde el Estado, promueven la vinculación de la actividad científica con el sector productivo. Estos Programas tenían como objetivos iniciales: impulsar actividades de investigación y desarrollo vinculadas al sistema productivo; promover la capacitación, establecer nexos entre grupos de investigación y desarrollo; y, especialmente, obtener recursos adicionales del Tesoro en función de objetivos específicos.

4. Situación actual: dos décadas de políticas de Educación Superior: balances y continuaciones desde la universidad pública.

La aplicación del modelo económico y político neoliberal toma como antecedente los cambios propulsados por el último quiebre al orden democrático (1976 - 1983). Consolidado en la década de los años noventa, el proceso de reforma del Estado Argentino se caracteriza por la adopción de las recomendaciones del Consenso de Washington y de las presiones de los organismos multilaterales de crédito (como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional). Los pilares programáticos de la reforma estructural fueron las políticas de desregulación del mercado, la liberalización, la flexibilización y la privatización.

A fin de los años 70 se abre una nueva etapa para el capital, con preponderancia del capital financiero, que implica una modificación en la organización económica acompañada por una acompasada configuración política y cultural. En esta etapa, se produce una recomposición de las relaciones entre empresas, mercado y Estado, donde el mercado ocupará el lugar central.

La redefinición del Estado Nacional como consecuencia de las políticas neoliberales modifica la matriz estado-céntrica: el Estado en tanto representante de lo público y de lo común se vuelve blanco de ataque. Entre las estrategias del capital para demonizar lo estatal se destacan los discursos que desvalorizan la provisión de los servicios públicos caracterizándolos como ineficientes y de baja calidad.

Lo que tradicionalmente se consideraba como público en educación, lo estatal, es cargado con atributos negativos (ineficiencia, inequidad, etc.) y se lo vacía de su dimensión pública en tanto espacio de participación y redistribución social (Hillert, 1999). Simultáneamente, se produce una "recontextualización discursiva" que va modificando el sentido del concepto, distanciándolo de su carácter universal e igualador e incorporando elementos que son propios del ámbito privado. De esta manera, se redefinen las relaciones entre lo público y lo privado, de modo que lo privado es investido con los atributos positivos de lo público y lo público necesita cada vez más de la lógica de lo privado para garantizar su eficacia.

Es en el marco de las políticas neoliberales que se destacarán en este artículo a modo de ejemplo que marca las nuevas tendencias en Educación Superior, las distintas acciones de política científica y académica en general que proponen incrementar la vinculación de la universidad con la empresa.

Nuevas demandas a la universidad: incrementar sus recursos propios, vincularse con la empresa (entre otras...)

Las políticas de privatización del conocimiento público generado en las universidades no constituyen una tendencia aislada y/o única en nuestro país, sino que se enmarcan en las nuevas funciones que el capitalismo global pretende otorgar a la universidad pública.

En este sentido, a nivel internacional, desde finales de los años setenta y comienzos del decenio siguiente, la vinculación universidad - empresa comienza a adquirir un rol relevante; especialmente en las economías centrales. De igual manera, para la región de América Latina, el Banco Mundial -principalmente -ha emitido recomendaciones que revalorizan la educación superior en su vínculo con el mercado.

Estos debates y "sugerencias" internacionales repercuten en el contexto local/nacional porque son parte de los condicionamientos establecidos por los organismos de crédito para el otorgamiento de préstamos. A poco tiempo de la reinstauración de la democracia se produce el primer antecedente de la promoción de la transferencia tecnológica de las universidades hacia las empresas: en marzo de 1984 se crea el Área de Transferencia de Tecnología en el CONICET y un año más tarde se pone en funcionamiento la Oficina de Transferencia de Tecnología (la OTT). Esta última constituye la primer experiencia de introducción de la gestión de la vinculación tecnológica en un organismo de C&T (Nívoli, 1989) y su principal impacto ha sido hacia el interior del sector científico (más que en el sector productivo), en tanto modelará las futuras normativas que serán replicadas en las universidades. Por vez primera se establece un régimen de asesorías rentadas para los investigadores (en concepto de consultorías para empresas), cuya virtud principal fue la de institucionalizar y registrar dichas actividades.

El proceso de promoción de la vinculación universidad - empresa no fue lineal. Durante la década del noventa la práctica más frecuente con relación a la innovación tecnológica se relacionó de manera principal con la importación de tecnología. En el año 1997 se reactiva la OTT del CONICET mientras por algunos pasillos de las universidades y afuera de ellas, con el impulso de los organismos internacionales, en sintonía con las prácticas científicas del Norte, el discurso imperante proponía "empresarializar" la academia (Etzkowitz, 1998: comercialización en la academia y comercialización de la academia).

La Ley de Innovación Tecnológica anteriormente citada (aprobada en 1990 y reglamentada dos años más tarde) establecerá puntos importantes:

- posibilita a los investigadores involucrados en proyectos innovativos recibir un porcentaje de los resultados comercializables;
- posibilita a las universidades a crear Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT).

Las UVT son el prototipo ideal de unidad de interfase: funcionan como intermediario entre la empresa "demandante" y la institución "oferente" de tecnología o capacidades tecnológicas. Son organizaciones donde prima la lógica empresaria del negocio de la tecnología, donde la clave es encontrar oportunidades de negocio, desarrollarlas y ofrecer servicios de formulación y gestión de proyectos (Muñoz, Vívori, Galante, 2001).

Incluso, antes de la sanción de la Ley de Innovación, se crea la primer empresa de vinculación tecnológica que involucra a una universidad pública: UBATEC Sociedad Anónima, fruto de un convenio entre la UBA, la Unión Industrial Argentina y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Otro instrumento de promoción de la vinculación universidad - empresa lo constituye el Programa de Vinculación Tecnológica en las Universidades que, en 1993 desde la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, capacitó a funcionarios universitarios en el marco de encuentros, seminarios y talleres de trabajo. Entre las actividades de capacitación realizadas se destaca la formación sobre cómo acceder a los recursos estatales de la Ley N° 23.877, cómo formular proyectos de vinculación tecnológica, cómo negociar con las empresas y cuáles estructuras institucionales son las más adecuadas para asegurar la máxima flexibilidad y el uso efectivo de los ingresos económicos producto de las actividades de vinculación. El mencionado Programa se reactiva en el año 2002.

El instrumento central, sin lugar a dudas, lo constituye la promulgación en el año 1995 de la Ley N° 24.521 de Educación Superior, que otorga a las universidades autonomía administrativa en la asignación de recursos internos, gestión de personal y selección de estudiantes. Asimismo, se autoriza el cobro de colegiaturas en las entidades públicas, en contradicción con el principio de gratuidad de todos los niveles establecidos en la Constitución Nacional (Fernández & Ruiz, 2002:4), y se establece un marco común para los sectores público y privado a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Esta Ley se enmarca en las nuevas formas de intervención del Estado Evaluador. El Estado Evaluador implica una racionalización y redistribución general de funciones entre el centro y la periferia, de manera tal que el centro conserva el control estratégico global, por medio de palancas políticas menores en número, pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones. Es el clásico quiebre entre pensamiento y acción, donde se decide en la cúspide y se implanta en la base, dentro de una visión vertical, que se contraponen a formas democráticas de hacer, donde los flujos directivos y los operacionales se encuentren en niveles medios, y la evaluación asuma otras características, como podrían ser seguimientos longitudinales periódicos (Porter, 2001). De forma concomitante, ese mismo año el Banco Mundial autorizó un financiamiento de 240 millones de dólares al Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA).

Una de las políticas más importantes en lo que respecta a la promoción de proyectos especiales que intenten vincular a la universidad con la empresa ha sido la creación de la Secretaría de Ciencia y Tecnología (SECyT) en el año 1993 y la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia y la Técnica (ANPCyT) en 1996. Esta última, insta los instrumentos de financiamiento de las actividades científicas y tecnológicas, así como las de investigación y desarrollo (I+D) por medio del FONTAR y el FONCyT (el Fondo Tecnológico Argentino y el Fondo para la investigación Científica y Tecnológica).

En 1999, a la par del cambio de gestión de gobierno nacional, la nueva Secretaría de Tecnología, Ciencia e Innovación Productiva (SECTIP) cambió de jurisdicción, pasando a depender directamente de la Presidencia Nacional (Decreto 20/99). A inicios del año 2000 se produce un hecho de importancia en lo que respecta al apoyo brindado a las actividades C&T: el Congreso Nacional acuerda tratar al Sistema de Tecnología, Ciencia e Innovación como una cuestión de Estado. El pacto parlamentario, en consecuencia, arrojó como saldo la sanción de la Ley N° 25.467 de Ciencia, Tecnología e Innovación, en el año 2001. Esta regulación intentó recuperar la responsabilidad primaria del Estado en la organización, gestión y evaluación de prioridades nacionales en materia de CyT.

El CONICET, por su parte, profundiza la necesidad de la vinculación de la investigación con el sector de la producción: en el año 2003 dicta la resolución N° 452/03 "Investigación en empresas" y, a su vez, en el Estatuto de la Carrera de Investigador posibilita el desempeño de los investigadores en empresas y autoriza a realizar convenios con distintas instituciones.

Un nuevo impulso se produce en el marco del Presupuesto de la SECTIP del año 2004: de 66 millones de pesos se pasa a 120 millones de pesos, destinados a financiar las actividades de investigación científica (direccionado, principalmente, hacia el financiamiento de proyectos de ciencias aplicadas; con bajo impacto en la composición salarial del investigador).

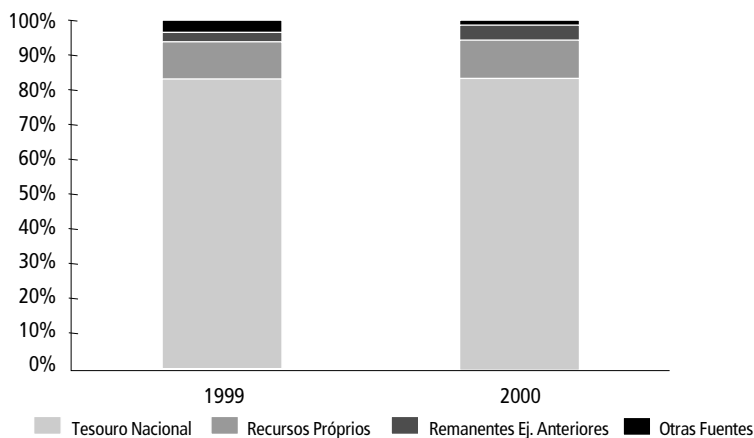
El conjunto de políticas e instrumentos impacta sobre las universidades. A nivel de la estructura, se dota de nuevo contenido a las funciones de la extensión y la transferencia.

Por un lado, las Oficinas de Transferencia en las universidades públicas se modifican. Por otro, la concepción de función social de la universidad adquiere un sentido particular para algunos analistas que afirman que: "la práctica universitaria debe desarrollarse en contacto permanente con el medio social y especialmente con los sectores populares. Esta postura confronta con los modelos de extensión universitaria que optan por la idea de que las instituciones de educación superior deben desarrollar una política de recuperación de costos y que, por lo tanto, la relación de la Universidad con organizaciones externas debe consistir en la venta de servicios profesionales que permitan incorporar recursos para el autofinanciamiento" (Brusilovsky, 2000).

Cabe destacar que estas políticas de acercamiento a la empresa se relacionan con un contexto adverso de definanciamiento de las universidades. Es decir, la promoción de instrumentos de vinculación universidad - empresa sirvió como catalizador de la asfixia económica de la disminución del presupuesto universitario. La universidad, entonces, se vio obligada a aumentar su autofinanciamiento por medio de recursos propios; léase, a complementar sus recursos por medio de contratos con privados.

La proporción de los Recursos Propios sobre el presupuesto total de las universidades representa un valor de alrededor del 10% y se observa en el siguiente gráfico. El aumento del porcentaje de recursos propios de las universidades no parece ser significativo en términos económicos sobre la estructura total de financiamiento. Sin embargo, marca una tendencia creciente que acompaña los cambios en la cultura académica que no se opone, como en otras épocas, al refuerzo de esta fuente alternativa de recursos.

Gráfico 3.
Proporción de los Recursos Propios sobre el total del presupuesto total de las universidades



Fuente: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: Anuario 1999-2000

5. El debate actual: hacia una nueva LES.

A los fines del presente capítulo haremos referencia de manera abreviada al proceso de consulta a diferentes actores sociales llevado a cabo durante 2008 en torno a la definición de una nueva Ley de Educación Superior centrándonos en algunas cuestiones emergentes tales como las diferentes concepciones sobre la noción de autonomía y

sobre la articulación de los componentes del Complejo de Educación Superior, lo cual permite arrojar luz sobre la relación con el Estado así como con otros actores y las distintas visiones sobre la relación de la universidad con la sociedad.

La información vertida en estas páginas proviene de un análisis crítico de los proyectos de reforma de la Ley de Educación Superior (nueva LES, de ahora en más), y principalmente, de la consulta pública realizada por la Comisión de Educación de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, presidida por la Diputada Adriana Puiggrós. La consulta fue realizada durante el mes de marzo y noviembre y la participación implicó la presentación de documentos de posicionamiento y de propuestas de reforma para la nueva LES. Las versiones taquigráficas de cada una de las más de noventa reuniones sectoriales nos han permitido rescatar las posiciones de los actores respecto de la nueva LES, de las falencias y de las potencialidades del CES, así como las propuestas y/o líneas de acción a encaminar, que deberían estar cubiertas por el nuevo texto legal. En este sentido, organizamos la exposición en dos secciones, a saber: primero, retomaremos de manera breve los principales puntos de consensos alcanzados tras la realización de la consulta; para ello, nos basamos en el documento "Aportes para una nueva Ley Nacional de Educación Superior"⁹, el cual ha sido triangulado con el análisis de nuestra fuente documental y las opiniones vertidas por los actores en diversos seminarios y eventos de reflexión organizados a tal efecto.

A continuación, presentamos los puntos de disenso y/o menciones a temas conflictivos (las posturas sobre la autonomía y la articulación del CES, cuestiones que se relacionan, a su vez, con el rol del Estado y la relación de la educación superior con la sociedad) en los sectores más relevantes que han participado de la consulta pública (a saber: las universidades públicas y privadas, gremios docentes, federaciones estudiantiles, organismos extrauniversitarios gubernamentales, expertos, entre otros).

Los consensos alcanzados

Los principales acuerdos alcanzados como resultado de la consulta pública son los siguientes¹⁰: La educación y el conocimiento son **bienes públicos** y constituyen derechos personales y sociales conforme lo establece la Ley 26.206 de Educación Nacional. En este sentido, se rechaza la incorporación de la educación como un servicio lucrativo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC y se adhiere a las posturas de la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior (CRES) realizada este año en Cartagena donde expresa que "la Educación Superior es un bien público social, un derecho humano universal y un deber del Estado".

9 - Disponible en <http://hcdn.gov.ar>

10 - La información vertida en este acápite ha sido recogida del documento "Aportes para una nueva Ley Nacional de Educación Superior", disponible en www.hcdn.gov.ar. El documento de consenso fue entregado el día 18 de noviembre de 2008.

La **responsabilidad del Estado** sobre la educación versa, por un lado, sobre el financiamiento de la educación superior estatal, y, por otro, sobre la regulación de la educación superior estatal y privada. Los consultados llegaron a un acuerdo de siete puntos en este eje:

- El rol del Estado es central como garante del financiamiento para la educación superior estatal, como proveedor de los recursos indispensables para su funcionamiento (infraestructura edilicia y materiales vinculados a nuevas tecnologías, primordialmente) y en la orientación de políticas de calidad y excelencia.
- La educación superior estatal debe expandirse territorialmente, pero se deben contemplar factores demográficos y geopolíticos al momento de crear nuevos establecimientos.
- El Estado debe promover, regular y establecer mecanismos de control de los aportes de los sectores productivos y de servicios para complementar los recursos estatales.
- La gratuidad de la educación superior estatal en el grado.
- El establecimiento de mecanismos para combinar o continuar estudios realizados.
- El establecimiento de mecanismos de acreditación en todos los tramos formativos.
- La facilitación de la continuación de los estudios a nivel interno (en las distintas instituciones y regiones del país) y regional (MERCOSUR).

Como se desprende de lo anterior, se afirma que el rol del Estado es central como garante del derecho a la educación a través del financiamiento y la regulación, incluyendo en esto último la necesidad de planificación por parte de la institución coordinadora y de articulación del complejo entre sus partes y entre éste y complejos y/o sistemas externos.

- Respecto de la **autonomía** y de la **autarquía** universitaria, se consensuó que ambas deben ser ejercidas de manera responsable, primando el interés común y en rechazo de la "autonomía de mercado".
- Las universidades nacionales y provinciales son organismos del Estado autónomas y autárquicas.
- Todas las universidades que son financiadas por la sociedad a través del Estado, deben ser pertinentes a los intereses generales de esa sociedad.
- El Estado tiene como función no sólo el control académico y contable de las universidades nacionales, sino que, además, el planeamiento de la educación supe-

rior de manera tal que asegure la participación del conjunto de las instituciones de nivel superior estatales y universitarias nacionales.

Por último, respecto del **bienestar estudiantil**, al Estado le compete asegurar la permanencia y graduación de los estudiantes; incrementar las becas, mejorar su distribución y adecuarlas para la continuación de los estudios; revalorizar la reflexión pedagógica en la educación superior universitaria que permita abordar la diversidad e incluir la perspectiva de género; promover procesos de orientación vocacional, profesional y laboral para los estudiantes; contemplar mecanismos de acceso. La importancia también debe estar ubicada en los comedores, los sistemas de transporte, la prevención y protección a la salud, albergues estudiantiles y centros de cuidado y educación infantil.

La postura de los actores consultados.

De la consulta pública participaron más de cien organizaciones, de las cuales hemos seleccionado algunas de ellas en virtud de la importancia que revisten para el Complejo de Educación Superior, y, en consecuencia, sus sugerencias respecto de un proyecto de reforma de la ley vigente son pertinentes. Los actores que hemos elegido son los rectores (por las públicas, nucleados en el Consejo Interuniversitario Nacional - CIN - y, por las privadas en el Consejo de Rectores de Universidades Privadas - CRUP), Organismos Nacionales de C&T, Docentes, Estudiantes y Expertos en la temática.

Los rectores del sector público: Consejo Interuniversitario Nacional (CIN).

Respecto de la visión que han plasmado sobre la autonomía universitaria, el documento preparado afirma que "el principio de autonomía puede, en el nuevo contexto institucional, entrar en conflicto con el principio de responsabilidad pública. Para evitarlo no debe entenderse la autonomía como simple encapsulamiento de conflictos de poder internos, sino como la capacidad de la universidad pública para celebrar contratos y acuerdos con otros actores, que aseguren la pertinencia social de su accionar" (CIN, 2007:7).

Las instituciones de educación superior no están articuladas entre sí, ni entre ellas y otras instituciones dedicadas al desarrollo de la ciencia y la tecnología; y que es un problema a afrontar con la nueva LES. Desde su punto de vista, el mismo CIN juega un rol crucial para la articulación del "sistema"¹¹ de universidades públicas nacionales".

11 - La palabra sistema la mantenemos cual fuera utilizada por los actores en cuestión. Sin embargo, es nuestra posición la existencia de un complejo, más que de un sistema de educación superior

Para sortear estos obstáculos afirman la necesidad de una planificación de todo el sistema que pueda dar respuesta a los pedidos de carreras nuevas, de nueva formación, acorde a las demandas actuales. Consideran fundamental la concreción de un Plan de Desarrollo del sistema universitario. El segundo desafío, acorde con el anterior, lo constituye la imperiosa necesidad de articular el sector de la educación superior con el de la ciencia y la tecnología. Este tipo de planificación supone un esfuerzo para diseñar y de implementar estrategias capaces de abordar dichos desafíos.

Para la nueva etapa, consideran relevante contar con un diagnóstico del estado de la situación y, en la construcción de ese proceso de autocrítica, resulta imperioso dimensionar las potencialidades para lograr articular a la universidad con la comunidad, con las otras instituciones, con los graduados y con los demás niveles educativos. En sus palabras, hasta ahora, la articulación se da de manera selectiva.

Respecto de la relación de la universidad con el sector productivo, consideran que debería haber un compromiso mayor entre ambos; y reconocen que las universidades están comprometidas de manera directa con el mismo.

Los rectores del sector privado: Consejo de Rectores de las Universidades Privadas (CRUP).

La cuestión de la autonomía universitaria no es abordada. Por ello, decidimos colocar la postura del CRUP respecto de las políticas de financiamiento del Estado. En un documento afirman: `bajo su defensa de la educación como bien público, y en pos de la equidad y calidad, los rectores aquí nucleados solicitan al Estado nacional que apoye materialmente a las instituciones privadas. A modo de ejemplo, algunas de sus propuestas se refieren a conseguir reducciones fiscales y programas de becas de modo tal de coadyuvar a la universalización de la educación superior` (CRUP, 2008).

La ausencia de una coordinación y articulación entre las instituciones del complejo de educación superior también ha sido señalada. En este caso, la propuesta es reforzar los mecanismos de articulación interuniversitarios, para lo que consideran que se debiera de dotar de mayor precisión a los Consejos de Planificación Regional de la Educación Superior (los CPRES).

Organismos Nacionales de C&T.

Como mencionamos con antelación, los organismos extrauniversitarios gubernamentales de C&T (CONICET, INTA, INTI, CNEA, CONAE, INVAP) no pueden considerarse por fuera del complejo de educación superior, principalmente del universitario. En

este sentido, los desafíos de la relación entre el sector de la investigación en C&T con el sector universitario fueron abordados en el proceso de consulta para reformar la LES; particularmente se interrogó sobre cómo articular al investigador del CONICET con las universidades.

Los actores coincidieron sobre la necesidad de crear institutos asociados entre las universidades y el CONICET, de manera tal que el investigador sea docente, y viceversa. Sin embargo, no se profundizó sobre el cómo lograr dicha articulación, ni tampoco en como convertir dicha preocupación en letra legal.

Un segundo punto relevante para estos actores consistió en la necesidad de definición del Estado de las áreas prioritarias en materia de investigación, con su consecuente apoyo financiero (es decir, que el Estado otorgue facilite recursos a las áreas que considera prioritarias).

Docentes

De la participación de los gremios docentes, específicamente, se destaca la necesidad (recurrente en otros actores) de resignificar el concepto de autonomía "para pensar en una ley de educación superior que contenga organismos que permitan la planificación, el contralor y una distribución correcta de los recursos en términos de justicia social"¹². En consecuencia, la universidad no debe utilizar su autonomía para convertirse en una isla, sino que el mismo debe estar ligado a la noción de responsabilidad social.

Respecto de esta noción de responsabilidad con la sociedad, se plantean cuestiones que tienen que ver con la articulación entre los actores de la educación superior, así como entre éstos y los sectores productivos. Sin embargo, no se avanza en la definición de propuestas concretas, sino tan sólo destacando el papel del Estado como coordinador.

Estudiantes

Durante la consulta llevada adelante con miembros de la Federación Universitaria Argentina (FUA), se destacó, respecto de la autonomía, se vislumbran puntos de contacto con la visión de los gremios docentes, por una "autonomía responsable", en tanto consideran que la autonomía no implica que la universidad constituye una isla, al contrario, la universidad debe dar respuesta a la sociedad sobre las partidas (materiales) asignadas.

En línea con lo anterior se desprende, por un lado, la manifiesta necesidad de vincular a la universidad con los sectores sociales. Al respecto, los actores conciben que debe dejarse de lado la dualidad investigación - extensión, sino que, por lo menos desde su punto de vista, siempre que hay investigación hay extensión, es decir, la investigación se encuentra enraizada en una localidad, con un fin más práctico, de inferencia en la sociedad.

Por otro lado, afirman a la universidad como institución estatal, con un proyecto estratégico del Estado y no por fuera de él. Nuevamente, se retoma la reflexión sobre el concepto de autonomía, reafirmando la necesidad de que las instituciones no sufran modificaciones fuertes respecto del color político del gobernante de turno, pero sin dejar de lado su carácter de institución estatal, inmersa en un proyecto de nación particular.

Reflexiones: desafíos y continuaciones.

La presentación de un panorama no exhaustivo que bucee entre el pasado, el presente y el futuro, de manera de compartir y de comparar con investigadores de otros países, ha pretendido abonar al conocimiento de realidades coincidentes y disidentes que enriquezcan la reflexión sobre la situación de la educación superior.

En este sentido, hemos querido realizar un aporte que sea insumo de una educación comparada, la cual permite confrontar resultados y logros vecinos desde su carácter teórico relacional (Krotch, 2001). Lejos de una falsa comparación que sólo se asume como imitación o como descripción asistemática y descontextualizada de los eventos educativos de otros países, los estudios comparativos reconocen que los modelos educativos se estructuran sobre una matriz particular de condiciones sociales, culturales, económicas y políticas que no son las únicas posibles y que para advertir la especificidad de esas condiciones el análisis en términos relacionales y comparativos es de gran utilidad.

Pensar desde una perspectiva comparada posibilita complementar la dimensión propiamente histórica de los sistemas educativos con la dimensión del espacio y del tiempo, en forma combinada. Esta perspectiva permite visualizar la dinámica de continuidad y discontinuidad de los procesos estudiados. La identificación de regularidades y particularidades enriquece el objeto específico de análisis. El enfoque comparado reconoce lo común y lo diferente con el objetivo claro de poder clarificar los argumentos en cuestión en diferentes latitudes.

A modo de cierre, siempre provisorio, tras haber realizado un recorrido por la historia y las políticas de educación superior, se ha podido avanzar en la caracterización del panorama actual de la educación superior en la Argentina. Tras este recorrido, presentamos tres ejes de reflexión.

En primer lugar, afirmamos que en Argentina no podemos considerar la existencia de un sistema articulado de Educación Superior en Argentina. Al contrario, las actividades, prácticas y políticas de ES se vislumbran con problemas de articulación entre sí y entre éstas y otros actores (sociales, económicos, de gobierno). Por lo tanto, para poder dar cuenta de ese panorama descoordinado y desarticulado, retomamos la noción de "Complejo Científico y Tecnológico (CCT)" que Enrique Oteiza utiliza para referirse al conjunto de actividades de investigación científica y tecnológica mal y poco articuladas entre sí y con el resto de la sociedad.

Del recorrido abreviado que presentamos, se desprende que dadas las características de las actividades de educación superior, incluyendo en esta consideración a las actividades de desarrollo científico y tecnológico y se resalta la ausencia de organización y de articulación. Afirmamos así la existencia de un *Complejo de Educación Superior (CES)* producto del devenir histórico y de las políticas públicas en torno a las instituciones de ES, principalmente, a las universidades. A primera vista, detenerse en la idea de complejo, como un no-sistema, es decir, con connotaciones negativas, no deja ver las especificidades propias de ese complejo. En primer lugar se subraya el carácter tradicional de bien público y gratuito, al cual accede una proporción de la población significativa en relación con las estadísticas regionales. En segundo lugar se destaca la interrelación entre la universidad y los organismos extrauniversitarios gubernamentales de C&T, la cual, a precariedad de los canales institucionales de coordinación, los contactos se dan en la práctica principalmente a través de la figura de profesor-investigador.

Finalmente, nuestra reflexión apunta a visibilizar los desafíos actuales del rico proceso de debate y también conflictos de interés que generan la discusión y elaboración de herramientas legislativas que pretendemos sean insumo para pensar en prospectiva la universidad preferida a partir de las reflexiones sobre el ayer, el hoy las pistas del mañana.

Referencias bibliográficas

Arroyo, M. (2005) "Concepciones del espacio público y sentido común en la educación superior", en Gentili y Levy (comps.) (2005) *Espacio Público y Privatización del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO.

BID 2002 *Más allá de las fronteras: El Nuevo Regionalismo en América Latina*, Informe.

Boron, A. (2006) "Prólogo" en López Segrera, Francisco (2006) *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos*, Buenos Aires: CLACSO.

Braslavsky, C. y Birgin, A. (comps.) (1992) *Formación de profesores: impacto, pasado y presente*, Miño y Dávila.

Brusilovsky, Silvia D. (2000) *Extensión universitaria y educación popular*, Libros del Rojas. Eudeba, Universidad de Buenos Aires.

Buchbinder, P. (2005) *Historia de las universidades argentinas*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

CEPAL (1994) *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean*, Santiago: CEPAL.

CIN (2007) Lineamientos para una ley de Educación Superior, Documento del Consejo Interuniversitario Nacional.

Del Mazo, G. (1941) *La reforma universitaria*, Editorial del Centro de Estudiantes de Ingeniería.

Didou, Sylvie (2005) "Internacionalización y proveedores externos de educación superior en los países de América Latina y el Caribe: principales problemáticas", síntesis para IESALC / UNESCO.

Etzkowitz, Henry. (1996). "From Knowledge flows to the Triple helix the transformation of University - Government relations" *Revista Industry & Higher Education*, Brighton.

Fernández Lamarra, N. (2003) *La Educación Superior Argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas*, Buenos Aires: EUDEBA.

Fernández, M. A. y Ruiz, G. (2002) "La ley de educación superior: un análisis a partir de su contenido". *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*. Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Editorial Miño y Dávila. Año X, N° 19.

Fronzizi, R. (1971) *La Universidad en un Mundo de Tensiones*, Buenos Aires: EUDEBA.

García de Fanelli, A.M. y Trombetta, A. (1996) *Diferenciación institucional y reformas curriculares en los sistemas de educación superior*, SPU - Ministerio de Cultura y Educación, Buenos Aires.

Gazzola, Ana Lúcia y Goulart Almeida, Sandra (comps.) *Universidade: cooperacao internacional e diversidade* (Belo Horizonte: Editora UFGM).

Grupo de Trabajadores de la Ciencia (1972), "Actividad científica y realidad nacional", en Ciencia Nueva, *Revista Mensual de Ciencia y Tecnología Buenos Aires*, N° 14, Argentina, Editorial Ciencia Nueva

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Documentos de la Consulta Pública para la Reforma de la Ley de Educación Superior. <http://www.diputados.gov.ar/>

Krotsch, P. (2001) *Educación Superior y Reformas Comparadas*, Cuadernos universitarios, Número 6. UNQUI, Buenos Aires.

Malagón Plata, L.A. (2003) "La pertinencia en la educación superior. Elementos para su comprensión", en *Revista de la Educación Superior*, Vol. XXXII (3), N° 127.

Malagón Plata, L.A. (2003) "Pertinencia y Educación Superior. Una mirada crítica", Ponencia presentada en Tercer Congreso Nacional y Segundo Internacional "Retos y expectativas de la universidad", 6 al 9 noviembre de 2002, Toluca, Estado de México, UNAM.

Ministério da Educação - Brasil. Secretaría de Educación Superior. Acceso electrónico: <http://portal.mec.gov.br/sesu/>

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2006) *Indicadores de C&T 2006* disponible en formato electrónico en: http://www.mincyt.gov.ar/index.php?contenido=indicadores/banco_indicadores/publicaciones

Ministerio de Educación (2006) *Anuario 2006 de Estadísticas Universitarias de la Secretaría de Políticas Universitarias*, disponible en formato electrónico en: http://www.mcye.gov.ar/spu/guia_tematica/estadisticas_y_publicaciones/estadisticas_y_publicaciones.html

Mollis, M (comp.) (2003) *Las Universidades en América Latina: ¿alteradas o reformadas? La cosmética del poder financiero*, Buenos Aires, CLACSO.

Muñoz I.; Víbori A, y Galante, O. (2001) *Unidades de Vinculación Tecnológica, Innovación en la Transferencia de Tecnológica, impacto y resultados*, Buenos Aires, Programa de Asistencia en Gestión de Ciencia y Tecnología. Dirección de Investigaciones. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Naidorf, J (2005) Los cambios en la cultura académica a partir de los procesos de vinculación universidad-empresa, Tesis Doctoral, UBA.

Naidorf, J. (2006) "La universidad para el público o la universidad como espacio público. Esa es la cuestión" en Llomovatte, S. Y Naidorf, J. (2006) *Perspectivas Críticas desde el siglo XXI sobre la educación en Argentina y en Canadá. Estudios comparados y lecciones de las experiencias*. Gráfica G. Press

Naidorf, J. Giordana, P. & Horn, M. (2007) "La pertinencia social de la universidad como categoría equívoca", *Revista Nómadas*, N° 27, Bogotá.

Naishtat, F. (2003) "Universidad y conocimiento: por un *ethos* de la impertinencia epistémica", en *Revista Espacios de Crítica y Producción*, N° 30.

Nívoli, M. (1989) "Balance de la experiencia de la oficina de transferencia de tecnología (Conicet - Argentina)", *Revista de Derecho Industrial*, N° 31, Buenos Aires, Argentina.

Oteiza, Enrique (comp.) (1992) *La política de investigación científica y tecnológica Argentina. Historias y Perspectivas*, Buenos Aires. Centro Editor de América Latina. Bibliotecas Universitarias.

Paviglianiti, Norma. 1988 *La administración central de la educación*, M.E.J.

Porter, L. (2001.) "Globalización en la producción del conocimiento: políticas internacionales, su influencia en las políticas nacionales y su efecto en las universidades públicas mexicanas". México Conferencia Congreso de Investigación UAM - Xochimilico.

Rotunno, C. y Díaz de Guíjarro, E. (comp.) (2003) *La construcción de lo posible. La Universidad de Buenos Aires de 1955 a 1966*, Libros del Zorzal, Buenos Aires, Argentina.

Sebastián, J. (2004) *Cooperación e internacionalización de las universidades*, Buenos Aires: Biblos.

Shugurensky, Daniel y Naidorf, Judith (2004) "Parceria universidade - empresa e mudancas na cultura académica: análise comparativa dos caso da argentina e da canada", en *Educacao e Sociedade*, Vol. 25, N° 88.

Sutz, J. (2008) "Ciencia, tecnología, innovación e inclusión social: promesa parcialmente incumplida, promesa a cumplir", ponencia presentada para el Seminario Internacional: Ciencia, Tecnología, Innovación e Inclusión Social, Montevideo, Uruguay, 27 y 28 de marzo de 2008. UNESCO, UDELAR.

UNESCO (1998) Declaración Mundial sobre la Educación Superior, visión y acción. I Conferencia Mundial de Educación Superior, París

Judith Naidorf & Daniela Perrotta

La Educación Superior Uruguaya de las últimas décadas

Algunos apuntes

Adriana Marrero & Gabriel Tenenbaum

Introducción

Este artículo pretende pasar revista a algunas características básicas de las Educación Superior en Uruguay. Partiendo de una breve reseña histórica, se delinearán los rasgos del panorama universitario hoy, con especial atención a la que es la principal universidad del país y única universidad pública, la Universidad de la República. Se trata de una revisión primaria, cuyo interés está en poner en contacto al lector no familiarizado con la realidad uruguaya en la materia, tanto desde un punto de vista cualitativo y cualitativo.

Breve reseña histórica

En Uruguay, la Universidad nace como parte del Estado, casi inmediatamente a la jurada la primera Constitución de 1830. Mediante la "*Ley de 11 de junio de 1833 y el Decreto de 27 de mayo de 1838*" se establece que: *Art 1º La universidad de la República será inaugurará e instalará solemnemente el día 18 del corriente*" (Bralich, 1993:5). Más allá de la formalidad que instauro el marco legal, la Universidad estuvo antecedida por otras Instituciones de Educación Superior: Casa de Estudios Generales (1836) y el Colegio San Bernardino (1786). Desde sus comienzos, la casa mayor de estudios dejó a un lado el híbrido Estado-Iglesia que caracterizaba el poder político de la época, en base a "*una impronta estatista, laica, democrática y republicana*" (Pebé & Collazo, 2004:3). Estas premisas ideológicas y organizativas constituyen, hasta en la actualidad, parte fundamental de los principios de Universidad de la República (UdelaR). Para

1908, la nueva Ley Orgánica de la UdelaR trajo simultáneamente la pérdida de su autonomía y un gobierno más inclusivo de los docentes y "*la participación de los estudiantes en el gobierno universitario, del cual estaban alejados desde 1885*" (Bralich, 1993:32). Con el tiempo estas bases se vieron influenciadas por el movimiento reformista de Córdoba de 1918, sentando definitivamente los cuatro principios en los que se apoyará, a partir de la Ley Orgánica de 1958, la Universidad de la República: autonomía, cogobierno, gratuidad y libre acceso.

El período dictatorial que se inicia en 1973, termina pronto con la autonomía universitaria. El sábado 27 de octubre de ese mismo año, un estudiante de Ingeniería Mecánica muere en su facultad y se pretexta que (...) manipulaba una bomba. Ese mismo día las fuerzas armadas ocupan todas las facultades y escuelas y el edificio central. Al día siguiente se conoce el decreto 921/973 por el cual el gobierno interviene la Universidad clausurándola y ordenando la detención y el sometimiento a la justicia militar del rector y de todos los decanos y miembros del Consejo Directivo Central". Además de la intervención, el decreto establecía la suspensión de todas sus actividades -excepto en el Hospital de Clínicas,- y el arresto de todos los miembros del Consejo Directivo Central. El Rector y los decanos fueron detenidos por más de un mes y destituidos, y en algún caso se procedió a su expulsión del país" (Bralich, 1993:63).

Con la Universidad de la República-única universidad de entonces- intervenida, la educación superior uruguaya quedó íntegramente controlada por el poder militar, situación que se prolongó hasta el 21 de agosto de 1984, poco antes de la finalización de la dictadura. Ese día, poco después se suscribió el acuerdo del Club Naval entre políticos y militares, el Ministro de Educación y Cultura anuncia el cese de la intervención en la Universidad (Bralich, 1993). De esta manera, la Universidad vuelve nuevamente a regirse por la Ley Orgánica de 1958 para organizarse y funcionar hasta estos días. Un día antes de aquella fecha, el 21 de agosto de 1984, poco después se suscribió el acuerdo entre políticos y militares para pactar una salida a la democracia (Pacto del Club Naval), el Ministro de Educación y Cultura anuncia el cese de la intervención en la Universidad" (Bralich, 1993). Las cosas volvían al cauce anterior, y la Universidad volvía a regirse por la vieja Ley Orgánica de 1958, retomando la "*tarea de reconstrucción académica, restituyendo en primer lugar su desmantelado aparato científico e impulsando seguidamente el fortalecimiento de su enseñanza de grado y postgrado*" (Pebé & Collazo, 2004:6).

Sin embargo, muy pronto quedaría en evidencia que la Educación Superior ya no sería la misma: al día siguiente, se autoriza el funcionamiento de la Universidad Católica del Uruguay, que se convirtió en la primera universidad privada del país. De ahí en más, aparecerían nuevas instituciones universitarias privadas, que a pesar de su escaso

peso en el conjunto de la Educación Superior, cambiarían de ahí en más el carácter de la enseñanza terciaria en el país.

Volveremos luego sobre la educación universitaria privada. Antes, detengámonos a examinar los principios sobre los que está organizada la principal universidad del país, y sus características básicas.

La Universidad de la República. Sus principios y organización

De acuerdo a los principios de la Reforma universitaria de Córdoba, la Universidad de la República es pública, gratuita, autónoma y co-gobernada, con participación de estudiantes, docentes y egresados en los claustros, consejos y comisiones. Sus docentes acceden por concursos a cargos efectivos, que son revisados cada cinco años, a fin de evaluar sus desempeños de las tres funciones universitarias - enseñanza, investigación y extensión -, lo que puede determinar el cese o la renovación por otros dos o cinco años, dependiendo del resultado de esa evaluación.

El acceso de los estudiantes a la universidad es, además de gratuito, libre, teniendo como único requisito, la aprobación del bachillerato en una orientación relacionada con la carrera que se va a cursar. Un número limitado de estudiantes reciben además, becas monetarias y/o de alimentación en los comedores universitarios. La gran mayoría de los cursos y carreras se imparten en Montevideo, principal ciudad y capital del país. Existen otras sedes universitarias en el interior del país, aún de cobertura limitada, lo que constituye una de las causas de la escasa cobertura del nivel en el interior del país. La institución tuvo el monopolio de la educación superior por más de ciento cincuenta años, y su estatuto como la universidad del país, figura en la Constitución de la República. Actualmente, es la única universidad pública del Uruguay, aunque posiblemente no lo será durante mucho tiempo. Las transformaciones a las que se enfrenta la Educación Superior hoy, permiten aventurar la creación de nuevas instituciones universitarias públicas en el futuro cercano.

La Universidad de la República puede describirse, en términos de IESALC-UNESCO, como una macrouniversidad, en cuanto constituye la *"principal concentración organizada de las ciencias, las tecnologías y las labores intelectuales en cada país, cubren las distintas áreas del conocimiento, cuentan con la más prestigiosa acumulación de carreras de grado, son responsables del 80% de los programas académicos de posgrado acreditados, aportan más del 70% de la investigación que se desarrolla"* (García Guadilla, 2002), *"actúan regularmente en las esferas académicas internacio-*

nales, realizan sistemáticamente actividades de asistencia a la comunidad y extensión. Esas instituciones de gran escala (...) no son más de sesenta de las quinientas universidades públicas que se identifican en el continente y en total cuentan con unos dos millones de estudiantes. Son los establecimientos de educación superior que más sintonizan capacidad y legitimidad, los que de manera regular han contribuido a lo largo del tiempo al desenvolvimiento de las sociedades nacionales, persiguiendo la superación académica y procurando la expansión democrática del conocimiento" (Landinelli, 2008:13-14). En efecto: el 88% de la matrícula universitaria del país está concentrado en la Universidad de la República, la cual imparte programas de enseñanza en 23 áreas de conocimiento (Oddone & Perera, 2004: 2 y 6). El 80% de los investigadores activos del país, desarrollan sus actividades en esta Universidad.

La Autonomía y el Cogobierno

La autonomía de la Udelar está consagrada en la Constitución de la República en su artículo 202 donde se explicita que *"La enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos"* (2001). Así mismo, el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Udelar dice que *"la Universidad de la República es una persona jurídica pública, que funcionará como ente autónomo"*. Este carácter autónomo asigna a la Universidad de la República la capacidad de producirse a sí misma porque *"autonomía significa que sólo desde el nivel de la operación del sistema se puede determinar lo que le es relevante y, sobre todo, lo que le es indiferente"* (Luhmann, 1991:90). A este rasgo autopoietico se le adjunta la condición de autoorganizarse, como sostiene Luhmann *"autorganización quiere decir construcción de estructuras propias dentro del sistema"* (1991:85). Según Pebé y Collazo, la autonomía de la Universidad de la República es una característica única en el continente sudamericano, *"A diferencia del resto de los países del continente, el Ministerio de Educación y Cultura en el Uruguay no tiene poder político sobre la educación pública. En materia de enseñanza, este organismo sólo tiene potestades de regulación de las instituciones universitarias privadas y a solicitud de las mismas"* (2004:2).

En referencia al gobierno, su composición está representada por tres órdenes: docentes, egresados y estudiantes. Los tres órdenes estarán representados en órganos específicos donde se plantean y resuelven asuntos generales del acontecer universitario como aquellos asuntos particulares de cada Facultad. Así, los órganos centrales de la Universidad son: Rector, Consejo Directivo Central y la Asamblea General del Claustro. En relación a los órganos de cada Facultad están: Decano, Consejo de Facultad y Asamblea del Claustro de Facultad. Cada órgano está constituido por miembros representantes de los tres órdenes, no necesariamente de forma equitativa. De este

modo, quienes participan cotidianamente del acontecer universitario son decisores del accionar de la Universidad o Facultad de pertenencia.

Gratuidad

La gratuidad es otro de los principios por los cuales la Universidad de la República se ha congratulado desde su creación. La misma es consagrada por la Constitución de la República en su Artículo 71, "*Declárese de utilidad social la gratuidad de la enseñanza oficial primaria, media, superior, industrial y artística y de la educación física...*" (2001). Si bien se promulga la gratuidad como un derecho de los ciudadanos que habitan la República del Uruguay, nada se dice acerca de lo que comprende el concepto gratuidad. De este modo, el Artículo 16 de la Ley de Educación N° 18.437 complementa la laguna expresando que: "*El principio de gratuidad asegurará el cumplimiento efectivo del derecho a la educación y la universalización del acceso y permanencia de las personas en el sistema educativo*".

La gratuidad rige desde el nivel de pregrado hasta el postgrado, incluyendo Maestrías y Doctorados. De este modo, la educación es gratuita desde el preescolar hasta el doctorado. Algunos diplomas de especialización, de tipo profesionalizante, pueden tener una matrícula paga. Como es sabido, sin embargo, la gratuidad no garantiza por sí sola la equidad en el acceso a la educación superior, sobre todo considerando que en este caso, muchos estudiantes deben cambiar de lugar de residencia para poder continuar sus estudios. Los programas de apoyo a los estudiantes de bajos recursos, son atendidos por dos programas de becas, uno perteneciente a "Bienestar Universitario", y otro proveniente del llamado "Fondo de Solidaridad", cuyos fondos provienen del aporte de los egresados universitarios con más de cinco años de egresados. De este modo, la universidad viene a recuperar con posterioridad al egreso, una parte de lo insumido por los egresados durante sus estudios, utilizando dichos fondos para apoyar monetariamente a jóvenes de medios populares. Bienestar universitario dispone de un comedor Universitario, becas de alojamiento, apoyo económico, salud, transporte para estudiantes de otros departamentos del país, y transporte urbano. En el año 2007 se entregaron 5.929 becas distribuidos en los programas mencionados (Memoria 2008. UR).

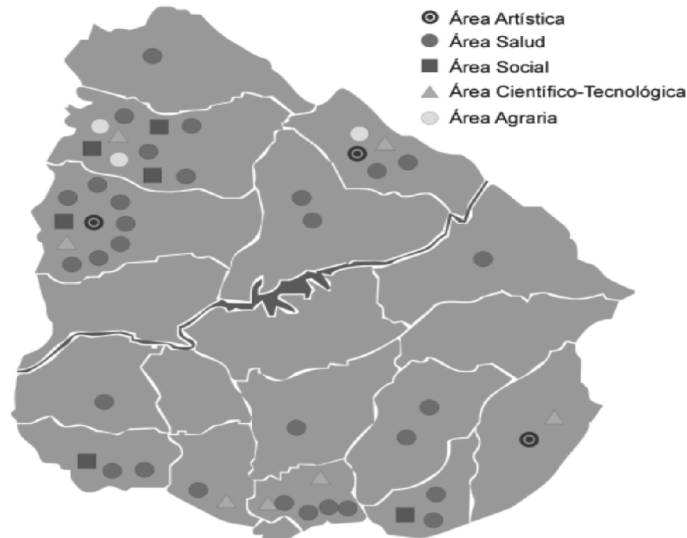
Presencia en el país y la cuestión del centralismo montevideano

En términos generales, puede decirse de la Universidad lo que del resto de las actividades económicas, políticas y sociales del país: La capital, Montevideo, que concentra 40,9% de la población, concentra también la gran mayoría de las actividades universitarias. Estos y otros factores han conformado la "fuerte inequidad geográfica

de nuestra educación universitaria, caracterizada por un fuerte centralismo, reflejo del "macrocefalismo nacional" (Pebé & Collazo, 2004:11).

Históricamente, en un territorio relativamente pequeño en términos sudamericanos, la extensión a cada rincón del país de la escuela laica, pública y gratuita, constituyó la base para la constitución de una ciudadanía que muy tempranamente adquiere niveles de alfabetización universal. Poco a poco, el mismo proceso acompañó a la enseñanza media básica y posteriormente, a educación media superior, general y profesional. La formación docente, que no es universitaria en Uruguay, también cuenta con institutos en todos los departamentos del país, y reúne en total unos 15.000 estudiantes (Oddone & Perera, 2004:4).

El proceso de penetración de la educación universitaria ha sido más lento y tardío, destacándose por una ausencia prácticamente total de la educación privada en el interior. Esto ha terminado por configurar un verdadero problema de inequidad geográfica, que afecta a los potenciales estudiantes originarios del interior del país. A pesar de este fenómeno, hay presencia de la Universidad de la República, a través de actividades de enseñanza, en distintos departamentos del país, principalmente vinculada al Área de la salud. En el extremo opuesto se ubican las actividades artísticas y la agraria. (Ver mapa)



Fuente: Rendición de Cuentas 2007. Memoria anual 2008 de la Udelar.

Las universidades privadas

Es en la década del noventa -en pleno empuje de las políticas neoliberales en el país- cuando se acelera el surgimiento de Universidades e Institutos Universitarios privados en el país. Luego de la aparición de las principales universidades privadas, caracterizadas por los altos costos matriculares, una nueva ola de instituciones de tipo terciario, no elitistas, vino a irrumpir en el escenario educativo de entonces. Estas instituciones se dirigieron a satisfacer la demanda de carreras post-secundarias de corta duración, directamente relacionadas con los requerimientos del mundo laboral, en el campo de la técnica, la administración y los negocios (Landinelli, 2008:7).

El indudable éxito de estos emprendimientos tuvo como condicionantes importantes de destacar: la pérdida de salario real ocurrida durante la dictadura, que impulsó al mercado de trabajo a nuevos miembros de las familias necesitados de cualificación, la notoria "fuga hacia delante" en la búsqueda de credenciales educativas que fue resultado de la alta competencia de la mano de obra en el estrecho mercado de empleo, la oferta de carreras y titulaciones todavía marcadamente tradicional por parte de la Universidad de la República y otros institutos públicos, y el impulso privatizador de la educación superior que afectó al mundo en general y a América Latina en particular. Por último, cabe destacar que este proceso tuvo lugar en un contexto de masivo incremento en la demanda por educación universitaria, sobre todo pública, a partir de la derogación del examen de ingreso que fue instaurado por la dictadura en la Universidad de la República. En sólo cinco años, la matrícula de la Universidad se expandió de 27.000 estudiantes en 1983 a 61.000 en 1988 (Romero y Landoni, 2006:272).

De todos modos, es necesario subrayar que la fuerte tradición de la educación pública en el país, se ha venido manteniendo a pesar del surgimiento de las universidades privadas, y este empuje privatizador ha resultado en un peso muy reducido de la universidad privada en el contexto nacional, sobre todo si se lo compara con otros países de la región.

Hoy en día, en el país hay sólo cuatro universidades privadas. Tres de ellas responden a la fe religiosa o identidad de pueblo¹, a saber: a) la Universidad Católica del Uruguay, de "*identidad católica e ignaciana, que se distingue por "el servicio de la fe y la promoción de la justicia", a desarrollar el diálogo fe, cultura y contribuir a la construcción de una sociedad más justa*" (Misión-Visión. UCU); b) la Universidad ORT fundada por la Comunidad Judía de San Petesburgo (ORT Uruguay); y c) la Universidad de Montevideo la que "*solicitó a la Prelatura del Opus Dei, institución de la iglesia Católica, la orientación de la formación cristiana y la asistencia espiritual de quienes desean*

1 - Con identidad de pueblo se hace referencia específicamente al judaísmo.

recibirla" (Misión. UM). Por último, como Universidad laica, se ubica la Universidad de la Empresa, respaldada por la Asociación de Dirigentes de Marketing de Uruguay.

Hasta 1996, la Universidad Católica fue la única Universidad privada del país. En esa fecha emerge la Universidad ORT. Para el año 2004, este par de universidades privadas *"concentran el 85% del subsistema de educación universitaria privada en Uruguay"* (Oddone & Perera, 2004: 4), aunque representan, como se ve en la tabla siguiente, una notoria minoría de la matrícula universitaria y terciaria del país.

Matrícula de Universidades e Institutos Universitarios 2007, según sexo

UNIVERSIDADES E INSTITUTOS UNIVERSITARIOS	TOTAL	SEXO	
		Masculino	Femenino
Universidad de la República	127.103	49.315	77.788
U.C.U.D.A.L	4.616	2.016	2.600
Universidad ORT Uruguay	5.659	3.289	2.370
Universidad de Montevideo	1.327	625	702
Universidad de la Empresa	1.021	518	503
Inst. Univ. Autónomo del Sur	414	341	73
Inst. Univ. Asociación Cristiana de Jóvenes	449	253	196
Inst. Metodista Universitario Crandon	22	3	19
Inst. Univ. Monseñor Mariano Soler	72	71	1
Inst. Univ. Francisco de Asís	175	52	123
Instituto Universitario BIOS	113	60	53

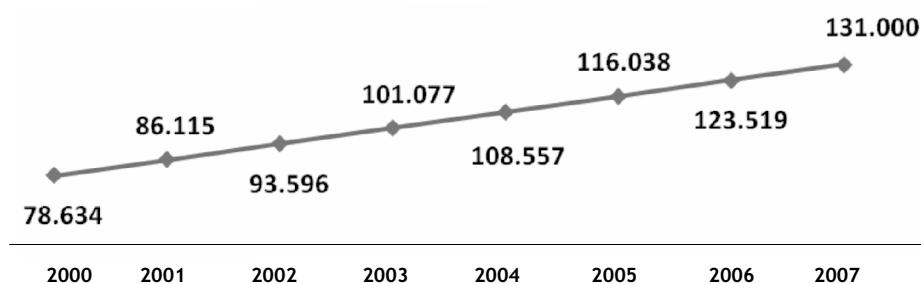
Fuente: Anuario estadístico de educación 2007. Ministerio de Educación y Cultura. Uruguay.

Además, la Educación Terciaria se completa con diez Institutos Universitarios privados y con instituciones públicas y privadas terciarias no universitarias. En el sistema público se destacan acá, treinta y cuatro centros de estudio pertenecientes al Consejo de Educación Técnico-Profesional y al Consejo Directivo Central (Pebé & Collazo, 2004) que imparten carreras tecnológicas terciarias, los Institutos de Formación Docente -Institutos de profesores y de magisterio- dependiente de la Administración Nacional de la Educación Pública, y las Escuelas Militar, Naval, Aeronáutica, y de Policías.

La totalidad del sistema tiene una cobertura de algo más del 30%, alcanzando en 2007, para todo el país, una matrícula de 131.000 estudiantes. Esto lo ubica a un nivel

de "universalización intermedia", muy alejado de los niveles de cobertura de alrededor del 60% que caracteriza a los países avanzados. En el gráfico siguiente, puede apreciarse la evolución de la matrícula en los últimos años: de 2000 a 2007, la matrícula ha crecido un 67%, incorporando a 52.000 nuevos estudiantes.

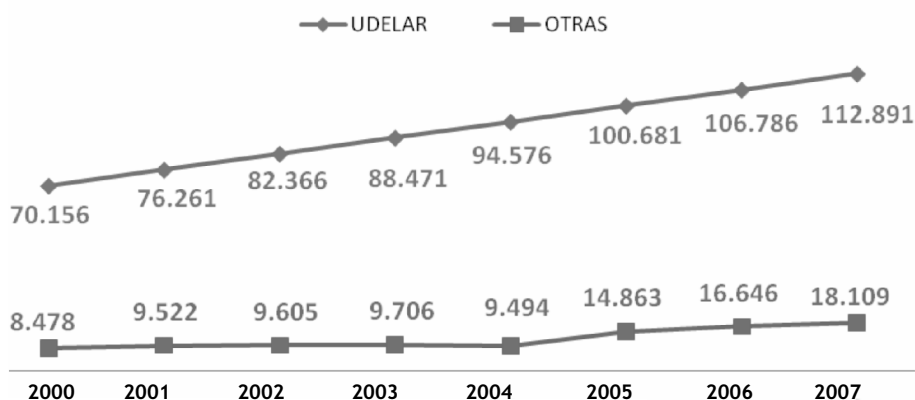
Evolution de la Matrícula Universitaria en el Uruguay



Fuente: Daniel Macadar. Estadísticas Básicas 2006 de la Universidad de la República.

Desagregando la distribución anterior entre la UdelAR y las universidades privadas, queda en evidencia el enorme peso del estudiantado en la educación pública. De este modo, se explica la semejanza entre la curva UdelAR con la tendencia correspondiente al gráfico de la matrícula universitaria general en el Uruguay

Evolution de la Matrícula Universitaria por clivaje UdeLAR-Otras Universidades

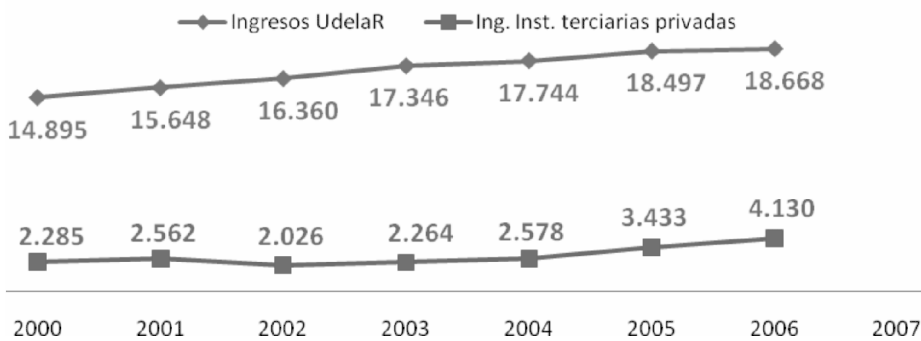


Fuente: Daniel Macadar. Estadísticas Básicas 2006 de la Universidad de la República.

También cabe subrayar el gran crecimiento que han venido registrando las universidades privadas, que crecieron un 112% en sólo seis años, aunque desde guarismos sensiblemente inferiores.

La matrícula de ingreso a la Universidad de la República es cuatro veces y media mayor que la de todas las Universidades privadas. Pese a este dato, se evidencia un estancamiento del crecimiento de los ingresos para la UdelaR desde el año 2003, posiblemente por causa del aumento de los ingresos en las Instituciones privadas universitarias.

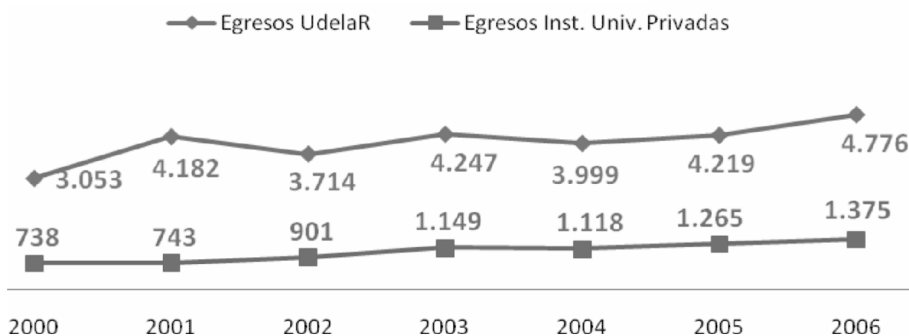
Ingresos de la Universidad, según UdeLAR y restantes Institutos Universitarios o Universidades privadas



Fuente: Daniel Macadar. Estadísticas Básicas 2006 de la Universidad de la República.

En cuanto a los egresos, las tendencias para la Universidad de la República y el resto de las Universidades e Institutos Universitarios delatan escaso crecimiento y son más irregulares que los ingresos. De este modo para ambas curvas, el año 2004 significa un leve descenso de los egresos al cual se debe adicionar el año 2002 para la universidad de la República. La UdelaR presenta tasas de egresos más desfavorables que las otras universidades: mientras en la UdelaR para el año 2006 egresa el 4,5% de la matrícula total, en las restantes Instituciones Privadas de Educación Superior lo hace el 8,2% de la matrícula para el mismo año.

Egresos de la Universidad, según UdeLAR y restantes Institutos Universitarios o Universidades privadas



Fuente: Daniel Macadar. Estadísticas Básicas 2006 de la Universidad de la República.

La feminización de la educación universitaria: el caso de la UdelaR.

Uno de los fenómenos más notorios de las últimas décadas, lo representa la feminización de la matrícula universitaria. En el año 2000, la matrícula femenina de la Universidad de la República alcanzaba a las dos terceras partes. Una lectura por áreas de conocimiento nos permite identificar tres tramos, según el peso relativo de las mujeres: 1) el área de la salud, con una feminización relativa muy alta, del 77%; 2) las áreas social y artística, con valores de feminización de la matrícula similares al del total de UDELAR, del 66,6 y 64,7% respectivamente; y 3) las áreas científica y agraria, con niveles muy bajos de feminización de la matrícula, del 46,6 y 44% respectivamente.

A su vez, el agrupamiento de estas áreas en estos tres niveles tiene su correlato para la feminización del egreso: en 2004 egresaron un 82,3% de mujeres en el área salud, un 66,1% en el área social, y un 53,1% en el área artística. Las demás áreas registraron egresos minoritariamente femeninos: 42,7% el área científica y 41,9% el área agraria.

Si observamos lo que ocurre al interior de cada área, es posible apreciar que dentro de las facultades del área agraria, las facultades de Veterinaria y Agronomía -al igual que en el caso de la matrícula- tienen porcentajes de egreso femenino bien distintos entre sí: el de Agronomía se ubica en el 27,5%, mientras que el de Veterinaria más que lo duplica situándose en 57%.

Las facultades del área científica también presentan realidades distintas: la Facultad de Química tiene un altísimo porcentaje de mujeres entre sus egresados (80,8%), luego vienen las facultades de Ciencias (66,2%) y Arquitectura (53,0%) - que poseen dentro del área los porcentajes más similares al del total de UdelaR - y muy lejos, y en último lugar, se ubica la Facultad de Ingeniería: tan sólo el 15,2% de sus

estudiantes egresados en 2004 eran mujeres. Las facultades del área social también tienen un comportamiento similar al de la matrícula: existen entre ellas muchas menos diferencias que entre las facultades de otras áreas. Así, la Facultad de Ciencias Sociales tiene el porcentaje más alto de mujeres entre sus egresados en 2004 (70,6%), seguida de Derecho (69,6%), Humanidades (67,9%) y Ciencias Económicas y de Administración (58,2%). Finalmente, entre las facultades del área de la salud, las diferencias respecto del porcentaje de mujeres dentro del total de egresados en 2004 son mayores que las que se producían respecto del porcentaje de mujeres dentro del total de matriculados en 2000. La Facultad de Psicología tiene un altísimo porcentaje de mujeres dentro del total de egresados (90%), seguida por un también muy alto porcentaje en la Facultad de Enfermería (86,6%), un 72,8% en Odontología, y un 67,4% en Medicina. Es destacable que todas las facultades del área tienen más egresadas mujeres en términos relativos que el total de UdelaR.

Como conclusión, entonces, cabe destacar que en el total de Facultades de la Universidad de la República se produce una leve “selección” positiva de sus estudiantes mujeres, lo que se expresa en un porcentaje de egreso de las mujeres superior al del ingreso. La ventaja de las mujeres al momento de egresar se debe principalmente al enorme peso del egreso femenino en el área de la salud, que llega a contrarrestar con creces la leve selección positiva de varones que se produce en el área social, agraria y científico-tecnológica, y la fortísima selección masculina en el área artística. Cabe reiterar las diferencias internas que se producen dentro de las áreas, especialmente en el caso de Ingeniería, que presenta la más alta selección negativa de las mujeres, y en el otro extremo, de Agronomía, que selecciona muy favorablemente el egreso femenino (Marrero, Mallada, Barros, 2009).

Posgrados

A nivel de posgrado, se mantiene el predominio notorio de la UdelaR. Sin embargo, la sobrerrepresentación de la UdelaR en el total de los estudiantes de posgrado es menor que a nivel de grado, debido sobre todo a que rige, en este nivel, un criterio riguroso de selección de aspirantes determinado por una importante limitación al número de plazas disponibles. Los posgrados privados se convierten, muchas veces, en la única salida que tienen los graduados universitarios para proseguir estudios dentro del país.

También los estudios de postgrado se encuentran feminizados, aunque en proporción menor que a nivel de grado. En los posgrados privados, el 67% son estudiantes de sexo femenino y en la UdelaR representan el 56,1% de los ingresos para el año 2007. Esto señala que la distribución del sexo en postgrado es inversa a la distribución sexual en el grado para la esfera privada, y bastante distinta a nivel público. Recordemos que de la

UdelaR egresaron, en 2004, casi un 67% de mujeres; pero ese guarismo desciende a 56% cuando nos referimos al nivel de postgrado. Posiblemente esto se deba al sesgo de género -desfavorable a las mujeres- que caracteriza al proceso de selección de candidatos para Maestrías y Doctorados en la UdelaR. Comparativamente, las privadas reciben más mujeres a este nivel, lo que sugiere que las mujeres, - siempre hablando en términos relativos - deben pagar para obtener títulos de posgrado más frecuentemente que los hombres.

Ingresos a los programas de postgrado según sexo y Universidad para el año 2007

	TOTAL	SEXO	
		Masculino	Femenino
UdelaR	1.162	510	652
Universidades e Institutos Universitarios Privados	632	209	423

Fuente: Anuario estadístico de educación 2007. Ministerio de Educación y Cultura. Uruguay.

El que las mujeres tienen mejor desempeño en la educación, es visible también a nivel de posgrados. Aunque no se trata de cifras comparables, debido a que se refieren ambas al mismo año, vale la pena mostrar que, siempre según datos del año 2007, las mujeres son el 61,1% de los egresados en la universidad pública y casi el 80% (79,7 para ser exactos) de los posgraduados de las universidades e institutos universitarios privados. Esto muestra que los sesgos sexistas en la selección de candidatos para los programas de maestría y doctorado de la UdelaR, actúa en el sentido de perjudicar la eficacia de los programas. Más mujeres en dichos programas contribuiría a elevar la tasa de egresos de los mismos. Las instituciones privadas, que sólo tienen en cuenta la capacidad de pago de sus candidatos, y aceptan por lo tanto a todas las personas que se inscriben, sean hombres o mujeres, se ven favorecidas por el mejor desempeño de estas últimas.

Egresos de los programas de postgrado según sexo y Universidad para el año 2007

	TOTAL	SEXO	
		Masculino	Femenino
UdelaR	589	229	360
	100%	38,9%	61,1%
Universidades e Institutos Universitarios Privados	182	37	145
	100%	20,3%	79,7%

Fuente: Anuario estadístico de educación 2007. Ministerio de Educación y Cultura. Uruguay.

Tendencias y procesos recientes

Hacia un sistema universitario

El entramado de Universidades e Institutos Universitarios -públicos y privados- están lejos aún de conformar un sistema. La idea de un Sistema Nacional de Educación Superior que sea *“articulador de las diferentes ramas de la enseñanza... generador de proyectos conjuntos en formación docente, carreras conjuntas y elaboración de planes de estudio* (Pebé & Collazo, 2004:11) está todavía pendiente de realización.

Sobre todo en el ámbito público, y pese a las reiteradas declaraciones de voluntad de la Universidad de la República en el sentido de reafirmar la necesidad de crear un sistema de instituciones públicas autónomas y cogobernadas en todo el territorio del país, interconectadas entre sí, el proceso aún no gana el ritmo que sería adecuado para su concreción a un corto plazo. Tampoco con la ANEP - la Administración Nacional de Educación Pública - que tiene a su cargo toda la educación no universitaria del país, y la formación docente, ha sido posible encontrar vínculos y modos de relacionamiento ricos y flexibles que permitan el aprovechamiento de las fortalezas de las dos instituciones para mejorar el nivel educativo de la población del país. Recientemente, en los últimos años, se han puesto en marcha programas tecnológicos terciarios en los cuales participa la Universidad de la República y el Consejo de Educación Técnico Profesional dependiente de ANEP, dirigidos a la formación de cuadros técnicos intermedios; sin embargo, esta es, por ahora, la única experiencia exitosa a mencionar de colaboración entre las dos instituciones. La formación docente -donde sería imprescindible la colaboración de la UdelaR- está todavía fuera del ámbito universitario y aún peor, fuertemente desconectada de él. En todo caso, rigen de hecho múltiples formas de cierre que favorecen el encapsulamiento de las distintas universidades e instituciones y que impiden la formación de ámbitos de intercambio, el aprovechamiento de sinergias y la colaboración. A todos estos fenómenos no están ajenos los distintos intereses generados dentro de cada una de las instituciones, en particular las públicas, desde su posición monopólica a partir de una cierta división del trabajo entre la Universidad y la ANEP para la distribución de credenciales educativas.

Ahora bien, la ausencia de un sistema Universitario no parece deberse a dificultades provenientes de la coexistencia de *“universidades públicas y privadas, nacionales y estatales o municipales, laicas y confesionales, de masas y de elites, de investigación y de pura formación profesional, de alcances disciplinarios extendidos o acotados, de financiamiento público y financiamiento particular, sin fines de lucro y comerciales, de gestión política colegiada y de gerenciamiento empresarial”* (Landinelli, 2008:7).

La multiplicidad -que como vimos es en el caso uruguayo bastante acotada- es parte de la experiencia educativa del presente. El problema de la interconexión entre distintas instituciones y la estructuración de mecanismos que permitan el tránsito fluido a través de ellas, el reconocimiento mutuo y muchos otros aspectos que hacen a la constitución de un sistema de educación superior, tiene relación con las múltiples formas en las que juegan los intereses de cada una en la disputa de un espacio educativo que es percibido por algunos -erróneamente- como limitado y escaso.

La acreditación

Actualmente se encuentra en debate un Proyecto de Ley para la creación de una Agencia Nacional de Acreditación que sea responsable de evaluación y acreditación de carreras universitarias. Landinelli (2007:1) justifica la necesidad de este tipo de políticas de acreditación, que se vienen aplicando en múltiples países de la región por *“la necesidad de establecer procedimientos de regulación y contralor sobre una oferta educativa afectada por el crecimiento exponencial de la matrícula, por la heterogénea expansión del número de instituciones y por la necesidad de refrendar públicamente la credibilidad de las titulaciones que las universidades otorgan a sus graduados”*. Estas agencias tienen un importante papel no sólo a nivel de los países individualmente considerados, sino para la conformación de un Sistema Nacional, Regional e Internacional de acreditación que permita la compatibilidad de la titulación para la movilidad académica.

Como queda dicho, en términos internacionales, Uruguay se halla rezagado en materia de implementación de un sistema de acreditación. Considerando Latinoamérica y el Caribe, *“con la excepción de los países francófonos del Caribe y Uruguay, se han instalado agencias nacionales de evaluación y acreditación de las instituciones y de sus carreras de grado o de posgrado”* (Landinelli, 2008:23). Esto se debe a varias razones, entre las cuales se cuenta la renuencia de varias instituciones a ser evaluadas con criterios que no sienten como propios o como apropiados a sus objetivos educativos, a resignar sus capacidades de decisión, o a aceptar sin más la equivalencia de ciertas titulaciones.

La Internacionalización

Al hacer referencia a un sistema de acreditación regional o adaptado internacionalmente, no se puede dejar de mencionar la internacionalización de la educación. Siguiendo a Landinelli, la internacionalización *“trata de promover con urgencia la hechura de una nueva generación de políticas sectoriales que otorguen centralidad a*

nuevos formatos diferenciados de colaboración internacional paritaria, proactivos y solidarios, sustentados en la confianza, la reciprocidad y el beneficio mutuo” (Landinelli, 2009:11). En esto, la acreditación cumple un rol fundamental al permitir “la comparabilidad y la compatibilidad que en el ambiente internacional son elementos clave para estimular el perfeccionamiento de las prácticas institucionales y el dinamismo innovador de las comunidades científicas, en la perspectiva de aportar a la formulación e implementación de respuestas eficientes a los desafíos de alcanzar el desarrollo compartido y sustentable” (Landinelli, 2009:10).

Las Universidades uruguayas han implementado políticas en este sentido. Uno de estos casos lo conforma la Universidad de la República como miembro del Grupo Montevideo. Creado en 1991, inicialmente *“compuesto por ocho universidades que comprendían a cuatro países, en la actualidad esta red contiene a veintidós instituciones de enseñanza superior que involucran a seis países de la región, pues a los fundacionales se sumaron una universidad de Chile y otra de Bolivia. Esto significa que la asociación involucra en la actualidad a más de un millón de estudiantes de grado y posgrado y aproximadamente 90.000 docentes-investigadores”* (Campodónico, 2009:33). Esta asociación de Universidades es un intento para estimular la movilidad académica y estudiantil, así como establecer actividades de política universitaria en el futuro.

Las universidades privadas también se orientan a la internacionalización como forma de tender redes de intercambio de conocimiento, tanto material como humano. Las dos principales universidades comprometidas en este proceso son la Universidad ORT y la Universidad Católica. La primera es miembro de la *“Asociación Internacional de Universidades (IAU) y la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL), y mantiene acuerdos de cooperación académica con más de 50 universidades en América Latina, Norteamérica, Europa e Israel”* (Oddone & Perera, 2004:10). En referencia a la UCU, esta *“cuenta con una serie de convenios con universidades de América Latina, Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Estados Unidos, Francia, Inglaterra e Italia”* (Oddone & Perera, 2004:9).

La Reforma Universitaria

En 2007, poco antes de cumplirse los cincuenta años de aprobada la Ley Orgánica de 1958, que rige la Universidad de la República, la principal universidad ha comenzado el proceso de repensarse de cara a la elaboración de un nuevo proyecto de Ley Orgánica. Dando inicio al proceso, bajo el rectorado del Prof. Rodrigo Arocena, se aprobaron un conjunto de resoluciones en una sesión extraordinaria del 31 de marzo del 2007.

Según un documento reciente de la UdelaR que recoge aquellas resoluciones, “la nueva Reforma Universitaria incluye tres aspectos interconectados: (i) un conjunto de cambios orientados a revitalizar aquel ideal (de 1958) en las condiciones sociales del siglo XXI, con especial atención a la nueva centralidad del conocimiento; (ii) la contribución universitaria a la transformación educativa vertebrada por la generalización de la enseñanza avanzada y permanente, y (iii) las modificaciones legales asociadas” (2007:7-8).

El documento aprobado ese mismo día, llamado “Hacia la generalización y diversificación de la enseñanza terciaria pública”, se fijan los criterios orientadores de este proceso, a saber:

Como meta fundamental, se expresa que “La transformación del conjunto de la educación uruguaya debe estar orientada por el propósito de avanzar hacia la generalización de la enseñanza avanzada, de calidad y conectada con el trabajo a lo largo de toda la vida activa. (...) Para la Universidad, colaborar a ello supone grandes transformaciones, “hacia adentro” y “hacia fuera”. La Reforma de Córdoba gestó el ideal latinoamericano de Universidad que conjuga enseñanza, investigación y extensión desde la autonomía, el cogobierno y el compromiso social. La Segunda Reforma Universitaria debe reafirmar ese ideal a través de un conjunto de cambios que apunten hacia la meta fundamental” (2007: 13-14).

Como fines de la educación, establece que: “La educación de los jóvenes y de los adultos debe colaborar, en la perspectiva de la enseñanza activa, a expandir las capacidades y libertades de todos para: (i) aprender a seguir aprendiendo siempre; (ii) ejercer la ciudadanía de manera constructiva y solidaria; (iii) desempeñarse creativamente en el mundo del trabajo; (iv) colaborar a la manera de la calidad de vida individual y colectiva” (2007:14).

La Reforma Universitaria, se piensa además, en el contexto más general de la educación terciaria uruguaya, de modo que la propia Universidad propone como necesaria la construcción de un “Sistema Nacional de Educación Pública que incluya una Red de Enseñanza Terciaria con alcance nacional, conformada por Instituciones autónomas, democráticamente cogobernadas en un clima de libertad, gratuitas y de ingreso libre, de real calidad y coordinadas entre sí”. Este sistema debería ser flexible, de modo de asegurar la movilidad horizontal y vertical a estudiantes y docentes. Conjuntamente con esto, se propone la mejora y expansión de la Universidad a todo el territorio nacional, con las tres funciones de enseñanza, investigación y extensión, a fin de minimizar la inequidad territorial de la que hablábamos anteriormente. Pero una condición para que la equidad territorial pueda efectivizarse en los hechos, es la creación de nuevas instituciones de educación terciaria superior, públicas y gratuitas, a fin

de generar sinergias y complementariedades con la nueva y más variada presencia de la Universidad en el Interior.

A partir de los objetivos anteriores, la UdelaR se propuso iniciar un Plan de Trabajo para avanzar hacia la Reforma, incluyendo la constitución de un marco institucional representativo, que promueva el debate, lo respalde y sintetice, y la conformación de un equipo académico de apoyo a la Reforma Universitaria, cuya labor incluya la sistematización de información, la revisión documental y el análisis de la experiencia internacional.

A modo de conclusión

Como quedó visto, el sistema universitario uruguayo, concebido como una pluralidad de instituciones terciarias conectadas entre sí, es de reciente conformación y aún endeble. La privatización que caracterizó al sistema desde los años noventa, no se parece, ni en ritmo ni en cantidad, al que ha afectado a otros países de la región, que se enfrentan hoy a una enormísima diversidad y heterogeneidad de instituciones, muchas de las cuales sólo con dificultad podrían calificarse de instituciones de educación superior. En suma, estamos ante un conjunto de instituciones pequeño, que está sometido a un proceso de crecimiento lento pero sostenido.

Por otro lado, en el ámbito público, hay dos procesos de Reforma en marcha: el que surge de la recientemente aprobada Ley General de Educación, que afecta sobre todo -pero no sólo- al sistema de la Administración de la Educación Pública, y el proceso de Reforma Universitario que acabamos de comentar, que está en marcha y que afecta, ni más ni menos, a la mayor Universidad del país, la única universidad pública, la más antigua. En el contexto internacional más general, en el cual el conocimiento abstracto y sus aplicaciones técnicas y prácticas ocupa un lugar cada vez más central, no caben dudas de que la expansión del sistema universitario y de la educación terciaria a la mayoría de la población, constituye una de las claves del desarrollo - tal vez la única - para los países pequeños de la periferia. Está en las manos de nuestros estados, establecer compromisos financieros estables, suficientes y de largo plazo, para asegurar el éxito de nuestras universidades en la búsqueda de aquellos objetivos.

Referencias bibliográficas

Anuario estadístico de educación (2007). Área de Investigación y Estadística de la Dirección de Educación. Ministerio de Educación y Cultura. Uruguay

Bralich, J (1993) *Historia de la Universidad*. Editorial Signos y Depto. de Publicaciones CEUP. Uruguay

Cabella, W & Pellegrino, A (2007). Elementos de diagnóstico de la emigración internacional reciente en Uruguay a partir de resultados de investigación. En: *Importante pero urgente políticas de población en Uruguay*. Editores: Juan José Calvo y Pablo Mieres. Rumbos. UNFPA. Uruguay.

Campodónico, R (2009) La AUGM y su contribución a la integración regional. En *Educación Superior y Sociedad*. Experiencias de convergencia académica en los países del MERCOSUR Nueva época. Año 14. Núm.1

Landinelli, J (2009) La internacionalización como recurso estratégico para la transformación de la educación superior. En *Educación Superior y Sociedad*. Experiencias de convergencia académica en los países del MERCOSUR Nueva época. Año 14. Núm.1

Landinelli, J (2008) Transformaciones institucionales de la educación superior en América Latina y el Caribe. Seminario: Las Ciencias Sociales en la Reforma Universitaria. Asociación de Docentes de la Facultad de Ciencias Sociales (ADUR-FCS). Uruguay.

Landinelli, J (2007) Notas sobre el mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el Mercosur. Seminario ALCUE: Mecanismos de Garantía de la Calidad y Códigos de Buenas Prácticas: Hacia un Reconocimiento Interregional.

Landoni, P & Romero, C (2006) Aseguramiento de la Calidad y Desarrollo de la Educación Superior Privada: Comparaciones entre las Experiencias de Argentina, Chile y Uruguay. *Calidad en la Educación* Núm.25

Lémez, R (2002) *La acreditación en el Uruguay*. PRIIE. UCU. Uruguay.

Ley Orgánica de la Universidad de la República de 1958.

Luhmann, N (1991) *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana / Universidad de Guadalajara. México.

Macadar, D (2008) Estimación de la demanda potencial de educación universitaria en Uruguay, 2025. UdelaR. Uruguay.

Marrero, A; Mallada, N., y Barros, G. (2009) “Lo que dicen los números: la distribución de estudiantes hombres y mujeres en la matrícula y el egreso en la Universidad de la República” en Marrero, A. y Mallada, N, *El asalto femenino a la Universidad*, UdelaR-CSIC-FCS, de próxima aparición.

Oddone, G & Perera, M (2004) *Educación Superior en Uruguay: Descripción y Financiamiento*. UdelaR. Uruguay.

Pebé P & Collazo M (2004) Sistema Nacional de Educación Superior de la República Oriental del Uruguay. Proyecto Tuning - América Latina 2004 - 2005. Universidad de la República. Uruguay

Reforma Universitaria y largo plazo. Informe de Avance. Mayo de 2008.

Rendición de Cuentas 2007. Memoria anual 2008 de la UdelaR.

UdelaR: Hacia la reforma universitaria No. 1. Resoluciones del Consejo Directivo Central de la Universidad de la República. Tradinco, Montevideo, 2007.

UdelaR: Hacia la reforma universitaria No. 2. Sobre la ley de educación y el plan estratégico nacional en ciencia, tecnología e innovación. Tradinco, Montevideo, 2008.

Vigorito, A & Pellegrino, A (2005) La emigración uruguaya durante la crisis del 2002. Instituto de Economía. Serie de documentos DT 03/05. Universidad de la República.

Sitios Web:

Universidad de la República: www.universidad.edu.uy

Universidad Católica del Uruguay: www.ucu.edu.uy

Universidad de Montevideo: www.um.edu.uy

Universidad de la Empresa: www.ude.edu.uy

Ministerio de Educación y Cultura: www.mec.gub.uy

La reingeniería de las Universidades Chilenas

Los procesos de regulación y autorregulación de la Educación Superior en Chile.

Pia Labarrera, Paula Rodriguez & Juan Miguel Valenzuela

Hablar de un proceso de regulación y autorregulación, es una de las mejores formas de representar toda la serie de ajustes que viven hoy las instituciones de educación superior chilenas. Luego de un largo período de crecimiento sostenido y sin mayor regulación, evidenciado a partir de los años 80, la educación superior en Chile enfrenta hoy, toda una serie de desafíos internos y externos que le obligan a redefinir su quehacer actual.

Los cambios que se han producido en las últimas décadas, han hecho imprescindible una reingeniería de la educación terciaria, con la finalidad de dar coherencia y articulación a un sistema que requiere una mayor homogeneidad en términos de calidad en su oferta académica, sin perder de vista la necesaria diversificación requerida por nuestra sociedad.

Dentro de este contexto, son las universidades las que enfrentan los cambios más sustanciales, razón por la cual hemos querido centrarnos fundamentalmente en este tipo de instituciones, caracterizando en un primer momento su posición dentro del sistema de educación superior nacional, para luego profundizar sobre el estado actual de su estructura. Sin embargo, cabe destacar que ésta no es una tarea fácil.

Para poder entender la situación actual en la que se encuentra nuestro sistema de educación superior, debemos hacer un esfuerzo para comprender su complejidad y la heterogeneidad / diversificación que ha alcanzado. Junto con lo anterior, es necesario analizar los hitos históricos que han llevado a las universidades al estado actual en la cual se encuentran, identificando, entre otros aspectos, la concentración de alumnos en algunos puntos críticos dentro del sistema.

Finalmente es importante hacer mención a algunos de los diferentes factores que entran en juego en estos procesos de regulación y autorregulación. Desde este punto de

vista, nos parece necesario hacer mención a los sistemas de Acreditación, como forma de asegurar la calidad de la formación entregada por las instituciones; los sistemas de financiamiento, como forma de incentivos para la mejora y finalmente la regulación de la oferta académica en relación a las necesidades actuales del mercado, elementos que ha su vez se interrelacionan entre sí, estableciéndose de esta manera un complejo escenario, que no es ajeno a la realidad que viven hoy en día las instituciones de educación superior en diferentes partes del mundo.

Tal como lo señala Brunner (2007):

El espacio de la universidades chilenas se mueve entre tres corrientes de regulación, por una parte el Estado con sus políticas, específicamente las políticas de acreditación, que establecen una regulación de la instituciones, a partir de mostrar su calidad. Los sistemas de mercado que generan a partir de la competencia una autorregulación de las acciones previstas por los centros de educación superior y finalmente los aspectos profesionales.

El escenario de la Educación Superior en Chile

En la actualidad las instituciones de educación superior chilenas, en particular las universidades, viven un agitado proceso de ajuste, a fin de enfrentar los desafíos que la sociedad chilena, el mercado, las tendencias internacionales y el contexto de la educación superior iberoamericana les impone. Este proceso ha sido más reactivo que proactivo y se caracteriza por la necesaria regulación y autorregulación de las diferentes instituciones, acordes con la permanente búsqueda de una concordancia entre la misión de los centros de educación, el desarrollo del país y las nuevas condiciones del mercado.

El crecimiento alcanzado en las últimas décadas por las instituciones de educación superior, (fundamentalmente privadas), la desordenada oferta académica entregada, la incorporación de universidades de consorcios extranjeros y la competitividad permanente por captar la matrícula de nuevos estudiantes, entre otros factores, hacen necesario el establecimiento de mecanismos de regulación, que aseguren la efectividad y calidad de lo realizado hasta ahora, en pro de un sistema acorde a sus funciones y la misma subsistencia de las instituciones.

Este proceso se caracteriza principalmente hoy en día, por una desaceleración en el crecimiento de algunas de las instituciones, nacidas al amparo de los mecanismos de modernización propuesto por el Estado hace casi ya tres décadas. Esta desaceleración se ha visualizado a partir de la disminución del número de instituciones formadoras, el

cierre de carreras y una alta competitividad del sistema privado, que poseen una oferta académica que es superior a la demanda real de alumnos que pueden acceder al sistema. Por otra parte un pequeño grupo de instituciones empieza a concentrar la matrícula de los nuevos alumnos, que ha mantenido un incremento sostenido en las últimas décadas.

Junto con lo anterior, se evidencia una pirámide invertida en la formación, que genera más profesionales de nivel universitarios, que profesionales de nivel superior o técnicos, evidenciándose una distribución heterogénea de la población estudiantil, dentro de las diferentes alternativas que ofrece el sistema.

Para poder entender el momento que viven las universidades chilenas, es necesario descifrar la estructura de las instituciones de educación superior, tarea no exenta de complicaciones, debido a las intersecciones que se producen al tratar clasificar los diferentes tipos de entidades que coexisten hoy en el país.

Para dar inicio a los esbozos de su comprensión debemos señalar que, el sistema de educación superior chileno, posee características tan disímiles entre sus componentes, que difícilmente podemos llegar a conceptualizarlo como un sistema.

El Estado de Chile, reconoce oficialmente cuatro tipos de instituciones de enseñanza superior¹, cada una de ellas desarrolla sus acciones, dentro de los márgenes establecidos por la ley y en concordancia con su propia misión institucional:

- Universidades
- Institutos Profesionales
- Centros de Formación Técnica.
- Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos; Academias de Guerra y Politécnicas Escuelas de Armas y Especialidades de las Fuerzas Armadas; Escuela Técnica Aeronáutica de la Dirección General de Aeronáutica Civil; Academia de Ciencias Policiales de Carabineros de Chile; Escuelas Matrices de Oficiales de las Fuerzas Armadas; Escuela de Carabineros y Escuela de Suboficiales de Carabineros de Chile, y Escuela de Investigaciones Policiales e Instituto Superior de la Policía de Investigaciones de Chile.

Es importante señalar que los Establecimientos de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y de Orden, indicados en el último punto, cuentan con una orgánica particular que les otorga una autonomía de funcionamiento, relacionándose con el Estado por medio del Ministerio de Defensa, distinguiéndose significativamente del resto de las instituciones reconocidas ante la ley.

1-Artículo 29, Ley 18.962 de 1990. Ley orgánica Constitucional de Enseñanza. Ministerio de Educación de Chile.

De esta forma se distinguen otros tres tipos de Instituciones de Educación Superior, que dependen del Ministerio de Educación, las que representan a su vez diferentes niveles de formación postsecundarias.

□ Los Centros de Formación Técnica (CFT), que sólo están autorizados para otorgar títulos técnicos de nivel superior, en diversas áreas de conocimiento.

□ Los Institutos Profesionales (IP), que otorgan títulos profesionales que no requieren el grado académico de licenciado², junto con los títulos técnicos de nivel superior, en las mismas áreas en que entregan los centros de formación técnica.

□ Finalmente las Universidades, las cuales se encuentran facultadas para otorgar títulos profesionales y toda clase de grados académicos. Incluyendo también dentro de su oferta aquellas carreras profesionales y técnicas.

La distribución numérica de estas instituciones para el año 2007 se da de la siguiente manera:

Tipo de institución	Nº de Instituciones
Universidades	61
Institutos profesionales	44
Centro de Formación Técnica	100
Fuerzas armadas y de orden	7

Fuente: MINEDUC, División Educación Superior, Compendio Estadístico 2007

Los valores observados corresponden al total de las universidades, sin diferenciar aquellas que cuentan con financiamiento directo del Estado (Universidades tradiciones, también denominadas Universidades del Consejo de Rectores) y aquellas privadas creadas con posterioridad al año 1981.

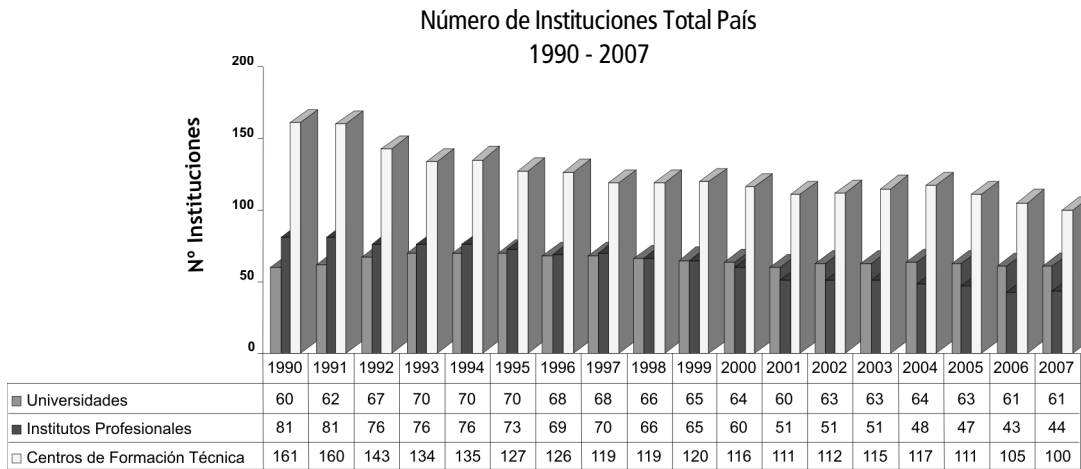
Por otra parte es importante señalar que, desde el año 1993 no existen en el país Institutos Profesionales estatales, que de la misma forma que los Centros de Formación Técnica, son exclusivamente de carácter privado.

Dentro de esta clasificación, son las tres primeras instituciones, las que han evidenciado las mayores transformaciones y ajustes en estos últimos años, principalmente por

2-La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, establece 18 títulos profesionales que requieren haber obtenido el grado de licenciado, estableciéndose de este modo carreras exclusivamente universitarias: Título de Abogado; Título de Arquitecto; Título de Bioquímico; Título de Cirujano Dentista; Título de Ingeniero Agrónomo; Título de Ingeniero Civil; Título de Ingeniero Comercial; Título de Ingeniero Forestal; Título de Médico Cirujano; Título de Médico Veterinario; Título de Psicólogo; Título de Químico Farmacéutico; Título de Profesor de Educación Básica; Título de Profesor de Educación; Título de Profesor de Educación Diferencial; Título de Educador de Párvulos; Título de Periodista; Título de Trabajador Social o Asistente Social.

la creación de instituciones privadas, que han venido a cubrir las necesidades de formación, cada vez más extendidas dentro de los diferentes segmentos de la población, frente a las cuales, los centros de estudio tradicionales no contaban con los recursos y herramientas necesarios para su satisfacción.

La evolución de estas instituciones a lo largo de los últimos años, evidencia un proceso de crecimiento disarmónico. Si observamos por ejemplo el número de instituciones existentes entre los años 1990 y 2007 podemos establecer que; Mientras la cantidad de Universidades se ha mantenido relativamente estable, el número de Institutos Profesionales y de Centros de Formación Técnica ha decrecido significativamente. En términos generales, la tendencia observada en los últimos años, da cuenta de que contamos en la actualidad con menos instituciones que hace una década.



En relación al número de universidades, podemos apreciar que después de un máximo de 70 universidades presentes entre 1993 y 1995, se aprecia una disminución paulatina llegando a 61 instituciones reconocidas oficialmente, cifra similar a la encontrada en 1990, lo que nos indica que después de un explosivo crecimiento iniciado en los años 80, cuando el país contaba sólo con 8 universidades (2 estatales y 6 privadas), la cantidad de universidades que hoy se encuentran funcionando se ha mantenido relativamente estable en los últimos 10 años. La disminución en el número de Universidades se debe a diferentes factores, entre ellos, el cierre de las instituciones por los problemas financieros generados, por una oferta mayor que la demanda real de estudiantes, lo que produce que muchas instituciones privadas no sean capaces de llenar sus cupos. La competencia generada por la regulación de libre mercado ha provocado que las peque-

ñas instituciones, al no poder financiarse, sean absorbidas por instituciones mayores, que ven en ello una forma de crecimiento y desarrollo.

Por otra parte, los Institutos Profesionales muestran un descenso sistemático a partir del año 1992, desapareciendo aproximadamente el 50% de las instituciones existentes en el país. Lo mismo ha sucedido con los Centros de Formación Técnica que han pasado en menos de dos décadas de 161 a 100 instituciones.

El menor número de centros de educación superior, no supone una disminución en el número de alumnos, por el contrario, el sistema muestra un aumento sostenido de la matrícula, la cual ha pasado de 249.482 a 753.543 inscritos, entre 1990 y el 2007.

Este aumento en el número de alumnos que accede a los sistemas de educación superior, no ha sido sin embargo un fenómeno que presente las mismas características en todas las instituciones, puesto que los Institutos Profesionales y los Centros de Formación Técnica, a pesar de que en términos porcentuales presentan un aumento de matrícula mayor que las universidades, no han podido acortar la brecha existen. De esta forma siguen siendo las universidades las que concentran la mayor parte de la formación terciaria del país.

La distribución de matrícula en relación a los tipos de instituciones entre los años 1997 y 2007, nos permite visualizar las características de este incremento. Colocando a las universidades muy sobre los Institutos Profesionales o los Centros de Formación Técnica.

Matrícula últimos 10 años

Matrícula	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Universidades	269.595	287.670	299.395	319.089	339.200	369.333	403.370	416.761	468.497	478.075	509.523
Institutos Profesionales**	56.972	64.593	74.456	79.904	86.392	91.153	101.674	104.844	114.680	113.134	156.912
Centros de Formación Técnica	54.036	54.290	50.821	53.184	57.082	61.123	62.070	62.	63.104	69.933	87.108
Total	380.603	406.553	424.672	452.177	482.674	521.609	567.114	583.959	646.281	661.142	753.543

Fuente: MINEDUC, División Educación Superior, Compendio Estadístico 2007

Esto puede deberse a los diferentes grados de participación en la oferta académica. Si realizamos una comparación entre las Universidades y los Institutos Profesionales, podemos decir que en los últimos años, la oferta académica de las universidades corresponde al 65% de las carreras ofrecidas y que la de los institutos profesionales, sólo alcanza un 35%.

Esta situación evidencia, como los alumnos de educación terciaria, se han concentrado en aquellas instituciones que han logrado “capturar” dentro de su contexto, una

mayor cantidad de alumnos. En otras palabras, podemos ver como los alumnos que acceden al sistema se han multiplicado significativamente en estos años, a la vez que las instituciones han disminuido en número, concentrando una mayor cantidad de estudiantes. La apreciación general, que hoy en día se percibe, es que un grupo reducido de instituciones se ha crecido significativamente abriendo nuevas carreras o expandiéndose geográficamente, ampliando de esa forma la oferta y dando respuesta a las demandas del sistema.

La distribución actual del número de entidades de educación superior, por otra parte, no es proporcional al número de alumnos matriculados en cada una de ellas, de esta manera podemos observar que el mayor porcentaje de alumnos, se encuentran repartidos entre las 61 universidades existentes en el país, marcando una clara preferencia sobre el tipo de educación elegida por los jóvenes y sus familias.

Matricula total de Educación Superior año 2007

Tipo Institución	Matricula
Universidades	509.523
Institutos Profesionales	156.912
Centros de Formación Técnica	87.108
Total	753.543

Fuente: MINEDUC, División Educación Superior, Compendio Estadístico 2007

Si bien es cierto que, al observar las relaciones entre el número de instituciones existentes, es posible esperar una cantidad mayor de egresados de los Centros de Formación Técnica, el sistema de formación postsecundario chileno, presenta una distribución piramidal invertida, con una gran cantidad de alumnos universitarios (aproximadamente el 67%), un 21% de alumnos pertenecientes a Institutos Profesionales y sólo un 12% en Centros de Formación Técnica. Esta anormal distribución de la formación superior chilena, ha llevado a la existencia de un gran número de profesionales de nivel universitario que no siempre pueden ser absorbidos laboralmente por el mercado, lo que ha provocado una cantidad importante de profesionales que se encuentran sobrecalificados para sus puestos de trabajo. La mayor concentración de formación superior en las universidades, en desmedro de otras instituciones, ha generado un desequilibrio en la fuerza laborar de sus egresados, los que provoca que muchos profesionales universitarios deben acceder a puestos de trabajo de nivel técnico.

Este es unos de los resultados evidentes de la escasa regulación de las entidades de educación superior, generado desde el momento mismo en que se abre la posibilidad de diversificación, esperando que la regulación del mercado y no del Estado, ejerciera su

control sobre el accionar de las nuevas instituciones. Este fenómeno puede ser también analizado como parte de los efectos no esperados de una política de educación que limitaba la acción del Estado sobre los procesos de formación en educación superior.

A pesar de lo anterior, la tendencia en la oferta de formación y la preferencia de los jóvenes a estudiar en las universidades se mantiene. Por otro lado, los sistemas de financiamiento y apoyo estatal a estudiantes de menores recursos, se encuentran concentrados en las carreras universitarias, lo que fomenta la elección de los alumnos con menores ingresos. Tal como lo señala el informe CINDA (2007) una “situación que tenderá a mantenerse de no mediar un cambio en la política de financiamiento que otorgue mayor acceso a los estudiantes de los institutos profesionales y centros de formación técnica al crédito estudiantil”.

Esta saturación de egresados universitarios, ha sido más evidentes en algunas carreras altamente valoradas socialmente y fundamentalmente a nivel del área de servicio, como se puede observar a continuación.

Titulados totales, agrupados por área del conocimiento:

Área de Conocimiento	Titulados Hombres	Titulados Mujeres	Titulados Total
Agropecuaria	1.264	1.159	2.423
Arte y Arquitectura	2.476	2.129	4.605
Ciencias Básicas	998	1.190	2.188
Ciencias Sociales	4.682	5.698	10.380
Derecho	1.683	2.311	3.994
Humanidades	683	574	1.257
Educación	8.209	6.536	14.745
Tecnología	10.764	6.820	17.584
Salud	4.033	6.228	10.261
Administración y comercio	9.171	0.877	20.048
Total	43.963	43.522	87.485

Fuente: MINEDUC, División Educación Superior, Censo Estadístico 2006

La distribución de titulación en carreras tradicionales para el año académico 2006, muestra de esta forma que el 83% de los títulos entregados ese año por las universidades, se encuentran agrupados en las áreas de ciencias sociales, educación, tecnología, administración y comercio.

El necesario ajuste entre las necesidades del mercado laboral y la oferta académica entregada por las diferentes universidades, es uno de los elementos que hace necesario repensar el sistema de formación existente, demandando por parte del Estado un rol más preponderante en la regulación de la oferta de carreras ofrecidas por los centros de educación superior y requiere por parte de estos últimos, una necesaria vinculación

con el medio, como parte fundamental de su quehacer, dando respuesta de esta forma a las necesidades reales del país.

Desde otro punto de vista, podemos ver que la distribución interna de los alumnos matriculados dentro de las instituciones de educación superior tampoco es homogénea. Tal como lo señala Brunner (2008), esto conlleva a dinámicas diversas en cada uno de estos sectores.

La distribución de la matrícula en los tres principales mercados de enseñanza universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica - presente diversos grados de concentración. En el caso de las universidades, las cinco mayores de ellas según el número de estudiantes matriculados, sólo reúnen un 24,7% de la matrícula. En cambio, los cinco mayores institutos profesionales y los cinco mayores centros de formación técnica agrupan, respectivamente, un 65,6% y un 60,8% de la matrícula en sus mercados. Esto significa también que las dinámicas competitivas en cada uno de estos mercados son diferentes, al igual que sus efectos sobre el comportamiento y las estrategias de las instituciones, como se verá más adelante³.

Finalmente esta distribución heterogénea de la población estudiantil en nuestro país, también se da en términos de ubicación geográfica de las diferentes sedes, concentrándose en la Región Metropolitana, lo que se puede observar al analizar el número de sedes establecidas en las diferentes regiones.

Sedes de las Instituciones de Educación Superior por regiones

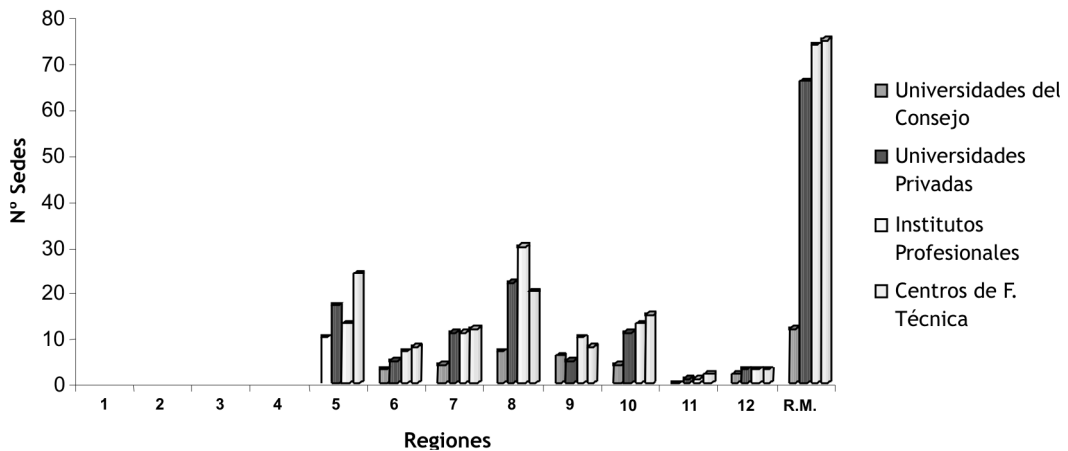
Región	Universidades	Institutos Profesionales	Centros de Formación Técnica	Total sedes
I	11	4	6	21
II	12	8	7	27
III	6	4	5	15
IV	17	9	13	39
V	27	13	24	64
VI	8	7	8	23
VII	15	11	12	28
VIII	29	30	20	79
IX	11	10	8	29
X	15	13	15	43
XI	1	1	2	4
XII	5	3	3	11
RM	78	74	75	227
Total	235	187	198	620

3-Brunner (2008) El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada. En, *Revista Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP*, v. 13, n. 2, p. 451-486, jul. 2008 en línea

El número de sedes de instituciones de educación superior se encuentran concentradas en tres regiones del país, la Región Metropolitana posee el 38% de las sedes de educación superior existentes, por otra parte la VIII región, concentra el 13% y la V región el 10% de las sedes. Esto significa finalmente que, el 61% del total de las sedes, se encuentran concentradas en tres regiones, el resto de las regiones no logran más de un 7% del total. En términos generales la cantidad de sedes regionales es proporcional al número de habitantes en cada una de ellas, sin embargo existe una gran cantidad de alumnos que deben trasladarse a otras regiones para acceder a la educación superior.

Mirando región por región, podemos darnos cuenta de la gran distancia existente entre la Región Metropolitana (capital) y la distribución en las diferentes sedes regionales. Además en esta región se evidencian las mayores discrepancias entre la cantidad de instituciones privadas y las universidades tradicionales (Universidades del Consejo de Rectores).

Número de Sedes por Tipo de Institución y Región



Fuente: Unidad de Registro, Ministerio de Educación 2007

Dentro de cada región la distribución de sedes en relación al tipo de institución, tampoco es proporcional a la cantidad de instituciones existentes, lo que nos lleva a pensar que un número pequeño de Institutos Profesionales, poseen una cantidad de sedes, similares a la de las universidades, con una cantidad significativamente menor de alumnos dentro de sus aulas.

Del análisis realizado hasta ahora, podemos concluir que en la actualidad Chile cuenta con un sistema de educación superior altamente diversificado y heterogéneo,

compuesto por grandes y pequeñas instituciones de formación. Un sistema que por lo demás, se caracterizan por presentar altas concentraciones de matrícula en algunos puntos determinados.

Esta concentración tiene diferentes dimensiones, por una parte la mayor parte de los jóvenes opta por entrar a las universidades (tradicionales o privadas), por otra existe una preferencia por carreras tradicionales, fundamentalmente del área social. Finalmente la oferta de educación superior se encuentra concentrada en la Región Metropolitana, seguida muy distante por la V y VIII región.

El Mapa de las universidades chilenas

Una vez contextualizada la situación de las universidades chilenas, dentro del conjunto de las instituciones de educación superior, debemos abocarnos a comprender como se clasifican los diferentes tipos de universidades.

Del total de universidades existentes hoy, 16 de ellas son reconocidas como universidades estatales, estas instituciones poseen personalidad jurídica de carácter público, son autónomas y poseen patrimonio propio. Su origen se debe a una segmentación de las dos universidades estatales existentes hasta 1981, la Universidad de Chile y la Universidad Técnica del Estado, proceso que formó parte de la modernización de la educación implementado a partir de ese año. Las 14 nuevas universidades creadas, corresponden a las antiguas sedes de la Universidad de Chile y la Universidad Técnica, que toman un carácter regional y autónomo, propio de los procesos de regionalización y descentralización promovidos por las políticas públicas de esos años. Estas universidades regionales son conocidas también como universidades tradicionales derivadas, puesto que son una ramificación de las universidades estatales tradicionales.

El resto de las universidades, son conocidas como universidades privadas, sin embargo, el sistema realiza una diferencia tanto en su denominación como en su relación con el Estado, entre las universidades de carácter privado formadas antes y después de 1981, una denominación propia de Chile y que no tiene comparación con el resto de Latinoamérica.

Las seis universidades de la Iglesia Católica (Pontificia Universidad Católica de Chile, la Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad Católica del Norte, la Universidad Católica del Maule (en Talca), la Universidad Católica de Temuco y la Universidad Católica de la Santísima Concepción (en Concepción) y las tres universidades privadas

creadas antes de 1981 (la Universidad de Concepción, la Universidad Federico Santa María y la Universidad Austral), a pesar de su naturaleza jurídica privada, son consideradas como entidades de vocación o misión pública, aún cuando no son universidades estatales. Tal como señala Bernasconi (2004), son aquellas universidades que se denominan a sí mismas “*Universidades particulares de carácter público*”. Si bien es cierto, en este sentido, la expresión “pública”, no es usada desde un sentido tradicional, jurídico administrativo. Son universidades creadas por particulares y administradas por estos, que sin embargo, en su quehacer y tradición, trascienden los intereses particulares. Esto las coloca dentro del campo de los intereses públicos y desde esa perspectiva son consideradas parte de la tradición académica del país, lo que les ha valido por parte del Estado un trato preferencial, junto con las universidades estatales.

De esta forma las 16 universidades estatales, junto a las 6 universidades de la iglesia católica, y las tres universidades privadas creadas antes de 1981, conforman lo que se denomina “Universidades Tradicionales”, las cuales tienen en términos de financiamiento y selección de alumnos un trato similar por parte del Estado.

Esta nomenclatura permite entender como el Estado se encarga de otorgar financiamiento directo a todas las universidades tradicionales, contando dentro de ellas a universidades públicas y privadas.

En la actualidad, las 25 universidades tradicionales se encuentran organizadas bajo un sistema común denominado Consejo de Rectores, conformado por las altas autoridades de cada una de ellas. El Consejo de Rectores vela de esta forma, por el quehacer de estas universidades, que comparten como ya se ha mencionado, los sistemas de selección de alumnos y de financiamiento directo e indirecto por parte del Estado. Es por esta razón que estas instituciones son conocidas también como las *Universidades del Consejo de Rectores*.

El resto de las universidades creadas con posterioridad a 1981, son denominadas universidades privadas y han sido éstas las encargadas de satisfacer las necesidades de formación de un amplio sector de la población que no tenía acceso a este tipo de educación.

Uno de los elementos importantes a destacar en el desarrollo de la educación superior en Chile, es que en pocos años se pasa de un sistema altamente homogéneo, en el cual unas pocas universidades impartían una formación de similares características, a un rápido crecimiento horizontal (expansión de las sedes universitarias a lo largo del país) y vertical (acceso de educación superior a nuevos sectores sociales), lo que transforma el sistema haciéndolo extremadamente heterogéneo y diversificado.

Génesis del crecimiento y diversificación de la oferta universitaria.

A partir del año 1981, se produce en Chile un proceso de expansión y diversificación de la oferta de educación superior cuyas consecuencias se pueden apreciar hoy en día y que constituyen la génesis de las dificultades que enfrentan hoy las universidades, después de casi 30 años desde su implementación.

En esa fecha sólo existían en el país 8 universidades 2 estatales y 6 públicas, lo que ofrecía una escasa oferta, además de un sistema altamente selectivo en relación a sus postulantes, no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde la selectividad académica de sus alumnos.

Desde el punto de vista de la selectividad académica, es importante señalar que en Chile existe un sistema de evaluación de ingreso a las universidades tradicionales, que determina puntajes asociados tanto al rendimiento alcanzado por pruebas de conocimientos generales y específicos, rendidas al finalizar la educación secundaria, como al rendimiento global de los alumnos durante este período de educación. Este sistema de selectividad permite a los alumnos, postular a la escasa oferta académica ofrecida por las universidades tradicionales. Los puntajes requeridos son variables, dependiendo del prestigio de las casas de estudio o de las carreras.

Antes de la creación de las universidades privadas, aquellos estudiantes que no lograban superar los parámetros de selección, aún cuando estuvieran las condiciones económicas necesarias, no tenían opción de continuar con estudios universitarios. Este sistema de selección universitaria se mantiene vigente aún en estos días, a partir de la Prueba de Selección Universitaria (PSU), que regula el ingreso de los alumnos a las universidades que pertenecen al Consejo de Rectores.

También resulta importante destacar que antes de 1981, el 60% de los estudiantes realizaban sus estudios en universidades estatales y 2 de cada 5 se encontraba matriculado en la Universidad de Chile, que concentraba ampliamente la población estudiantil del país.

Estos elementos definían un sistema que era considerado cerrado y monopólico, que requería de profundas reformas concordantes con el espíritu de modernidad, libertad y justicia imperante, acordes con el desarrollo que se esperaba para Chile. La transformación que sufre entonces el sistema de educación superior, se encuentran enmarcado dentro de una serie de reformas que fueron implementadas con posterioridad a la aprobación de la Constitución de los años 80, que otorgaba un nuevo marco general para el desarrollo de la nación.

Es a partir de esos años y en el contexto de este proceso de modernización, que se inicia en Chile la implementación de un régimen de mercado aplicado a la educación superior, con una serie de modificaciones legislativas y el impulso de políticas neoliberales, adoptadas por el Estado, como una alternativa que permitiera enfrentar los nuevos desafíos propuestos para el país. Junto con esta implementación, se incorpora el concepto de educación superior y educación postsecundaria dejando de habla sólo de universidades.

Chile fue el primer país en el mundo donde se aplicó el modelo neoliberal tal como fuera concebido por Hayek y desarrollado por la escuela de Chicago. Chile fue literalmente el laboratorio - los chilenos fuimos los conejillos de Indias - donde se probó el funcionamiento del sistema neoliberal. (Santos, 2006: 2)

Para poner en práctica estas iniciativas y en respuesta a las necesidades de formación en educación superior de una sociedad en vías de desarrollo, se establece inicialmente un marco institucional con bajas barreras de entrada, para que los proveedores independientes, pudiesen brindar una oferta académica acorde a las demandas existentes y frente a las cuales las universidades estatales estaban limitadas a dar respuesta. Junto con lo anterior, se limitó el radio de acción geográfico de las dos universidades estatales preexistentes, transformando sus sedes en universidades regionales (génesis de las universidades derivadas), las cuales tenían como misión aportar al desarrollo de sus respectivas regiones.

Entre 1980-1981 el gobierno militar dicta una serie de “Decretos con fuerza de ley” que se dieron en llamar Nueva Ley de Universidades. En dicha normativa legal se vienen a concretar cambios que ya se venían operando hace algunos años y que cristalizan definitivamente en estos años adquiriendo una institucionalización vigente en su mayor parte hasta hoy mismo, luego de quince años del retorno de la democracia. (Santos 2006: 2)

Las bajas barreras de entradas establecidas en un primer momento, potencio la rápida generación de instituciones de educación superior que ofrecieron en un primer momento carreras de bajo requerimiento de infraestructura y alta demanda por parte de los alumnos. Se establece de esta forma una alta oferta de carreras de servicios, tendencia que aún se mantiene, en desmedro de las carreras relacionadas con las ciencias puras y las humanidades.

La propuesta, se pensó sobre la base de que el mercado debía operar sin mayores restricciones para regular el comportamiento de las nuevas instituciones, con una escasa exigencias de información, control de calidad y rendiciones de cuenta. Lo que en un primer momento parecía una solución viable, autorregulada por el mercado, terminó con un sistema con grandes diferencias entre las nuevas instituciones creadas y las ya existentes. Estas diferencias sólo vinieron a profundizar, en muchos casos, las desigualdades existentes en el sistema.

Para tener una idea de esto, es necesario saber que bastaba con que un centro contara con solo una carrera exclusivamente universitaria para constituirse como Universidad.

Simultáneamente a esto, se redujo de manera drástica el financiamiento directo a las instituciones estatales y privadas dependientes (Universidades Tradicionales), de manera que estas también entraran al mercado como instituciones - empresas, que deberían competir en el mercado, asegurando de esta forma la continuación de su calidad; se impuso a las instituciones la obligación de cobrar aranceles de matrícula que debían reflejar el costo real de impartir los diferentes programas; junto con ello se favoreció una política de financiamiento de la demanda. En términos de financiamiento, el Estado pretende reducir significativamente su presencia, dejando también a las universidades tradicionales en la necesidad de buscar los recursos necesarios para su manteniendo.

Se crean también nuevos mecanismos de financiamiento indirecto, a partir de aportes concursable, para el desarrollo de proyectos e investigaciones dentro de las universidades.

En síntesis, estos fueron los dos caminos tomados por el Estado para modernizar los sistemas de educación superior. Por una parte otorgar todas las facilidades para que los privados interviniesen en el campo de la educación terciaria y por otra parte un cambio significativo en los sistemas de financiamiento, acotando el rol de Estado y los aportes de éste al sistema. La idea fundamental es que sólo las instituciones tradicionales son las que pueden recibir el aporte directo del Estado, el cual iría disminuyendo paulatinamente, bajo la concepción de que ninguna institución sintiese que su financiamiento se encontrase asegurado, potenciando de esta forma su competitividad dentro del sistema, como deberían hacerlo también las nuevas universidades, que se creaban al amparo de las oportunidades que les brindaba un Estado neoliberal.

Este proceso de ampliación de cobertura a fin de atender a la creciente demanda de estudiantes, (sin que esto signifique un mayor gasto público), ha sido un elemento fundamental para el incremento de la matrícula en educación superior. Por otra parte, es importante destacar que las universidades tradiciones (públicas y privadas) han

tendido al mantenimiento de sus vacantes desde esa fecha y sin una mayor variación en su oferta académica, razón por la cual, la expansión y diversificación en educación superior se encuentra dominada desde ese entonces, por las instituciones privadas.

Sin embargo todo lo anterior, existen problemas sustanciales en la implementación de este modelo de universidad, si bien es cierto el modelo neoloboeral implementado ha tenido grandes avances en términos de acceso, eso no es del todo un modelo libre de dificultades, pues tal como lo señala Santos (2006: 1), el modelo no muestra las complicaciones que significa una oferta de educación que finalmente no logra cubrir las promesas iniciales.

El punto no es fácil de probar pues Chile tiene la fama de ser un país exitoso, en ascenso, un ejemplo en el contexto continental. Debo decir, además, que esta es también una opinión sostenida y difundida en Chile mismo. Por supuesto que esto no es del todo falso, siendo justo es necesario aceptar que en algún sentido este diagnóstico es certero. Siempre existe, sin embargo, el lado oscuro de la luna, el espacio de las promesas incumplidas, de las expectativas frustradas, pero más complicado aún, el lugar de las consecuencias no deseadas ni previstas o tal vez calladas, silenciadas, escondidas.

Desde este punto de vista, parte de la regulación indirecta de las instituciones tradicionales y privadas queda en manos de los mecanismos de financiamiento existentes, que no siempre responde a los intereses de los estudiantes y sus expectativas.

Sistema de Financiamiento.

La Educación es un costo y como tal hay que enfrentarlo por lo cual el estado de Chile ha tratado de minimizar a través de diversas vías y que son instauradas con políticas gubernamentales, las cuales no son acorde a las necesidades verdaderas del financiamiento de la educación superior.

El financiamiento en la educación superior es tan diverso como el tipo de institución que existe, sin embargo este es exclusivamente a través de vías de particulares, porque la educación superior en *Chile no es gratis*.

El "modelo neoliberal" de educación en las universidades públicas en Chile fue implementado cuando la dictadura militar reestructuró el sistema educacional en un sentido socialmente regresivo y elitista.

El Banco Mundial reconoce que en América Latina, el único país que recupera una

importante parte de los costos de enseñanza mediante cargos a los alumnos es Chile. Como se ha hecho mención anteriormente en el año 1981, el gobierno chileno emprendió una serie de amplias reformas estructurales y financieras. Las instituciones públicas y gran número de universidades privadas impusieron el pago de derechos de matrícula. La enseñanza superior no sólo aumentó el número de universidades privadas pagadas, sino que varias instituciones públicas también empezaron a cobrar matrícula. En 1990, el 52,4% de los alumnos matriculados se concentraba en instituciones privadas que no recibían fondos públicos; en ese mismo año, el Estado financiaba el 27% de los costos, frente al 100% durante el período anterior a las reformas de 1980.

La multiplicación de las universidades privadas, si bien contribuyó a atender la creciente demanda de enseñanza superior, facilitó el acceso a un número de alumnos mucho más elevado e introdujo una mayor diversidad, todo ello sin costo para el Estado; supuso también un aumento de los costos de matrícula, un crecimiento incontrolado en la educación superior y por consiguiente un descenso de la calidad de estas instituciones.

Dado este panorama que hoy sustenta la educación superior en Chile, sé establece al gran culpable “La contra-reforma”, iniciada a comienzos de los años 80 que se tradujo en un ataque sistemático contra la mayoría de las universidades tradicionales, y un intento en gran escala por mercantilizar y privatizar progresivamente el conjunto de la educación superior del país. De ese proceso de contra-reforma y reestructuración se deriva la brutal reducción del financiamiento público a la educación superior, que pasa del 2,11% del PGB en 1973, a sólo 1,05% en 1980, a 0,47% en 1987 y a menos de 0,6 en 1996, y las consiguientes políticas de autofinanciamiento y de arancelización impulsadas por el régimen militar. Esta política general de financiamiento, que siguió imperando por los gobiernos de la Concertación, que han mermado las arcas de las universidades tradicionales empobreciendo con ello su quehacer académico, producto de la emigración de docentes destacados al sector privado.

Este nuevo escenario permite crear un sistema de créditos a los estudiantes que conduce a situaciones extremas como la de que durante la permanencia en la universidad (cinco años), el alumno adquiera una deuda que lo compromete por los próximos quince años.

A continuación se presenta un cuadro resumen de las características del sistema Universitario actual.

Características	Universidades Estatales (Pertenece al)	Universidades privadas de carácter público	Universidades privadas (no)
Aporte Fiscal Directo (AFD)	Reciben AFD	Reciben AFD	No reciben AFD
Aporte Fiscal Indirecto (AFI)	Participan del AFI	Participan del AFI	Participan del AFI
Fondos Solidarios de Crédito Universitario (FSCU)	Reciben aportes para FSCU	Reciben aportes para FSCU	No reciben aportes para FSCU
Investigación y Desarrollo	Alta	Alta	Mínima
Control del Estado	A través de: 1.- Contraloría General de la Republica. 2.- Representantes del Presidente de la Republica en Juntas Directivas.	No tienen	No tienen
Leyes del Sector Público	Se les aplican todas, exceptuando los aportes para financiar tales aplicaciones	No les afectan	No les afectan
Tipificación de su personal	Funcionarios públicos	Sector privado	Sector privado
Plazo para endeudamiento por inversiones	Dentro del periodo presidencial	Ilimitado	Ilimitado
Acreditación	Voluntaria par todo el sistema, Salvo carreras de Medicina y Educación		

Fuente: Consorcio Consejo de Rectores 2007

Para poder entender este aporte a continuación se establece una breve descripción de cada uno de los beneficios que reciben los estudiantes del sistema de educación superior en Chile.

Aporte Fiscal Directo (AFD)

El Aporte Fiscal Directo es el más importante instrumento de financiamiento del Estado para las universidades del Consejo de Rectores. Consiste en un subsidio de libre disponibilidad asignado en un 95% conforme criterios históricos y el 5% restante de acuerdo con indicadores de eficiencia anuales.

Aporte Fiscal Indirecto (AFI)

El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) está dirigido a todas las instituciones de educación superior (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica). Es un aporte concursable cuyo criterio de distribución es la matrícula de los alumnos de primer año con los mejores 27.500 puntajes en la Prueba de Selección Universitaria.

¿Qué alternativas de crédito existen para financiar estudios superiores?

Fondo Solidario.

Crédito con garantía estatal.

Crédito CORFO que beneficia a estudiantes superiores en general.

Fondo Solidario

El crédito que las universidades estatales otorgan a los alumnos de las universidades del Consejo de Rectores, que por razones socioeconómicas se ven impedidos de cancelar en forma total o parcial el arancel de la carrera que cursan.

Crédito con garantía estatal

Una garantía de financiamiento, total o parcial, que otorga el Estado a los créditos para financiar estudios superiores otorgados por instituciones financieras, cuando se cumplen ciertos requisitos. Este tipo de crédito también es conocido como “crédito con aval del estado”.

Crédito CORFO

Una línea de financiamiento que la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) abrió en los bancos para otorgar créditos a estudiantes chilenos y extranjeros residentes, que cursen estudios superiores de pre o post grado.

Fondos Solidarios de Crédito Universitario (FSCU)

Un crédito universitario es un beneficio otorgado a estudiantes de las universidades del Consejo de Rectores para financiar el total o parte del arancel anual de una carrera. Este préstamo se denomina Fondo Solidario del Crédito Universitario.

Existen tres tipos crédito universitario y estos dependen de la fecha en que se otorgó el crédito:

Crédito fiscal universitario: se rige por el DFL N° 4 de 1981. Se otorgó entre 1981 y 1986 con un interés de 1% anual. Se reajusta en Unidades Tributarias Mensuales (UTM) y se paga en 10 cuotas anuales si la deuda es menor a 40 UTM, o en 15 cuotas anuales si la deuda es superior a 40 UTM.

Crédito universitario: se rige por la Ley N° 18.591 de 1987. Se otorgó entre 1987 y 1993. Tiene un 1% de interés anual y se reajusta en UTM, con un plazo de pago no superior al número de años en que se obtuvo crédito.

Crédito fiscal reprogramado: en 1991 se promulgó la Ley N° 19.083 que permitió a los deudores de crédito fiscal universitario reprogramar su deuda a 10 años plazo con un límite de pago anual de 5% de los ingresos del deudor, reajuste por UTM y un interés de

1% anual, con la posibilidad de pagar menos, aumentando el saldo deudor, cuando sus ingresos sean muy bajos.

Fondo Solidario del Crédito Universitario: corresponde al actual sistema de crédito, regido por la Ley N° 19.287 de 1994. Se expresa en UTM y tiene un interés del 2% anual. Se debe comenzar a pagar luego de dos años de haber egresado con un máximo del 5% de los ingresos del deudor, aunque puede ser aplazado si sus ingresos son menores a 6 UTM. También pueden modificarse los montos en caso de que el deudor esté casado, bajo determinadas condiciones.

Para iniciar el pago de este crédito debe haber egresado de una carrera. Si el estudiante no ha egresado y no se ha matriculado dentro del plazo de dos años seguidos en alguna carrera de las universidades del Consejo de Rectores, deberá comenzar a pagar el crédito. Quienes estén cursando un postgrado podrán solicitar postergar la obligación de cancelar el crédito hasta una vez finalizados los estudios, siempre que estos no superen los tres años en caso de magíster y cuatro en el caso de doctorado.

El Ministerio de Educación (MINEDUC) ofrece beneficios para financiar parte o el total del arancel de referencia de la carrera, para estudiantes que ingresan a primer año en la educación superior. Estos beneficios consideran los antecedentes socioeconómicos de los postulantes, y el puntaje obtenido en la PSU dentro de estas becas se encuentran:

Beca Bicentenario Esta beca está dirigida a estudiantes de escasos recursos que hayan tenido un buen rendimiento académico y que se matriculen en una carrera regular de alguna de las Universidades del Consejo de Rectores. El beneficio financia totalmente el Arancel de Referencia anual de la carrera.

Beca Juan Gómez Millas, destinada a estudiantes egresados de establecimientos de enseñanza media municipal, particular subvencionado o corporaciones de administración delegada que tengan una situación socioeconómica deficitaria y que eligen seguir estudios superiores en alguna Institución de Educación Superior Tradicional o Privada Acreditadas por la CNA. El Beneficio, financia la totalidad o parte del arancel anual de la carrera con un monto máximo de \$1.150.000. Esta beca es compatible con el Crédito con Garantía del Estado, hasta por un monto máximo determinado por el arancel de referencia de la carrera respectiva.

Beca Juan Gómez Millas para Estudiantes Extranjeros destinada a estudiantes Extranjeros, provenientes de América Latina y el Caribe que tengan una situación socioeconómica deficitaria y que eligen seguir estudios superiores en alguna Institución de Educación Superior Tradicional o Privada Acreditada.

Esta beca se postula en el mes de Marzo de 2009 en la Institución de Educación Superior donde el estudiante se matricule. Este beneficio que financia la totalidad o

parte del arancel anual de la carrera con un monto máximo de \$1.150.000. Esta beca es compatible con el Crédito con Garantía del Estado, hasta por un monto máximo determinado por el arancel de referencia de la carrera respectiva, en caso que el estudiante tenga residencia definitiva en Chile Ser hijo/a de Profesionales o Asistentes de la Educación cuyo padre o madre tenga contrato vigente en establecimientos municipales, subvencionados o corporaciones de administración delegada.

Beca para Estudiantes Hijos / Hijas de Profesionales de la Educación, Esta beca es destinada a estudiantes hijos / as de profesionales de la educación y del personal asistente de educación, que se estén con contrato vigente en establecimientos municipales, subvencionados o corporaciones de administración delegada, y que postulen a Universidades del Consejo de Rectores, en Universidades Privadas, Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica con plena Autonomía. Este beneficio que financia la totalidad o parte del arancel anual de la carrera por un monto máximo de \$500.000., esta beca es compatible con cualquiera de las becas de arancel por un monto máximo de \$1.150.000 y puede complementarse con el Fondo Solidario de Crédito Universitario y con el Crédito con Garantía del Estado hasta por un monto máximo determinado por el arancel de referencia de la carrera respectiva.

Beca para Estudiantes Destacados que Ingresen a Pedagogía, Beca destinada a alumnos que se matriculen en alguna Institución de Educación Superior reconocida oficialmente por el Ministerio de Educación, que hayan obtenido buenos resultados en la enseñanza media y en la PSU y que manifiesten interés por ingresar a estudiar una carrera de pedagogía.

La beca se hace efectiva una vez que el alumno se ha matriculado en una carrera regular de pedagogía en una institución de educación superior reconocida por el Ministerio de Educación. **Se excluyen los programas de Licenciatura, los Programas a Distancia y Programas Especiales de Titulación.**

Este beneficio financia la totalidad o parte del arancel anual de la carrera con un monto máximo de \$1.150.000. Esta beca es compatible con el Fondo Solidario de Crédito Universitario y con el Crédito con Garantía del Estado hasta por un monto máximo determinado por el arancel de referencia de la carrera respectiva.

Beca Excelencia Académica, esta beca es destinada a estudiantes que estén dentro del 5% de los mejores **egresados en el año 2008** de establecimientos de enseñanza media municipalizados, particulares subvencionados o corporaciones de administración delegada. Este beneficio financia la totalidad o parte del arancel anual de la carrera con un monto máximo de: \$1.150.000 para alumnos que ingresen a universidades y \$500.000 para alumnos que ingresen a Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica. Esta beca es compatible con cualquiera de las becas

de arancel por un monto máximo de \$1.150.000 para el caso de universidades y puede complementarse con el Fondo Solidario de Crédito Universitario y con el Crédito con Garantía del Estado hasta un monto máximo determinado por el arancel de referencia de la carrera respectiva.

La beca para los mejores puntajes regionales se asignará en el evento de que alguna región del país no tuviere alumnos con puntaje nacional. Este beneficio financia la totalidad o parte del arancel anual de la carrera por un monto máximo de \$1.150.000. Esta beca es compatible con cualquiera de las becas de arancel por un monto máximo de \$1.150.000 pudiendo complementarse con el Fondo Solidario de Crédito Universitario y con el Crédito con Garantía del Estado hasta un monto máximo determinado por el arancel de referencia de la carrera respectiva.

Fondo Solidario de Crédito Universitario, beneficio que se otorga a los estudiantes de las Universidades del Consejo de Rectores, también denominadas Universidades Tradicionales, para financiar parte o el total del arancel de referencia anual de la carrera.

Es un crédito otorgado en UTM con tasa de interés anual del 2% anual. Se comienza a cancelar después de 2 años de haber egresado, pagando anualmente una suma equivalente al 5% del total de ingresos que haya obtenido el año anterior. Este crédito es compatible con cualquiera de las becas de arancel y con el Crédito con Garantía del Estado hasta un monto máximo determinado por el arancel de referencia de la carrera respectiva.

El plazo máximo de devolución es de 12 años, en general, y 15 en caso de que la deuda sea superior a 200 UTM. La recuperación de estos recursos permite que las nuevas generaciones de estudiantes soliciten estos mismos beneficios.

Si la persona se encuentra sin trabajo o estudiando, puede postergar el pago acreditando su situación en la universidad en que estudió.

Crédito con Garantía del Estado (Ley 20.027), Es un beneficio del Estado que se otorga a estudiantes de probado mérito académico, que necesitan apoyo financiero para iniciar o continuar una carrera en alguna de las instituciones de Educación Superior Acreditadas que forman parte del Sistema de Crédito con Garantía Estatal. El beneficio se asigna como un derecho por toda la duración de la carrera (no se postula cada año) y se entrega en estricto orden socioeconómico, partiendo por aquellos postulantes con mayores necesidades de financiamiento.

Es un crédito del sistema financiero, que está garantizado por la institución de Educación Superior en la que estudia el alumno, y por el Estado, que será garante del estudiante hasta que éste haya pagado por completo el crédito, una vez egresado.

Cada institución de Educación Superior puede establecer requisitos académicos

adicionales a los exigidos como mínimos por ley. El detalle está en www.ingresa.cl y en las páginas Web de los respectivos centros de estudio.

Se postula sólo vía Internet, completando el Formulario de Acreditación Socioeconómica (FUAS), disponible en www.becasycreditos.cl, en las fechas de postulación.

Becas Junaeb (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Beca) son becas que encuentran categorizadas de la siguiente forma.

Beca Integración Territorial (BIT), destinada a estudiantes de zonas aisladas para que continúen sus estudios fuera de su lugar de residencia, en establecimientos reconocidos por el Estado, sean de Educación Superior, Técnica Profesional o Centros Formadores de Personal de las FF.AA. y Seguridad.

Consiste en un pago de mantención por 10 meses al año, más una cuota de traslado para costear pasajes. Debe acreditar poseer residencia familiar exclusivamente en:

- Isla de Pascua.
- Isla Juan Fernández.
- Provincia de Palena.
- Región de Aysén y Región de Magallanes.

Beca Presidente de la República (BPR), consiste en un aporte monetario de libre disposición, equivalente a 1.24 UTM por 10 meses (marzo a diciembre), sólo para aquellos estudiantes que renuevan su BPR como egresados de Enseñanza Media, siempre y cuando cumplan con los requisitos socioeconómicos y académicos que los hizo acreedores del beneficio.

Se renueva en el departamento social del municipio de residencia del renovante o en el departamento de bienestar estudiantil de la institución de Educación Superior respectiva, entre los meses de noviembre y diciembre de cada año.

Beca de Mantención para la Educación Superior (BMES), Consiste en un aporte monetario destinado a estudiantes que ingresen a primer año de Educación Superior y que obtengan la Beca Bicentenario, la Beca Juan Gómez Millas o la Beca de Excelencia. A este beneficio no se postula. Los beneficiarios son seleccionados automáticamente entre aquellos que hayan obtenido alguna de las becas de arancel del Mineduc antes mencionadas.

Beca para Alimentación para Educación Superior (BAES), Consiste en alimentación a través de instrumentos de canje por 10 meses, destinado a estudiantes de Educación Superior que hayan obtenido cualquiera de las becas de arancel de Mineduc o Becas de Mantención de JUNAEB.

Beca Indígena, Subsidio anual que busca apoyar la permanencia de estudiantes indígenas en el sistema escolar. El monto de la beca varía de acuerdo al IPC. Este subsidio anual, se paga en 2 cuotas anuales para estudiantes de educación básica y media, y en 10 cuotas en el caso de educación superior. El monto de la beca varía de acuerdo al IPC, y es entregado a través de la modalidad de pago masivo en el Bando Estado.

Toda esta diversidad de beneficios esta disponible, para los estudiante egresados de enseñanza media para insertarse en la educación terciaria, sin embargo esta diversidad no llega a la totalidad de instituciones que imparten educación superior, por lo cual se sigue estableciendo un sistema heterogéneo pero no igualitario, las oportunidades se circunscriben en las mismas instituciones. Pero que pasa con las otras instituciones, al parecer una de las condiciones sería obtener acreditación institucional para que los estudiantes puedan acceder a los benéficos antes nombrados. Por lo cual sería bueno establecer con claridad y en forma precisa lo que entendemos por acreditación institucional.

Regulación a partir de los sistemas de Acreditación

La calidad de la formación entregada por las instituciones de educación superior, en particular las universidades, ha sido un tema de discusión importante en los últimos 20 años, sin embargo es hoy (con la implementación de los procesos de acreditación), que el tema del aseguramiento de la calidad se explicita, a partir de una regulación pública, tanto en sus mecanismos regidos por el Estado, como por en la difusión sus resultados.

Frente a la masificación y diversificación que evidencia nuestro sistema de educación superior, en las últimas décadas y la baja regulación inicial que permitió el surgimiento de múltiples instituciones (con altos niveles de heterogeneidad entre ellas), es que los procesos de acreditación se instauran como un mecanismo de regulación, que básicamente pretenden cubrir algunas de las deficiencias visualizadas en el trascurso de estos años. Tales deficiencias se relacionan fundamentalmente con la necesidad de identificar buenas prácticas, de asegurar condiciones básicas y generar la necesaria confianza por parte de los alumnos/as que ingresan al sistema, de manera que la educación recibida sea acorde con los requerimientos para su incorporación profesional al mundo del trabajo.

Los primeros intentos de regulación fueron propuestos por el propio gobierno militar, que como ya hemos dicho “*desreguló*”, la actividad a fin de hacerla atractiva para la

inversión privada. Esto mediante la promulgación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), en 1990, estableciendo, a partir de ese momento, un sistema de licenciamiento para las instituciones privadas de educación superior. Este licenciamiento, permite desde entonces, regular el ingreso de nuevas instituciones de educación superior al sistema.

Se crea de esta forma el Consejo Superior de Educación (CSE), organismo público y autónomo, conformado por 8 miembros designados por las instituciones de educación superior y otras organizaciones sociales, que es presidido por el Ministerio de Educación, teniendo como una de sus tareas, otorgar los licenciamientos a las nuevas instituciones

De esta manera cuando se crea una nueva institución, esta debe ser evaluada por el Consejo Superior de Educación, quien determina la viabilidad del proyecto educativo propuesto y de ser aceptada, se monitorea el funcionamiento de esta nueva institución durante 6 años, luego de los cuales se puede optar la autonomía, entendida como *“la facultad de otorgar libremente toda clase de títulos y grados”*. De no obtener la autonomía las universidades pueden mantener una supervisión durante 5 años más, luego de cual obligatoriamente deben obtener su calidad de autónoma o cerrar definitivamente.

En la segunda década de los años 90, la mayoría de las instituciones nacidas al amparo del proceso de modernización de la educación, habían alcanzado su autonomía, lo que las dejaba al margen de los sistemas de regulación y supervisión de Consejo Superior de Educación. Paralelamente a ello, la demanda por matrículas aumentó significativamente, lo que ha provocado una fuerte competencia por parte de las universidades, a fin de conseguir una mayor cantidad de alumnos, junto con un mayor financiamiento y mejores docentes para sus instituciones.

Si bien es cierto, el aumento de la oferta académica y el mayor ingreso de los alumnos a la educación superior, es un aspecto altamente positivo para el país, el sistema empezó a evidenciar las carencias sobre la calidad de formación otorgada por algunas de las instituciones, lo que conlleva a la instauración de nuevos mecanismos de regulación, tendiente al aseguramiento de la calidad.

En 1998, el Ministerio de Educación crea la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado, (CNAP)⁴, a cargo de diseñar y ejecutar un proceso experimental de evaluación de los programas para la obtención de los grados académicos en Chile. La creación de la CNAP, se enmarca dentro del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP), implementada en esos años por el Ministerio de educación. La CNAP, es la primera institución acreditadora a nivel nacional y es la que inicia los procesos de acreditación institucional y de carreras.

Con posterioridad en el año 2006, en concordancia con la Ley N° 20.129 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, se crea la Comisión Nacional de Acreditación (CNA).

Los procesos de acreditación, (señalados en la Ley N° 20.129), tienen como finalidad el aseguramiento y la promoción de la calidad, a partir de una doble regulación. Por una parte las instituciones deben establecer mecanismos de autoevaluación, que permitan visualizar la coherencias entre las acciones que se encuentran realizando y la efectividad de estos en concordancia con su propósitos como entidades de formación superior. Por otra parte el carácter público de los resultados de las evaluaciones, que aporta una regulación externa tanto a partir de las preferencias de los alumnos que ingresan al sistema, como también la posibilidad de obtener recursos por parte del Estado o del sector privado.

La acreditación en Chile se establece como un sistema voluntario, al cual se adscriben las instituciones que así lo determinen, sin embargo como hemos visto anteriormente, se encuentra relacionada con los sistemas públicos de información, así como regulada por los diferentes mecanismos de financiamiento presentes en el sistema.

Los resultados del proceso de acreditación evidencian un fuerte interés de parte de las universidades e institutos profesionales, estimándose que para el año 2006, un 40% de las carreras se encontraban en proceso de acreditación y un porcentaje significativo ya habían sido acreditadas, tal como puede observarse a continuación:

Resultados del proceso de acreditación de programas, enero 2006

Carreras en proceso de acreditación	560
Carreras con decisión de acreditación	270
Programas de doctorado acreditados	82
Programas de maestría acreditados	98

Fuente: CNAP

El procesos de acreditación, a cargo en un primer momento por la CNAP y luego pasa a ser la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), obligan a las instituciones ha evidenciar sus procesos de autorregulación, en diferentes áreas, tales como la docencia y la gestión institucional, entre otros, a partir de un sistema en permanente supervisión, por parte de la Comisión Nacional de Acreditación.

A este respecto, es importante señalar que la acreditación de una carrera o de una institución, puede obtenerse por un plazo mínimo de dos años y máximo de siete, luego de lo cual es necesario un nuevo proceso de acreditación. De esta manera se pretende

una regulación permanente, que afecta indistintamente a todas las instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas.

La evaluación de las instituciones contempla tres componentes fundamentales.

- ▣ Una revisión crítica de las políticas y normas relativas a la definición y cumplimiento de los propósitos institucionales.
- ▣ Una consulta a informante claves (alumnos, docentes, egresados, comunidad)
- ▣ Una ejemplificación de la aplicación de las políticas y normativas definidas por la institución

En un momento posterior, la autoevaluación realizada es contrastada con una evaluación de expertos nacionales e internacionales, antecedentes mediante los cuales la Comisión determinar el otorgamiento de la acreditación y los plazos de su vigencia.

Junto con la Comisión Nacional de Acreditación, surgen las Agencias de Acreditación, encargadas de la acreditación de carreras y programas de pregrado, programas de Magíster y programas de especialidad en el área de la salud y que son a su vez supervisadas en su actuar por la CNA.

Para el caso de Chile, el proceso de acreditación, tiene como característica fundamental su legitimación y aceptación social, convirtiéndose en un referente para los alumnos/as que ingresan al sistema, más aún aquellos que requieren de un financiamiento, puesto que para obtener prestamos de educación con aval del Estado, es necesario que la institución se encuentre acreditada.

Esta aceptación social del proceso de acreditación, se encuentra asociado también al hecho de ser un proceso voluntarios (aun cuando en la práctica muchas instituciones se ven en la obligación de participar en los procesos de acreditación a fin de captar un mayor número de alumnos); también dentro de este mismo aspecto, se considera importante que el proceso de acreditación sea una instancia de participación de toda la comunidad académica, siendo los propios profesores los que proponen los mecanismos de regulación y mejora necesarios para el buen desempeño de las instituciones; finalmente el reconocimiento sistemático de la autonomía de las instituciones de educación superior, característico de todos los procesos de acreditación.

La acreditación se establece como voluntaria, de manera que la participación en estos procesos depende de los intereses de cada institución y su posicionamiento en el mercado. Sin embargo, se establece que las carreras de Medicina y Pedagogía, deben incorporarse obligatoriamente a los procesos de acreditación de carreras. Esta obligatoriedad es necesaria debido a la importancia que se le otorga a estas carreras y es condicionada por los sistemas de financiamiento directo e indirecto.

A modo de conclusiones

El actual sistema de educación superior en Chile, presenta al igual que otros sistemas de iberoamericano, una gran heterogeneidad, complejidad y diversificación, encontrándose en la actualidad, diferente tipos de instituciones, tanto públicas como privadas, autónomas o en proceso de licenciamiento, acreditadas o en proceso de acreditación.

El sistema de educación superior chileno, presenta una triple aglomeración en su distribución, por una parte gran parte de la matrícula se encuentra concentrada en las 61 universidades que se encuentran reconocidas oficialmente, por otra parte existe una concentración en las carreras que pertenecen al área de servicios y finalmente la oferta de formación superior se encuentra fuertemente centrada en las principales regiones, principalmente en los referente a la región metropolitana.

Los efectos provocados por la no regulación inicial del sistema, imponen en la actualidad la necesidad de diferentes mecanismos de regulación y autorregulación, instaurándose explícitamente sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

Principalmente las universidades se ven enfrentadas en la actualidad, a tres fuerzas reguladores, por una parte los sistemas de acreditación que establecen la necesaria autorregulación de las instituciones, entendidas como sistemas en permanente búsqueda de la calidad, por otra parte los sistemas de financiamiento que regulan el quehacer, en función del autofinanciamiento de las instituciones (públicas, tradicionales o privadas). Finalmente el mercado laborar sus requerimiento de profesionales, de manera de las universidades no sólo den cuenta de sus fines particulares, sino del desarrollo y de las necesidades del país.

Los sistemas de regulación, han empezado ha producir cambios significativos en la forma de pensar y desarrollar las universidades, haciendo necesaria una reingeniería del sistema de educación superior, poniendo a las universidades y otras instituciones de educación superior, en el espacio público, por medio de transparentar de sus gestiones.

Los resultados de este nuevo proceso de reinención, aún están por verse.

Referencias bibliográficas

- Allard, R (1999). Rol del Estado, políticas e instrumentos de acción pública en educación superior en Chile, en *Estudios Sociales* No 102, trimestre 4, Santiago de Chile: CPU
- Bernasconi, A. (1994 a) *Regímenes jurídicos de las instituciones de educación superior*, Santiago de Chile: CPU
- Bernasconi, A; Rojas, F. (2004 b) Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003
- Bernasconi, A. (2008) La profesionalización de la academia en Chile. En *Calidad en la Educación* N° 28, julio 2008. pp15-27. disponible en www.cse.cl
- Brunner, J; Uribe, D. (2007) *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner. J. (2008) El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada. En, *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 2, p. 451-486, jul. 2008.[en línea
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP (2001), *Manual para el desarrollo de procesos de autoevaluación*, disponible en www.cnap.cl/publicaciones/materiales
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP, (2002), *Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior*, disponible en www.cnap.cl/publicaciones/materiales
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP, (2003 a). *Calidad de la educación superior: un proyecto de ley fruto del trabajo colectivo*, Santiago de Chile: CNAP
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP, (2003 b) *Estudio de sedes de instituciones de educación superior en Chile*, Santiago de Chile, CNAP, disponible en www.cnap.cl/publicaciones/materiales
- Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP, (2004) *Guía para la acreditación institucional*, disponible en www.cnap.cl/publicaciones/materiales
- Consejo Superior de Educación, CSE, (1991) *Un año de trabajo*, Santiago de Chile: CSE
- Consejo Superior de Educación, CSE, (1996) *Boletín oficial, normas generales*, Santiago de Chile: CSE.
- Consejo Superior de Educación, CSE, (1998) *Ocho años de experiencia: 1990 - 1998*, Santiago de Chile: CSE
- Consejo Superior de Educación, CSE, *INDICES*, 2005, disponible en www.cse.cl
- González, L.E., (2003) Los nuevos proveedores externos de educación superior en Chile, en *Cruzando Fronteras: Nuevos Desafíos para la Educación Superior*, Serie Seminarios Internacionales N° 7, Santiago de Chile: CSE.
- Herrera, R; Gonzalez, M; Gózales, E. Regulación de la oferta de carreras: La mirada de una universidad regional derivada. En, *Revista Calidad en la Educación*. CSE pp 25 - 35
- Lemaitre, M. y Lavados, I. (1985) *La educación superior en Chile. Riesgos y oportunidades en los '80*. Santiago de Chile: CPU.
- Lemaitre, M. y Racizinsky, D. *Stakeholders in higher education: how to deal with complexity*, estudio presentado en la VI Conferencia de la red internacional de agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior (INQAAHE). Bangalore: India.
- Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE N° 18.962, Diario Oficial de Chile, marzo 10, 1990.
- Mena, P; Rojas K. (2005) Evolución de la Oferta y Matrícula de Carreras Impartidas Por Universidades e Institutos Profesionales en Chile entre 1999 Y 2004. En, *Revista Calidad en la Educación*: Estudio realizado por la Secretaría Técnica. Consejo Superior de Educación
- Ministerio de Educación, *Boletín MECESUP*, Santiago de Chile, MINEDUC, enero 2002.
- Ministerio de Educación, *Boletín MECESUP* N° 2, Santiago de Chile, MINEDUC, noviembre de 2002.
- Santos, J. (2006) Anomalías del Modelo Neoliberal en Chile. La Universidad chilena hoy: el espejismo de su progreso. En, *Estudios Avanzados Interactivos* | Volúmen 5 | N°7 | Año 2006 | disponible en <http://web.usach.cl/revistaidea/>

■ Pia Labarrera, Paula Rodriguez & Juan Miguel Valenzuela

Globalização e Políticas para a Educação Superior no Brasil

As lutas sociais e a lógica mercantilista

Edineide Jezine , Maria do Socorro Xavier Batista,
Ivanise Monfredini & Eduardo Santos

Introdução

Este capítulo discute as políticas de educação superior no contexto da globalização e suas repercussões nas Instituições de Educação Superior (IES) brasileiras, enfatizando especialmente a última década do século passado e a primeira deste. Para tanto, expõe-se o caráter hegemônico da globalização capitalista e o corpo ideológico neoliberal que o fundamenta, demarcando suas presenças nas reformas estruturais, econômicas e do Estado encetadas nos países periféricos. Demonstra-se que as propostas de políticas de reforma do sistema nacional de educação superior foram promovidas tendo como eixo os macro-processos orientadores de privatização, mercantilização e internacionalização, e como seus principais procedimentos operativos a diversificação de cursos e instituições, a flexibilização de fontes e modos de financiamento e a hierarquização institucional, convenientemente subsidiados por mecanismos cada vez mais complexos e interligados de avaliação.

Nesse passo, destaca-se o papel dos organismos multilaterais nas mudanças realizadas na educação superior, a saber: Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Organização Mundial do Comércio (OMC), siglas doravante utilizadas neste texto. O esforço disciplinador desses organismos foi na direção de criar uma atmosfera institucional e cultural favorável à ampliação e ao livre desenvolvimento dos negócios, isto é, da acumulação capitalista.

A educação, particularmente a de nível superior, considerada fundamental - ademais de funcional - a qualquer sociedade que se queira apta a competir globalmente, passa por desregulação simultaneamente à revisão do papel que se atribui ao Estado-Nação na nova ordem internacional.

Para dar conta dessas tarefas, o primeiro subtítulo do texto descreve o que se considera a realidade concreta e atual de estabelecimento da nova ordem do capitalis-

mo global, por meio de um processo centrado na redefinição do papel do Estado; o segundo aponta os pressupostos que orientaram as 'recomendações' das agências multilaterais dirigidas às políticas para a educação superior e suas relações com as redefinições mais gerais da ordem global - ambos os percursos estão apoiados no caso brasileiro; segue um histórico no qual se trata desde a edificação da educação superior nacional aos impactos da nova ordem no sistema de educação superior do país, apontando para as influências culturais e ideológicas que desde há muito referenciam a organização do campo educativo nacional. Em seguida apresentam-se dados que demonstram o alcance da reconfiguração no sistema brasileiro; por fim, expõe-se o contra-ponto proporcionado pela resistência - bem como as anuências - de diversos setores da sociedade nacional às reformas neoliberais das décadas mais recentes, para finalizar com algumas considerações despertadas pelo texto.

Considera-se que este trabalho, ao abordar de forma crítica as políticas de educação superior recomendadas pelos organismos multilaterais e desenvolvidas por sucessivos governos, além de apresentar o que se manteve e as mudanças desse nível de ensino no Brasil, permitirá estabelecer comparações entre sistemas educacionais de diversos países, dessa forma contribuindo com a busca de alternativas em países periféricos ao sistema capitalista global. Adicionalmente, e nessa perspectiva, pode favorecer a construção de

[...] um conjunto de indicadores que privilegiem as dimensões da inclusão e da equidade nas políticas públicas, que possam ser apresentados em contraposição a indicadores hegemônicos construídos no âmbito de organizações como o Banco Mundial ou a OCDE [...] (TEODORO, 2008, p. 10).

como desejado pelos grupos de pesquisadores da Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação - RIAIPE.

Globalização hegemônica, reestruturação do Estado e das políticas sociais

Entender as políticas para o ensino superior das recentes décadas nos remete à explicitação dos fundamentos filosóficos e políticos do atual modelo de acumulação do capital que, por sua vez, inserem-se no contexto das reconfigurações do capitalismo contemporâneo. O cerne de tais reconfigurações se vê impulsionado, sobretudo, pelo avanço dos processos de interligação de mercados, exacerbadamente financeirizados, levado a cabo pelas potências centrais. Eles constituem uma nova etapa da globalização capitalista hegemônica da infra-estrutura econômica¹ e de seu correlato superestrutural

1 - Ao nos referirmos a uma "nova etapa" estamos considerando, ao lado de inúmeros historiadores, economistas e sociólogos, que a globalização tem seu ponto de partida no mercantilismo colonialista que se inicia no século XV, designado, por exemplo, por Immanuel Wallerstein, "economia-mundo", ou no Iluminismo universalista do século XVIII, ou na chamada segunda revolução industrial que 'exportou' o modo de produção industrialista e sua ideologia ao mundo todo.

de corte radicalmente liberal, o neoliberalismo, calcado em valores como individualismo, livre escolha pessoal, livre iniciativa econômica e liberdade de mercado.

A globalização, enquanto discurso e ação no capitalismo hegemônico, é propulsora de um movimento transnacional incessante de bens, serviços, capitais e, parcialmente, de pessoas que transcende as fronteiras dos estados nacionais. Atende interesses de uma geopolítica e de uma geoeconomia desiguais, que têm como protagonistas os países imperiais cujas corporações econômicas possuem interesses competitivos em nível global (PETRAS, 1999).

Nesse jogo de forças ocorre a subordinação mais acentuada nos países dependentes, entre eles o Brasil, os quais, sobretudo a partir da década de 1990, premidos por déficits públicos e dívida externa, e pela necessidade de captação, no mercado internacional, de recursos financeiros que dependem da aprovação dos organismos multilaterais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Organização Mundial do Comércio), são induzidos a reestruturar suas economias e seus arranjos societários para se integrarem ao mercado competitivo internacional.

No âmbito das redefinições estruturais de alcance global, as recomendações de políticas dos organismos internacionais não atingem apenas a atuação do Estado na economia: sob a influência das diretrizes neoliberais, redefine-se seu papel no financiamento e execução dos serviços de saúde, educação, cultura, ciência e tecnologia, entre outros. Pautado na lógica mercantil, o Estado prioriza a aplicação do fundo público nos interesses do capital, reduz sua ação social empreendedora e adota uma função estritamente regulatória nas políticas sociais, transferindo-as da esfera pública para a privada e propondo, gradativamente, sua internacionalização como bens de mercado. As políticas sociais financiadas pelo Estado tendem a focalizar determinados segmentos da população considerados mais pobres ou mais excluídos. No tocante à privatização, além da forma tradicional que se dá pelo deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, ocorre também sua transferência para as organizações ditas não lucrativas - como as associações filantrópicas e comunitárias - e as chamadas organizações não-governamentais - ONGs².

As reformas do Estado realçaram uma cidadania regulada pela lógica mercantil, baseada no consumo de bens e serviços adquiridos no mercado. Os indivíduos que podem almejar cidadania plena são aqueles que, na condição de consumidores, dispõem de recursos para o exercício da escolha e do controle de qualidade. Nessa perspectiva, os bens e serviços gerados pelo Estado devem se realizar enquanto mercadoria, saindo do campo dos direitos sociais para o das relações mercantis, num movimento que conduz da esfera da política à da economia.

2 - Draibe (1993, p.97-98), apresenta as múltiplas formas de se proceder à privatização dos serviços públicos. A transferência (incluindo a venda), para a propriedade privada, de estabelecimentos públicos; a cessação de programas públicos e o desengajamento do governo de algumas responsabilidades específicas ("privatização implícita"); reduções (em volume, capacidade, qualidade) de serviços publicamente produzidos, conduzindo a demanda para o setor privado ("privatização por atribuição"; o financiamento público do consumo de serviços privados, pela contratação e terceirização, reembolso ou "indenização" dos consumidores, *tickets* e "vales" com pagamento direto aos provedores privados; formas de desregulação ou desregulamentação que permitem a entrada de firmas privadas em setores antes monopolizados pelo governo.

A participação do fundo público na formação da taxa de lucro tornou-se um componente estrutural e insubstituível do processo de acumulação de capital desde que foi instituído como padrão de financiamento público da economia capitalista. Caracterizado como antivisor (OLIVEIRA, 1996), o fundo público, contraditoriamente, por força do princípio da luta de classes, atende também ao financiamento da reprodução da força de trabalho, por intermédio das políticas sociais. Esse duplo papel do Estado capitalista gerou uma esfera pública com regras estabelecidas e pactuadas entre grupos políticos, na qual

O Estado fraco, que emerge do Consenso de Washington, só é fraco ao nível das estratégias de hegemonia e de confiança. Ao nível da estratégia de acumulação é mais forte do que nunca, na medida em que passa a competir ao Estado gerir e legitimar no espaço nacional as exigências do capitalismo global. Não se trata, pois, da crise do Estado em geral, mas de um certo tipo de Estado. Não se trata do regresso do princípio do mercado, mas de uma nova articulação, mais direta e mais íntima, entre o princípio do Estado e o princípio do mercado. Na verdade, a fraqueza do Estado não foi o efeito secundário ou perverso da globalização da economia. Foi um processo político muito preciso, destinado a construir um outro Estado forte, cuja força esteja mais finamente sintonizada com as exigências políticas do capitalismo global. (SANTOS, 1998, p.3)

Tais políticas potencializam a mercantilização, retomam o caráter beneficente das políticas sociais, transformam os direitos sociais em filantropia, são contrárias à equidade social e educacional e restritivas ao acesso das camadas mais pobres da sociedade. Elas contribuem para o agravamento das desigualdades, o aumento da pobreza e o declínio das condições de vida das classes economicamente desfavorecidas. Como regulador do conflito social e político, os governos nacionais têm assumido a defesa dos direitos da propriedade privada e do capital, acirrando o confronto entre o público e o privado na sua relação com a sociedade, denotando a chamada crise do Estado³. Este, pressionado pela reestruturação produtiva, diminui sua atuação no controle direto da economia e na condução das políticas sociais para manter-se no mercado como regulador econômico e na sociedade como supervisor social, e em ambos como avaliador em última instância.

No Brasil, o discurso justificador da reforma do Estado tem como base um diagnóstico que entende a participação do setor público na economia como desvio de suas funções básicas, o que teria provocado gradual deterioração dos serviços públicos, agravamento da crise fiscal e aumento da inflação. Tal entendimento, perceptível no Plano Diretor da Reforma do Estado elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE, Brasília, 1995), levou os governos a defenderem como imprescindível a reformulação do Estado na perspectiva da flexibilidade, do enxugamento das funções públicas, da administração gerencial.

3 - Para Diniz e Azevedo (1997, p. 31), um traço da crise do Estado brasileiro é sua ligação com a crise de governabilidade, ou seja, a dificuldade de exercer a autoridade estatal. "O governo não tem meios necessários para executar suas políticas e, sobretudo, falta-lhe autoridade para obter aquiescência às suas determinações".

Nesse andamento, os anos 90 foram marcados, principalmente, pela busca de solução para a crise de hegemonia do Estado, que vai resultar na sua reforma e, como conseqüência, na perda dos direitos sociais dos trabalhadores. Essa ação teve início no governo Collor (1990-1994), tomando corpo a partir de 1995, no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, que assumiu a reforma do Estado sob o pretexto de torná-lo mais ágil e eficiente para a tarefa de modernizar a gestão e promover a qualidade do serviço público, tarefa que exigia reformulações nas áreas tributária, fiscal, política, administrativa e da previdência social. Compreendia ainda uma redefinição do papel do Estado na mediação das relações capital-trabalho, que se materializa em novo ordenamento jurídico das relações de trabalho, tanto na esfera privada quanto na pública, e nas mudanças da legislação que rege a atividade e a organização sindical em ambos os setores.

A reforma do Estado brasileiro faz parte de um projeto mundial de imposição de uma agenda de privatização e internacionalização de ativos e instituições público-estatais destinada a flexibilizar as relações entre o Estado e a sociedade e entre o capital e o trabalho, indo ao encontro das proposições do Consenso de Washington⁴ (1989), formuladas e executadas pelas agências multilaterais, BM, FMI, BID e OMC. Ainda que a implementação desta agenda não tenha se dado exatamente como previsto, tendo em vista a correlação de forças internas, no caso das políticas de educação superior, como veremos a seguir, a agenda dos organismos internacionais encontraram, no Brasil, um terreno que historicamente preparado.

Recomendações dos organismos internacionais para a educação superior no contexto da globalização

Nessa reconfiguração contemporânea do capitalismo, a educação torna-se fator fundamental na formação de trabalhadores com as competências e habilidades requeridas nos mundos do trabalho. Ela tem sido induzida a se reestruturar para servir às transformações econômicas, políticas e culturais da sociedade, gerando um movimento reformista em todos os níveis de ensino, particularmente no superior. Nos termos de Davini (1997, p. 142-143):

Os movimentos reformistas têm sido assim, direcionados de forma que o aparato educativo apóie a modernização econômica e consolide a formulação de consensos sociais para racionalizar o sistema, alinhando-o quanto a objetivos nacionais, estrutura econômica e pressões nacionais e internacionais.

4 - Nesse episódio, funcionários do governo estadunidense e dos organismos financeiros propuseram uma avaliação das reformas econômicas com base no seguinte 'decálogo': 1. disciplina fiscal; 2. diminuição dos gastos públicos; 3. reforma tributária; 4. liberalização financeira; 5. regime cambial; 6. investimentos estrangeiros; 8. privatização; 9. desregulação; 10. propriedade intelectual.

Diretrizes e projetos para a educação superior foram propostos pelo BM a partir da divulgação, em 1994, do relatório *La Enseñanza Superior - lecciones derivadas de la experiencia*, no qual se apresenta um diagnóstico da crise do sistema educacional dos países em desenvolvimento e indica os principais objetivos da reforma nesse nível de ensino:

1. Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluido el desarrollo de instituciones privada⁴). s.
2. Proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el fiscal y los resultados.
3. Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior.
4. Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad e equidad (BANCO MUNDIAL, 1994, p.4

Como se evidencia nesse documento, os princípios norteadores apresentados pelo Banco, para as políticas de ensino superior dos países que desejam receber seus financiamentos, sugerem a diferenciação institucional. No Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB 9394/96 opera com essa diretriz ao estabelecer a possibilidade de criação de diferentes modalidades acadêmicas de IES - universidades, centros universitários, faculdades isoladas, faculdades integradas, centros de educação tecnológica, institutos superiores de educação e instituições especializadas em ensino e/ou pesquisa. Sugere também uma diversificação no que tange ao caráter público e privado das instituições, propõe a concorrência entre instituições públicas e ressalta a redefinição do papel do governo na educação superior.

Um aspecto central da proposta é o princípio da lógica mercantil que deve prevalecer no mercado educacional e nas instituições públicas, que implica internacionalização e privatização da educação superior. Com base nesse princípio, o BM propõe a diversificação das fontes de financiamento para as instituições públicas, admitindo a entrada de capital estrangeiro nas IES; a introdução de cobrança de taxa dos alunos e as parcerias com empresas privadas para captação de recursos. Tais iniciativas avançam na direção da restrição do direito universal à educação superior, coadunando-se com a doutrina neoliberal de Estado mínimo e com as recomendações emanadas das negociações que avançam na OMC. Nessas negociações, as corporações econômicas pressionam para definir a educação como mais uma das áreas de serviços que devem se abrir aos capitais externos, sob o argumento de que, num mundo globalizado, a formação intelectual e profissional constitui interesse internacional e se beneficiaria do intercâmbio aberto

entre sistemas educativos e investimentos de empresas de vários países. Há um pressuposto esboçado aqui: o de que o processo de globalização vem acompanhado de uma cultura mundial, homogênea e comum, cujos valores centrais estariam em consonância com a cultura ocidental.

As 'recomendações' dos organismos multilaterais se contrapõem a outros acordos internacionais como o *Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* especialmente porque induzem a que a educação superior passe do âmbito dos direitos de cidadania para o dos serviços. Documento do Banco Mundial de 2002 aponta essa diretriz sem rodeios:

Las instituciones privadas constituyen un elemento importante de algunos de los sistemas de enseñanza postsecundaria más eficaces que existen actualmente en el mundo en desarrollo. Pueden reaccionar en forma eficiente y flexible al cambio de la demanda, y amplían las oportunidades educacionales con poco o ningún costo adicional para el Estado. Los gobiernos pueden fomentar el desarrollo de la educación terciaria privada a fin de complementar las instituciones estatales como medio de controlar los costos del aumento de la matrícula en la educación superior, incrementar la diversidad de los programas de enseñanza y ampliar la participación social en el nivel terciario (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 6).

Os rumos assumidos pelas universidades públicas brasileiras a partir da última década do século XX e início do atual estão afinados com essa dinâmica recomendada pelo BM. As universidades públicas brasileiras também passam a ser pensadas sob a ótica da organização com fins lucrativos, conforme os princípios contidos nos documentos do Banco Mundial de 1994 e 1998, críticos dos gastos governamentais com as instituições estatais, consideradas ineficientes e improdutivas. Essa visão mercantilista, que transforma o espaço de discussão política em estratégia de convencimento publicitário, enfatiza a eficiência e a produtividade da iniciativa privada como modelo de redução do desperdício de recursos materiais e humanos. Nesse passo, a cidadania é redefinida - o cidadão, agora cliente e essencialmente um consumidor, passa de agente político a agente econômico.

Com efeito, as recomendações que têm a pretensão de estimular o processo de modernização da educação superior, acatadas pelo MEC, se expressam numa concepção de autonomia universitária que tem o setor privado como referência.

No discurso do Banco, a qualidade da universidade deve ser avaliada com base em sua eficiência: medida e quantificada por ferramentas estatísticas universalmente aceitas, torna-se critério principal para a alocação dos recursos públicos disponíveis e as IES passam a ser avaliadas segundo a terminologia e a lógica empresariais. Essa lógica,

fundada no marco da teoria econômica neoclássica⁵, vem sendo criticada há décadas pelos setores organizados da comunidade acadêmica em virtude do princípio que a fundamenta - educação como mercadoria, como quer a OMC, e não como direito universal do cidadão e dever do Estado, como advogam os defensores da educação pública e dos direitos humanos. Na atualidade, ela volta a ganhar força com a institucionalização dos valores do mercado capitalista na esfera cultural - individualismo, culto da competitividade e do sucesso econômico, implicação social do indivíduo na condição de consumidor e não de sujeito de direitos, obediência ao modelo empresarial.

O diagnóstico do BM sobre a realidade educacional brasileira e latino-americana se alinha aos seus objetivos de gerenciamento econômico. Teria sentido a estratégia de investir na educação básica, ao invés de na educação superior, pois seria preferível formar uma força de trabalho flexível e facilmente reciclável que possa atender ao modelo econômico informacional e às permanentes e efêmeras mudanças que ocorrem nos mercados, nas tecnologias, nos modelos de desenvolvimento e nas formas de trabalho. Com isso, criam-se possibilidades para a iniciativa privada atender à demanda por ensino superior, conferindo-lhe um caráter mais profissionalizante.

As definições políticas do BM estão em consonância com o discurso político da UNESCO, conforme documento apresentado na *Conferência Mundial sobre a Educação Superior de Paris* (1995), no qual se avalia que cabe a esse nível educacional o enfrentamento dos desafios postos pelas novas tecnologias e dos entraves e dificuldades econômicas. O documento ainda traça as principais tendências da educação superior em todo o mundo: expansão quantitativa, diversificação de estruturas institucionais, restrição dos recursos públicos e crescente internacionalização. São tendências acompanhadas de processos simultâneos e muitas vezes contraditórios como democratização, globalização, regionalização, polarização, marginalização e fragmentação. No mais das vezes, têm levado ao crescimento da distância entre países ricos e pobres, à marginalização de amplos setores populares e à ampliação das diferenças sociais e culturais entre grupos e comunidades locais.

Por considerar tais aspectos é que a UNESCO aponta como missão da universidade Educar, Formar e Realizar Pesquisas (Art. I da *Declaração Mundial sobre o Ensino Superior no Século XXI: Visão e Ação*, outubro de 1998), e entende que o desenvolvimento dos recursos humanos implica uma ação política centrada na educação e na formação, agrupando os desafios da educação superior em três grandes categorias: pertinência, qualidade e internacionalização. A pertinência significa realizar com qualidade - uma qualidade que encontra sua base conceitual nos processos próprios das

5 - É um modelo econômico, aplicável ao campo da educação, que pretende explicar as variações da renda nacional usando a função de produção agregada. O aumento do produto nacional depende da acumulação de capital físico, das variações no fator trabalho (capital humano) que aparece como separável do desgaste da energia humana.

corporações privadas - todas as suas principais funções e atividades; a internacionalização refere-se à mundialização do conhecimento, da integração econômica, dos avanços das tecnologias de informação e comunicação. Na perspectiva apresentada, o conhecimento, por ser universal, deve sua evolução e difusão aos esforços coletivos da comunidade universitária internacional - instituições, associações científicas e organizações estudantis. O mencionado documento aponta dificuldades e deficiências na educação superior, mas suas orientações são construídas sob o princípio da importância desse nível para o processo de mudança da sociedade contemporânea. Por isso, afirma como ações prioritárias no plano nacional o papel dos estados membros na adoção de medidas concretas tendentes a reduzir a distância entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, particularmente nos campos da educação superior e da pesquisa tais como: ampliação do acesso e da participação na educação superior; mais investimentos em educação, incluindo o nível superior; melhoria da pertinência e ampliação da qualidade; fomento à liberdade acadêmica e à autonomia institucional; intensificação da cooperação internacional na educação superior, orientando-a no espírito de solidariedade acadêmica.

As políticas do BM e da UNESCO reclamam a necessidade de avaliação institucional com vistas à reforma. O primeiro órgão assenta sua visão em critérios empresariais de instrumentalização e na lógica dos interesses práticos do setor produtivo e do mercado, para atender à tríade qualidade-productividade-rentabilidade; a UNESCO propõe uma educação voltada para a equidade social, que significa cooperação acadêmica, solidariedade interinstitucional, comunicação intersubjetiva e compreensão de que a qualidade, por ser um direito de todos, é também tarefa de todos, mas com redução das responsabilidades de financiamento estatais e sua transferência para a sociedade civil, sob o auspício dos diversos mecanismos de privatização do público - consórcios, parcerias, convênios, entre outros.

Em resumo, esses foram os caminhos e os impactos da nova ordem hegemônica do capitalismo globalizado nas políticas nacionais de educação superior dos países da periferia do sistema. No Brasil, ao longo de sua história, pode-se dizer que a atual etapa da globalização representa a continuidade de uma larga influência da regulação hegemônica estabelecida no âmbito das mudanças na ordem internacional. Vale a pena, então, um breve resgate histórico da educação superior brasileira, para em seguida verificar os dados que apontam sua materialização, isto é, sua reconfiguração destinada a adaptá-la às novas situações econômicas e culturais da globalização.

Aspectos históricos das reformas na Educação Superior Brasileira

A educação superior no Brasil nasce com objetivos profissionalizantes e num tempo relativamente recente (século XIX), se comparada à criação das universidades na Europa, que datam do século XII, e na América hispânica, cujas primeiras instituições denominadas universitárias foram implantadas ainda no século XVI em São Domingos, México e Peru⁶. De todo modo, naquele período, tratava-se de 'atualizar' a educação em terras tupiniquins para que respondesse aos interesses dos reinóis instalados, em 1808, no Rio de Janeiro e aos desideratos do comércio colonial capitaneado pela metrópole, o que significou a criação de escolas superiores isoladas, e não de universidades⁷, e de um ensino de cunho seletivamente profissionalizante e dirigido às elites. Morais (2002, p. 78) resume os dilemas do período colonial: “O fato é que, subjugada pela coroa e persuadida pelo ensino alienante da Companhia de Jesus, a colônia não pode, nos dois primeiros séculos de colonização, caminhar coisa de significado no sentido de sua afirmação cultural”.

Já o período designado por Barros (1986) como o da 'Ilustração brasileira', entre 1870 e 1889, foi pródigo em debates e iniciativas parlamentares que buscavam ou apoiar ou combater a institucionalização de um sistema de educação superior. Os argumentos que orientavam as posições no debate descendiam, via de regra, do sistema universitário europeu, especialmente de França, com forte presença das idéias positivistas contrárias à criação de um modelo universitário, de Alemanha, debaixo do peso do ideal humboldtiano de universidade, e da Universidade de Coimbra, ainda sob os ecos das reformas iluministas de Pombal. Nesse período, o debate esteve centrado na polarização entre liberdade de ensino e controle estatal.

Com esse debate acumulado e a mudança para o regime republicano em 1899, a primeira Constituição nacional, de 1891, introduz a possibilidade de criação de escolas superiores privadas e a descentralização baseada em iniciativas de governos estaduais, na medida em que deixou de ser exclusividade do poder central sua instituição e manutenção. Define-se, então, o caminho principal que se seguiria nesse campo: faculdades isoladas como modelo institucional; crescimento de instituições particulares como

6 - Cabe observar, com Roberto Romano, que “Há um pouco de mito sobre as universidades hispânicas na América. Eram, na verdade, grandes colégios, que não tinham todas as características das grandes universidades norte-americanas ou européias. Eram setores de ensino, com pesquisa limitada do ponto de vista de ciências da natureza” (In Envolverde, revista Digital - Ambiente, Educação e Cidadania. 11/10/2006, entrevista).

7 - Ao lado de equipamentos culturais como o Jardim Botânico, o Museu Real e a Biblioteca pública, até 1827 as iniciativas do monarca português D. João VI na educação superior da colônia e de seu filho e sucessor D. Pedro I circunscreveram-se à criação das escolas superiores de Anatomia e Cirurgia, na Bahia e no Rio de Janeiro, da Academia Real Militar, embrião da Escola Politécnica (hoje Escola Nacional de Engenharia da UFRJ), do curso de Agricultura e da Real Academia de Pintura e Escultura, e dos dois primeiros cursos de Direito, em São Paulo e Olinda (Cf. MORAIS, 2002, p. 95).

tendência, a maioria delas de iniciativa confessional católica, outra parcela devotada ao ensino laico, esta induzida ou pelas elites locais preocupadas com o desenvolvimento urbano-industrial dos estados, ou, minoritariamente, pelos governos estaduais que aliavam a essas mesmas preocupações a necessidade de formação de quadros para a área pública; foco na formação de profissionais liberais. Essa abertura constitucional redundou na instituição, destituída de planejamento, de um sistema de formação superior, cujos números são expostos por Sampaio (2000, p. 39): “Com apenas 24 instituições isoladas em 1900, o sistema passou a contar, três décadas depois, com 133; destas, 86 haviam sido criadas na década de 20”.

A partir daí, de fato, o debate sobre a criação de universidades - o que representava a discussão sobre a organização de um sistema de educação superior e sobre suas funções sociais - muda de rumo, no mesmo passo do desenvolvimento socioeconômico da nação brasileira e da percepção da importância da formação superior: “Atribuía-se a essa instituição uma nova função: abrigar a ciência, os cientistas e as humanidades em geral e promover a pesquisa” (SAMPAIO, 2000, p. 41). Surgem as primeiras universidades brasileiras, resultado da junção de faculdades isoladas. Com a criação da Universidade do Rio de Janeiro (1920) e da Universidade de São Paulo (1934) é que se nota o reconhecimento da importância da investigação em todas as áreas do conhecimento e do estudo científico dos grandes problemas nacionais, e com as discussões em torno da elaboração do Estatuto das Universidades Brasileiras (1931) estabelecem-se os marcos políticos dos debates. Como afirma Cunha (2007), a formação universitária compunha, no sistema educativo brasileiro, o pólo destinado à formação das elites. Assim, o século XX representa uma fase de grande crescimento quantitativo, momento em que também se discute sua modernização: no período de 1945 a 1964 o número de universidades passa de 5 para 37, e de instituições isoladas de 293 para 564, com destaque para as universidades particulares confessionais ligadas à Igreja Católica.

A influência dos princípios filosóficos, ideológicos e mercadológicos dos organismos supranacionais nos países latino-americanos torna-se mais evidente a partir do pós-guerra. A ingerência concertada do capitalismo na formulação e aplicação de políticas públicas de educação superior se fez presente na concepção das reformas dos anos de 1960, prevalecendo até a presente conjuntura - ela era voz corrente nos movimentos ligados ao meio intelectual e estudantil. Sob os auspícios dos Estados Unidos da América, que se tornara a força política e econômica do pós-guerra, buscava-se ampliar a hegemonia econômica, política, cultural e ideológica sobre as Américas. Nesse contexto, a reforma da educação superior deveria atender aos interesses dos empresários emergentes do capitalismo e da sociedade civil organizada que gerava, dentre outras demandas, a de educação. Atuar nessa direção também significava garantir a hegemonia política do governo militar vigente.

Em consonância com os Relatórios Meira Matos e Rodolph Atcon⁸, as idéias privatistas e o modelo de administração empresarial passaram a compor as sugestões de organização do sistema de educação superior. Nessa direção, a estrutura fundacional foi saudada como possibilidade de uma gestão administrativa e financeira descentralizada e flexível, livre das amarras e do rigor dos controles estatais, inclusive para fazer parte do patrimônio privado e captar recursos na iniciativa privada. A partir daí, o sistema de ensino superior público passou a ser constituído de instituições com regime jurídico dual: são as autarquias de regime especial, instituições de direito público, ligadas à administração indireta, e fundações de direito público, que se organizavam como ente jurídico de direito privado. O consultor Rodolph Atcon⁹, a fim de assegurar a expansão de vagas para atender a grande demanda por ensino superior expressada pelos setores médios da sociedade, incorpora o discurso da racionalidade das organizações empresariais, em boa medida tributário dos princípios tayloristas, e tenta aplicá-los à reestruturação das universidades brasileiras, separando os que pensam dos que executam. Atcon sugere a implantação de nova estrutura administrativa universitária, baseada no modelo empresarial e com vistas a obter rendimento e eficiência.

Para Cunha (2007, p. 22) e Germano (1997, p. 117), no entanto, é preciso relativizar a influência da assessoria da USAID, tendo em vista a existência, desde o final da década de 40, de movimentos a favor da modernização da universidade, como o estudantil, e de ações realizadas no contexto da política desenvolvimentista de expansão da educação superior via iniciativa privada, período em que se destaca a criação de várias instituições¹⁰. O Programa de Ação Econômica do Governo (1964-1966), elaborado sob a direção de Roberto Campos, dava à educação o caráter de capital humano, incluindo-a no plano de ação econômica; sugeria ainda a mudança do critério da demanda social para um critério econômico regionalizado, cuja finalidade era refrear o ritmo de expansão da educação superior; também estimulava a relação entre IES e empresas produtivas, assinalando a necessidade da formação de técnicos de nível intermediário que deveriam obter formação entre os graus médio e superior.

8 - Esses relatórios são provenientes da 'parceria' estabelecida entre o Brasil, representado pelo MEC, e os EUA na figura da *United States Agency for International Development* - USAID, que possibilitou uma ingerência direta através da assessoria educacional na reforma de ensino superior.

9 - Ele era grego de nascimento e naturalizado norte-americano, assessorou a estruturação de várias universidades latino-americanas e prestou serviços à Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior - CAPES de 1953 a 1956, voltando ao Brasil após o golpe militar (ver, entre outros, CUNHA, 2007)

10 - Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA)- 1947; o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) - 1950; a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) - 1951; o Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas - 1949; o caráter inovador da Universidade de Brasília - 1961; e as experiências das Universidades Federais do Ceará - 1958; Rio de Janeiro - 1963; Minas Gerais - 1964-1967, que apontavam, para a extinção do sistema de cátedras, a organização departamental; a divisão do currículo em semestre (um básico outro profissionalizante); a integração das atividades de ensino e pesquisa e a ênfase na pós-graduação.

Entre o início dos anos de 1960 e o final dos de 1970, o número de estudantes universitários havia passado de cerca de algumas centenas de milhares a um milhão e meio, com correspondente aumento no número de instituições e professores. Essa expansão se deu paralelamente à reforma universitária de 1968 (LDB 5540/68), a qual pretendeu implantar no Brasil o modelo organizacional e institucional das *research universities* norte-americanas. O resultado, já naquele período, foi a estratificação entre as instituições superiores e em seu interior: de um lado, nas instituições públicas, cursos mais prestigiados atraindo os melhores estudantes, desenvolvimento de pesquisa e pós-graduação; de outro, faculdades e carreiras menos prestigiadas oferecidas em escolas particulares nas quais raramente se desenvolve pesquisa. Cunha (2007, ps. 9-10) esclarece os precedentes das mudanças realizadas no período:

À medida que nos distanciamos dos anos de 1960, quando a lei 5.540 consolidou e generalizou para todo o ensino superior as linhas traçadas para as universidades federais, persiste a idéia de que ela expressou a “reforma universitária dos militares”. Essa é uma idéia errônea. Com efeito, talvez um só ponto daquela lei possa ser imputado aos militares: a substituição das listas tríplexes por sêxtuplas para a escolha dos reitores pelo presidente da República ou pelos governadores dos estados. Todos os demais pontos resultaram de propostas que vinham sendo gestadas no âmbito das próprias instituições de ensino, principalmente nas universidades públicas. Mas não há dúvida de que mesmo medidas modernizadoras defendidas pela esquerda, antes do golpe, como a substituição do regime de cátedras pelo regime departamental, foram viabilizadas pela força de leis, decretos e decretos-leis, assim como de atos institucionais, que eliminaram direitos dos catedráticos.

A proposta modernizadora aplicada em 1968 vinha sendo discutida desde os anos de 1940, com a participação de intelectuais, professores universitários e consultores estadunidenses. Ela vinha lenta, mas solidamente, ganhando terreno, inclusive com a implantação de um modelo, a Universidade de Brasília. Data desse período o molde empresarial-mercantil, que se agudiza e se aprofunda com as políticas restritivas de financiamento dos anos de 1990. O Decreto 5540/68 impôs mudanças na carreira docente, imprimindo a 'contabilidade dos estudos' por créditos, a hierarquização dos títulos acadêmicos, a estrutura departamental em substituição ao regime de cátedra, elementos que induziam a uma organização racional, eficiente e eficaz dos recursos humanos e materiais. O sociólogo Florestan Fernandes criticava a carreira docente implantada com o fim do regime de cátedra ao constatar que, diante dos títulos acadêmicos e dos níveis da carreira, ela tem “[...] o carreirismo como norma e a mediocridade como fim”, efeito inevitável da implantação de uma 'reforma universitária *consentida*'” (apud CUNHA,

2007, p.11, grifos nossos). Nela podemos também identificar as raízes de uma cultura individualista e competitiva, que tem continuidade nas atuais políticas de educação superior pautadas nos critérios produtivistas de avaliação de carreira e produção científica.

À época, as políticas educacionais foram orientadas por essa vertente racionalizadora e restritiva dos gastos públicos, implantada a despeito da pressão do movimento estudantil e da sociedade civil. Tal orientação, aliada à existência de um elevado número de estudantes que não conseguia ingressar na educação superior, propiciou um grande crescimento do setor privado, o que já vinha ocorrendo, mas que agora consagraria o critério da relação custo/benefício. A criação de vagas e novas unidades de ensino só se justificariam quando o mercado necessitasse de novos profissionais; mesmo assim sua formação deveria se realizar mais por meio da adequação de currículos, e menos pela criação de vagas. O governo 'resolveu' o problema da demanda por vagas estimulando o setor privado com mecanismos de isenção fiscal.

Assim, no calor das disputas pela concepção de universidade, a reforma da educação superior brasileira se caracterizou por uma concepção ideológica tecnocrática, baseada na organização empresarial, em que se separam as ações de planejamento e execução, teoria e prática; teve por base o modelo educacional norte-americano, baseado no mérito, e por finalidade o rendimento, a eficiência e a produtividade. O Artigo 2º do Decreto 5.540/1968 afirmava o conceito de indissociabilidade entre ensino e pesquisa como característica das universidades: “o ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado nas universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados [...]”, restringindo a extensão universitária ao aporte social-comunitário da universidade sob a perspectiva da prestação de serviços, conforme previsto no art. 20º: “[...] as universidades e as instituições de ensino superior estenderão à comunidade, sob a forma de cursos e serviços especiais, as atividades de ensino e os resultados que lhe são inerentes [...]”. Essa concepção de extensão separava as ações de ensino e pesquisa, dando-lhe a conotação de atividade exterior à universidade. Ao mesmo tempo, reforçava a pesquisa e enfatizava a crença de que a ciência e a tecnologia seriam fatores fundamentais para o desenvolvimento econômico do país, incentivando a pesquisa científica e tecnológica¹¹, sobretudo, nas empresas estatais, nos institutos públicos de pesquisa e, em menor proporção, nas universidades.

11 - Resultando várias empresas como a Embraer - Empresa Brasileira de Aeronáutica (1969); Telebrás - Telecomunicações Brasileiras (1972); Cobra - Computadores e Sistemas Brasileiros (1974); Nuclebrás - Centrais Nucleares Brasileiras (1974); Cepel - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Petrobrás (1971); Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, do Ministério da Agricultura (1972); CPqD - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebrás (1976) e outras. Ver. Jezine (2006).

Deve-se lembrar, contudo, que no processo das transformações da sociedade do capital as universidades brasileiras tiveram uma especial e fundamental participação no processo de luta pela democratização da sociedade nos anos de 70 e 80¹², contribuindo com a produção do conhecimento, influenciando na modificação da correlação de forças políticas num contexto de emergência dos novos movimentos sociais¹³ e na conquista de espaços de exercício da cidadania.

Atualidade dos impactos das reformas na Educação Superior Brasileira

Com essa breve retomada de alguns aspectos da constituição da educação superior, evidenciamos o que se mantém. Historicamente, o Brasil tem sido suscetível à influência externa quanto a idéias e programas de organismos internacionais na definição de diretrizes políticas, administrativas e financeiras para a educação. Como procuramos demonstrar, não se trata de um fenômeno recente no país, mas que apenas ganhou em intensidade: nos anos de 1970, durante os governos militares, e, mais recentemente, a partir da segunda metade dos anos 90, com as reformas do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e a demanda de dez milhões de alunos que saíram do ensino médio (Cf. Censo da Educação Superior, INEP/MEC, 2003 e 2005).

A adoção das políticas de cunho neoliberal, principalmente no período dos dois governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) aprofundaram as tendências já postas na educação superior brasileira. As ações da política educacional adotadas pelos governos brasileiros nesse período apresentaram forte sintonia com as recomendações dos organismos multilaterais no que se refere às estratégias de acesso à universidade, às formas de financiamento, à diversificação curricular - que tendem a tornar o ensino superior mais seletivo e excludente - e, em especial, à avaliação institucional, eleita como a grande alavanca da busca da qualidade.

O aumento da população atendida no superior vem ocorrendo de forma significativa desde então, baseado principalmente na expansão do setor privado. Numa espécie de face pública do processo de expansão da educação superior, outro preceito da reforma dos anos de 1990, a flexibilização, orientou a gestão das universidades federais, compreendida como incentivo à busca de recursos externos. A partir da Emenda Constitucional

12 - Nesse contexto renova-se a literatura, passando a ter influência as teorias reprodutivistas de Bourdieu e Passeron, Althusser e, posteriormente, as idéias de Gramsci.

13 - O ponto comum entre os vários movimentos era o desprezo pela política convencional. “Ademais é bom lembrar que se os novos movimentos surpreenderam os analistas durante a década de 70, hasteando a bandeira dos direitos humanos por meio de ações diretas e da recusa à política institucional, os anos 80 assustaram o mundo com o vertiginoso crescimento dos movimentos xenofóbicos, a proliferação das chamadas tribos urbanas e a maior visibilidade das sinistras redes do crime organizado” (DOIMO, 1995, p. 44).

nº. 19, de 04 de junho de 1998, ela tem sido “capaz de atuar como verdadeira alavanca de crescimento institucional e de desenvolvimento dos objetivos acadêmicos”, como indicam os fundamentos que regulam a proposta de Lei de autonomia universitária. A natureza facultativa de tal modelo de relacionamento entre as universidades e a União conduz necessariamente à concepção de um vínculo de natureza contratual e administrativo, cuja essência conceitual situa-se na liberdade de assumir direitos e obrigações nos termos definidos em lei. (MEC, 1999, p. 08).

Evidencia-se a reciprocidade entre os discursos do Banco Mundial e as políticas governamentais de educação superior executadas no Brasil. De fato, as orientações do Consenso de Washington contidas no *La Enseñanza Superior - las lecciones derivadas de la experiencia* (BM, 1994, p. 11) continuam a prevalecer e, segundo elas,

É necessário que os governos desempenhem um novo papel como supervisores da educação superior, mais que como gestores. Deveriam concentrar-se em estabelecer os parâmetros dentro dos quais se possa alcançar o êxito, enquanto permitem que as soluções específicas afluam das mentes criativas dos profissionais da educação superior.

Nesse documento, o Banco Mundial considera a educação superior importante para o desenvolvimento do país, embora enfatize sua auto-gestão. Prevaleceriam, no entanto, as teses de 1994: diferenciação institucional, que estimula a criação de instituições com missões, funções e modalidades de desempenho e projeto diferentes; orientação para o mercado, com a busca da competitividade e o oferecimento de serviços educacionais como um bem privado, e nessa medida também passível de se abrir ao capital externo.

Ações sistemáticas de alinhamento dos interesses econômicos às concepções de reforma dos sistemas educacionais, com foco nos países latino-americanos e africanos, seriam desenvolvidas a partir de 2002 com a Iniciativa Via Rápida - IVR (*Fast-Track Initiative*), gestada em reunião do FMI e do Banco Mundial, com apoio da UNESCO e do UNICEF. Tratava-se, no discurso oficial desses organismos, de acelerar o alcance das Metas de Desenvolvimento do Milênio a partir de uma ação mais coordenada e eficaz de cooperação internacional. No entanto, a IVR procurava restringir a abrangência e generosidade das propostas pontuadas na Cúpula Mundial de Educação para Todos, designada Iniciativa Global, que

[...] se propunha a mobilizar os recursos financeiros necessários para atingir o conjunto de metas do Marco [de Dacar], uma vez que os signatários da Declaração de Dacar corroboraram formalmente o compromisso de que 'nenhum país poderá

deixar de atingir as Metas de Educação para Todos por falta de recursos financeiros'. No entanto, a iniciativa que de fato se concretizou após Dacar foi a IVR, mais restrita e focalizada que a Iniciativa Global, referenciando-se nas Metas de Desenvolvimento do Milênio, também significativamente mais reduzidas que as que as de Dacar. (SILVA, 2008, p. 54)

Reafirma-se o apoio aos países que têm promovido reformas no âmbito administrativo e econômico sob a principal orientação, agora, da OMC, instituição de caráter permanente que dita as regras comerciais de liberalização progressiva no setor de serviços.

Assim, as propostas de flexibilização e diversificação das instituições de educação superior previstas pelas agências multilaterais culminam, no Brasil, com as políticas governamentais de reforma do Estado, orientadas na direção da privatização e mercantilização de setores públicos, da internacionalização dos 'serviços educativos' de nível superior e da flexibilização do setor de serviços. Sua consolidação se dá após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB 9.394/1996, que favoreceu a multiplicação de IES privadas como fator diferenciador das instituições, de garantia da competitividade e de promoção da qualidade baseada na competição, concretizando a visão economicista de crença no mercado, do papel do governo como gerente e da educação como *locus* de produtos comerciais.

Estabelecida uma política educacional¹⁴ coerente com a perspectiva dos países centrais e dos organismos multilaterais, as instituições privadas foram beneficiadas com financiamentos vantajosos, caso dos empréstimos a juros baixos ofertados pelo Banco de Desenvolvimento Econômico-Social - BNDES, isenções fiscais e previdenciárias, o que propiciou sua rápida expansão (TRINDADE, 2003, p. 173). Além disso, tanto os governos FHC quanto os de Lula da Silva garantiram o provimento estatal de bolsas de estudo para estudantes socialmente desfavorecidos que estudam em IES privadas por meio do Programa de Financiamento Estudantil - FIES e do Programa Universidade para Todos - PROUNI, que chega a garantir bolsas integrais.

Nas IES públicas essas tendências se realizam por meio de vários mecanismos facilitadores da apropriação, pelos sujeitos acadêmicos - alunos, professores e funcionários

14 - A fúria legiferante do Executivo e do Legislativo, destinada a promover medidas reformistas concertadas e conectadas na educação superior, evidencia-se nas seguintes proposituras: Lei nº 9.192/97, que regulamenta o processo de escolha de dirigentes; o Decreto nº 2.026/96 que trata da avaliação de cursos; a Portaria Ministerial nº 637/97, que dispõe sobre o credenciamento de universidades; a Portaria nº 639/97, que dispõe sobre o credenciamento de cursos universitários, para o sistema federal de ensino superior; a Portaria nº 640/97, que regulamenta a implantação do dispositivo nos arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394/96; a Portaria nº 641/97, que dispõe sobre a autorização de novos cursos em faculdades integradas, institutos superiores ou escolas superiores em funcionamento; a Portaria nº 604/97 que dispõe sobre o Credenciamento de Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos Superiores ou Escolas Superiores; o Decreto nº 2.306/97 que regulamenta, para

administrativos - de critérios como eficiência, eficácia, efetividade e relação custo/benefício, típicos de organizações de mercado. Tais mecanismos orientam a avaliação de desempenho, remuneração e carreira de docentes e pesquisadores, avaliação dos alunos e das IES e o financiamento de pesquisas. Procurava-se, então, dismantelar as relações constituídas nos distintos governos nacional-desenvolvimentistas (décadas de 1930, 1950 e 1960) que, sob pressão popular, propiciavam espaços alternativos de controle do fundo público não apenas baseados na acumulação de capital. Esse processo correspondeu, conforme demonstrou Oliveira (1998, p.46), à tentativa de restringir as “alteridades dos sujeitos sócio-econômico-políticos” para ampliar o controle de mercado realizado por representantes do capital.

Sob a lógica da necessidade do ajuste fiscal, a restrição ao financiamento das políticas sociais representou um aspecto essencial da reforma do Estado. Especialmente após o acordo com o FMI, em 1998, implantou-se uma interpretação da política fiscal calcada na necessidade de que “o mercado acredite que, no cenário esperado, não haverá risco de calote na dívida.” Esse organismo internacional passa a exigir um superávit primário “capaz de assegurar a sustentabilidade da dívida, quaisquer que fossem a taxa de câmbio e a taxa de juros incidentes sobre o estoque da dívida pública” (CARVALHO, 2006, p.982). Restrições no financiamento afetaram diretamente a educação superior: Tonegutti (2008) afirma que o Brasil investiu, em 2004, 3,8% do PIB no setor, enquanto os países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE investiram, em média, 6,3%. Uma alternativa a essa situação, efetivada em muitas universidades estaduais e Instituições Federais de Educação Superior - IFES tem sido a criação de fundações:

No caso das universidades públicas dos outros estados e das IFES, a autonomia é muito restrita e certamente não ocorre no tocante à execução financeira. Neste quadro, certamente muitas fundações de apoio foram criadas com o objetivo de “escapar das amarras do Estado” em busca de maior autonomia de gestão financeira. Na prática, o que temos vivenciado, e a imprensa tem denunciado bastante nos últimos tempos, é que muitas dessas fundações de apoio servem a toda a sorte de objetivos privados, dentro do espaço público (TONEGUTTI, 2008, s/p).

Criadas com o objetivo de subsidiar despesas das IFES, as fundações adquiriram papel

o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10, da Medida Provisória nº 1.477-39 de 8/8/97, e nos artigos. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1o, 52, § único, 54 e 88 da Lei nº 9.394/96. E mais recentemente, a Portaria nº 2.297 de 08/11/99, previu a constituição de comissões e procedimentos de avaliação e verificação de cursos superiores; a Portaria nº 612 de 12/4/2001 que dispõe sobre a autorização e o reconhecimento de cursos seqüenciais de ensino superior e o Decreto de 09/072001 que muda as regras de organização e avaliação de cursos e instituições do ensino superior e revê o Decreto nº 2.306/97.

central no cenário de restrição do gasto público com políticas sociais. Correspondem a um modelo posto desde a reforma modernizadora da educação superior (Cf. CUNHA, 2007) realizada nos governos militares. Como afirmam Silva Jr. e Sguissardi (1999, p.188), “o princípio da expansão com contenção de despesas já estava presente no Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior - EAPES (Acordo MEC/USAID)”, de 30 de janeiro de 1968 - as fundações de apoio realizam a mercantilização dos espaços públicos e sua existência “acaba debilitando um outro pilar da autonomia universitária, que é a gestão democrática” (TONEGUTTI, 2008, s/p). Tal orientação dirigida à contenção nos investimentos do Estado com educação vem se mantendo nos distintos períodos das reformas neoliberais:

Desde 1980 as reformas vêm sendo implementadas, [...] [buscando] meios de reduzir os gastos públicos do governo com a educação e a formação de docentes e, concomitantemente, de aumentar a escolarização da população (SILVA, 2002, p. 136).

Coerentemente, na década de 1990, o financiamento da educação, em termos de porcentagem do PIB, permaneceu praticamente o mesmo, em torno de 4% do PIB (1989: 4,6%; 1993: 3,7%; 1995: 4,53%), gerido de forma 'desconcentrada', com a distribuição das responsabilidades entre estados e municípios.

Assumindo um dos aspectos que integrou a agenda dos organismos internacionais, as reformas educacionais no Brasil pretenderam privilegiar o ensino fundamental. Em estudo realizado por Pinto *et. al.* (2001), esse nível de ensino respondeu, no biênio 1998-99, por 58% dos gastos públicos em educação, ficando o superior com 21%. Os autores afirmavam que, para atingir os novos patamares de atendimento na qualidade e quantidade definidas pelo Plano Nacional de Educação, o Brasil deveria sair de um patamar de gastos da ordem de 4,3% do PIB para atingir, em dez anos, o montante de 8%, o que não ocorreu até o momento.

Como em outros países da América Latina¹⁵, na educação superior brasileira foi criado um modelo que permitiu a diversificação das instituições e imprimiu mecanismos que acentuaram a privatização e a mercantilização no setor. Aproveitando-se de uma disposição presente na LDB, o governo, por meio do Decreto 2207/97, estabeleceu as bases para que se formalizassem diferentes tipos de IES, de acordo com sua organização aca-

15 - Como observa Gadotti (2006, p. 63): “A América Latina é uma região particularmente sensível às políticas neoliberais [...] Nesse sentido, a educação é um exemplo emblemático. Muitas reformas na região seguiram a mesma filosofia, baseada nos mesmos fundamentos. Podemos afirmar que, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990, a América Latina deu seguimento a uma agenda comum no campo da educação. Nessa região a globalização capitalista neoliberal teve visíveis impactos na educação e também uma grande resistência, principalmente pelos docentes e seus sindicatos”.

dêmica, a saber: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades isoladas, centros de educação tecnológica e institutos ou escolas superiores; além dessas, formalizou-se a definição mais óbvia de categoria administrativa, para distinguir as instituições de direito público das de direito privado, entres estas incluídas as particulares, com fito de lucro, e as três modalidades de instituições não-lucrativas - confessionais, filantrópicas e comunitárias. Os diferentes formatos de organização acadêmica acabaram materializando uma diversificação tacitamente baseada numa perspectiva de hierarquização: os centros universitários, devotados à missão do ensino de excelência e desobrigados da pesquisa e da universalidade de campo, mas contando com as mesmas prerrogativas de autonomia conferidas às universidades, usufruem de uma situação legal-institucional que os leva a superar a condição de faculdade integrada ou isolada, já que podem abrir e fechar cursos e vagas sem prévia autorização ministerial - ficam, assim, a meio caminho da condição de universidade. O art. 5º. do Decreto 2.207/97 estipula que “as universidades, na forma do disposto no art. 207 da Constituição, se caracterizam pela indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão”, e no art. 6º., os Centros Universitários são:

[...] instituições de ensino superior pluricurriculares, abrangendo uma ou mais áreas do conhecimento, que se caracterizam pela excelência do ensino oferecido, comprovada pela qualificação do seu corpo docente e pelas condições de trabalho acadêmico oferecidas à comunidade escolar, nos termos das normas estabelecidas pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto para o seu credenciamento.

A estratégia das autoridades educacionais, sempre em linha com as recomendações dos organismos multilaterais e os interesses dos empresários brasileiros e estrangeiros da educação e de intelectuais orgânicos (individuais e coletivos), muitos oriundos de universidades públicas, foi, de um lado, criar um tipo diverso de instituição que pudesse atender a uma demanda por ensino superior até então contida, que crescera no processo de ampliação do número de concluintes do ensino médio. Tal demanda era estimulada pelas exigências do mercado de trabalho por um tipo de profissionalização de nível superior, mais uma difusa percepção social da importância desse nível de formação para as novas gerações. A opção era claramente por um ensino de massas, de características técnico-profissionalizantes, mais prático que teórico, de baixo custo e moderada dedicação aos estudos, já que se buscava, principalmente, a formação de trabalhadores para o mercado. De outro lado, a absorção da demanda reprimida pelos centros universitários e demais organizações acadêmicas não-universitárias de natureza privada liberava o governo de investimentos mais significativos na estrutura pública de educação superior

e, ao mesmo tempo, a preservava da massificação que, tendencialmente, viria a comprometer a qualidade acadêmica. Mantiveram-se, assim, as universidades do Estado como lugar da pesquisa e reserva de excelência (cf. SANTOS, 2007), o que reforça o caráter seletivo e não-universal dessa estrutura.

Nesse movimento de criação dessa nova figura jurídica, o centro universitário, há uma outra característica, esta de cunho mais ideológico e, portanto, de impactos graduais no cotidiano das comunidades pedagógicas, que, contraditória e também tacitamente, se impôs: um apagamento, ou no mínimo embaralhamento, das diferenças entre o modelo universitário de formação - universalidade de campo, indissociabilidade ensino-pesquisa-extensão, autonomia na gestão pedagógica, comprometimento público com o financiamento, carreira docente baseada na especialização e no mérito científico, eleição democrática de dirigentes, foco na pesquisa e na formação crítica não-instrumental etc. - e o novo modelo de ensino de massas que privilegia o professor-horista e a formação técnica e instrumental voltada aos mercados; apresenta tendências ao aligeiramento da formação; implica constrangimentos administrativos e políticos a docentes e funcionários, e desonera as instituições da tarefa de construir conhecimento novo, entre outras especificidades.

No mesmo passo, temos os Institutos Superiores de Educação, que foram objeto de legislação específica. A Resolução CP nº 1, de 30 de Setembro de 1999, do Conselho Nacional de Educação estabeleceu suas finalidades no Art. 1º: “os institutos superiores de educação, de caráter profissional, visam à formação inicial, continuada e complementar para o magistério da educação básica”. O Decreto 2.207/97 contribuiu para acentuar a heterogeneidade e hierarquização das IES brasileiras, assim como para o crescimento do setor privado, acirrando, com isso, o caráter mercadológico da educação e a transformação dos estudantes em clientes.

Os resultados das mudanças dos anos 90 foram imediatos, como demonstram as estatísticas do INEP/MEC¹⁶: no período de 1997 a 2006 o número de IES privadas cresceu 193% (de 689 estabelecimentos para 2022), enquanto as públicas cresceram apenas 17% (de 211 para 248 estabelecimentos); o setor privado passou a concentrar cerca de 89% do total dos estabelecimentos de ensino superior (2.270) e 74% das 4.676.646 matrículas em cursos de graduação presenciais.

O período pós-LDB concretizou as tendências que visavam o atendimento às imposições das agências internacionais: redução do ensino estatal público e gratuito, com expansão do setor privado, e ampliação das instituições que desenvolvem um ensino de corte técnico e profissional. Quando analisada a distribuição das IES nos anos recentes, por organização acadêmica, destaca-se o crescimento numérico dos CETs (144 novas instituições), a uma taxa de 129,2%, e a rápida implantação, em sete anos, dos Centros Universitários (107), criados em 1997 (cf. Tabela 01).

16 - Para esses e outros dados estatísticos que seguem: Sinopse Educação Superior INEP/MEC, 2006.

Tabela 01 - IES por organização acadêmica. Brasil, 1991-2004.

Organização Acadêmica	1991	1996	2004	1991/1996	1996/2004
				Δ %	Δ %
Universidade	99	136	169	37,4	24,3
Centros Universitários	0	0	107	-	-
Faculdades Integradas	7	143	119	1.942,8	-16,8
Institutos Superiores de Educação	787	643	1.474	-18,3	129,2
C. E. Tecnológica E Faculdades de Tecnologias	0	0	144	-	-

Fonte: Censo da Educação Superior 2004, MEC/Inep/Deaes.

Essa expansão concentrada em instituições isoladas e profissionalizantes confirma o modelo napoleônico de educação superior, voltado aos interesses pontuais da sociedade do capital, que na atual conjuntura alimenta a concepção liberal-pragmática dos investidores internacionais. Fazem parte dessa proposta o Projeto de Lei Orgânica da Educação Profissional e Tecnológica, viabilizado pelo Decreto n° 5.154/2004, que regulamenta a oferta de educação profissional tecnológica de graduação e a articulação entre os ensinos médio e técnico, e o Decreto n° 5.225/2004, que os elevou à categoria de instituições de educação superior. Dessa forma, os cursos tecnológicos adquirem *status* de graduação, e, no campo da pós-graduação, os mestrados profissionais, recém-criados, passam a compor uma alternativa à universidade focada na pesquisa. A ênfase, portanto, se desloca para a educação profissional, pragmática, competitiva e relevante para a economia de mercado, ganhando força a idéia de universidade operacional como explicita Chauí (1999, p. 222):

Essa universidade não forma e não cria pensamento, despoja a linguagem de senti-do, densidade e mistério, destrói a curiosidade e a admiração que levam à descoberta do novo, anula toda pretensão de transformação histórica como ação consciente dos seres humanos em condições materialmente determinadas.

Nessa direção, há dois outros aspectos fundamentais que se articulam: a criação dos sistemas nacionais de avaliação e a reforma curricular. Por meio da avaliação, o governo pretende orientar a elaboração de políticas e programas educacionais, assim como regular as práticas nas IES. Esse é um poderoso mecanismo que permite, a partir do âmbito aparentemente técnico e científico da avaliação, comparar IES públicas e privadas, contribuindo para obnubilar o fato de que a educação superior pública, no Brasil, é um direito historicamente negado.

Desse ponto de vista, podem-se considerar os sistemas de avaliação como uma estratégia destinada a questionar a educação e a gestão públicas. A Lei n.º 9.113/95 criou o Conselho Nacional de Educação e o Exame Nacional de Cursos (PROVÃO); posteriormente, no governo Lula, a Lei n.º 10.861 de 14/04/2004 instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Esses instrumentos legais dotaram a avaliação de um processo classificatório, com o estabelecimento de *rankings* nacionais das instituições a partir da atribuição de conceitos derivados do desempenho dos alunos. Sob esses critérios, estimulou-se a competição no mercado educacional e a criação de mais um produto de venda para o mercado: os cursinhos de preparação para o Exame Nacional de Cursos. Nesse processo, o Estado torna-se avaliador e controlador, pois fixa os parâmetros da qualidade em um processo de articulação política, utilizando os resultados da avaliação para sanção ou premiação.

Já a reforma curricular orientou-se pela e para a formação de competências, da educação básica à superior. A noção de competência, que se refere a experiências, conhecimentos e habilidades mobilizados em uma situação concreta e não prescrita (PERRENOUD, 1999), associa-se à valorização do 'saber ser', cuja ampla utilização é indicativa da inversão ideológica que se opera por meio das reformas do Estado em relação aos fundamentos da formação humana. Esta, aparentemente, desloca-se para a esfera gnosiológica ao inverter-se a relação ontológica e indissociável entre o ser e o conhecimento - ser e, portanto, saber, para saber ser.

Num quadro de valorização do saber tecno-profissional, o setor público, lastreado fundamentalmente na organização acadêmica universidade, ainda se põe, parcialmente, na contramão. Trata-se do setor que concentra maior número de docentes-doutores, 39,6% do total no país, enquanto as instituições privadas contam com apenas 12,2% deles. Em 2005 o Brasil aumentou em 4.618 o número de docentes doutores, o que representa um crescimento de 7,5%; destes, 2.618 foram no setor público. Baseado no modelo da universidade, materializa-se aqui o princípio da excelência na produção do conhecimento previsto na LDB, pois das 224 IES públicas, 169 são universitárias, mais seletivas e excludentes, ao lado de uma vasta rede de instituições isoladas de natureza privada destinada apenas ao ensino e aos que não tem acesso à universidade.

Esse fato é visível na distribuição de matrículas por organização acadêmica expressa na Tabela 02, que aponta a universidade como a que detinha o maior número de matrículas no ano de 2004 (2.369.717), num crescimento, desde 1996, de 95,9%, enquanto apenas as Faculdades e os Institutos Superiores apresentavam 901.971, num incremento de 117%. Os números demonstram que a procura por educação superior centra-se no tipo de organização, pública ou privada, de maior referência na produção do conheci-

mento, evidenciado, por exemplo, no fato de as universidades públicas não apresentarem vagas ociosas.

Tabela 02 – Distribuição das matrículas em cursos de graduação presenciais, por organização acadêmica. Brasil, 1991-2004

Organização Acadêmica	1991	1996	2004	1991/1996 Δ %	1996/2004 Δ %
Universidade	855.258	1.209.400	2.369.717	41,4	95,9
C.Universitário	0	0	614.913	-	-
F. Integrada	225.700	245.029	200.695	8,6	-18,1
Fac. e Inst. Superiores	484.098	414.100	901.976	-14,5	117,8
C.E.T e Fac. de Tecnologia	0	0	76.432	-	-

Fonte: Censo da Educação Superior 2004, MEC/Inep/Deaes.

No que se refere à questão do acesso à educação superior, no entanto, longe se está de uma situação que favoreça a equidade; ao contrário, considerado o acesso da população na faixa etária tida como ideal para a educação superior, 18 a 24 anos, confirma-se a premissa da exclusão escolar. Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNDA, 2004) registram, nessa faixa de idade, 24.072.318 pessoas; ao relacionar esses dados com a matrícula das IES no mesmo ano, que é de 4.163.733, encontra-se um grande excedente de jovens que não consegue ingressar no ensino superior. Alternativas aventadas para esse problema advieram do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) formado pelo governo Lula, encarregado de propor ações de reestruturação da educação superior: criação de novas bolsas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (CAPES) para aposentados e recém-doutores, sem menção a concurso; aumento da carga horária do professor e do número de vagas, e programas de Educação a Distância (EAD) como forma de garantir o acesso das camadas sociais excluídas.

No caso dos cursos a distância, note-se que, em 2001, existiam 5.359 estudantes matriculados, saltando para 207.206 em 2006, num total de 349 cursos oferecidos nas IES públicas e privadas. Ainda que se verifiquem altos índices de desistência nesses cursos e que não se conheçam resultados de avaliações que permitam análises mais rigorosas do impacto e da qualidade da EAD na formação superior, o crescimento de 3.760% no número de alunos matriculados no período de 2001 a 2006, associado a programas e políticas públicas de formação de docentes, indicam que a oferta pode crescer como forma de alavancar lucros no setor privado e de ampliar a capacidade de

atendimento das IES públicas e privadas sem a necessidade de vultosos investimentos.

A política de diversificação indicada pelos organismos internacionais de financiamento massificou a graduação sob o modelo das Faculdades Isoladas e Integradas, Institutos Superiores de Educação, Centros Universitários e Centros e Faculdades de Educação Tecnológica, favorecendo o ensino de corte profissionalizante e o atendimento às necessidades dos mercados, o que corresponde ao processo de inserção brasileira na nova ordem internacional do capitalismo. O caminho escolhido contribui para a exclusão das camadas menos favorecidas, pois a capacidade econômica da grande parcela da população brasileira não alcança os custos do ensino pago.

A evidência da saturação do setor privado de educação superior, diante da condição social da população, se reflete no número de vagas ociosas e na inadimplência, que muitas vezes pode chegar a algo em torno de 30%.

Há que se considerar que a diferenciação estabelecida pelo decreto 2.207/97 contemplou antigas reivindicações do setor privado, pois estabeleceu que somente as universidades estariam obrigadas a manter a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Nessas instituições os professores são, em sua maioria, contratados por hora-aula, não realizam pesquisa nem participam de atividades de formação; mais que isso, são desestimulados a desenvolver qualquer nível de protagonismo político, tanto em relação à formalização de uma carreira que permita adequada profissionalização e permanente atualização quanto à construção de um cotidiano acadêmico que contribua para a melhoria do sistema de educação superior. Tal situação é atestada, entre outros, nas pesquisas e no modelo teórico de Gomes (1978, p. 859), ao referir-se aos professores das instituições privadas:

Assim, é muito difícil pensar esse coletivo de professores como sendo o que geralmente entendemos, mesmo que de forma muito superficial, um corpo acadêmico ou comunidade acadêmica e, conseqüentemente, como possuindo algum grau ou potencial de autonomia e coordenação dentro do sistema como um todo. Na outra face da moeda encontra-se o forte poder de controle e coordenação manipulado por mantenedores individuais, em nível institucional, e, em nível nacional, por suas associações e sindicatos.

Apesar de não evidenciarem as condições objetivas de trabalho dos professores da educação superior, privada e pública, os números contidos na Sinopse

INEP/MEC de 2006 permitem vislumbrar o que ocorre:

Tabela 03: Total de funções docentes e regime de trabalho

IES	Total de professores	Professores em tempo integral*	Professores em tempo parcial*	Horista*
PÚBLICA	106.999	80.094	16.964	9.941
PRIVADA	209.883	33.754	47.949	128.180
TOTAL BRASIL	316.882	113.848	64.913	138.121

Fonte: Sinopse Educação Superior INEP/MEC – 2006.

* Tempo Integral: professor contratado com jornada de 40h numa mesma IES. Tempo Parcial: professor contratado, geralmente, com jornada semanal de 20 a 30 h semanais na mesma IES. Horista: professor que realiza jornada conforme as horas/aulas sob sua responsabilidade.

Em 2006, o setor privado contratava 66% dos professores de educação superior, 83% deles como horistas ou em tempo parcial; na educação superior pública eram 75% no regime de tempo integral. Se o decreto 2.207/97 não criou a diferenciação entre as IES, regulamentou uma situação de fato, acentuando a já tão limitada produção de pesquisa nas IES privadas e mantendo-as, com raras exceções, como espaços voltados somente ao ensino, com conseqüências as mais diversas. A lógica de mercado que orienta as organizações lucrativas sugere que a docência apartada da pesquisa constitui “transmissão rápida de conhecimentos, consignado em manuais de fácil leitura para os estudantes” (CHAUÍ 1999, p.221), para o 'adestramento', desaparecendo o essencial da docência no ensino superior que é a formação e a pesquisa.

Tendências e novos debates na Educação Superior Brasileira

Os processos de reforma da educação superior não se deram nem vêm se dando de forma harmoniosa. Ao contrário, eles têm gerado confrontos e disputas por projetos políticos, econômicos e sociais: os movimentos sociais buscam conquistar espaços democráticos, direitos, redefinição das relações de poder entre Estado e sociedade e contestam a hegemonia das classes dominantes no controle da coisa pública. Por meio de suas organizações sociais e políticas, a sociedade civil tem estabelecido um processo contra-hegemônico pelo qual procuram construir propostas e ações destinadas a impedir a transformação da universidade pública em organização com modelos e/ou fins privatistas, conforme preceituam as agências internacionais de financiamento.

Tratando-se de preceitos que se pretendem globais, caberia primeiro destacar uma iniciativa paradigmática de resistência de atuação na mesma escala: o Fórum Mundial de Educação, apoiado no definitivo dístico perpetrado pelo Fórum Social Mundial - “um outro mundo é possível”. As palavras de Gadotti (2006, p. 76-77, grifos do autor) resumem a perspectiva alternativa e utópica do Fórum:

Educar para uma outra globalização é *educar para o sonho de um outro mundo possível*. Educar para um outro mundo possível é fazer da educação, tanto formal quanto não-formal, um espaço de formação crítica, e não apenas de formação de mão-de-obra para o mercado [...] Educar para um outro mundo possível é educar para superar a lógica desumanizadora do capital, que tem, no individualismo e no lucro, seus fundamentos; é educar para mudar radicalmente o modelo econômico e político atual.

No mesmo espírito das posições do Fórum, as perspectivas teóricas definidas por Mészáros (2005, p. 71-72, grifos do autor) apontam para a necessidade e a urgência de se criarem alternativas à educação informada pela lógica capitalista:

A educação *para além do capital* visa a uma ordem social qualitativamente diferente [...] as incorrigíveis determinações destrutivas da ordem existente tornam imperativo contrapor aos irreconciliáveis antagonismos estruturais do sistema do capital uma *alternativa concreta* e sustentável para a regulação da reprodução metabólica social, se quisermos garantir as condições elementares da sobrevivência humana. O papel da educação, orientado pela única perspectiva efetivamente viável de ir para além do capital, é absolutamente crucial para esse propósito.

De um ponto de vista absolutamente distinto, tem-se a ação dos cartéis internacionais ligados à educação que procuram caracterizar o setor como um dos serviços que deveriam fazer parte das ofertas de abertura dos países na OMC. No item 14 do documento, página 17, que trata do capital estrangeiro, pode-se ler:

Mais do que proteger as instituições brasileiras do capital estrangeiro, é preciso institucionalizar mais e melhores instrumentos para facilitar, fortalecer e expandir a cooperação nacional e internacional.

O Fórum entende que, mais do que controlar o capital estrangeiro no ensino superior, deve-se dar maior atenção à criação de programas de apoio e financiamento do intercâmbio de professores e alunos e buscar a simplificação dos procedimentos de registro de títulos e diplomas e de acreditação de programas e instituições - o que se revela muito importante quando a apresentação do Anteprojeto ao público afirma que um dos objetivos da reforma é a inserção do País no cenário internacional.

Conforme afirma Leher (2005, p. 4), mais do que o embate contra o Acordo Geral de Livre Comércio de Serviços Educacionais, é preciso considerar os “mecanismos sub-reptícios que estão sendo criados para implementar essa liberalização de modo o mais invisível possível”, por meio da abertura do mercado aos investimentos estrangeiros¹⁷ e pela educação a distância, que demanda investimento em *softwares* e equipamentos de informática. Há que se considerar, então, o interesse dos próprios mantenedores de IES privadas em participar do milionário mercado mundial da educação.

No Brasil, perfilaram-se contra o projeto de redução do papel do Estado de prestador direto de serviços sociais para a condição de poder concedente, regulador e avaliador, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB, o movimento docente representado pelo Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior - ANDES, o coletivo dos funcionários técnico-administrativos reunidos na Federação de Sindicatos de Trabalhadores de Universidades Brasileiras (FASUBRA), as entidades estudantis. No entanto, deve-se enfatizar que as recomendações das agências internacionais se efetivam nas políticas brasileiras porque encontram aliados nos grupos políticos (dentro e fora da educação superior, pública e privada) que assumem os princípios do Estado liberal mercantilista. Catani e Oliveira (1999, p. 184) advertem que, muito embora exista resistência por parte das entidades organizadas em defesa do ensino público e gratuito, muitas das diretrizes formuladas pelo MEC, atendendo à política neoliberal e à formulação do Estado-mínimo, já vinham sendo implantadas por algumas Instituições Federais de Ensino Superior - IFES: oferta crescente de vagas nos cursos de graduação, em que pese a diminuição do número de professores e de servidores técnico-administrativos; crescimento das atividades de extensão na forma de prestação de serviços remunerados; progressivo atendimento das demandas locais e regionais por meio de convênios e contratos de serviços remunerados; grande oferta de cursos de especialização pagos, freqüentemente para 'complementar' salário de professores; crescimento dos mestrados profissionais financiados por mensalidades; falta

17 - Em dezembro de 2005 ocorreu a aquisição do controle acionário da Universidade Anhembi Morumbi pelo grupo americano Laureate. O fato representa um marco na entrada do capital internacional nesse setor da economia. Em 2007 algumas IES privadas do país iniciaram a abertura de seus capitais na bolsa de valores.

de priorização e de investimento substancial na pós-graduação *stricto sensu*; dificuldade de priorizar a atuação dos professores-doutores na criação e consolidação dos cursos de doutorado e na ampliação quantitativa e qualitativa da pesquisa; iniciativas de 'modernização' organizacional e ampliação dos mecanismos de avaliação; incentivos ao desempenho individual do docente e implantação de programas de ensino a distância.

Para fora da área pública, a posição assumida pela fração da burguesia industrial é de reconhecimento da importância do financiamento público para o desenvolvimento de pesquisa e tecnologia e, concomitantemente, de defesa da manutenção da mercantilização das IFES por meio das fundações criadas para angariar recursos com a venda de serviços de educação, assessoria e pesquisa. Nas propostas da Confederação Nacional da Indústria (CNI, 2004, p.32, grifos nossos) para a reforma da educação superior brasileira pode-se ler:

A crise de financiamento do Estado persiste hoje em função do peso extraordinário da dívida pública, tornando-o incapaz de assumir políticas expansivas, baseadas na mobilização de fundos públicos para as atividades educacionais em geral e para o Sistema de Educação Superior em particular. São reduzidas as perspectivas do Setor Público melhorar, no curto prazo, sua capacidade de investimento. Dessa forma, torna-se difícil a expansão da oferta de educação superior, nos padrões de custos vigentes. Por isso, é crucial o uso dos recursos públicos com eficiência e eficácia. A morosidade na liberação dos recursos orçamentários destinados às IFES agrava os efeitos paralisantes de serviços essenciais às atividades educacionais, já pesadamente restringidas pela escassez dos recursos. *Sobretudo nas atividades de pesquisa, o não cumprimento dos prazos de liberação de recursos causa a interrupção de estudos importantes.* [...] Dado o progressivo declínio observado nos orçamentos das IFES nos últimos dez anos, *torna-se indispensável a recomposição dos seus orçamentos. Essa meta poderá ser viabilizada por meio de um programa de recuperação orçamentária das IFES, associado a um processo de expansão de oferta de matrículas.* A Indústria propõe que esse programa estabeleça critérios objetivos, de forma a premiar as instituições e cursos com melhores performances.

Ainda no registro do mundo privado, a fração da burguesia ligada à educação superior se posiciona de outra forma em relação ao financiamento e ao controle público. É o que se depreende da leitura do documento *Considerações e recomendações sobre a versão preliminar do anteprojeto de lei de reforma da educação superior*, de autoria do Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação, formado pelas entidades associativas que representam o setor. Esse documento foi produzido em 29

de março de 2005, na oportunidade em que o Ministério da Educação convocava a sociedade para discutir a reforma da educação superior. O objetivo declarado é o de colaborar no sentido de que a mesma possa ser discutida e depois enviada ao Congresso Nacional. Em síntese, a posição dos signatários é estruturada sob o conceito de livre iniciativa, mas defende a ampliação de mecanismos públicos de financiamento à pesquisa e ao estudante:

O Fórum entende que, além do ProUni, é indispensável ampliar os programas já existentes e propor outros mecanismos de financiamento e de apoio ao estudante, abrindo possibilidades novas não somente para o ingresso, mas, sobretudo, para a permanência e a conclusão dos estudos superiores ao aluno carente.

O Fórum considera também essencial a implantação de mecanismos de financiamento que permitam a ampliação do número de professores e de estudantes em programas de investigação científica e de extensão das instituições privadas (2005, p. 15).

Nesse momento, o debate em torno da nova reforma do ensino superior encontra-se paralisado. O atual governo brasileiro propôs e desenvolveu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - REUNI, que tem como objetivo “dotar as universidades federais das condições necessárias para ampliação do acesso e permanência na educação superior”¹⁸.

Diante dos processos de regulamentação e avaliação realizados pelo Estado e dos correspondentes conflitos e tendências que apresentam, os sujeitos das IES - que muitas vezes aceitam cargos governamentais responsáveis pela manutenção ou mudança das políticas educacionais - adotam práticas sociais que podem reafirmar ou negar as orientações oficiais contidas nas políticas de educação superior. Quais as consequências da implementação, desde a década de 1990, das atuais políticas de educação superior?

Não é nosso intuito responder essas questões de maneira definitiva no espaço deste texto; antes, cabe indicar que as possíveis explicações, tanto para as alternativas que se desenham no âmbito da formulação de políticas quanto para aquelas que se realizam no cotidiano de trabalho das IES, devem considerar a sua constituição histórica. Com isso, voltamos a chamar a atenção para o fato de que essas políticas não foram impostas unilateralmente pelos organismos internacionais, mesmo que se considerem impositivas suas recomendações, já que justificadas pelo contexto de uma nova ordem internacional de caráter neoliberal, isto é, privatista e internacionalizante em relação ao livre fluxo do capital, mas restritivas à circulação de pessoas, obrigando os países

periféricos a uma inserção subordinada. Elas não foram implantadas sem o consentimento (cf. SILVA, 2002) dos governos dos respectivos países, segmentos da intelectualidade e da academia, e lideranças empresariais; ao contrário, seguindo a globalização hegemônica, elas foram amplamente adotadas, constituindo um processo que pode ser denominado de globalização de alta intensidade, como nos alerta Romão (2006, p. 58), em desacordo com a posição de estudiosos europeus:

[...] como podemos nós, brasileiros, imaginar que a educação seja uma área de incidência da globalização de baixa intensidade? Apesar de nosso respeito pela posição dos colegas europeus, pensamos que eles não têm razão quando consideram que este tipo de globalização é o que se aplica aos sistemas educacionais do Terceiro Mundo.

A década de 1980 foi marcada pela luta organizada da sociedade civil em prol do fim do regime autoritário e pela democracia. A efervescência dos movimentos sociais fortaleceu a participação cidadã e forçou o governo brasileiro a criar estratégias para que a sociedade civil pudesse 'influenciar' e 'participar' das políticas do Estado. As ações coletivas da sociedade organizada portavam reivindicações que envolviam direitos sociais fundamentais e exigiam políticas públicas que atendessem às demandas de amplas camadas da população excluídas dos bens e riquezas produzidas pelo capitalismo. Diante das pressões da sociedade civil, o Estado desenvolvimentista, que até então priorizara o desenvolvimento econômico e a reprodução do capital, amplia sua função econômica com a 'concessão' de alguns direitos sociais contemplados na Constituição de 1988.

Contudo, em uma contra-ofensiva do capital mundial, que critica a centralidade do Estado na política e na economia, redefine-se seu papel como empreendedor e regulador econômico¹⁹. Sob esse prisma, a política de expansão do ensino superior se dá via ensino privado, que se expande no período da chamada Nova República²⁰ - de 1,5 milhão de estudantes universitários matriculados em cursos superiores do país no final da década de 80, quase 900 mil estudavam em instituições particulares²¹.

19 - O Chile foi o país que primeiro introduziu reformas no sistema educacional, durante o regime autoritário de Pinochet, nos moldes da descentralização da educação pública, combinando com os setores privados.

20 - A discussão que se iniciava na Nova República era sobre a reforma administrativa, que pretendia racionalização das estruturas administrativas, a formulação de uma política de recursos humanos e a contenção dos gastos públicos. Dela resultou a criação do SIAPE - Sistema Integrado de Administração de Pessoal, que unificou as folhas de pagamento e as informações sobre os servidores públicos federais e que facilitou o "enxugamento do pessoal da máquina administrativa (SANTOS, 1997).

21 - A matrícula desses alunos se dava predominantemente nos cursos noturnos de baixo custo financeiro como Administração, Economia, Licenciaturas, Ciências S

Pode-se inferir que a multiplicação das instituições de ensino superior, com vistas ao atendimento das demandas educacionais, ocorre pela via da diversificação e expansão do setor privado, e da diversificação e flexibilização no setor público, conforme recomendações das agências multilaterais, e se consolida, no Brasil, após a aprovação da LDB na segunda metade dos anos de 1990. Concretiza-se, assim, a visão economicista das políticas neoliberais, o governo como gerenciador e a educação como um produto comercial.

Tal movimento de expansão da educação superior no Brasil caminha na contramão dos interesses das classes populares que lutam por acesso e garantia de permanência no ensino público e gratuito. As políticas educacionais de educação superior, caracterizadas como inclusivas, acabam por gerar processos de exclusão, pois, mesmo com todas as 'facilidades' trazidas pelas ações compensatórias - bolsas e financiamentos aos estudantes, empréstimos generosos para as IES privadas etc. -, a realidade socioeconômica dessa população expõe sua incapacidade de manter-se em cursos superiores de instituições particulares, uma vez que os gastos dos alunos não se limitam apenas ao pagamento de mensalidades.

Portanto, as demandas por educação, como se pode verificar nos índices de escolarização, são reais e ultrapassam a oferta de políticas públicas de acesso à escola e à educação em todos os níveis, não podendo ser analisadas como fatos isolados do contexto econômico, político, social e cultural no qual se inserem os sujeitos. Vale lembrar que o movimento das classes populares pelo acesso à educação é histórico, remonta à origem das universidades e à constituição das classes sociais na sociedade capitalista. Inúmeros são os desafios e as tentativas de manipulação do saber para atingir o poder, mas também diversos são os modos de resistência a modelos universitários corroídos pelo capital que tentam impedir o acesso e permanência das classes populares à escola, ao conhecimento e ao poder.

Referências bibliográficas

- BACELAR, Tânia. Como as grandes tendências da conjuntura atual rebatem trabalho das Organizações não Governamentais - ONGs. In: **Políticas Públicas Debate**, v. 7. Recife: Centro Josué de Castro de Estudos e Pesquisas. 1997.
- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior - las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington, 1994.
- _____. **The Financing and Management of Higher Education: a status report on worldwide reforms**. Washington, 1998.
- BARROS, Roque Spencer Maciel de. **A Ilustração brasileira e a idéia de universidade**. São Paulo: Convívio / Editora da Universidade de S.Paulo, 1986.
- BATISTA, M. do Socorro Xavier Batista. **A reforma do estado, a reforma da universidade e o movimento docente: resistência e embate de projetos**. Tese. Doutorado em Sociologia. UFPE. Recife, 2000.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - GRUPO DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades brasileiras e roteiro para a reforma da universidade brasileira**. Brasília, 2003.
- _____. MEC/INEP. **Censo de Educação Superior: 1991-2004**. Brasília: INEP, 2006.
- _____. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Brasília, DF, 1995.
- _____. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação, 9394/96**
- _____. BRASIL/MEC. **Decreto Lei 2207/1997**
- _____. **Resolução CNE CP N.º 1, DE 30 DE SETEMBRO DE 1999**.
- BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 1997.
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. In: **Educação e. Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000, out. 2006.
- CATANI, Afrânio Mendes e OLIVEIRA, João Ferreira. A universidade pública no Brasil: identidade e projeto institucional em questão. In: TRINDADE, Helgio (org.). **Universidade em ruínas na República dos Professores**. Petrópolis, RJ: Vozes/ Rio Grande do Sul: CIPEDDES, 1999.
- CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hélgio. **Universidade em ruínas na República dos Professores**. Petrópolis, RJ: Vozes/ Rio Grande do Sul: CIPEDDES, 1999.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. (CNI). **Contribuição da Indústria para a reforma da educação superior**. Brasília, CNI/SESI/SENAI/IEL. 2004. 48 p.
- CUNHA, Luiz Antonio. **A universidade reformada**. O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. 2ª ed. São Paulo: Editora UNESP, 2007.
- DAVINI, Maria Cristina. Novas tecnologias sociais, reforma educacional e formação docente. **Cadernos de Pesquisa**, n. 101, p. 141-151, julho. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1997.
- DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sergio. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UNB, 1997.
- DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista da USP**, n. 17, Mar/maio, 1993.
- DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. **O ensino superior em transformação (orgs.)**. São

Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior - NUPES, 2001.

EDUCAÇÃO & LINGUAGEM; Programa de Pós-graduação em Educação: Universidade Metodista de São Paulo. V. 1, n.1. S. Bernardo do Campo: UMESP, 1998.

EDUCAÇÃO E SOCIEDADE: Revista de Ciência da Educação / Centro de Estudos Educação e Sociedade. Vol. 1, n.1. São Paulo: Cortez; Campinas: CEDES, 1978.

FÓRUM NACIONAL DA LIVRE INICIATIVA NA EDUCAÇÃO. **Considerações e recomendações sobre a versão preliminar do anteprojeto de lei de reforma da educação superior**, São Paulo. 2005. (mimeo)

GADOTTI, Moacir. Educação e globalização neoliberal: um olhar a partir da América Latina. In **EDUCAÇÃO & LINGUAGEM**; Programa de Pós-graduação em Educação: Universidade Metodista de São Paulo. V. 1, n.1. S. Bernardo do Campo: UMESP, 1998, ps.62-78.

GERMANO, José Willington. Globalização, reestruturação do Estado e políticas sociais. **Vivência**. Revista do CCHLA da UFRN. v. 11 n. 1 - 2 . jan/dez., 1997.

GOMES, Alfredo Macedo. Estado, mercado e educação superior no Brasil; um modelo analítico. In **Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação/Centro de Estudos Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 24, n. 84, p. 839-872, setembro 2003.

HADADD, Sérgio. **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

HABERMAS, Jürgen. O Estado-Nação europeu frente aos desafios da globalização. O passado e o futuro da soberania e da cidadania. **Novos estudos Cebrap**, n. 43, 1995.

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas**. 2a ed. São Paulo, p. Cortez, 1993.

JEZINE, Edineide. **A crise da universidade e o compromisso social da Extensão universitária**. João Pessoa. Editora da universitária, 2006.

LEHER, Roberto. **TLC, política externa brasileira e a mercantilização da educação**. In: *Outro Brasil*. 12/12/2005. www.outrobrasil.net Acessado em fevereiro/2008.

LIMA, Licínio Carlos. O Paradigma da Educação Contábil: Políticas Educativas e Perspectivas gerencialistas no Ensino Superior em Portugal. In: SGUISSARDI, Valdemar; SILVA Jr. João dos Reis. (Org.). **Políticas públicas para a educação superior**. Piracicaba: Editora UNIMEP, 1997.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MORAIS, Regis de. **Cultura brasileira e educação**. Campinas: Papyrus, 2002.

OLIVEIRA, Francisco. Globalização e antivalor: uma antiintrodução ao antivalor. In: FREITAS, Marcos Cezar de. (org.). **A reinvenção do futuro: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo**. São Paulo. Cortez; Bragança Paulista. USF-IFAN, 1996.

_____. **O Ornitórrinco**. Em http://antivalor2.vilabol.uol.com.br/textos/schwarz/schwarz_55.html acessado em março/2005.

_____. O Surgimento do Antivalor. Capital, força de trabalho e fundo público. Em: **Os direitos do antivalor. A economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

ORTIZ, Renato. Entrevista concedida a Samira Feldman Marzochi para Comunidade Virtual de Antropologia. www.antropologia.com.br/entr/entr10.htm, consultada em 20 de fevereiro de 2009.

PÉRRENOUD, Philippe. **Construir as competências desde a escola**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999.

PERKINS, John. **A história secreta do império americano - assassinos econômicos, chacais e a verdade sobre a corrupção global**. São Paulo: Cultrix, 2008.

PETRAS, James. **Armadilha neoliberal e alternativas para a América Latina**. São Paulo: Xamã, 1999.

PINTO, José Marcelino de Rezende (Consolidação texto) *Et. all.* Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. RBEP, Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-136, jan./dez. 2001.

ROMÃO, José Eustáquio. Globalização e educação. In **Educação & Linguagem**; Programa de Pós-graduação em Educação: Universidade Metodista de São Paulo. V. 1, n.1. S.Bernardo do Campo: UMESP, 1998.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena: falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980**. 2a ed. Rio de Janeiro, p. Paz e Terra, 1991;

SAMPAIO, Helena. **Ensino superior no Brasil - o setor privado**. (Estudos Brasileiros 34). São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A reinvenção solidária e participativa do Estado**. Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. Brasil, 1998. Disponível em <http://www.mare.gov.br>, acesso em jan. 1999.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Reforma administrativa no contexto da democracia: A PEC n.º 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro**. Brasília. DIAP e Arko Advice Editorial, 1997.

SANTOS, Tania Steren dos. **Globalização e exclusão: a dialética da mundialização do capital**. *Sociologias*. [online]. jul./dez. 2001, no.6 [citado 01 Junho 2004], p.170-198. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222001000200008&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 1517-4522.

SANTOS, José Eduardo de Oliveira. **Transformações na educação superior brasileira: presença e participação dos centros universitários do Estado de São Paulo - 1997-2006**. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação - Universidade de São Paulo. São Paulo: 2007, 290 ps.

SCHERER-WARREN, Ise e KRISCHKE, Paulo. **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América Latina**. São Paulo, p. Brasiliense, 1987;

SILVA JR, João dos Reis e SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil - reforma do Estado e mudança na produção**. São Paulo : Cortez Editora e EDUSF. 1999.

SILVA, Camilla Croso; GONZALEZ, Marina; BRUGIER, Yana Scavoni. OMC em foco: a comercialização da educação na América Latina. 3. Estudos de caso. In HADDAD, Sérgio (org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/Action AID, p. 124-143, 2008.

SILVA, Maria Abádia da. **Intervenção e consentimento. A política educacional do Banco Mundial**. Campinas, SP: Autores Associados, São Paulo: FAPESP. 2002

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: políticas e reformas. In: TOMASI, Livia de et al (Orgs.) **O Banco Mundial e as políticas Educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

TEODORO, Antônio (org.). **Tempos e andamentos nas políticas de educação: estudos iberoamericanos**. Brasília: Liber Livro Editora, CYTED, 2008.

TONEGUTTI, Cláudio Antonio. **Futuro será sombrio caso o financiamento da educação pública continue pautado majoritariamente por interesses de governo**. In: Andes-SN. 19/02/2008.

TRINDADE, Hélgio. O discurso da crise e a reforma universitária necessária da universidade brasileira. In. MOLLIS, Marcela. (org.). **Las universidades em América Latina: Reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero**. Buenos Aires: Clacso, 2003

VESENTINI, José William. **Imperialismo e geopolítica global**. Campinas, SP: Papirus, 1987.

Edineide Jezine , Maria do Socorro Xavier Batista, Ivanise Monfredini & Eduardo Santos

Nota sobre os Autores

Adriana Marrero

Doctora en Sociología de la Educación, Magister en Educación, Licenciada en Sociología. Profesora de Sociología de Educación y Teoría Social en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Autora de numerosos trabajos sobre educación y desigualdad, educación y género, y educación post-obligatoria. Contacto: adriana.marrero@gmail.com

Alejandra Montané Lopez

Doctora en Pedagogía. Licenciada en Filosofía y Ciencias de la Educación. Posgraduada en Calidad de la Formación y Máster Formación de Formadores. Profesora e investigadora del Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona. Ha participado en diversas investigaciones nacionales e internacionales y es autora de diversas publicaciones. Líneas de investigación: políticas educativas, currículum, educación superior, formación y profesorado. Contacto: smontane@gmail.com

António M. Magalhães

Professor associado da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade do Porto e investigador do Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior. As suas áreas de trabalho são as relações entre o Estado e os sistemas e instituições de ensino superior e a as teorias e métodos de análise das políticas, áreas em que tem publicado nacional e internacionalmente. Contacto: antonio@fpce.up.pt

António Teodoro

Professor de Sociologia da Educação e Educação Comparada na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, em Lisboa. Director do Centro de Estudos e Intervenção em Educação e Formação (Ceiff) e da Revista Lusófona de Educação. Co-fundador do Instituto Paulo Freire de Portugal. Vice-Presidente do Comité de Investigação de Sociologia da Educação da Associação Internacional de Sociologia. Coordenador da Rede Iberoamericana de Investigação em Políticas de Educação (RIAIPE-CYTED). Autor de uma vasta obra sobre políticas de educação, publicada em Portugal, Brasil, EUA, França e Espanha. Contacto: a.teodoro@netvisao.pt.

Armando Alcántara

Maestro en Educación por la Universidad de Stanford (EUA) y doctor en Educación por la Universidad de California, Los Ángeles (EUA). Investigador titular del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor del Posgrado en Pedagogía de la UNAM. Investigador Nacional, nivel I. Profesor visitante en la Universidad Federal de Goiás (Brasil). Autor de artículos y libros publicados en México y en otros países.

Contacto: aralsan@servidor.unam.mx.

Gabriel Tenembaum

Licenciado en Sociología y Maestrando en Sociología por la Universidad de la República, Uruguay. Autor de trabajos sobre juventud, universidad y migraciones.

Contacto: gtenen@gmail.com

Carla Galego

Licenciada em Sociologia e Mestre em Ciências da Educação, é professora assistente da cadeira de Sociologia da Educação na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia (ULHT). Actualmente, encontra-se a realizar doutoramento na área das Ciências da Educação, como bolsista da FCT. O seu programa de trabalhos versa os efeitos da globalização na educação no ensino superior. As suas áreas de interesse e de pesquisa são as políticas educativas, indicadores educacionais, organizações transnacionais, globalização e metodologias de investigação. É membro do Ceief desde 2000 onde tem participando em vários projectos de investigação.

Contacto: cgalego@yahoo.com.

Carlos Alberto Torres

Profesor de Ciencias Sociales y Educación Comparada y Director del Paulo Freire Institute en la Universidad de California, Los Angeles (UCLA). Es un sociólogo político de la educación que hizo sus estudios de grado en Argentina (Licenciatura en Sociología) en la universidad del Salvador, una maestría en Ciencia Política (FLACSO-México) y continuó sus estudios en los Estados Unidos con una maestría y doctorado en International Development Education en la Universidad de Stanford. Terminó sus estudios con un postdoctorado en fundamentos educativos y educación internacional en la Universidad de Alberta (Edmonton, Canada). Es Director Fundador del Instituto Paulo Freire en São Paulo junto con Paulo Freire, Moacir Gadotti, José Eustaquio Romão, Francisco Gutierrez y Walter García en 1991. Es también fundador del Instituto Paulo Freire en Argentina (2003) y UCLA (2002). Ha sido Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de UCLA (1995-2005), Past President de la Comparative International Education Society (CIES), y past President del Research Committee of Sociology of Education, ISA. Es autor, co-autor o organizador de más de 60 libros y más de 200 artículos de investigación y capítulos en libros. Contacto: catnova@aol.com.

Daniela Perrotta

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Candidata a magíster en Ciencias Sociales con orientación en Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Doctoranda en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Docente UBA. Investigadora UBA y FLACSO. Especializada en regionalización e internacionalización de la educación superior.

Contacto: danielaperrotta@gmail.com

Edineide Jezine

Professora adjunta da Universidade Federal da Paraíba - Brasil, com mestrado em Educação Popular e Doutorado em Sociologia, atuando no Programa de Pós-graduação em Educação como pesquisadora e coordenadora da Linha de Pesquisa Educação Popular, com destaque para as seguintes publicações: *Universidade e Saber Popular. O sonho possível* (UFPB, 2002); *A crise da Universidade e o compromisso social da Extensão Universitária* (UFPB, 2006); *Educação Superior Brasileira 1991 - 2004* (MEC/INEP, 2006); *Educação Popular e Movimentos Sociais* (UFPB, 2006); *Educação e Movimentos Sociais. Novos olhares* (Alínea, 2007) e *Educação Popular e Movimentos sociais: dimensões educativas na sociedade globalizada* (UFPB, 2008).

Eduardo Santos

Sociólogo, Mestre em Geografia Humana e Doutor em Educação (FFLCH da Universidade de São Paulo). Professor de História da Ordem Internacional no curso de Pós-graduação em Política e Relações Internacionais na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP-SP). Consultor para programas de Educação Patrimonial na FormArte - projetos, produção e assessoria cultural. Contacto: edusantos_br@ig.com.br

Fátima Marques

Mestre em Ciências da Educação e doutoranda em Educação, na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, em Lisboa. Enfermeira chefe, coordenadora do Centro de Formação de Enfermagem do Hospital Curry Cabral (Lisboa/Portugal), de 96 a 97. Professora adjunta da Escola Superior de Enfermagem Artur Ravara, actual Escola Superior de Enfermagem de Lisboa, (Lisboa/Portugal), desde 1998. Professora do Curso de Licenciatura em Enfermagem e do Curso de Pós-licenciatura de Especialização em Enfermagem de Reabilitação, com coordenação de anos do curso. Membro do Centro de Estudos e Intervenção em Educação e Formação (CEiFF) da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa. Co-autora do livro: *"Escola Superior de Enfermagem de Artur Ravara, pioneira no passado, actuante no presente, inovadora no futuro..."*. Contacto: fatimmarques@gmail.com

Ivanise Monfredini

Doutora em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É professora da Universidade Nove de Julho (UNINOVE) no Programa de Pós-graduação em Educação no qual realiza atividades de docência, pesquisa e orientação. Participa da Linha de Pesquisas em Políticas e Práticas Educacionais integrado por alunos e professores do Programa de Pós-graduação em Educação. Suas pesquisas privilegiam a investigação das políticas educacionais elaboradas e implementadas no contexto das recentes mudanças estruturais e suas conseqüências no trabalho do professor e na constituição do estatuto profissional docente. Participa da Rede RIAIPE (Rede Iberoamericana de Investigação sobre Políticas Educativas). Contato: ivanise@uninove.br

José Beltrán Llavador

Doctor en Filosofía. Autor y editor de publicaciones centradas en la esfera educativa y en el análisis social, su trayectoria profesional ha estado vinculada a la administración educativa, a la formación del profesorado y a la educación de personas adultas. Ha participado en diversas investigaciones de ámbito estatal e internacional. Es profesor del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia (España). Contacto: jose.beltran@uv.es

Juan Miguel Valenzuela

Profesor de Educación Diferencial de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (Chile). Candidato a Doctor en Gestión y Calidad Educativa Universidad de Barcelona (España). Docente de la cátedra Metodología de la Investigación para las carreras de Educación Parvularia y Educación Diferencial (UCINF/Chile). Expositor en diferentes congresos nacionales e internacionales. Miembro del registro nacional de investigadores de Chile. Contacto: druina@gmail.com

Judith Naidorf

Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Area Ciencias de la Educación. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación de la Universidad de Buenos Aires. Directora del proyecto UBAYCT "Consideraciones equívocas sobre la pertinencia social de la universidad según las culturas académicas en Argentina, Brasil, México y Canadá" (2008-2010)". Experta en temas de educación superior comparada y autora de múltiples publicaciones nacionales e internacionales sobre los siguientes temas: cultura académica, mercantilización y privatización del conocimiento. Pertinencia social de la universidad. Educación superior en Canadá.

Contacto: judithnaidorf@yahoo.com.ar

Maria do Socorro Xavier Batista






Doutora em Sociologia, professora da Universidade Federal da Paraíba. Atua em pesquisa e extensão na área de Educação, com ênfase em Sociologia da Educação, Educação Popular e pesquisa nos seguintes temas: educação popular; movimentos sociais e educação do campo; ensino superior. Coordena a pesquisa *A educação superior no Brasil (2000-2008): uma análise interdisciplinar das políticas para o desenvolvimento do campo brasileiro* (CAPES/ INEP/SECAD).

Contacto: socorroxbatista@gmail.com.

M. Carmen Olivé Ferrer

Master Universitario en Ciencias de la Enfermería por la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona y doctoranda en la Universidad de Barcelona. Diplomada en Enfermería, en 2003. Profesora titular de Escuela Universitaria de Enfermería de la Universidad de Barcelona. Las líneas básicas de estudio e investigación siguen la doble vertiente profesional y disciplinar de enfermería, así como las políticas universitarias, ligadas a los cambios legislativos, sociológicos y políticos. Miembro de la red Riaipe (Red Iberoamericana de Investigación sobre Políticas Educativas).

Contacto: olivecarmina@ub.edu.



Pablo Camus Galleguillos

Licenciado en Ciencias Políticas y Gestión Pública por la Universidad Central de Chile. Autor de publicaciones centradas principalmente en la Educación Superior. Su trayectoria académica está vinculada al análisis de las políticas públicas para el sector universitario y a la calidad del mismo. Ha participado en diferentes investigaciones y como asesor sobre políticas educativas del sector universitario en Chile. Actualmente está finalizando su tesis doctoral en el Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia. Contacto: pacaga@alumni.uv.es.

Paula Rodríguez

Educadora de Párvulos, Magíster en Educación, Coordinadora y docente de la carrera de Educación Parvularia (UCINF/Chile). Contacto: prodriguez@ucinf.cl

Pía Labarrera

Educadora de Párvulos, Magíster en Educación, Docente de la carrera de Educación Parvularia (UCINF/Chile). Contacto: faraluz@gmail.com.

Susan Robertson

Professora de Sociologia da Educação na Graduate School of Education, Universidade de Bristol, no Reino Unido. As suas recentes áreas de investigação e publicação são em globalização, regionalização, políticas estatais e políticas do conhecimento e desenvolvimento. Coordenou a rede GENIE e é co-fundadora e co-editora da revista *Globalisation, Societies and Education*. Contacto: s.l.robertson@bristol.ac.uk.