

Competencia y competitividad, ejes de la reforma del Estado y la Educación Superior en Brasil

Resumen

Se registran las modificaciones a las leyes y las acciones realizadas durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva para incentivar la investigación y la innovación en Brasil. Se analiza de qué manera esos cambios contribuyen a la competitividad del país y estimulan la competencia entre empresas, instituciones educativas y estudiantes. Este documento es una síntesis de la tesis doctoral Política Pública para la educación superior en México y Brasil en el marco de las sociedades del conocimiento, trabajo en el que se retoma la Reforma del Estado y su impacto en la educación superior.

Introducción

¿Cuántas veces hemos leído o escuchado acerca del sobresaliente desempeño de Brasil en educación superior e investigación?

Algunos de los datos más notorios se refieren a la economía, la más fuerte de América Latina, la sexta a nivel mundial, con crecimiento anual en el PIB de 5.7%. Brasil invierte el .9% del Producto Interno Bruto (PIB) en investigación y su producción científica corresponde al 1.44% de la producción mundial, el 40% de las publicaciones de América Latina, de acuerdo al Institute for Scientific Information (ISI, 2010). Brasil es también, en América Latina, el país con mayor número de solicitudes de patentes internacionales; entre 2005 y 2009 solicitó, bajo el Tratado de Cooperación de Patentes de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), 1953 solicitudes, en tanto México requirió 893...

¿Cómo ha conseguido Brasil estar tan bien posicionado?, ¿qué acciones está llevando a cabo? Para responder esta pregunta, debemos ubicar que las sociedades en el mundo global están centradas en la empresa como generadora de empleos, productos y servicios, para la cual se tiene que construir un entramado institucional que le dé certidumbre en un mundo en constantes cambios, así como un sistema educativo que le provea de capital humano para prosperar.

La educación asume un papel indispensable como proveedora de mano de obra de calidad y mentes innovadoras, porque una persona educada es más flexible y consume información transformable en conocimientos que puede usar para innovar. “Un bajo nivel educativo se convierte en una barrera que impide a los países aprovechar muchas de las oportunidades que brindan los mercados, debido a la carencia de mano de obra capacitada incrementando sus costos, desincentivando con ello la inversión”, dice el economista mexicano José Ayala Espino (2002:216).

Michael Porter (1990), autor de *The competitive advantage of nations*, explicó que a pesar de no haber una fórmula única para que las naciones sean competitivas, la innovación en el libre mercado es la constante en las naciones desarrolladas. Los casos más exitosos, a decir de Porter, son aquellos donde está presente la mancuerna universidad-empresa. Las naciones cuyas universidades tienen un sistema educativo sobresaliente en determinada disciplina también son las más sobresalientes en esa industria. Gran Bretaña tiene buenas instituciones educativas en las áreas de química y farmacéutica y destaca en esas industrias; Estados Unidos tiene buenas universidades enfocadas en disciplinas aeroespaciales y farmacéuticas, y su industria en esas áreas es destacada.

Ahora, ¿qué tanto esta fórmula es aplicable a las condiciones socioeconómicas de Brasil?

El soporte de las políticas públicas aplicadas a la educación superior en Brasil exhibe un modelo donde los empleados cooperan con sus empleadores para ser competitivos: los empleados a cargo del gobierno del país cooperan con los empresarios y los ciudadanos (sus empleadores); las instituciones educativas con sus financiadores (los estudiantes, las empresas o el gobierno); el personal de una institución educativa (los docentes) con la institución. Este modelo se orienta a la obtención de beneficios económicos para las personas, las empresas, los grupos, los municipios, los estados y los países más competitivos.

La competitividad se mira en dos sentidos. El primero está relacionado con el hacer más con menos, y el segundo como competencia frente a otros considerados rivales. La competencia guía las acciones de todos: una empresa compite contra otra, un empleado contra otro; un ciudadano contra otro. Es un mundo de vencedores. Si los beneficios se ganan en competencia, el Estado entonces no puede favorecer a ningún grupo social, inmerecidamente. Así, la nueva tarea del Estado se concentra en definir las políticas públicas (áreas de acción del Estado), verificando la manera de hacer más con menos en tanto que genera condiciones para competir (coordinador de la vida pública) con otros países para atraer al territorio a las empresas más importantes.

Para crear las condiciones requeridas por las empresas, los estados tienen que reducir la amplia intervención que obtuvieron durante los periodos de crisis y guerras, y dar facilidades para que los privados puedan operar. Más aún, los estados tienen que establecer las condiciones legales que garanticen la inversión de los particulares y, tratándose de un periodo en el que el conocimiento es fundamental para utilizar las tecnologías que reducen tiempos y costos, así como para crear nuevos productos, también deben promover la educación en sus ciudadanos.

Brasil asumió el modelo económico en el que la empresa se coloca al centro de la producción nacional y todos los recursos de la sociedad y del Estado se ponen a su disposición con la meta de hacerla competitiva. Desde 1988 las leyes se han adaptado para que los empleados públicos y las instalaciones públicas sean puestas a disposición de cualquier empresa, y además se le han dado exenciones fiscales e incentivos para que produzcan e innoven.

Reforma del Estado

La reforma del Estado consiste, de manera general, en modificar el papel del Estado en su relación con la sociedad. En el aspecto económico promueve la separación del Estado en la provisión de los servicios, y en lo social fomenta la participación de empresarios y organizaciones sociales en la denuncia y colaboración para resolver los problemas que atañen al grupo, desarrollando su “capacidad catalizadora en cuanto atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica” (CLAD, 1998:8).

El primer aspecto de la reforma se refiere a la delegación de actividades económicas a particulares (empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil). El otro aspecto de la reforma tiene que ver directamente con la administración pública; se entiende que el Estado no puede delegar las funciones consideradas estratégicas y/o de escaso interés para el sector privado, pero sí puede incorporar lo privado en lo público, adoptando mecanismos de las empresas particulares, inspiradas “en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrática-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes” (CLAD, 1998:10).

La reforma del Estado es una respuesta a las demandas de las empresas por encontrar el paso franco a los mercados tanto nacionales como mundiales; se erige como “una parte de un *puzzle*, pero no como cualquiera de ellas, sino como aquella que lo concluye y, por tanto, lo dota de sentido” (Bezaga Fernández, 1997:109). Es el elemento que da certidumbre en un contexto predominantemente incierto, acción que ‘la mano invisible’ no puede realizar.

El primer movimiento en Brasil ocurrió a partir de la modificación de las leyes, entre ellas la Constitución Política de 1988, de tal manera que se pudiesen concebir “nuevos instrumentos de gestión y formas innovadoras de organización de la administración, procurando asimilar lo que hay más avanzado en las teorías y métodos de administración, en la experiencia internacional y en la propia trayectoria de administración pública brasileña (MARE, 1997:7). Entre las medidas convertidas en ley por el gobierno brasileño se encuentran la profesionalización de los servidores públicos (servicio civil de carrera); la

eliminación de niveles jerárquicos; la descentralización hacia los estados y municipios (como medida democratizadora); la estimulación de la planeación estratégica en todos los órganos y entidades (incorporación de técnicas gerenciales); la mejora del desempeño gerencial en la prestación de servicios públicos; la implantación de Organizaciones Sociales sin vinculación administrativa con el Estado, pero operadas con los recursos del Estado; el fortalecimiento de la capacidad reguladora del Estado (estado coordinador); la mejora en los servicios propios del Estado contratando Agencias Ejecutivas para certificar el control alcanzado con base en los resultados; la incorporación de mecanismos de evaluación; la readecuación de los cuadros de servidores públicos reajustándolos en número y perfil, modificando los contratos de trabajo, particularmente las jubilaciones (MARE, 1997:8-9).

Se entiende que el Estado no debe ser un competidor de las empresas pues, como han evidenciado sus detractores, no tiene la capacidad para proporcionar los servicios que el cliente necesita, tampoco puede desaparecer porque debe existir un coordinador de las relaciones económicas. En todo caso, el Estado debe cambiar su función de proveedor a cliente, contratando con empresas privadas los servicios que otorga al ciudadano-cliente.

La delegación de lo público a lo privado se realiza mediante cuatro mecanismos: la privatización en sentido estricto, la consolidación de lo público no estatal, la tercerización y la descentralización, reformas que inician con la creación de un marco legal que permite la consolidación de nuevas instituciones. Subraya Bresser-Pereira: "El gobierno no quiere desmontar el Estado. Las experiencias exitosas en el mundo entero muestran que es fundamental una burocracia ágil, moderna, capaz de planear y promover las condiciones necesarias para el crecimiento sustentable y socialmente justo" (MARE, 1997:10).

El Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado identifica la existencia de cuatro sectores dentro del Estado:

1. Un núcleo estratégico: poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Ministerio Público.
2. Actividades de competencia exclusiva del Estado: legislar, fiscalizar y fomentar la participación.
3. Servicios no exclusivos: sector donde actúa el Estado simultáneamente con otras organizaciones (universidades, hospitales, museos, centros de investigación).
4. Bienes y servicios: actividades volcadas al lucro.

El primero y el segundo no se pueden privatizar, pero pueden incorporar las técnicas de las empresas privadas. El tercero, los servicios no exclusivos del Estado, como la ciencia y la educación, deberían continuar como servicios públicos sin fines lucrativos, no administrados por el Estado, pero sí controlados a través de contratos de gestión, competencia y otros mecanismos de control social (Bresser-Pereira, 2001:16). En

consideración de Bresser-Pereira, los servicios no exclusivos del Estado tienen que entrar en un proceso de cambio a fin de transformarlos en organizaciones sociales que celebren contrato con el Poder Ejecutivo y cuenten con la autorización del legislativo para participar del presupuesto público (Bresser Pereira, 1996).

La *privatización* se concibe como un proceso mediante el cual las actividades desempeñadas por el Estado pasan a ser desarrolladas por el sector privado. Se trata de una acción jurídico-económica en el sentido de que las actividades se financian con recursos particulares, se sujetan al derecho privado y se atiende a las reglas del mercado.

El sector *público no estatal* es una modalidad en la que el Estado delega en particulares, grupos sociales, la provisión de algún servicio. Dice el CLAD que no se trata de una privatización de los servicios públicos del área social, sino un mecanismo mediante el cual el Estado continúa siendo el principal financiador, pero más que esto, tiene un papel regulador en el sentido de definir las directrices generales y de poder retomar la aplicación de determinadas políticas (CLAD, 1998:18), un tipo similar a la franquicia.

Los servicios no exclusivos del Estado son los que han entrado en la dinámica de la *publização*, término empleado para referir “una operación mediante la cual lo público se privatiza a condición de que lo privado no sólo sea volcado a lo público, sino que se transforme a los criterios de lo público” (Reis Silva & Sguissardi, 1999:10). Es privado porque lo proveen organizaciones privadas, y es público porque atiende necesidades públicas. Funciona más o menos así: una institución ya existente, una universidad o un museo se transforma en organización social (OS); los trabajadores dejan de ser empleados del gobierno y se vuelven empleados de la OS; el Estado cede las instalaciones a la OS instituida como fundación de derecho privado. El Estado no se desatiende de ellas, siguen recibiendo recursos de la federación, del estado o del municipio en función de su actividad y productividad.

Hasta ahora, el Ministerio de Ciencia y Tecnología tiene avaladas 6 organizaciones sociales: la Associação Brasileira de Tecnologia de Luz Síncrotron, el Instituto de Desenvolvimento Sustentável Marirau, la Associação Rede Nacional de Ensino e Pesquisa, el Instituto de Matemática Pura e Aplicada, el Centro de Gestão e Estudos Estratégicos; el Programa de Ecologia Molecular para o Uso Sustentável da Biodiversidade da Amazônia.

Las Organizaciones Sociales no son propiedad de ningún individuo o grupo ni del Estado, dice el MARE (1995), son entidades formadas por ‘parcería’ entre la sociedad y el Estado; tienen autonomía administrativa y financiera para atraer recursos de diferentes instancias, entre ellas la participación minoritaria de la sociedad a la que sirve (mediante la compra de servicios y donaciones), allende las conseguidas a través del Estado, “logrando así, una mayor autonomía y una consecuente mayor responsabilidad para los dirigentes de esos servicios” (MARE, 1995).

La Ley N° 9.790 de 1999 dice que una OSCIP está conformada por personas jurídicas de derecho privado, sin fines de lucro: “se considera sin fines lucrativos la persona jurídica de derecho privado que no distribuye entre sus socios, asociados, consejeros, directores, empleados o donadores, eventuales excedentes operacionales, brutos o netos, dividendos, bonificaciones, participaciones o parcelas de su patrimonio obtenido mediante el ejercicio de sus actividades” (Ley N° 9.790, 1990). Estas organizaciones firman una Parcería o contrato con el Poder Público en donde se establecen los derechos, responsabilidades y obligaciones de los firmantes. Las OSCIP deben rendir cuentas al Poder Público de los recursos asignados, además de someterse a evaluaciones periódicas en las que pueden perder el reconocimiento como OSCIP.

El principal promotor de las OSCIP fue Luiz Carlos Bresser-Pereira, quien estuvo al frente del Ministerio de Administración Federal y de La Reforma Del Estado (MARE) durante el primer cuatrienio de Fernando Henrique Cardoso. La gestión de Bresser-Pereira permitió que las Reformas en pro de la empresa se deslizaran sin mayor obstáculo.

La Ley 10.973 dispone sobre los incentivos a la innovación, la investigación científica y tecnológica; apoya tanto a las organizaciones privadas como públicas no solo para que realicen investigación en las Instituciones Científicas y Tecnológicas (ICT) públicas, sino para que los trabajadores de las ICT colaboren con las empresas, recibiendo pago adicional, incluso los trabajadores tienen derecho de menos al 5% de lo comercializado y máximo a una tercera parte. En el artículo 4° se dispone que las ICT “podrán, mediante remuneración y por plazo determinado, en los términos de contrato o convenio: compartir sus laboratorios, equipos, instrumentos, materiales y demás instalaciones con micro y medianas empresas en actividades volcadas a la innovación tecnológica, para la consecución de actividades de incubación sin perjuicio de su actividad final”. Para otras organizaciones públicas u OSCIP acreditadas, las instalaciones de las ICT están disponibles sin mediar pago alguno; la única condición es que no estén siendo ocupadas y se apeguen a las actividades consideradas prioritarias por la ICT.

En la Ley de Incentivo a la Investigación, 2007, se especifica que las empresas que participan en el financiamiento de proyectos desarrollados en las Instituciones de Educación Superior recibirán no sólo la condonación de impuestos, sino la explotación del o los productos y/o servicios desarrollados por la institución educativa. “Las empresas que invirtieron en investigación, desarrollada por instituciones científicas y tecnológicas (ICTs), reciben exención fiscal inversamente proporcional al derecho de propiedad. Cuanto menor la exención fiscal, mayor el derecho de la empresa sobre la investigación” (MEC, 2009).

Además de las facilidades en equipo y personal, el Estado entrega recursos a las instituciones que tienen en manos un proyecto o han sido elegidas por algún particular, para esto se crearon los fondos sectoriales para energía, telefonía, minería, transporte,

petróleo... fondos que son asignados a través de agencias reguladoras: Agencia Nacional de Energía Eléctrica, Agencia Nacional de Telecomunicaciones, Agencia Nacional de Aguas, Agencia Nacional de Transporte Terrestre, Agencia Nacional del Petróleo, entre otras. Estas agencias llevan a cabo concursos donde participan los centros de investigación públicos y privados; si el proyecto le parece atractivo a la agencia, entrega los recursos.

Dicho en otros términos, los recursos que anteriormente eran asignados directamente a las dependencias públicas, ahora son entregados a instituciones públicas o privadas con base en concurso pues tienen que competir entre instituciones para tener acceso a los fondos sectoriales. La competencia no significa lucro dice Bresser-Pereira (2001:19), “podemos tener escuelas, universidades, hospitales, museos, orquestas sinfónicas compitiendo no por lucro, como compiten las empresas comerciales e industriales, sino compitiendo por el reconocimiento, por la evaluación positiva por parte de especialistas, pares y clientes ciudadanos”.

La nueva gerencia pública, la reforma de la administración pública

El objetivo de la Reforma Gerencial del Estado es llegar a las condiciones económicas de los países desarrollados, quienes han aplicado una fórmula en la que el Estado se mantiene al margen de la provisión de servicios. Dirá Omar Guerrero (2000): “En la medida en que el Estado y la administración pública no son políticamente globalizables, su globalización se debe asegurar destilando los aspectos gerenciales de dicha administración y elevándolos a la condición de piezas ajustables a la economía universal”.

La Nueva Gerencia Pública (*New Public Management*) representa el distanciamiento entre política y economía, percibido en sus conceptos fundacionales: orientación al cliente, privatización, mercado, competencia y reducción de costos (Guerrero, 2003:384). Los altos funcionarios del gobierno elaboran las políticas para el país y los servicios son asignados a empresas particulares o bien, se asignan a organizaciones no gubernamentales que habrán de proveer el servicio con un importante apoyo económico del Estado. Los encargados de elaborar la política pública, representantes electos democráticamente, deciden qué problema van a atender y establecen las metas cualitativas y cuantitativas que debe reunir el servicio, y posteriormente asignan un presupuesto. El presupuesto puede ser otorgado a instituciones privadas, mixtas o públicas, siempre y cuando garanticen cumplir las metas cuantitativas y cualitativas al menor costo. Esa es la esencia del modelo gerencial: separar la planeación de la implementación.

Ahora, ¿cómo se define a quiénes se entregan los recursos? Mediante competencia. Los recursos se destinan a las necesidades de los grupos sociales, pero no a cualquier grupo, sino a aquellos que son capaces de demostrar que necesitan los recursos y/o que presenten proyectos a través de los cuales solucionarán determinado problema. Otro tipo de

competencia libran las empresas que desean proporcionar el servicio elegido en las políticas públicas pues tienen que competir para ganar los recursos y otorgarlo al grupo social meta. Funciona más o menos de la siguiente manera:

El **ciudadano cliente** paga impuestos para sostener al Estado, y éste provee los servicios básicos para la convivencia social. Anteriormente el Estado mismo proporcionaba estos servicios, pero con la Reforma Gerencial se ha vuelto un intermediarios que redistribuye los clientes a diversas empresas proveedoras elegidas por el cliente de acuerdo a la calidad del servicio.

Existe la convicción de que la empresa privada sabe hacer negocios, por lo que el segundo elemento, la **privatización**, se produce bajo la aceptación de la rivalidad como incentivadora de la competitividad. Si el Estado se encarga de otorgar directamente el servicio, no tiene rivales y por lo tanto no se vuelve competitivo, de tal manera que para que se produzca competitividad, las empresas del Estado deben ser privatizadas. De la misma manera, la parte del Estado, el gobierno, que no puede ser privatizado, debe incorporar las técnicas de los negocios privados.

Las áreas de la administración pública se vuelven un **mercado** (tercer elemento) y la moneda de cambio es el *voucher*; los impuestos son regresados a la sociedad no en forma de servicios, sino en *vouchers* que el ciudadano cliente utiliza en las empresas elegidas previamente por el Estado para proporcionar los servicios. Aunque sólo los ciudadanos clientes más competentes tienen acceso a los *vouchers* porque el Estado los proporciona mediante concurso ante lo limitado de los recursos.

El cuarto elemento es la **competencia** misma. Los servicios públicos son convertidos en mercancía y son puestos a concurso para su obtención, con lo cual habría una distribución racional, no política de los recursos. Pero no sólo la distribución del servicio es puesto en concurso, también los proveedores compiten para ser favorecidos por el gobierno y brindar el servicio al cliente. Los proveedores que ofrecen costos más bajos ganan el concurso para proporcionar el servicio; los clientes más competentes o con mayor mérito son los que obtienen esos servicios.

El resultado de esta práctica es “un Estado supermercado en el que las organizaciones públicas actúan con la lógica de las empresas privadas, el papel del ciudadano es el de un consumidor, las formas de control están basadas en la competitividad y el contexto organizativo es el de un plural conjunto de competidores” (Villoria, 1997:86).

Veamos cómo funciona con los aspirantes a educación superior, quienes deben competir entre sí para ganar un espacio en los pocos que ofertan las universidades públicas o por el financiamiento estatal para ingresar a una privada.

Brasil posee un sistema educativo reconocido internacionalmente por la alta producción científica de sus instituciones públicas; sin embargo a ellas acude una pequeña élite formada, consolidada y perpetuada en las propias universidades, situación que impide el ingreso de generaciones con características socioeconómicas diferentes. Las principales barreras para incrementar la matrícula se encuentran en las propias universidades públicas, las cuales mantienen sus altos índices de calidad, seleccionando a los estudiantes más competentes y en número reducido, 9 estudiantes por profesor (ANDES, 2007:24) en promedio, bajo la creencia de que a un mayor número de alumnos por profesor, menor calidad.

El sistema se caracteriza por ser predominantemente privado; está compuesto por 2,252 Instituciones de Educación Superior (Ministério da educação, 2009), 90% (2,016) de las cuales son privadas (particulares y sin fines de lucro) y el 10% (236) públicas (federales, estatales y municipales). De los estudiantes matriculados, la mayor parte se concentra en el turno vespertino. Las universidades públicas atienden a 1.240,968 estudiantes y de ellos, el 63% (776,399) toma clases por la mañana. Las privadas atienden 4.880,381 estudiantes, 61% (3.009,533) en el turno vespertino. Una de las explicaciones que se da a esta situación es la necesidad de trabajar por parte de los estudiantes; el beneficio que ofrecen las privadas para este grupo de personas es la posibilidad de iniciar clases por la tarde-noche.

La evaluación hace posible que las circunstancias se perpetúen. Las universidades públicas son las mejores de Brasil y el proceso de selección hace de ellas instituciones exclusivas y excluyentes. El *vestibular* es el mejor filtro para los estudiantes menos aptos; es un examen tan complejo que muy pocos consiguen ingresar sin prepararse al menos un año para competir por el lugar, y a la competencia suelen entrar sólo quienes tienen para pagar el curso *pre-vestibular*.

Las universidades establecen un puntaje mínimo en el examen de selección; si los aspirantes no alcanzan los puntos, quedan excluidos del sistema aunque el espacio quede sin ocupar. La exigencia de las universidades brasileñas es totalmente válida y adecuada para mantener la calidad; sin embargo también es un mecanismo de exclusión de las clases más pobres que estudiaron en escuelas públicas; el 85% de los estudiantes de educación básica y media acude a escuelas públicas de conocida mala calidad. Por mencionar un caso, en PISA 2006, Brasil obtuvo en matemáticas 370 puntos y México logró 406.

El *vestibular*, utilizado desde 1911, fue oficializado en la Reforma de 1968 como única vía para ingresar a las universidades y se instituyó que contendría todos los conocimientos de los programas de nivel medio superior, tal examen debería ser igual para cualquier estudiante sin considerar el área a la cual estuviese aspirando. Este examen se aplica una vez al año en dos etapas. La primera consiste en una prueba de opción múltiple que incluye las asignaturas de portugués, matemáticas, física, química, historia, geografía y

lengua extranjera. En la segunda parte se pone a prueba la capacidad comunicativa del aspirante, quien precisa realizar un documento escrito.

Por lo regular, los jóvenes con más posibilidades de ingresar a las públicas son quienes realizaron sus estudios en escuelas privadas y/o tomaron el curso de preparación para el *vestibular*. El curso de preparación para el *vestibular* recibe el nombre de *cursinho*. El *cursinho* tiene un costo de entre 500 y 700 reales mensuales y es de 1 año (10 a 15 mil dólares). Las opciones son pocas: perder un año y pagar un curso que garantice el acceso a la universidad pública (gratuita), o comenzar enseguida en una institución particular los estudios universitarios. La alternativa tampoco es para todos; la universidad pública es exigente y poco apta para estudiantes trabajadores. Otros estudiantes ni en las privadas consiguen ingresar porque a pesar de ser un negocio, deben mantener estándares de calidad para aprobar las evaluaciones del Ministerio de Educación (MEC).

En el 2000, al momento de elaborar el Plan Nacional de Educación, sólo el 10% de los jóvenes brasileños de entre 18 y 24 años de edad se encontraban matriculados en alguna Institución de Educación Superior. En ese momento se determinó realizar una serie de medidas para alcanzar el 30% en 2010. Llegó el 2010 y sólo creció 3% en cobertura de los jóvenes en edad promedio y un 5% con estudiantes que rebasan la edad, alcanzando una cobertura neta de 18%, aun con el crecimiento de casi 30% el número de instituciones públicas y privadas en ese periodo.

En 10 años se crearon 49 *campi* y 10 universidades públicas distribuidas por todo el país e incrementó en 31.5% el presupuesto para la educación superior. A la par se elaboraron programas para aumentar el acceso a la educación superior a grupos en desventaja, mediante un esquema asistencialista en el marco de una economía de mercado. Con todo el crecimiento en instituciones y programas, apenas el 2% de la población está matriculado en la educación superior y sólo el 6% de adultos cuenta con un título de educación superior (Nunes, 2007:113).

En 2007 concursaron por un espacio en las universidades 5.191,760 candidatos, de los cuales fueron admitidos, tanto en públicas como en privadas, 1.481,760 nuevos alumnos, casi el 80% de ellos en privadas (Ministerio de Educación, INEP, 2009:12), ¿qué ocurrió con los restantes 3.710,000 aspirantes? Quedaron fuera del sistema. El problema para aceptarlos no es la infraestructura, pues como dice el informe del MEC-INEP, se ofertaron en total 2.823,924 vacantes y la mitad de los espacios quedaron sin ser ocupados.

Ante el panorama anterior, el Gobierno Federal ha pretendido incidir en la ampliación de la matrícula tanto en las públicas como en las privadas. En las públicas mediante el ENEM (Examen Nacional de Educación Media), el SiSU (Sistema de Selección Unificado) y el REUNI (Programa de Reestructuración de las Universidades Federales). En las privadas

con el Fondo de Financiamiento al Estudiante de Educación Superior (FIES) y el Programa Universidad para Todos (PROUNI).

Con el fin de evitar la deserción también se crearon programas como las Becas Permanencia, complemento del PROUNI, para estudiantes de instituciones privadas. El estudiante no solicita esta beca, se le otorga automáticamente por el registro en PROUNI. Cada 6 meses, el Ministerio de Educación realiza una revisión de los estudiantes con beca de 100% que estudian de tiempo completo, y publica una lista con los candidatos a la Beca Permanencia, el becario elegido tiene que abrir una cuenta en algún banco y ahí se le depositarán mensualmente R\$ 300, tomando en consideración los recursos presupuestarios del programa. Si el estudiante no mantiene la carga académica, acaba la beca.

El Plan Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES) busca evitar que los jóvenes de escasos recursos abandonen las universidades públicas federales para comenzar a trabajar o trabajar mientras estudian, en demérito de la calidad de sus estudios. El Programa ofrece apoyo a las instituciones federales para que proporcionen a sus estudiantes de bajos ingresos casa estudiantil, alimentación, transporte, servicios de salud, acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación, cultura, deporte, servicio de guardería y apoyo pedagógico. El PNAES es complemento del REUNI.

El Examen Nacional de Educación Media (ENEM) fue creado en 1998 con el objetivo de evaluar el desempeño de los egresados de la educación media. Se pretende que a través de él se haga la vinculación entre los niveles medio y superior, pues el examen está orientado a evaluar 5 ejes cognitivos solicitados en el *vestibular*. Es un examen opcional en el cual participan estudiantes concluyentes o que ya han concluido el nivel medio. El ENEM se utiliza como criterio para solicitar beca del PROUNI, en sustitución del *vestibular* en algunas públicas, como primera fase del *vestibular*, combinándolo con el *vestibular* o para asignar las vacantes remanentes del *vestibular*.

El examen consta de las siguientes áreas:

- I. **Dominio del Lenguaje (DL):** Dominio de la norma culta de la lengua portuguesa y uso de los lenguajes matemático, artístico y científico; así como de las lenguas española e inglesa.
- II. **Comprensión de fenómenos (CF):** construir y aplicar conceptos de varias áreas del conocimiento en la comprensión de fenómenos naturales, de procesos históricos-geográficos, de la producción tecnológica y las manifestaciones artísticas.
- III. **Enfrentar situaciones problema (SP):** seleccionar, organizar, relacionar e interpretar datos e informaciones representados de diferentes formas, para tomar decisiones y enfrentar situaciones problema.

- IV. **Construir argumentos (CA):** relacionar informaciones, representadas en diferentes formas, y conocimientos disponibles en situaciones concretas, para construir argumentos consistentes.
- V. **Elaborar propuestas (EP):** recurrir a los conocimientos desarrollados en la escuela para la elaboración de propuestas de intervención solidaria en la realidad.

Los estudiantes que están terminando sus estudios de nivel medio superior se postulan para realizar el ENEM, de aprobarlo, pueden aspirar a que se les asigne beca de PROUNI, siempre y cuando reúnan las condiciones que establece el propio programa. Si no es para el PROUNI, puede ser que se le tome en consideración en alguna universidad pública y se le sume a su puntaje del *vestibular*, aunque las universidades públicas siguen sin aceptar que el ENEM sustituya a su *vestibular*, pues en su consideración el ENEM no tiene los mismos grados de exigencia.

El Sistema de Selección Unificada (SiSU), creado en 2009, es otro esfuerzo por desbancar al *vestibular*. El SiSU es realizado por el Ministerio de Educación (MEC) y pretende llenar las vacantes de las instituciones públicas participantes (universidades federales y estatales, tecnológicos e institutos) a partir de la nota obtenida en el Examen Nacional de Educación Media (ENEM), eliminando con ello el *vestibular* institucional.

Los estudiantes se inscriben en el portal del SiSU, abierto por 5 días, eligen hasta dos instituciones donde desean estudiar, una vez que cierra el sistema se asignan los lugares mediante proceso electrónico. Quienes tienen las notas más altas en el ENEM, se quedan en la institución elegida como primera opción (claro, si la institución seleccionada se adhirió voluntariamente al programa), hasta llenar el número de vacantes disponibles; luego se llenan las instituciones elegidas como segunda opción. Se publican los resultados y el estudiante tiene que acudir a matricularse. Si el estudiante no se presenta, se hace una segunda llamada a las notas que le siguen. Así subsecuentemente hasta que las vacantes son completadas.

Si un estudiante ya se había matriculado en su segunda opción sigue compitiendo. Si se desocupó alguna vacante en su primera opción, puede inscribirse en su primera elección y quedar desinscrito automáticamente de la segunda para permitir que otros participantes sigan concursando.

Tanto el ENEM como el SiSU han tenido la finalidad de sustituir al *vestibular* de las universidades públicas con escaso, incluso nulo, éxito. La negativa de las universidades para modificar sus estándares y admitir a un mayor número de estudiantes ha hecho que se genere un programa de incentivos para que las instituciones federales (IFES) abran sus puertas. La medida ha venido acompañada de la disminución de presupuesto, como el congelamiento de los salarios a los profesores, la no contratación de nuevos docentes para

cubrir las vacantes liberadas por los jubilados y las de quienes renuncian, entre otras medidas.

El Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y expansión de las Universidades Federales (REUNI) fue instituido mediante el Decreto 6.096 en abril de 2007. Es un programa de adhesión voluntaria mediante el cual se contempla ampliar la matrícula y garantizar la permanencia de los estudiantes, al tiempo que se combate el “desacuerdo entre la rigidez de la formación profesional y las amplias y diversificadas competencias demandadas por el mundo de trabajo y, sobre todo, los nuevos desafíos de la sociedad del conocimiento” (REUNI, 2007:8). El objetivo es

Crear condiciones para la ampliación del acceso y permanencia en la educación superior, en el nivel de graduación, para el aumento de la calidad de los cursos y para el mejor aprovechamiento de la estructura física y de los recursos humanos existentes en las universidades federales, respetando las características particulares de cada institución y estimulando la diversidad del sistema de educación superior (REUNI, 2007:10).

El Programa recibirá de 2008 a 2011 2 billones de reales. 1.5 billones se dividirán entre todas las Universidades Federales (UF), si alguna UF no firma el acuerdo, los recursos se reparten entre las participantes del Programa. Para recibir los recursos, las UF deben introducir dos cambios fundamentales: la interdisciplinariedad y la flexibilidad, para lo cual requieren realizar una reforma curricular y cambios en su legislación, así como brindar apoyo pedagógico a los docentes para que usen prácticas pedagógicas modernas que incluyan el uso intensivo e inventivo de las TIC. Los 500 millones de reales restantes (.5 billones) se entregarán en relación a la matrícula; por cada nuevo estudiante, considerando no sólo el ingreso sino la retención, se entregarán 5,000 reales a la UF.

Los indicadores de éxito se reflejarán cada año en las evaluaciones del INEP y de la CAPES. Después de 5 años de iniciado el programa, la UF receptora de los recursos del REUNI deberá tener una tasa de conclusión del 90% de los estudiantes de graduación y la atención de un promedio de 18 alumnos por profesor en cursos presenciales (Decreto N° 6.096, 2007).

Para incorporar estudiantes al sector privado en el sistema existe el Programa Universidad para Todos (PROUNI) y el Fondo de Financiamiento al Estudiante de Educación Superior (FIES).

El Programa Universidad para Todos (PROUNI), iniciado en 2004, está diseñado para otorgar becas a estudiantes que se incorporen a las instituciones privadas. Los aspirantes a estos recursos deberán demostrar ingresos familiares menores a un salario mínimo *per cápita* (R\$570), además de haber cursado la enseñanza media en institución pública o privada con beca de 100%. La beca también está disponible para profesores de la red pública que no cuentan con un título. Pueden otorgarse también becas del 50% a estudiantes que posean un ingreso familiar de hasta 3 salarios mínimos.

La beca se entrega a partir de los resultados del ENEM (Examen Nacional de Educación Media) y el estudiante no precisa pasar por la evaluación de ingreso (*vestibular*) de la institución receptora. La beca consiste en recibir el descuento del 100 o del 50% del cobro de la matrícula. Las instituciones participantes en el PROUNI quedan exentas de pagar impuestos como el Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas, Contribución Social sobre el Lucro Neto, Contribución Social para el Financiamiento de la Seguridad Social, Contribución para el Programa de Integración Social.

Las instituciones privadas participantes firman por 10 años convenio para cubrir un 10% de su matrícula con becados. No participan en el Programa las instituciones que obtienen calificación de insuficiente en el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). Si la institución *reprueba* la evaluación por dos años consecutivos, debe mantener la beca de los estudiantes que hayan ingresado mientras acreditó la evaluación.

El programa está dirigido a población indígena, negra, discapacitados y otros sectores excluidos por sus características sociales. Por ejemplo, el 40% de los beneficiados con PROUNI son afrodescendientes (Ministerio de Educación, 2007). En el proceso de selección, el estudiante elige hasta 7 opciones y en alguna de ellas será aceptado; la beca está sujeta a la existencia de vacantes en la carrera y escuela seleccionada. Las carreras e instituciones a las cuales puede aspirar el becario son determinadas por la existencia de vacantes, y tradicionalmente las carreras de alta demanda no están disponibles. Incluso, siendo insidiosos, se encontraría que el gobierno “compra” las vacantes que las instituciones privadas de educación superior no logran llenar con su población regular.

El Fondo de Financiamiento al Estudiante de Educación Superior (FIES) funciona desde 1999, otorgando recursos a los estudiantes de escuelas particulares acreditadas por el SINAES. El estudiante hace la solicitud, elige el banco con el cual quiere contratar el crédito y la Caja Económica Federal valida la información del estudiante para solicitar el crédito. De ser aprobado, el banco entrega la colegiatura directamente a la institución educativa.

No todos los estudiantes tienen posibilidad de acceder al FIES. Primero deben demostrar que tienen un porcentaje de sus ingresos ‘libre’. Por ejemplo, si la colegiatura mensual es de R\$ 600.00, debe ganar al menos R\$ 1,000 (poco más de dos salarios

mínimos), pero no como ingreso familiar, sino como ingreso *per cápita*. Además, el solicitante está obligado a presentar a un fiador con una renta mensual similar, o bien presentar 5 fiadores (fiadores solidarios), todos ellos solicitantes de FIES, quienes se comprometen a pagar entre ellos si alguno falla.

El estudiante paga intereses desde el momento en que recibe el crédito: R\$ 50 trimestralmente. Una vez que concluye sus estudios, tiene 18 meses para comenzar a pagar su crédito, en tanto, sigue pagando los mismos intereses mensuales que mientras estudiaba (R\$ 50 trimestrales). Después de los 18 meses, el total del financiamiento se divide entre 13 años y se le agrega un año más pagando la cantidad mensual, por los intereses. Al crédito recibido es necesario sumarle el 3.4% de interés anual.

Los créditos para la formación superior se sustentan en la idea de que ese grado de estudios conlleva recompensas económicas y sociales que benefician notablemente a los jóvenes. Es una inversión que garantiza rendimientos a mediano plazo, por lo que “este apoyo financiero debe ser proporcionado tanto como sea posible, en forma de créditos, a ser pagados en la medida en que los beneficios esperados se materialicen” dice Schwartzman (2007:6).

Otra de las medidas para incrementar la cobertura ha sido la formación de Institutos Tecnológicos. De 2004 a 2010 se crearon 204 nuevos Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (IFET) en los que se está procurando descansar la vinculación entre el desarrollo local y la educación. En los IFET se estaría generando la investigación aplicada y preparando a los usuarios de la tecnología. Los estudiantes realizarían su formación tanto en la escuela como en las empresas, mediante la firma de convenios de estancia. En estos institutos también habrían de formarse los profesores de matemáticas, física y química de los niveles precedentes¹.

El gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva modificó los CEFET, existentes desde 1978, y los destinó a la formación de trabajadores de diferentes niveles para las empresas o investigadores para la generación de tecnología. Desde sus inicios, los CEFET fueron concebidos para articular al sistema educativo con el productivo. En 2004 adoptaron nuevas características, roles y presupuestos, y en 2008 se les cambió el nombre. Los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología forman y cualifican profesionales en el ámbito de la educación tecnológica, en los diferentes niveles y modalidades de educación, para los diversos sectores de la economía, así mismo realizan investigación aplicada y

¹ Una de las explicaciones para la baja calidad educativa de los niveles primaria y secundaria es la carencia de profesores, pues como hasta ahora los docentes de esos niveles se formaban en las universidades, pocos egresados de las públicas querían emplearse en las escuelas de formación básica, principalmente por los salarios. Ahora, además de introducir nuevas instituciones para la formación de profesores en los IFET, también se ha reglamentado un piso salarial para los docentes de educación básica.

promueven el desarrollo tecnológico de nuevos procesos, productos y servicios en estrecha articulación con los sectores productivos y la sociedad, especialmente de alcance local y regional, ofreciendo mecanismos para la educación continua (Decreto No. 5.224, 2004).

En 2004, mediante el Decreto No. 5.224/2004, se le dio autonomía administrativa, patrimonial, financiera, didáctica pedagógica y disciplinar a los tecnológicos. En ese decreto se dejaron bajo la supervisión de la Secretaría de Educación Profesional y Tecnológica (SEPT) del Ministerio de Educación. En 2008, también por decreto, se creó la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica a través del cual los CEFET se transformaron en Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (IFET), Universidades Tecnológicas y Escuelas Técnicas Vinculadas a las Universidades Federales (Lei N° 11.892, 2008).

Los IFET quedaron constituidos como autarquías financieras: el Gobierno Federal les proporciona recursos, pero son libres de conseguir financiamiento a través de las más diversas opciones, además de estar obligatoriamente articulados con todos los niveles de educación; por ejemplo, los laboratorios y aulas quedan abiertos y a disposición de otros centros educativos para realizar prácticas. O como ya se mencionaba antes, como parte de los incentivo a la innovación, las empresas pueden servirse de los espacios de los IFET previo pago.

Los IFET ofrecen cursos para egresados de la educación básica (técnicos), a quienes se les destina el 50% de las vacantes; formación continua para trabajadores y tecnólogos en educación superior (a ellos se les consigna al menos el 20% de las vacantes) con igual valor curricular que las universidades federales pues se ciñen “a la regulación, evaluación y supervisión de las instituciones y de los cursos de educación superior” (Lei N° 11.892, 2008). La diferencia esencial con las universidades federales resulta del distanciamiento con la investigación básica y la difusión de la cultura. En el caso de las Escuelas Técnicas Vinculadas a las Universidades Federales, aunque literalmente forman parte de las universidades federales, su objetivo está centrado únicamente en la docencia con énfasis en la formación para el trabajo.

Esta modalidad de educación superior no ha sido muy bien recibida por la tradición universitaria pues se parte de la idea que la universidad desarrolla docencia, investigación y difusión de la cultura, en tanto que los tecnológicos han sido concebidos para formar trabajadores. Sin embargo, la manera en que están planeados los cursos tecnológicos no impide que el tecnólogo pueda continuar con estudios de maestría e incluso de doctorado, siempre y cuando sigan la línea de la investigación aplicada.

Por supuesto, también hay quienes justifican y defienden un sistema diversificado. Afirma Eunice Durham que es una ilusión el modelo único de universidad pues la enseñanza no debe ser igual para todo mundo, pues no todos quieren ir a la universidad para

convertirse en investigadores o profesores, “a la mayor parte de los jóvenes no les gusta estudiar [...] quieren cursos que les permitan ganar dinero” (Durham, 2008).

Conclusión

Brasil es un país que muestra las dos caras del mundo. Por un lado sus acciones en educación superior e investigación están a la altura de las circunstancias globales, de tal manera que los organismos internacionales lo toman como ejemplo de qué se debe hacer en esos rubros. Es un país que ha sabido llevar la reforma del Estado de manera exitosa y hasta original; sin embargo la realidad social del país es sumamente contrastante pues el 10% de la población concentra el 43% de los ingresos y el 28% de la población económicamente activa se concentra en el sector informal (The World Bank, 2008), las personas con formación universitaria no superan el 2% de la población del país y apenas el .5 se forma en las universidades públicas, lo que permite que la educación siga siendo un elemento distintivo entre las clases sociales.

Si no ha sido evidente hasta este punto, la exclusión la realizan primeramente las universidades públicas, protegiendo su autonomía y la calidad que las caracteriza, pues en parte, de ello depende que sigan recibiendo financiamiento estatal. La otra exclusión viene dada por la economía, “en el momento actual, una cuarta parte de los jóvenes brasileños entre 18 y 24 años son tan pobres que no podrían mantenerse en una institución de educación superior, aunque ésta fuera gratuita” (Dias Sobrinho & Brito, 2008).

Así pues, cuando se mira hacia Brasil se puede visualizar un excelente ejemplo de lo que los organismos internacionales proponen para la educación superior en los países de América Latina: incrementar la cobertura con instituciones predominantemente privadas, formación de trabajadores técnicos, así como una educación pública orientada a la investigación básica. Sin embargo la educación superior en América Latina ha servido en la mayoría de estos países como un vehículo de ascenso social, y con las acciones que actualmente se están llevando a cabo en el sistema de educación superior brasileño, difícilmente podrán modificarse las condiciones económicas de la población más pobre, a menos claro, que mejore la educación pública básica y media.

Así pues, la política de competitividad, traída de los países desarrollados a las condiciones sociales y políticas de Brasil pone en concurso la igualdad y desencadena la exclusión de grupos históricamente vulnerables, sin tomar en consideración que “no se trata sólo de administrar sino de gobernar, es decir, de dar sentido al conjunto social” (Coraggio, 1996:14).

Referencias

- ANDES. (2007). *As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a educação superior*. Brasília, Distrito Federal: Cadernos Andes.
- Ayala Espino, J. (2002). *Fundamentos institucionales de mercado*. Distrito Federal: UNAM, DGAPA, Facultad de Economía.
- Bezaga Fernández, I. (1997). El planteamiento estratégico en el ámbito público. En Bañón & Carrillo, *La nueva administración pública* (págs. 105-123). Madrid: Alianza.
- Bresser Pereira. (1996). *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil - para uma nova interpretação da América Latina*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira. (2001). Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social y republicano. *Revista do Serviço Público* (52), 5-24.
- CLAD. (1998). Una nueva gestión pública para América Latina.
- Coraggio. (3-6 de julio de 1996). "La agenda del desarrollo local" . *Seminario de Desarrollo local, democracia y ciudadanía* . Montevideo, Uruguay.
- Dias Sobrinho & Brito. (2008). La educación Superior en Brasil: principales tendencias y desafíos. *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 2 (13), 487-507.
- Durham, E. (14 de 09 de 2008). 'O modelo único é uma ilusão'. (M. Manir, Entrevistador) Caderno Alias.
- Guerrero, O. (marzo de 2000). *Revista Digital Universitaria*. Recuperado el mayo de 2010, de <http://www.revista.unam.mx/vol.0/art1/admi.html>.
- Guerrero, O. (2003). "Nueva gerencia pública: gobierno sin política". *Revista Venezolana de Gerencia* , 8, 379-395.
- MARE. (1995). *Plano Diretor da Reforma do Estado*. Obtenido de www.mare.gov.br.
- MARE. (1997). *A Reforma do Aparelho do Estado e as Mudanças Constitucionais: Síntese & Respostas a Dúvidas mais Comuns*. Brasília, D.F.: MARE.
- Ministerio de Educación. (2007). *O Plano do Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios y Programas*. Brasília: Ministerio de Educación.
- Ministério da educação. (2009). *"Resumo técnico, censo da educação superior 2007"*. Brasília, D.F.: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Ministerio de Educación, INEP. (2009). *Resumo Técnico. Censo da educação superior 2007*. Brasília, D.F.: MEC-INEP.
- Nunes, E. (2007). "Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro". *Revista de Administração pública*, 103-147.
- Porter. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: The Free Press.
- Reis Silva & Sguissardi. (1999). *Novas faces da educação superior no Brasil*. Bragança Paulista: EDUSF.

- REUNI. (2007). *Reestruturação e expansão das universidades federais. Diretrizes gerais*. Brasília.
- Schwartzman, S. (2005). Os desafios da educação no Brasil. En C. Brock, & S. Schwartzman, *Os desafios da educação no Brasil* (págs. 9-51). Río de Janeiro: Nova Fronteira.
- The World Bank. (1998). *The financing and Management of Higher Education: A status Report on Worldwide Reforms*. París: The World Bank.
- Villoria, M. (1997). "Modernización, administración y gobierno posburocrático". En R. & Bañón, *La nueva administración pública* (págs. 77-103). Madrid: Alianza.