

Mônica Aparecida da Rocha Silva
Armando Alcántara Santuario
(ORGANIZADORES)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO

**desafios e dimensões contemporâneas
no Brasil e no México**

Mônica Aparecida da Rocha Silva
Armando Alcántara Santuario
(Organizadores)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO

**desafios e dimensões contemporâneas
no Brasil e no México**



**PALMAS-TO
2019**

**Reitor**

Luis Eduardo Bovolato

Vice-reitora

Ana Lúcia de Medeiros

Conselho Editorial

Cynthia Mara Miranda (Presidenta)

Danival José de Souza

Idemar Vizolli

Ildon Rodrigues do Nascimento

Nilton Marques de Oliveira

Ruhena Kelber Abrão Ferreira

**Pró-Reitor de Administração e Finanças
(PROAD)**

Jaasiel Nascimento Lima

**Pró-Reitor de Assuntos Estudantis e
Comunitários (PROEST)**

Kherlley Caxias Batista Barbosa

Pró-Reitora de Extensão e Cultura (PROEX)

Maria Santana Ferreira Milhomem

**Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de
Pessoas (PROGEDEP)**

Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes

Pró-Reitora de Graduação (PROGRAD)

Vânia Maria de Araújo Passos

**Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação
(PROPESQ)**

Raphael Sanzio Pimenta

Prefeitura Universitária

João Batista Martins Teixeira

Procuradoria Jurídica

Marcelo Moraes Fonseca

Projeto Gráfico/Diagramação

Mota Produções

Imagens

<https://br.freepik.com>

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Agência Brasileira do ISBN - Bibliotecária Priscila Pena Machado CRB-7/6971

P769 Políticas públicas de educação superior e desenvolvimento :
desafios e dimensões contemporâneas no Brasil e no México
[recurso eletrônico] / orgs. Mônica Aparecida da Rocha Silva e
Armando Alcántara Santuario. — Palmas : EDUFT, 2019.

Dados eletrônicos (pdf, e-Pub).

182 p.

ISBN 978- 85-60487-80-6

1. Educação superior - Brasil. 2. Educação superior -
México. 3. Políticas de educação. I. Silva, Mônica Aparecida da
Rocha. II. Santuario, Armando Alcántara. III. Título.

CDD 378

SUMÁRIO

Introdução	7
<i>Mônica Aparecida da Rocha Silva</i>	
1. A política brasileira de Ciência, Tecnologia e Inovação e os desafios para a pesquisa da universidade	13
<i>Fernanda A. da F. Sobral</i>	
2. A forma política de produção da ciência brasileira	25
<i>João dos Reis Silva Júnior</i> <i>Afrânio Mendes Catani</i> <i>Everton H. E. Fargoni</i>	
3. Educação Superior no Brasil: os recursos públicos associados ao setor privado	41
<i>Nelson Cardoso Amaral</i>	
4. Financiamiento público de la Educación Superior en México	61
<i>Javier Mendoza Rojas</i>	
5. As metas do Plano Nacional de Educação – PNE (2014-2024) para a Educação Superior brasileira: As tensões e os desafios da expansão com qualidade	79
<i>João Ferreira de Oliveira</i> <i>Renata Ramos da Silva Carvalho</i>	
6. Crise fiscal do Estado e políticas de Educação Superior no Brasil e no México: avaliação como instrumento de eficiência no discurso internacional	99
<i>Mônica Aparecida da Rocha Silva</i>	

7.	Evaluación y aseguramiento de calidad en México: desafíos a la intitucionalización	115
	<i>Angélica Buendía Espinosa</i>	
8.	De la exclusión a la inclusión: las políticas de Educación Superior para las personas con discapacidad en México	131
	<i>Judith Pérez-Castro.</i>	
9.	Expansión de oportunidades en la Educación Superior: qué pasó con las políticas de acceso y equidad en México y Brasil, 2000-2016?	153
	<i>Alejandro Márquez Jiménez</i> <i>Armando Alcántara Santuario</i>	
SOBRE OS AUTORES		177

INTRODUÇÃO

A universidade é um ator estratégico nos processos de desenvolvimento das regiões. Logo, pensar a inclusão das instituições de educação superior (IES) no arranjo institucional do planejamento de políticas de desenvolvimento regional é de extrema importância. Entretanto, deve-se levar em consideração que os governos possuem ideologias, interesses e concepções distintas sobre a relação entre Universidade, Estado e Sociedade. Isso significa afirmar, então, que o desenho das políticas públicas voltadas para a educação superior é afetado pela concepção que os governos têm, por exemplo, do papel da universidade na sociedade e na economia.

A ideia de organizar este livro com o professor Armando Alcántara surgiu durante o meu pós-doutorado, no ano de 2017, na Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM). Naquele momento, a proposta do projeto de pós-doutorado era averiguar em que medida as políticas públicas, voltadas para o acesso e a equidade da educação superior no Brasil e no México, implementadas nos primeiros quinze anos do século XXI, se configuravam como mecanismos eficazes no enfrentamento das desigualdades de oportunidades educacionais, com reflexos no desenvolvimento desses países.

No Brasil e no México, a desigualdade de oportunidades de acesso à educação superior é persistente, histórica e ocorre em diferentes dimensões (renda, cor ou raça, sexo e região geográfica). Contudo, apesar do Brasil e México terem problemas semelhantes no que diz respeito ao acesso à educação superior, bem como quando se trata das razões que levaram ambos os países a adotarem a avaliação deste nível de ensino, os dados sobre o percentual da matrícula em IES públicas são bem diferentes. Em 2016, apenas 24,7% dos estudantes brasileiros estavam matriculados nestas IES, enquanto no México, nesse mesmo ano, existiam 70,6%. Esse dado ilustra a forma como o Estado brasileiro, ao longo da sua trajetória, vem tratando o acesso e a distribuição de oportunidades educacionais na educação superior.

É importante mencionar que esta obra vem a público em um momento de ações de “desconstrução”, no Brasil, das políticas de educação superior voltadas para a ampliação do acesso e equidade neste nível de ensino, bem como determinação de contingenciamento (despesas discricionárias) do orçamento destinado às universidades e institutos federais. A pós-graduação brasileira, por exemplo, foi afetada diretamente, já que houve cortes de bolsas de mestrado e doutorado, em razão da redução do orçamento federal destinado ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – órgãos federais de fomento à produção científica nacional.

Em 2019, logo no início do seu governo, o presidente Jair Bolsonaro já sinalizava qual era a sua concepção sobre o papel que a universidade, sobretudo a pública, desempenha na sociedade. Em abril, o ministro da Educação do seu governo, Abraham Weintraub, declarou que cortaria 30% do orçamento das universidades federais que provocassem “balbúrdia” em seus campi, se referindo à Universidade de Brasília (UnB), à Universidade Federal da Bahia (UFBA) e à Universidade Federal Fluminense (UFF). Em seguida, o governo anunciou que o corte de 30% do orçamento se estenderia a todas as universidades e institutos federais. Os efeitos de tal medida tornaram-se rapidamente visíveis nas atividades de ensino, pesquisa e extensão dessas instituições.

O Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores – Future-se, anunciado em 17 de julho de 2019 pelo Ministério da Educação – que tem como objetivo criar novas fontes de recursos para as universidades e institutos federais, apesar de não oferecer, ainda, informações suficientes para que se possa realizar uma análise criteriosa dos seus efeitos na gestão dos recursos públicos destinados às universidades federais, já permite observar que trará impactos significativos na natureza, identidade e “ethos” dos institutos e das universidades públicas brasileiras. Universidades e institutos federais serão incentivados a aderir à lógica do mercado para sobreviverem e isso pode ter implicações na autonomia e na identidade dessas instituições.

Nesse contexto, enquanto no Brasil foi eleito um governo de extrema direita, o presidente Jair Bolsonaro, nas eleições de 2018, no México, o candidato da esquerda, Andres Manuel López Obrador, chegou ao poder com mais de 53% dos votos. Espera-se que o novo presidente do México consiga implementar políticas públicas efetivas voltadas para a diminuição das desigualdades regionais, tão expressivas como no Brasil, sobretudo no que diz respeito a distribuição das oportunidades educacionais, ao acesso à educação superior e ao investimento em Ciência e Tecnologia.

Vale destacar que os diversos artigos que compõem esta coletânea, escritos por pesquisadores e pesquisadoras do Brasil e do México, foram escritos antes dos mencionados presidentes dos dois países chegarem ao poder.

A estrutura do livro

A presente obra oferece um olhar plural sobre as políticas de educação superior do Brasil e do México, com base na análise das seguintes temáticas: políticas para o desenvolvimento científico e tecnológico; políticas de avaliação e financiamento da educação superior; políticas de acesso e equidade na educação superior e políticas para a atenção de alunos com necessidades especiais. Os trabalhos que discutem as mencionadas políticas nos dois países, são os que se seguem.

O capítulo “A Política brasileira de Ciência, Tecnologia e Inovação e os desafios para a pesquisa da Universidade”, de Fernanda Sobral, analisa, a partir de uma abordagem sobre as condições de produção de conhecimento, as principais tendências das sociedades contemporâneas, que influenciam a política brasileira de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) e o fomento à produção de conhecimento no atual século. Procura apontar as principais características dessa política expressas nas Estratégias Nacionais de CT&I, como também as principais tendências no fomento à pesquisa, a partir de exemplos de programas e editais

do CNPq e da Capes, que, por sua vez, geram desafios para a pesquisa das universidades. Ao final, mostra a ruptura que pode ocorrer tanto na política como no fomento à produção de conhecimento das universidades, em função de condições sócio-políticas e econômicas adversas.

O capítulo de João dos Reis, Afrânio Catani e Everton Fargoni, “A forma política de produção de ciência brasileira”, discute os reflexos da reestruturação capitalista e expressivas transformações na tecnologia nas formas de produção do conhecimento. Os autores destacam que, neste novo processo, o Brasil é marcado por políticas de centralização, que levam à redução da participação do Estado na esfera pública e o fortalecimento do envolvimento da educação brasileira com o setor produtivo. Destacam que, o *lócus* em que a pesquisa fomenta a produção científica toma uma forma mercantilizada.

O capítulo “Educação Superior no Brasil: os recursos públicos associados ao setor privado”, de Nelson Amaral, discute o financiamento da educação superior no Brasil. O autor trata, especificamente, do volume de recursos públicos associados ao setor privado, nos seguintes tópicos: a quádrupla vinculação de recursos financeiros para a educação brasileira; o público e o privado na educação superior do Brasil; o limite para as famílias brasileiras manterem um filho na educação superior; os recursos financeiros associados às IES privadas; os recursos das universidades federais brasileiras e os recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para Todos (ProUni). Nelson Amaral conclui que os recursos financeiros associados aos FIES e ProUni – o equivalente a mais de metade dos recursos das Universidades Federais – apesar de favorecer os filhos de famílias mais pobres, caracteriza uma deformação dos recursos públicos, ao favorecer os empresários educacionais.

No capítulo seguinte, Javier Mendoza Rojas examina os problemas e desafios do financiamento público para o ensino superior e a pesquisa científica e tecnológica que enfrenta a região latino-americana no atual contexto econômico, com ênfase especial ao caso do México. O tema em questão tem sido, durante as últimas décadas, um dos mais relevantes na agenda de gestão das instituições universitárias latino-americanas perante as autoridades responsáveis pela gestão das finanças nacionais. Mendoza também observa a existência de debates sobre modelos de financiamento no mundo, devido ao crescimento da demanda por ingressar no ensino superior, bem como ao aumento de custos no contexto de várias crises econômicas pelas quais os estados passaram. Sobre este último ponto, o autor analisa as respostas que atualmente estão sendo colocadas para a questão de quem é responsável por cobrir os custos crescentes dos processos de expansão e diversificação da educação superior no mundo e na América Latina. Nesse sentido, Mendoza identifica modelos que combinam financiamento público de recursos fiscais com financiamento privado, que vem de famílias para o pagamento de mensalidades escolares, bem como aqueles que elevam o ensino superior público gratuito e outros que eles propõem financiar a oferta, por meio do subsídio às universidades, juntamente com o financiamento à demanda, por meio de bolsas de estudo e crédito educacional para os estudantes. Nas suas conclusões, Javier Mendoza considera que a enorme desigualdade na distribuição de renda e a crescente incorporação de jovens ao sistema educacional nos níveis médio e superior, “coloca a opção fundamental para a expansão de oportunidades educacionais no sistema público”. Portanto, é necessário ir além da crise das finanças públicas e fortalecer as universidades e outras IES públicas na América Latina com recursos governamentais suficientes.

O capítulo “As metas do Plano Nacional de Educação - PNE (2014 - 2024) para a Educação Superior brasileira: As tensões e os desafios da expansão com qualidade”, de João Ferreira e

Renata Carvalho, analisa e discute as tensões e, sobretudo, os desafios para o alcance das metas do PNE (2014-2024) para a educação superior. Nessa direção, examinam-se as metas 12, 13 e 14 do Plano, destacando as contradições para que as metas sejam atingidas até o ano de 2024. Os autores buscam refletir, de maneira mais destacada, sobre a meta 12 e seus desafios, uma vez que o Brasil ainda está longe de consolidar seu processo de democratização do acesso, de massificação e, sobretudo, de universalização da educação superior, considerando sobretudo a oferta em IES públicas.

O capítulo “Crise fiscal do Estado e políticas de educação superior no Brasil e no México: avaliação como instrumento de eficiência no discurso internacional”, de Mônica Aparecida da Rocha Silva, analisa os motivos que levaram governantes do Brasil e do México a implementarem a avaliação da educação superior nos respectivos países. Neste capítulo, discute-se o papel da avaliação como ferramenta de planejamento público, em um contexto de crise fiscal do Estado e da própria educação superior. Em seguida, a autora busca evidenciar – com base em entrevistas realizadas e nos documentos produzidos por organismos internacionais – Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Conselho Internacional para o Desenvolvimento da Educação – que organismos internacionais desempenharam um importante papel na condução da introdução da avaliação da educação superior no Brasil e no México.

O capítulo elaborado por Angélica Buendía Espinosa, “*Evaluación y Aseguramiento de calidad en México: desafíos a la institucionalización*”, sustenta o argumento de que a avaliação da educação superior no México foi institucionalizada como um sistema de *Aseguramiento de la Calidad* (AC). A autora observa também que, no último quarto de século XX, a avaliação tem sido privilegiada como eixo central para a modernização desse nível educacional. Desta forma, uma ampla gama de organizações, estratégias, programas e instrumentos foram integrados para garantir a qualidade das instituições acadêmicas, programas e projetos, professores, pesquisadores, estudantes e profissionais. Em suas conclusões, Buendía considera que a remoção da inércia institucional, profundamente enraizada, e o renascimento da vida institucional têm sido um resultado muito positivo das políticas de avaliação. No entanto, isso não é suficiente porque é necessário consolidar um sistema de AC que favoreça processos de acreditação e certificação mais efetivos e legítimos, para evitar redundâncias, burocracias e desperdício de recursos, mas, acima de tudo, práticas que levem à simulação. Nesse sentido, é necessário criar modelos de avaliação que equilibrem os elementos quantitativos com os de ordem qualitativa para avaliar as mudanças substantivas nos processos institucionais e, assim, valorizar o real fortalecimento das práticas institucionais e dos níveis reais de qualidade.

Por sua parte, Judith Pérez-Castro, no capítulo “*De la exclusión a la inclusión: las políticas de educación superior para las personas con discapacidad en México*”, analisa políticas voltadas para estudantes com necessidades especiais, desde a formação do sistema educacional no século XIX até as propostas feitas pelo governo federal nos últimos anos. Para a autora, por muitas décadas, a principal estratégia para abordar a deficiência foi a educação especial. Somente no final do século XX, seguindo as diretrizes estabelecidas por organizações internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a UNESCO, que iniciaram a integração e, conseqüentemente, a inclusão educacional de pessoas com deficiência. Por muito tempo, o uso do termo “educação especial” foi estendido para agrupar não apenas escolas para crianças com “deficiências” ou “anormalidades”, mas também as instituições que ofereciam estudos especializados de tipo profissional ou especializados que não eram classificáveis em

nenhuma outra modalidade educacional. As políticas atuais sobre o tema vêm consolidando gradativamente o processo de inclusão de alunos com deficiência, o que tem favorecido sua mobilidade em direção a níveis mais elevados do sistema educacional o que tem permitido a configuração de uma demanda considerável por ensino superior. A autora destaca, entre outros, alguns manuais elaborados pela Associação Nacional de Universidades e Instituições de Ensino Superior (ANUIES) e universidades como a Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM) e a Universidade Autônoma Metropolitana (UAM) e os considera exemplos de interesse. Institucional, para servir especificamente àqueles que integram comunidades acadêmicas e apresentam alguma forma de deficiência.

Por fim, no capítulo intitulado *“Expansión de oportunidades en la educación superior: ¿qué pasó con las políticas de acceso y equidad en México y Brasil, 2000-2016?”*, Alejandro Márquez Jiménez e Armando Alcántara Santuario comparam políticas destinadas a expandir as oportunidades de acesso e equidade no ensino superior no México e no Brasil. Para tanto, eles analisam a maneira pela qual essas políticas foram implementadas no âmbito de outras de maior alcance, chamadas de “políticas educacionais globais”, assim como os resultados derivados de ambos os grupos de políticas. No capítulo de Márquez e Alcántara é apresentado um panorama das políticas de acesso e equidade promovidas na região nas últimas décadas. Posteriormente, vários indicadores econômicos, sociais e demográficos dos dois países, no período estudado, são comparados. Também são contrastados os que correspondem às políticas de oferta e equidade em ambos os sistemas de ensino superior. Os autores dão atenção especial ao Programa de *Becas de Manutención* e ao Programa Universidade para Todos (ProUni), do México e do Brasil, respectivamente. Ambos os programas foram considerados como as principais ferramentas de políticas voltadas para a promoção da equidade no ensino superior. Márquez e Alcántara concluem ressaltando que, embora os Programas tenham conseguido aumentar o acesso de um número significativo de jovens às instituições de ensino superior em seus respectivos países, no final eles foram insuficientes, já que não há mudanças substanciais nas tendências injustas, que caracterizam o acesso e permanência no ensino superior no México e no Brasil.

Mônica Aparecida da Rocha Silva
Palmas-Tocantins-Brasil, 29 de julho de 2019.

1 **A POLÍTICA BRASILEIRA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO E OS DESAFIOS PARA A PESQUISA DA UNIVERSIDADE**

Fernanda A. da F. Sobral

Introdução

O presente artigo analisa, a partir de uma abordagem sobre as condições de produção de conhecimento, as principais tendências das sociedades contemporâneas que influenciam a política brasileira de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) e o fomento à produção de conhecimento no atual século, procurando apontar as principais características dessa política, expressa nas Estratégias Nacionais de CT&I, como também as principais tendências no fomento à pesquisa, a partir de exemplos de programas e editais do CNPq e da Capes, que, por sua vez, geram desafios para a pesquisa das universidades. Ao final, mostra a ruptura que pode ocorrer tanto na política como no fomento à produção de conhecimento das universidades em função de condições sócio-políticas e econômicas adversas.

Condições sócio-políticas e econômicas que afetam a política de CT&I e o fomento à pesquisa

Minhas pesquisas e publicações sempre abordaram as condições de produção de conhecimento como condições cognitivas ou intrínsecas ao próprio processo de conhecimento (por exemplo, a acumulação de conhecimento na área, a existência de um paradigma hegemônico ou de teorias em competição) e como condições socioinstitucionais, até certo ponto externas ao processo de conhecimento (por exemplo, certas características do contexto econômico e político, políticas governamentais de apoio ou de restrição à produção, financiamento, criação de instituições), observando que, de fato, essas condições não estão totalmente separadas (SOBRAL, 2016).

Neste artigo, vou tratar das condições sócio-políticas e econômicas que influenciam as políticas de CT&I na atualidade e, conseqüentemente, o fomento à pesquisa, nas quais podem ser destacados o processo de globalização e a fase de capitalismo liberal vigente, a revolução proporcionada pelas Tecnologias de Informação, Comunicação e Expressão (TICE),

a democratização da sociedade e a preocupação com a sustentabilidade ambiental. Porém, pode-se falar também em condições cognitivas dessas políticas, ligadas às ideias liberalismo econômico por um lado, e às teorias da democracia e dos movimentos sociais, por outro.

Embora se possa falar da globalização pela sua dimensão propriamente econômica, enquanto integração de commodities, capital e dos mercados de trabalho, entende-se também que esse processo influencia as relações sociais da humanidade de um modo mais amplo (LOMBAS, 2013). A própria revolução provocada pelas TICE é outro fator que pode ser visto como um dos resultados do processo de globalização, mas cujo desenvolvimento e alastramento tem também permitido a aceleração desse processo. Cada vez mais as instituições de CT&I e os atores nelas envolvidos estão conectados pelo mundo afora, reduzindo as distancias espaciais e aumentando as conexões.

Ainda que o processo de globalização não se limite apenas à esfera econômica, ele tem contribuído para o fomento da inovação tecnológica e para a internacionalização da produção de conhecimento. A globalização no contexto do capitalismo liberal estimulou a abertura do comércio ao mercado internacional, que, por sua vez, aumentou a competitividade, obrigando as empresas a produzirem inovações tecnológicas, considerando o conhecimento especializado e arranjos cooperativos com universidades, governo e outras empresas (SOBRAL, 2011). Há também uma mudança no papel do Estado, diminuindo suas funções reguladora e produtiva, passando a capacidade de inovação, sobretudo, para o setor produtivo privado.

Além disso, a internacionalização da produção do conhecimento passa a ser cada vez estimulada e caracterizada pelo envolvimento de pesquisadores em círculos mais amplos e diversos de trocas e difusão de ideias, pelo estabelecimento de relações de colaboração científica e participação em redes internacionais de pesquisa, por sua vez também facilitada pela intensa utilização das TICE (LOMBAS, 2013).

Por outro lado, o processo de democratização das sociedades é uma tendência do atual século, fazendo com que, cada vez mais, a imprensa, as organizações não governamentais (ONGS) e a sociedade civil organizada procurem exercer influência para que a produção científica e tecnológica tenha uma maior responsabilidade social. O próprio desenvolvimento das TICE possibilita a interação de diferentes atores e de diferentes instituições no processo de produção e de apropriação do conhecimento. Outrora contida essencialmente nos limites da comunidade acadêmica, a empreitada de produção e de apropriação do conhecimento tende a ampliar progressivamente os limites de seu universo em direção a um envolvimento maior de outros atores sociais (SOBRAL, 2011). Nesse sentido, se poderia supor que as demandas sociais aumentem em vários setores, inclusive no que concerne à Ciência e à Tecnologia. Essa ideia está presente em alguns estudos na área de Ciência, Tecnologia e Sociedade, uma delas citada a seguir: “Se, no século passado, a ciência falou para a sociedade, neste século, a sociedade passa a falar para a ciência” (NOWOTNY; SCOTT; GIBBONS, 2001).

Tanto a globalização, enfatizando a importância da competitividade, como a democratização, mostrando a relevância da interação entre conhecimento e sociedade, levam à tendência de a pesquisa ser considerada estratégica para o país, se originando e se justificando cada vez mais no contexto da aplicação do conhecimento, isto é, em possibilidades e expectativas de sua utilização. Por outro lado, essa visão de que as pesquisas devem ser desenvolvidas a partir da necessidade de se resolver problemas práticos e não apenas em função de interesses cognitivos, tende a tornar o conhecimento mais interdisciplinar do que disciplinar, pois, se o conhecimento é produzido visando a aplicação dos resultados e não apenas com a intenção de acumulação do conhecimento na área, muitas vezes o problema a

ser solucionado por meio do conhecimento exige que disciplinas complementares trabalhem conjuntamente, de diferentes formas.

Esse aspecto se relaciona diretamente com a questão ambiental. Pode-se afirmar que a preocupação com a sustentabilidade ambiental está presente nas sociedades contemporâneas, já que os mecanismos de degradação socioambiental intensificaram-se com o advento da Revolução Industrial, no final do século XVIII e com o consequente processo de urbanização, agravando-se ainda mais com o avanço do sistema de globalização que não só gerou, mas disseminou, em escala global, uma série de fatores de degradação socioambiental. Esse modelo de desenvolvimento hegemônico e predatório gerou uma forte crise ambiental manifestada, sobretudo, pela incerteza da sobrevivência das gerações futuras no planeta em virtude da escassez dos bens naturais e do desequilíbrio socioambiental já existente (SANTOS, 2013).

Os problemas ambientais demandam à ciência um processo contínuo de investigação e apontamento das soluções possíveis. O caráter global e complexo dos problemas ambientais suscitou a necessidade de encontrar métodos capazes de articular processos sociais e naturais de diferentes escalas espaciais e temporais e de diferentes ordens conceituais, que pudessem explicar os fenômenos multicausais, inéditos e heterogêneos que constituem os sistemas ambientais, o que levou os cientistas a pensarem e agirem numa perspectiva interdisciplinar, reunindo saberes e pesquisas de diversas áreas da Ciência na busca de uma melhor compreensão da realidade e da projeção de cenários futuros mais confiáveis (SANTOS, 2013).

A política de CT&I

Depois de descritas algumas das condições sócio-políticas e econômicas que influenciam a política de CT&I e o fomento à pesquisa, se mostra como essas tendências se expressam na política brasileira de CT&I, tanto nos principais desafios apresentados pelas Estratégias Nacionais de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) (2012-2015) (2016-2022), como nos respectivos programas prioritários.

No que concerne à ENCTI de 2012-2015, os principais desafios apresentados foram os seguintes:

- Redução da defasagem científica e tecnológica que ainda separa o Brasil das nações mais desenvolvidas: promoção da inovação e definição de segmentos tecnológicos prioritários;
- Expansão e consolidação da liderança brasileira na economia do conhecimento da natureza, tais como terras raras, pré-sal, etc.;
- Ampliação das bases para a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono: capacitação científica e tecnológica na área de energia a partir de fontes renováveis e combustíveis alternativos;
- Consolidação do novo padrão de inserção internacional do Brasil: CT&I como elemento decisivo nas parcerias com países em desenvolvimento (BRICS, IBAS, Mercosul, UNASUL, CPLP), bem como apoio à circulação de cientistas brasileiros e à internacionalização das empresas brasileiras;
- Superação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais: Programa de Inovação em Tecnologia Assistiva, massificação das TICEs, desenvolvimento de tecnologias urbanas e habitacionais, fomento a tecnologias para agricultura familiar.

Os programas prioritários se referem a:

- TICs — Tecnologias da informação e comunicação;
- Fármacos e Complexo Industrial da Saúde;
- Petróleo e Gás;
- Complexo Industrial da Defesa;
- Aeroespacial;
- Nuclear;
- Fronteiras para a inovação;
- Biotecnologia;
- Nanotecnologia e novos materiais;
- Fomento da economia verde;
- Energia;
- Biodiversidade; Oceanos e zonas costeiras;
- CT&I para o Desenvolvimento Social

O fomento à inovação e à internacionalização se destacam, além da preocupação com a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento social e regional, questões que vão reaparecer na ENCTI 2016-2022, como pode se ver a seguir:

- Posicionar o Brasil entre os países mais desenvolvidos em CT&I, sendo necessário, para isso, perseguir a meta de investir 2% do PIB em CT&I e triplicar o número de pesquisadores envolvidos com P&D;
- Aprimorar as condições institucionais para elevar a produtividade a partir da inovação, reconhecendo a necessidade de maior articulação entre a demanda empresarial e a oferta de infraestruturas de pesquisa qualificadas;
- Reduzir assimetrias regionais na produção e no acesso à CT&I;
- Desenvolver soluções inovadoras para inclusão produtiva e social;
- Fortalecer as bases para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Já os temas estratégicos da ENCTI 2016-2022 se referem a:

- Água
- Alimentos
- Energia
- Sociedade e economia digital
- Saúde
- Bioeconomia
- Espacial
- Nuclear
- Tecnologias convergentes e habilitadoras
- Ciências e tecnologias sociais

Percebe-se claramente, nos documentos aqui analisados, além da dimensão propriamente científica e tecnológica, a dimensão econômica expressa pela ideia de competitividade no fomento à inovação tecnológica e pela internacionalização da CT&I, impelidas pelo processo de globalização, mas se observa também, a dimensão social, expressa pela preocupação com a sustentabilidade ambiental, com as desigualdades sociais e regionais, frutos do processo de democratização das sociedades.

O fomento à pesquisa

Visando mostrar como essas tendências mais gerais das sociedades contemporâneas e da política de CT&I influenciam o fomento da pesquisa, são apresentados dois programas de fomento: os Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTS) do CNPq junto com outras agências de fomento e o Programa Institucional de Internacionalização (CAPES-PRINT).

O programa referente aos INCTs teve seu primeiro edital lançado em 2008, cujo objetivo principal era promover a excelência nas atividades de ciência e tecnologia (C&T) e sua internacionalização, assim como uma vigorosa integração do sistema de C&T com o sistema empresarial, melhoria da educação científica e participação mais equilibrada das diferentes regiões do país no esforço produtivo com base no conhecimento.

Seus objetivos específicos eram:

- Promoção de pesquisa de vanguarda e de elevada qualidade em temas de fronteira e/ou estratégicos;
- Formação de recursos humanos;
- Transferência de conhecimento para a sociedade.

Esse programa em 2008 aprovou 120 INCTs em várias áreas de conhecimento ou temas estratégicos: 37 na área de Saúde, 16 em Ecologia e Meio Ambiente, 14 em Ciências Agrárias, 13 em Engenharias e Tecnologias da Informação e Comunicação e 10 em cada uma das seguintes áreas: Ciências Exatas e Naturais, Ciências Humanas e Sociais, Nanotecnologia e Energia.

No que concerne aos resultados da avaliação dos INCTs realizada pelo CGEE, alguns deles podem ser destacados:

- Internacionalização do conhecimento;
- Organização do trabalho de pesquisa em redes possibilitadas pelas TICs e pelas parcerias nacionais e internacionais;
- Integração de agências federais (CNPq, CAPES e FINEP), estaduais (FAPs) e setoriais em torno de um programa único;
- Possibilidade de maior desconcentração do conhecimento dada a participação de várias FAPs e de pesquisadores de diferentes regiões;
- Grande número de INCTs temáticos estimulando a inter multidisciplinaridade;
- Maior capacidade de resposta às demandas e necessidades públicas oferecendo subsídios às políticas públicas referentes aos temas dos INCTs e do setor privado por meio de interação com empresas;
- Indução de formatos não tradicionais de difusão do conhecimento para a sociedade;

- Fortalecimento da pós-graduação e oferta de cursos não necessariamente acadêmicos, como por exemplo de formação para diferentes profissionais: conselheiros municipais, agentes setoriais, guardas municipais, policiais, delegados, etc. (CGEE, 2013).

Em 2016, foi lançado um novo edital desse programa, pelo qual foram aprovados no mérito 252 INCTs, mas que só cerca de 100 foram financiados pelas agências de fomento, dadas as dificuldades financeiras que já se instalavam.

Nesse último edital, o objetivo principal propõe apoiar atividades de pesquisa de alto impacto científico em áreas estratégicas e/ou na fronteira do conhecimento que visem a busca de solução de grandes problemas nacionais, promovendo a consolidação dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT) que ocupam posição estratégica no Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação e a formação de novas redes de cooperação científica interinstitucional de caráter nacional e internacional.

Por um lado, pode-se afirmar que a preocupação com o fomento de áreas ou temas estratégicos que podem resolver problemas básicos da sociedade brasileira como, por exemplo, violência e segurança pública, impulsiona a inter ou multidisciplinaridade do conhecimento. Também a transferência do conhecimento para a sociedade, seja o setor produtivo (com grande relevância para o estímulo à inovação), o setor governamental ou a sociedade civil podem indicar o aumento das demandas sociais à C&T, fruto da democratização da sociedade. Por outro lado, é o processo de globalização que impulsiona a internacionalização, como se pode notar na organização da pesquisa em redes nacionais e internacionais, tendência expressa claramente tanto no programa dos INCTs como no programa mais recente da Capes (PRINT).

As transformações impulsionadas pela crescente integração econômica mundial trazem evidências de que o conhecimento é fator determinante na sociedade contemporânea, tanto no sentido de potencializar as chances de progresso profissional individual como de prover as bases necessárias para o desenvolvimento sustentável das nações. Os efeitos dessas transformações indicam que a internacionalização está compreendida pelo movimento de ampla abertura dos países às relações sociais externas, afirma-se como uma importante via para geração ou ampliação das competências educacionais, científicas e tecnológicas, como também impactam na organização social da ciência. Uma das suas manifestações mais notáveis se refere ao vertiginoso aumento da movimentação transnacional de estudantes e professores universitários e de pesquisadores (LOMBAS; SOBRAL, 2015).

Daí a criação do PRINT em 2018, que visa apoiar projetos Institucionais de Internacionalização de Instituições de Ensino Superior ou de Institutos de Pesquisa que tenham ao menos quatro (4) Programas de Pós-Graduação (PPG) recomendados pela Capes na avaliação trienal de 2013 e na quadrienal de 2017, entre os quais deverá haver, pelo menos, dois (2) com cursos de doutorado.

Os objetivos do PRINT se referem a:

- Fomentar a construção, a implementação e a consolidação de planos estratégicos de internacionalização das instituições contempladas nas áreas do conhecimento por elas priorizadas;
- Estimular a formação de redes de pesquisas internacionais com vistas a aprimorar a qualidade da produção acadêmica vinculadas à pós-graduação;

- Ampliar as ações de apoio à internacionalização na pós-graduação das instituições contempladas;
- Promover a mobilidade de docentes e discentes, com ênfase em doutorandos, pós-doutorandos e docentes para o exterior e do exterior para o Brasil, vinculados a programas de pós-graduação *stricto sensu* com cooperação internacional.
- Fomentar a transformação das instituições participantes em um ambiente internacional.
- Integrar outras ações de fomento da Capes ao esforço de internacionalização.

As aproximações com o exterior estão se configurando em novas formas de parcerias, constituindo-se em genuínas redes de colaboração em pesquisa (SEBASTIÁN, 2000). Os atores vinculam-se às redes visando juntar esforços para o alcance de objetivos compartilhados, a complementação de suas capacidades e devido à sinergia de suas inter-relações. As redes permitem a diversificação de fontes de financiamento e requerem contrapartidas relativamente menores de cada participante. Podem ser entendidas como incubadoras de cooperação onde as interações, colaborações e transferência entre os associados contribuem para gerar uma gama diversificada de produtos e resultados tanto tangíveis quanto intangíveis. Na atividade científica, as redes internacionais estão alterando a geografia da produção do conhecimento, ao fazer com que os contextos da descoberta (antes localmente contextualizado,) e da sua validação tornem-se cada vez mais imbricados e desenvolvidos no nível global (LEYDESDORFF *et al.*, 2012). Assim como, vêm abrindo possibilidades de interações internacionais interdisciplinares entre cientistas e destes com outros atores sociais (SEBASTIÁN, 2000; LOMBAS, SOBRAL, 2015).

Desafios para as universidades

Diante do quadro apresentado da política de CT&I e do fomento à pesquisa, quais os desafios para as universidades?

Conforme se pode verificar nos programas de fomento analisados e em vários estudos nacionais e estrangeiros, a dimensão internacional passa a ter inigualável importância na produção do conhecimento nas universidades, concretizando-se por uma variedade de práticas de aproximação do exterior. Cada vez mais, ideias, dados, teorias e escritos tornam-se acessíveis internacionalmente, e são não somente trocados, discutidos, mas, também validados, via conexão virtual, por um maior número de pesquisadores, independente das distâncias geográficas, e mesmo antes de se constituírem em produtos finais (ZIMAN, 1996). São também mais frequentes os espaços para interlocução científica, tais como congressos, seminários, academias, associações, entre outros, assim como as oportunidades de visitas, de caráter científico, além das fronteiras nacionais, e consultorias a instituições, organizações sediadas em outros países, etc. O “arejamento” intelectual, a atualização sobre inovações técnicas, descobertas recentes, ainda pouco veiculadas, e suas aplicações (KRIGER; GÓES FILHO, 2005) tanto se tornam necessários quanto se mostram relevantes para a carreira profissional - por exemplo, na conquista de posições competitivas, ascender profissionalmente, obter prestígio e recursos para pesquisa, etc. (ACKERS, 2005 apud LOMBAS; SOBRAL, 2015).

Então se, por um lado, a produção do conhecimento nas universidades devem fazer “escolhas do futuro” a partir de tendências internacionais de CT&I, inclusive com indução à inovação (como se pode notar na citação anterior), por outro lado, a produção do conhecimento tem que fazer também “escolhas do presente” a partir do desenvolvimento de áreas estratégicas nacionais (apontadas na política de CT&I e nos programas de fomento) e do atendimento de necessidades locais e ou regionais. Mais uma vez, se constata as dimensões econômica e social aí envolvidas, além da dimensão propriamente científica ou tecnológica (SOBRAL; SANTOS, 2018).

Porém, se as universidades têm que fazer “escolhas do presente” e “escolhas do futuro”, não se pode romper totalmente com a sua tradição, ou seja, com as “escolhas do passado” que representam a história das instituições acadêmicas.

Sobre isso, Carlos Benedito Martins (2018), em artigo recente, se refere a dois modelos que se confrontam atualmente nas universidades: o modelo intelectual, que historicamente norteou a vida acadêmica e que defende a universidade como espaço social e intelectual sui generis, no qual professores e estudantes cultivam de forma apaixonada o conhecimento e procuram preservá-lo como substância a priori, ou seja, como atividade voltada fundamentalmente para a produção do saber e o modelo que vem sendo chamado de modelo gerencial (“managerial model”), que tende a privilegiar a dimensão funcional e utilitária do saber e com a expectativa de que elas exerçam papel proeminente no processo de competitividade econômica e tecnológica entre os países (MARTINS, 2018).

Esse caminho tem sido apontado predominantemente pela política de CT&I apresentada anteriormente ainda que os programas de fomento como os INCTs também possibilitem caminhos referentes ao modelo intelectual ou mesmo à produção da ciência básica.

Dessa forma, num plano mais estrutural, o caminho da autonomia acadêmica se cruza com o das múltiplas demandas econômicas, políticas e de movimentos sociais. De forma legítima ou não, diversos atores procuram interferir nos rumos das universidades para extrair delas o que cada um considera o melhor resultado (MARTINS, 2018).

Segundo esse mesmo autor, hoje em dia, ainda que não seja razoável conceber a academia como uma instituição isolada de questões econômicas, políticas e culturais relevantes, seja no âmbito nacional, seja no mundial, a universidade não pode ser capturada por interesses sociais, econômicos, políticos e identitários particulares, a não ser a custo de trair seus fundamentos institucionais. Ela representa um dos raros espaços da vida contemporânea em que se pode refletir criticamente sobre a sociedade que a circunda e, ao mesmo tempo, sobre si mesma (MARTINS, 2018).

Ou seja, na minha visão, a universidade não pode ser capturada por esses interesses, mas pode refletir e contribuir para determinadas necessidades do país. A tradição, o presente e o futuro podem ser conciliados. Pois autonomia da ciência não significa necessariamente distanciamento dos interesses econômicos e sociais do país, mas significa que a produção de conhecimento não deve ser capturada por interesses restritos a grupos específicos. Trata-se de uma autonomia reflexiva (SOBRAL; MARANHÃO, 2008). Cabe aqui se referir à Bourdieu (2004) ao afirmar que a autonomia de um campo, como o campo científico, não significa necessariamente o afastamento de outros campos como o campo social, político e econômico, mas a retradução das demandas dos outros campos de uma forma peculiar ao campo científico com regras de jogo específicas (SOBRAL, 2005).

Por essas razões, aponto como tendência para a pesquisa nas universidades, um “modelo misto de produção científica e tecnológica”, no qual estão associadas a pesquisa básica à aplicada e à inovação tecnológica, a demanda espontânea à induzida, a comunidade científica a outros atores sociais como o governo, as organizações não- governamentais e o setor produtivo. Os pesquisadores podem construir caminhos de atualização, sem perder totalmente as suas tradições. Desenvolvem a sua vocação cosmopolita e científica, a fim de contribuir para a evolução do conhecimento, procurando, ao mesmo tempo, solucionar determinados problemas econômicos e sociais, alguns de caráter regional, e interagir com outras instituições e com outras disciplinas. Já afirmei então que o campo da ciência, tecnologia e inovação era híbrido, ou seja, ao mesmo tempo excelente e real, na medida em que a lógica da ciência continua avançando e que o processo de globalização e a democratização da sociedade passam a exigir, cada vez mais, uma ciência e tecnologia comprometidas com a economia e com a responsabilidade social (SOBRAL, 2016).

As condições sociopolíticas e econômicas descritas que vigoram no século atual, além das condições cognitivas expressas pela acumulação do conhecimento, e das condições sócio institucionais expressas pela política de CT&I e pelos programas de fomento à pesquisa e pós-graduação, trazem desafios para a pesquisa nas universidades que devem se internacionalizar cada vez mais, aspecto que pode consolidar o modelo intelectual (MARTINS, 2018), mas sem se afastar totalmente das demandas estratégicas para o desenvolvimento do país, formuladas pelos planos governamentais, que possibilitam a dimensão utilitária do conhecimento. Ou seja, mantem a tradição, mas acompanha as escolhas do presente e do futuro.

Considerações Finais

Porém, à guisa de conclusão, se menciona as condições sociopolíticas e econômicas atuais no Brasil que põem em risco algumas das tendências analisadas. O processo de globalização e o capitalismo liberal continua avançando, o que pode tornar hegemônica a dimensão utilitária e econômica vinculada à competitividade na produção de conhecimento, sobretudo se considerar a crise econômica aqui instalada e a Emenda Constitucional 95 que restringe os recursos públicos para diversas áreas, inclusive ciência e tecnologia. Cabe observar que os recursos do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) de 2005 a 2016 sofreram contingenciamentos num total de R\$ 20,9 bilhões e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) de R\$ 19,9 bilhões, ou seja cerca de 40 bilhões em 11 anos. Por outro lado, a nossa democracia atualmente está rasurada, o que pode dificultar a dimensão social no processo de conhecimento. Ainda que o aumento da competitividade e dos investimentos privados seja importante, sobretudo para a inovação tecnológica, a dimensão propriamente científica terá dificuldades de caminhar sem grandes investimentos públicos. Assim, a autonomia reflexiva da pesquisa nas universidades poderá ficar comprometida.

Referências

ACKERS, Louise. **Moving people and knowledge**: scientific mobility in the European Union. International Migration, Oxford, UK, v. 43, n. 5, p. 100-127, 2005.

BOURDIEU, Pierre. **Os Usos Sociais da Ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012-2015**. Ministério da Ciência, Tecnológica e Inovação. Brasília: MCT&I, 2012.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2016-2022**. Ministério da Ciência, Tecnológica e Inovação. Brasília: MCT&I, 2016.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Relatório Final do Contrato de Gestão MCTI/CGEE**. Brasília: MCT&I, 2013.

KRIEGER, Eduardo Moacyr; GOES FILHO, Paulo de. **A importância da cooperação internacional para o desenvolvimento da ciência brasileira**. Revista Parcerias Estratégicas, n. 20, 2005.

LEYDESDORFF, Loet *et al.* **International collaboration in science**: The global map and the network. ARXIV, [S.l.], 2013. Disponível em: <http://arxiv.org/abs/1301.0801/> Acesso: 02 fev. 2013.

LOMBAS, Maria Luiza. **A internacionalização da formação pós-graduada e da produção do conhecimento**: efeitos de uma política pública do Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

LOMBAS, Maria Luiza; SOBRAL, Fernanda Antônia da Fonseca. **Brain circulation e a internacionalização da produção do conhecimento**: a experiência brasileira. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. (Org.). **Internacionalização da Educação**: Discursos, Práticas e Reflexos Sobre as Políticas Educativas. 1. ed. Belo Horizonte/Brasília: Fino Traço/Faculdade de Educação UNB, 2015.

MARTINS, Carlos. **Universidade não pode virar refém de pautas políticas, diz Sociólogo**. Folha de São Paulo. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2018/08/universidade-nao-pode- virar-refem-de-pautas-politicas-diz-sociologo.shtml> Acesso: 26 jul. 2018.

NOWOTNY, Helga; SCOTT, Peter; GIBBONS, Michael. **Re-thinking Science**: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty. London: Blackwell Publishing, 2001.

SANTOS, Eliene. **A produção do conhecimento sobre meio ambiente nas instituições de ensino superior**. 2013. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SEBASTIÁN, Jesús. **Las redes de cooperación como modelo organizativo y funcional para la I + D**. Redes, v. 7, n. 15, p. 97-111, 2000. Disponível em: [https://vinculos.uv.cl/attachments/article/69/Redes-Revista%20Redes%20\(1\).pdf](https://vinculos.uv.cl/attachments/article/69/Redes-Revista%20Redes%20(1).pdf) Acesso: 26 jul. 2019.

SOBRAL, Fernanda Antônia da Fonseca. **Conhecimentos e Redes**. Porto Alegre: [s.n], 2005.

SOBRAL, Fernanda Antonia da Fonseca; MARANHÃO, Tatiana de Pino Albuquerque. **La autonomía reflexiva en el campo de la sociología** (2000-2006). Revista Íconos, v. 12, n. 31, p. 145-458, 2008. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/565/4/RFLACSO-I31-11-Albuquerque.pdf> Acesso: 26 jul. 2019.

SOBRAL, Fernanda Antônia da Fonseca. **Novos horizontes para a produção científica e tecnológica**. Caderno CRH, v. 24, n. 63, p. 519-534, 2011. Acesso: 26 jul. 2019.

SOBRAL, Fernanda Antônia da Fonseca. **Entre a educação e a ciência**: um percurso acadêmico-institucional. Sociedade e Estado, v. 31, n. SPE, p. 969-980, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/se/v31nspe/0102-6992-se-31-spe-00969.pdf> Acesso: 26 jul. 2019.

SOBRAL, Fernanda Antônia da Fonseca; SANTOS, Gilberto Lacerda Santos. **Avaliação de Políticas Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação**: Abordagens a partir de casos concretos. 1ª ed. Brasília: Viva Editora, 2018.

ZIMAN, John. **Postacademic Science**: constructing knowledge with networks and norms. Science Studies, [S.l.], v. 9, n. 1, p. 67-80, 1996. Disponível em: <https://sciencetechnologystudies.journal.fi/article/view/55095> Acesso: 26 jul. 2019.

2

A FORMA POLÍTICA DE PRODUÇÃO DA CIÊNCIA BRASILEIRA

João dos Reis Silva Júnior

Afrânio Mendes Catani

Everton H. E. Fargoni

Agora, até o sonho se cala.

Giuseppe Ungaretti, "As estações" (1920).

A ciência brasileira, na transição do século XX para o XXI, encontra-se traduzida por complexas e expressivas transformações, ora pelo significativo desenvolvimento tecnológico, ora pelas políticas públicas, as quais têm engendrado mudanças importantes no processo produtivo e, por consequência, nas formas do processo de trabalho de produção de conhecimento. São modificações que afetam todo o arranjo da esfera pública, inclusive no âmbito geopolítico do país sob o amparo da mundialização da economia, trazendo à configuração nacional a exclusão social por meio da intensificação do trabalho e sua respectiva perda de direitos sociais sobre ele - ideologia que invade o sistema de organização política brasileira se oferecendo como a única saída de ajuste e de manutenção econômica. Ou seja, neste novo processo de reestruturação capitalista, o Brasil é marcado por políticas de centralização que levam à redução da participação do Estado na esfera pública.

O que está ocorrendo no Brasil, é conveniente destacar, não é diferente do que Bourdieu analisou na França em textos como "A Miséria do mundo" (1993) e "Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal" (1998), quando os direitos sociais conquistados começaram a ser retirados em grande velocidade. Em capítulo de Contrafogos, "A mão esquerda e a mão direita do Estado", pondera que se observa nas instituições de educação superior aquilo que já vinha ocorrendo, também, em outros setores da sociedade francesa, isto é, "o Estado se retirou, ou está se retirando, de um certo número de setores da vida social que eram sua incumbência e pelos quais era responsável: a habitação pública, a televisão e a rádio públicas, a escola pública, os hospitais públicos etc." (BOURDIEU, 2008, p. 10). No capítulo "Os pesquisadores, a ciência econômica e o movimento social", alguns aspectos desse processo são melhor detalhados e explicitados.

No Brasil essas transfigurações concatenam-se inteiramente com a reforma gerencial do Estado e precisam ser compreendidas no plano de duas grandes forças que regulam a sociedade contemporânea no século XX: a globalização, devido ao capitalismo ter se tornado imperante em nível global, e os mercados, abertos em razão da concorrência capitalista. Isto

fez com que as nações se tornassem mais competitivas e o Estado, neste contexto, fosse gerenciado para obter maior eficiência. Por outro lado, emergido particularmente na Europa, a democracia social moveu-se para assegurar direitos sociais, promovendo a criação de importantes serviços sociais e científicos em diversos eixos como saúde, pesquisa, educação e assistência social, exigindo que a administração pública fosse satisfatória a todos, mas também eficiente.

Citando John Maynard Keynes, Bresser-Pereira (1998) afirma que falhas na estruturação econômica e social de um país ocorrem pela deficiência do livre mercado em atender, com equilíbrio e equidade, às demandas das populações nos mais diversos níveis sociais e de interação produtiva com o mercado, fazendo, do operário ao cientista, reféns de uma forma ideológica em que o interesse crucial é consolidar o predomínio do capital financeiro sem considerar como sobrevivem seus agentes. Este modelo de reforma ocorreu em quase todos os países desenvolvidos.

Segundo Keynes, citado por Bresser-Pereira (1998),

O mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social-Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 52).

Iniciada em 1995, a reforma do Estado brasileiro norteou-se por intenções de organizações multilaterais, como é o caso do Banco Mundial, que se incumbiu de definir os rumos da política econômica e social, preocupado com a incapacidade de gestão do Estado. Isso abriu um grande espaço para o capital financeiro estabelecer o controle e a regulação da nação por meio do pagamento de seus serviços.

O Brasil, historicamente regulado por meio do Estado patrimonial, em face da reforma do Estado passa a sofrer ajustes na direção da mercantilização de suas produções, da roça ao conhecimento acadêmico, piorando ainda mais o campo das conquistas sociais, porque em vez de se preocupar com o bem estar social, transforma os direitos do cidadão em mercadoria, mercantilizando lutas e conquistas. Este novo paradigma político e econômico fez com que o Brasil, nas décadas de 1990 e 2000, aumentasse a concentração de riquezas, enquanto se acentuava a redução da esfera pública, desencadeando outras consequências, como o crescimento da corrupção e um forte processo marcado por exclusões sociais.

Acerca dessa conjuntura, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado tornou-se referência importante na história do país, avaliado como um documento que sobrepunha a “Era Vargas” no plano institucional, traçando diretrizes fundamentais nas mudanças das relações entre Estado, Governo e Sociedade, articulando-os em um novo formato de desenvolvimento e redefinindo uma série de funções históricas do Estado brasileiro. Nesta perspectiva, Barreto (1999) e Silva Júnior, Sguissardi (2001), analisando o referido Plano, apontam a conexão de quatro processos que dialogam com diversos setores da sociedade: 1) o núcleo estratégico; 2) as atividades exclusivas do Estado; 3) os serviços não exclusivos do Estado e 4) a produção de bens para o mercado. Ao governo, neste caso, reserva-se a organização dos dois primeiros; porém, nos dois últimos, o Estado trabalha de forma indireta, promovendo, total ou parcialmente, o financiamento destes setores - entre os quais se inclui a Educação.

Embora o governo atue indiretamente no setor educacional, da educação básica a superior, os laços de proximidade com outras visões gerenciais se intensificaram, com a finalidade de fortalecer o envolvimento da educação brasileira com o setor produtivo. Coraggio (1996) analisou as políticas recomendadas pelo Banco Mundial para a educação, mostrando que a redução do Estado facilita a descentralização dos sistemas, gerando a ruptura de setores organizados. Nas séries iniciais da escolarização coloca-se ênfase nas capacidades cognitivas básicas do processo de aprendizagem em razão da flexibilidade do trabalho, sendo que a realocação dos recursos públicos para este nível toma como parâmetro a eficiência, aferida por processos de avaliação - ou seja, é a abertura da concorrência entre unidades escolares na luta por mais recursos.

Tal processo revelou as intenções do Banco Mundial para a educação do País, um direito social inalienável que se aprofunda numa metamorfose por meio de um mecanismo ideológico que guarda grande proximidade com um ideário neoliberal, configurando o educando brasileiro a uma visão pautada pela racionalidade instrumental, correlacionado à formação profissional em um transcurso crescente de privatização da educação, especialmente a de nível superior. As políticas educacionais nesse contexto, como a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE), colocam-se como passos fundamentais nestas mudanças, pois estão também em sintonia com os organismos multilaterais. A LDB, por exemplo, reserva à educação superior uma soma de princípios que apresentam modificações para este grau de ensino, como é o caso da descentralização e da flexibilização, consolidando novas formas de controle por meio de processos avaliativos padronizados.

Silva Júnior e Sguissardi (2001) demonstram que tal movimento foi a sinalização da existência da progressiva reforma na academia, dada a tendência da redução do papel do Estado brasileiro no financiamento das instituições de educação superior, combinada com o claro incentivo à privatização e à mercantilização desse nível educacional. A ciência, o conhecimento produzido nas universidades, experimenta uma resignificação: o que outrora era um estudo de solução, passa a se intensificar como mercadoria. Este cenário acaba por se auto afirmar:

As publicações se tornaram mercadorias produzidas por uma indústria editorial que se configura como monopólio da venda dos direitos autorais. Mundo afora, muitas universidades vendem as produções de seus professores nesse mercado. As universidades vendem os direitos autorais de produções de seus pesquisadores profissionais. Os pesquisadores recebem adicionais a seus salários ao venderem seus direitos autorais por quantia razoável para as universidades em que trabalham (SILVA JÚNIOR, 2017, p. 87).

O desenho político da ciência brasileira e da produção de conhecimento vêm se constituindo dessa maneira desde a década de 1990. A universidade sofre a organização de seus núcleos de pesquisas sob a lógica do mercado e, em decorrência, coexistem dois tipos de instituições estatais: pública e mercantil. Nesse contexto, a educação superior experimenta um novo paradigma organizacional envolvendo seu papel institucional na sociedade, ou seja, de transformadora da realidade social, em que se ampliam os conceitos para partilhar os saberes, vai se convertendo em unidades de formação com o intento central de gerar conhecimento economicamente rentável. No terceiro setor do Estado já reformado

encontram-se as universidades direcionadas para a produção do conhecimento matéria-prima¹, com a finalidade de formatar a universidade estatal brasileira como um forte meio de movimentar a nova divisão internacional do trabalho científico para produção de valor das economias, colocada como instituição estratégica para o aumento das forças produtivas do país, seja por meio de inovações tecnológicas, seja pela forma da produção de força de trabalho, tendo em vista que o mercado se compõe de consumidores exigentes nos mais diferentes níveis, em especial nos Estados Unidos da América.

Como desdobramento desse processo ocorre uma profunda modificação institucional na identidade e na função social da universidade, o locus em que a pesquisa fomenta a produção científica toma uma forma mercantilizada, a ciência deixa de ser somente uma busca para fins sociáveis à humanidade em razão de uma política amarrada ao consumo. A universidade, assim como uma fábrica, passa a ser provedora de produtos comercializáveis, fazendo com que o conhecimento gerado pelos intelectuais acadêmicos se torne parte de um sistema complexo de produção. Segundo Chauí (1999, p. 220), esta universidade operacional “está voltada para si mesma enquanto estrutura de gestão e de arbitragem de contratos. Em outras palavras, a universidade está virada para dentro de si mesma, mas (...) isso não significa um retorno a si e sim, antes, uma perda de si mesma”. Ainda, segundo Chauí (1999),

essa universidade não forma e não cria pensamento, despoja a linguagem de sentido, 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 materiais determinadas (CHAUÍ, 1999, p. 222).

Esta configuração da universidade estatal brasileira coloca as instituições acadêmicas sob a luz do mercado planetário - logo, a ciência no Brasil se organiza intensificadamente para o mercado, que aproxima todas as áreas do conhecimento, que competem entre si, quer para empregar os graduados, quer para concorrência em angariar financiamento para as pesquisas. No domínio das humanidades, como é sabido, os padrões de financiamento normalmente se situam em patamares bem abaixo de outras áreas, como a da saúde, a farmacêutica e das ciências exatas - esta que envolve, principalmente, as engenharias, as matemáticas e as tecnologias computacionais.

As organizações acadêmicas brasileiras, classificadas como serviços não exclusivos do Estado, constantemente são comparadas com suas similares norte-americanas, em especial, as universidades. Comentando tais organizações naquele país, Bresser-Pereira (1998) escreve:

Nos Estados Unidos, todas as universidades são organizações públicas não-estatais. Podem ser consideradas “privadas” ou “controladas pelo Estado”, mas, a rigor, não visam ao lucro e não empregam servidores públicos. São parcialmente financiadas ou subsidiadas pelo Estado – sua face “privada” é menor que a face “controlada pelo Estado”, mas são entidades independentes, controladas por juntas que representam a sociedade civil e em posição minoritária pelo Estado. No Reino Unido, as universidades e os

1 Trata-se do conhecimento do tipo *raw material knowledge*. Em uma tradução livre, o conhecimento como matéria-pri-ma para ser transformado em produtos, processos ou serviços com o objetivo de aumentar a produtividade econômica (SILVA JÚNIOR, 2017).

hospitais sempre estiveram sob o controle do Estado; agora já não é assim: hoje são “organizações quase não- governamentais”. Não foram privatizadas: passaram do controle do Estado para o controle público (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 35).

Em perspectiva convergente, o sociólogo britânico Michael Burawoy (2015) analisa aspectos semelhantes nas crises que rondam as universidades em vários pontos do globo em meio ao processo de mercantilização na produção e na circulação do conhecimento. De maneira bastante crítica, Burawoy comenta a “retirada seletiva de fundos públicos” nas universidades europeias, colocando-as cada vez mais “nas mãos de ‘clientes particulares’, sejam eles grandes empresas ou clientes ricos”.

Entende o autor que “privatização e rankings andam de mãos dadas”, levando a uma série articulada de crises de finanças, de governança, de identidade e de legitimação”² (BURAWOY, 2015, p. 44). Carlos Benedito Martins (2018, p. 4), por sua vez, fala do acentuado processo de concorrência entre instituições educacionais no interior de cada país e no cenário internacional em busca de reconhecimento acadêmico e social, impulsionado por uma grande variedade de rankings: “Cada vez mais os docentes são estimulados a valorizar publicações indexadas; as atividades de ensino, que vêm deixando de constituir critério relevante em termos de prestígio, tendem a assumir papel secundário”. Acrescenta, ainda, que parte significativa da educação superior se tornou “objeto de empreendimento econômico lucrativo em vários países. Universidades de prestígio internacional, como Columbia, Stanford e Chicago, nos EUA, e London School of Economics, na Inglaterra, formaram um consórcio para explorar comercialmente a oferta de seus serviços em escala global” (MARTINS, 2018, p. 4).

Resenhando alguns autores que se dedicam ao exame das formas de atuação das universidades, atualmente, Martins escreve ser uma tendência forte aquela que entende que as instituições de educação superior “devem privilegiar a pesquisa que tem caráter incremental no processo econômico”, que diversifiquem a captação de recursos pela cobrança de anuidades, “por meio de parcerias com governos e corporações e mediante a criação de empresas para explorar comercialmente novos produtos ou serviços de tecnologia” (MARTINS, 2018, p. 5). Sugere-se, ainda, uma série de “mudanças na cultura acadêmica e no comportamento de dirigentes, docentes e alunos, através da prática de uma atitude gerencial e empreendedora”³ (MARTINS, 2018, p. 5).

No caso brasileiro, em nível de graduação, apenas cerca de 25% das matrículas se encontram em instituições públicas, observando-se a expansão do sistema a um ritmo mais rápido do que o da maioria das nações e, “na medida em que isso afeta o setor público, coloca grande pressão sobre os orçamentos universitários, independentemente de haver ou não cortes” (BURAWOY, 2015, p. 44-45).

Uma das alternativas constantemente discutidas vem a ser a privatização da universidade pública, entrando no rol dos argumentos a cobrança de mensalidades na pós-graduação e, também, nos cursos de graduação. Tal debate atualiza-se por meio da tentativa indutora modificar o sistema produtivo e de gestão financeira das universidades, assim como ocorre nos Estados Unidos, mas ignorando a complexa história díspar construída por ambos

2 Cf. Catani (2018).

3 Cf. Martins (2015).

os países. Neste contexto a Universidade de São Paulo ⁴ aparece constantemente em notícias e discussões sobre o financiamento da educação, muitas vezes com comparações da produção acadêmica no estado em relação ao restante do Brasil, evidenciando a profunda desigualdade regional em que a produção de conhecimento se encontra.

Nessa conjuntura o trabalho do docente na educação superior, enquanto professor e pesquisador que gera novos conhecimentos, se modifica, assumindo distinta forma em razão das transformações da natureza de sua atividade. Seu trabalho, condicionado às mudanças experimentadas pelas universidades, vai ser direcionado para a economia, para o mercado, como já mencionado em linhas anteriores. Assim, o professor-pesquisador se posiciona na linha de frente de um fazer que se lança nas ciências sob uma lógica política que tem sua gênese na financeirização das pesquisas e do ordenamento jurídico de um sistema que lhe é duplamente adverso, pois além de precarizar seu trabalho, o induz a colaborações com corporações privadas.

Essas mudanças se manifestam na universidade de distintas maneiras, compreendendo a naturalização da união conhecimento-mercadoria; a adesão completa da instituição ao processo mercantilista enquanto alternativa de sobrevivência; o peso do mercado colocando os pares e as universidades em disputas ferozes, num processo de crescente servidão às pressões externas. Esse conjunto de transformações vão compreender, aos que aderem à nova cultura de trabalho, remunerações extras aos agentes, compras de equipamentos, financiamento de parte de suas pesquisas, patrocínio a viagens a outros países etc.

Acerca desse conjunto de transformações que envolvem a universidade brasileira, seus docentes, pesquisadores e estudantes, configurados pela produção científica mercantilizada, Gramani (2008) escreve o seguinte:

quando se trata uma instituição de ensino com valores comerciais ou princípios de mercado podem ocorrer situações como: contratação e demissão de colaboradores da instituição baseados em necessidades de mercado, recrutamento de estudantes com a finalidade de maior lucratividade, criação de programas rápidos a fim de maximizar o ganho, julgamento do desempenho de professores de acordo com a demanda dos consumidores, padronização dos currículos objetivando a eficiência econômica, entre outros (GRAMANI, 2008, p. 441).

Dessa forma, a ciência brasileira articulada por políticas públicas e educacionais, inclina-se em direção ao capitalismo acadêmico⁵ de modo socialmente mercantilizado. O trabalho do professor não pode ser desvinculado desse contexto, até porque as condições subjetivas deste profissional estão correlacionadas com a nova regulação, que inclui formas de financiamento,

4 Sobre a cobrança de mensalidades nas universidades públicas, o Jornal da USP, disponível em <https://jornal.usp.br/artigos/a-defesa-intransigente-e-responsavel-da-universidade-Publica> Acesso em 08 jun. 2018. O argumento básico levantado é o de que há alunos que poderiam arcar com os custos do ensino superior e, consequentemente, isso aliviaria as contas das universidades. Em entrevista à GloboNews (02.08.2018), Geraldo Alckmin (PSDB) defendeu a cobrança de mensalidade nos cursos de pós-graduação das universidades públicas: “O primeiro passo seria cobrar toda a pós-graduação”, deixando implícito, talvez, que o seguinte atingiria a graduação. A respeito, Singer (2018, p. 2) escreveu: “Ao defender a pós-graduação paga, Alckmin está dialogando e tentando atrair votos de setores que foram bem longe no caminho do privatismo”. Acrescenta, sem seguida: “As universidades públicas têm sido o principal foco de resistência ao golpe parlamentar e ao desmonte do que existe de estado de bem-estar social no Brasil. Destruir o seu etos - e é isso que a cobrança de mensalidades faz ao mercantilizar o conhecimento - constitui objetivo propagandístico do conservadorismo”.

5 Cf. Slauther e Rhoades (2010).

de gestão e de avaliação das instituições. A configuração do trabalho e as relações que passam a se estabelecer, de acordo com o movimento político que interfere no setor educacional, fazem com que o professor-pesquisador, produtor de ciência, não fique imune ao esgotamento por meio do modelo taylorista-fordista-keynesiano.

Tais metamorfoses no contexto de produção científica brasileira incidem diretamente sobre os docentes e seus alunos, pois estão imbricadas com a reforma da educação superior baseada na reforma do Estado, na medida em que cada vez mais o formato do trabalho docente se integra no modelo de gestão empresarial, numa lógica mercadológica dominante na maioria das Instituições de Educação Superior.

Essa forma política não contribuiu somente para reconfigurar o organismo acadêmico no processo de aproximação com a nova economia, mas também mudou o *ethos*⁶ do trabalho do docente-pesquisador nas universidades estatais brasileiras por força das novas políticas de fomento à pesquisa das principais agências federais e estaduais, com objetivo de produzir conhecimento, induzindo-o a uma nova forma de ser e de trabalhar no cotidiano da universidade, com consequências para sua sociabilidade e subjetividade, sobretudo referente à sua saúde mental. Tais mudanças revelam a propensão na produção de conhecimento no cerne do capitalismo acadêmico, ao ponto em que “o próprio saber se torna uma mercadoria-chave, a ser produzida e vendida a quem pagar mais, sob condições que são elas mesmas cada vez mais organizadas em bases competitivas” (HARVEY, 1993, p. 151).

Nesse sentido, a produção do conhecimento em uma universidade acaba por não ser autônoma, é historicamente construída na combinação entre indústria e academia, haja vista o grande impulso ocorrido na década de 1980 nos Estados Unidos e na Europa por novas patentes e licenciamentos. Ocorreu a reconstrução do formato acadêmico, resultando na promulgação do *Bayh-Dole Act* que, segundo Silva Júnior (2017) é a consequência da união entre universidades, indústria e Estado, convencidos que esta coligação elevará a economia da nação. Em face do regime de predominância financeira, as universidades públicas brasileiras estão se reorganizando em novo paradigma institucional quanto à produção de conhecimento no mercado global, ora pelos governos aproximando a academia com empresas, ora pela indução do trabalho do professor-pesquisador em virtude dos interesses das corporações mundiais.

Considerando essas mudanças, os novos modos de regulação da educação superior brasileira se concatenam com os discursos que tangem o desenvolvimento e financiamento de pesquisas na pós-graduação nos últimos vinte anos, conforme já sinalizava Brito Cruz em 1999:

O grande desafio em P&D no Brasil de hoje é criar um ambiente que estimule a empresa ao investimento no Conhecimento para aumentar sua competitividade. O Estado brasileiro já realiza vultosos investimentos na formação de pessoal qualificado (o país forma atualmente 4.000 doutores por ano) e em projetos de pesquisa fundamental e aplicada. Cabe à empresa aproveitar estas condições e convertê-las em competitividade, riqueza e desenvolvimento (BRITO CRUZ, 1999, p. 28).

6 Ethos no trabalho docente se constitui por meio da dimensão das experiências culturais e sociais na maneira de ser e de se conduzir como ser humano na educação, partindo do pressuposto de que a função professor requer um trabalho de si sobre si mesmo que induz à transformação (ZEN, 2017).

O próprio Brito Cruz (2018), diretor científico da FAPESP, em seu texto “Indicadores sobre interação Universidade-Empresa em Pesquisa em São Paulo”, analisa a quantidade de estudos científicos publicados pelas três universidades estaduais paulistas (USP, Unicamp e Unesp) em coautoria com empresas, de 2011 a 2017, na base de periódicos acadêmicos Web of Science, declarando à repórter da Folha de S. Paulo Sabine Righetti (2018): “Estamos falando de parceria científica de verdade”, acrescentando que “são estudos feitos de maneira conjunta. Não se trata de a empresa colocar dinheiro para a universidade pintar a parede de um laboratório”. Da lista das dez empresas com mais artigos científicos publicados nessa modalidade, oito são estrangeiras. São elas, com os respectivos números de trabalhos editados: Petrobrás (199 estudos), Novartis (118), Roche (73), Merck (59), Westat (53), Astrazeneca (52), Pfizer (51), GSK (50), Agilent (49), Embraer (47) (BRITO CRUZ, 2018, p. 198).

Brito Cruz (2018) esclarece que a quantidade de estudos feitos com empresas no total de publicações das três universidades “vem aumentando em ritmo frenético e se compara à de países desenvolvidos” (RIGHETTI, 2018, p. B6), sendo que na USP e na Unicamp quase 3% de todos os estudos científicos publicados entre 2015 e 2017 tiveram parceria com alguma empresa, sendo essa taxa ligeiramente superior do que a da Universidade da Califórnia (EUA), situada no Vale do Silício. Finaliza ponderando que tais indicadores servem “para desmontar um discurso recorrente de que universidades públicas não fazem pesquisa com indústria” (RIGHETTI, 2018, p. B6).

A abertura da economia brasileira através da reforma do aparelho de Estado colocou a legislação na oferta de incentivos e subsídios fiscais, criando condições para que a indústria intensifique seus investimentos em P&D (Pesquisa e Desenvolvimento) no conjunto das universidades públicas, mesmo assim com discrepância de inversões entre elas.

No Brasil, deve-se destacar, preliminarmente, que esse movimento de mercantilização da produção do conhecimento não é encontrado em todas as universidades e nem em todas as instituições públicas e isso porque somente algumas delas têm pesquisa e pós-graduação institucionalizadas plenamente. São essas IES, ou grupos dentro delas, que têm sido instadas à produção de um novo conhecimento: o conhecimento-mercadoria, passível de ser transformado em produtos, processos e serviços (MANCIBO; SILVA JÚNIOR; SCHUGURENSKY, 2016, p. 216)

Outro fator que direciona as universidades em âmbito científico é o conjunto de suas produções, representado por quantidade de artigos em revistas de grande relevância na academia e, também, por parcerias com grandes corporações mundiais. Nesse processo, a aplicação de políticas de financiamento que contribuem com a produção científica das universidades são conduzidas por amplas avaliações das propostas de pesquisas e dos programas aos quais os centros de trabalhos científicos estão atrelados. Um destaque são os rankings, que mostram a posição da IES no radar da ciência, em consonância com a demanda mundial. Este “ranqueamento” por meio de indicadores colocam a universidade sob o prisma do World Class University⁷:

7 Segundo Silva Júnior (2017, p. 157), World Class University é a classificação das universidades no âmbito da mundialização do capital cujo trabalho do professor e suas pesquisas proporcionam resultados comercializáveis por demanda da “nova economia”, ou da “globalização”, ou do “capitalismo acadêmico”.

A chegada dos *rankings* do ensino superior não é surpreendente (...) são vistos para fornecer uma pista, para uma ampla gama das partes interessadas, sobre a qualidade do produto educacional. (...) Para o governo e os decisores políticos eles podem sugerir o nível de qualidade e padrões internacionais, bem como seu impacto sobre a capacidade econômica. (HAZELKORN, 2013, p. 4).

Esse conjunto de informações torna-se vital para a definição da alocação de verbas por meio do quadro científico das IES, formalizando o plano político que organiza o incentivo à produção de novos conhecimentos. Chesnais (1996), ao citar Charles-Albert Michalet, assegura que essa estrutura representa uma parte da internacionalização da economia baseada no comércio exterior e nos fluxos de capital financeiro à economia globalizada que, por sua vez, arrima-se na mundialização do capital produtor de mais-valia - circunstância em que a universidade brasileira, hipoteticamente, se localiza, uma vez que o investimento requer menos tempo a fim de obter novos conhecimentos por meio do trabalho acadêmico-científico. Este vai gerar novas patentes derivadas da reorganização das economias nacionais e internacionais, especialmente por meio de grandes corporações que contribuiram decisivamente para a mudança do paradigma tradicional da universidade e da forma política de produção científica no Brasil.

Segundo Michalet, citado por Chesnais (1996), “no paradigma tradicional, o capital produtivo fica colocado por fora da mundialização do capital”. Define: “A transformação da economia internacional em economia mundial coincide com o fim dessa dicotomia. A mundialização do capital produtivo torna-se parte integrante da mundialização do capital [...] mais exatamente, torna-se o centro dela (CHESNAIS, 1996, p. 52).

É importante entender como isto se desencadeia na forma de produção de ciência nas IES brasileiras. A predominância do capital financeiro, vitalmente o dinheiro, é parte de um mercado que suga novidades diariamente e que almeja o novo por meio da inovação constante para responder aos acionistas em tempos quase relâmpagos, com a finalidade de atender a demandas de consumo e abastecer as necessidades basilares do mercado (farmácia, saúde, combustível, alimentos etc.). Por este motivo a ciência no interior da esfera pública não é tratada apenas como mais um artifício da inteligência humana produzida ao longo da história e nos laboratórios de pesquisa. A ciência, assim como a tecnologia e a educação, são áreas estratégicas para a indústria e para a sociedade, pelo fato de que as pesquisas, no caso brasileiro, encontram-se financiadas predominantemente pelo fundo público. Entretanto, não se vê a devolução desse conhecimento propriamente dito em causas sociais ou na articulação de melhorias específicas e gratuitas para a população.

É de se considerar que na forma de produção de conhecimento, o Brasil consegue se destacar no cenário científico mundial com índices relevantes, muitas vezes recebendo prêmios pela excelência. Entretanto, na geopolítica mundial, a importância técnica dada à ciência se fortalece pelo trabalho mútuo entre os centros de pesquisas acadêmicos com envolvimento da comunidade científica com o complexo industrial. Se o desenvolvimento científico se aprisionar no interior do sistema capitalista brasileiro sob a dominação do mercado internacional, a ciência brasileira continuará refém de investimentos oriundos das condições estabelecidas pelas políticas internacionais, em razão da nova condição da ciência, cuja natureza produtiva vincula-se ao ordenamento da nova universidade mundial.

Em um texto provocativo e perspicaz, Marcos Barbosa de Oliveira (2018) argumenta que, no Brasil, o inovacionismo vem a ser o movimento “que procura estabelecer a produção

de inovações enquanto objetivo primordial da pesquisa científica, sendo uma inovação”, em seu entender, “definida como uma invenção rentável, isto é, que pode ser implementada por uma empresa, contribuindo para a maximização de seus lucros. Trata-se de uma faceta do processo de mercantilização da ciência promovido pelo neoliberalismo”, sendo que no País vem a ocorrer prática “típica de ex-colônia, de importar da metrópole, de maneira acrítica e subserviente, ideias, valores, modas, costumes, palavras etc., com isso situando o tema no contexto mais amplo das relações centro-periferia”. Muito do que o autor comenta em seguida converge com o que afirmamos até o momento.

Apenas a título ilustrativo, na Argentina ocorre situação semelhante à experimentada nesse momento pelo Brasil, conforme mostram Chávez Molina e Unzué (2018): “O discurso do governo elogia a inovação como vantagem comparativa de um país e, ao mesmo tempo, suas políticas viram as costas ao sistema de produção nacional. As evidências da agonia local no contexto da globalização neoliberal”. Os autores discutem a contradição existente num país que se destaca por permitir o acesso massivo às universidades públicas, mas que, simultaneamente, possui uma estrutura econômica que periodicamente retorna às práticas de primarização, modelo que as posturas neoliberais acreditam que nunca deveriam ter abandonado. Ou seja, há todo um processo de desindustrialização, como “a indiferença pelo caráter estratégico que tem a produção de conhecimento e a crise fiscal que gerou a decisão do Estado de não participar do financiamento constituem o binômio que ameaça o sistema científico” (CHÁVEZ MOLINA; UNZUÉ, 2018).

O quadro se completa, acrescentam os pesquisadores, com a desvalorização dos salários e com os cortes constantes nos orçamentos da Agência Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, que é a principal instituição de fomento à investigação científica na Argentina. Isso faz com que ela perca, de forma acelerada, a capacidade de apoiar projetos. Descrevem as situações dramáticas vivenciadas pelo Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que, se confirmados os cortes, emitirá 700 pessoas; pelo INVAP, que “ganha licitações internacionais e produz reatores nucleares, radares e satélites e se vê obrigado a interromper vários de seus projetos”; por outras nove agências que listam, dedicadas aos mais variados domínios científicos e tecnológicos. As universidades nacionais, responsáveis por parte significativa da produção de conhecimento, enfrentam igualmente sérios problemas envolvendo a não reposição dos salários, corroídos pelo vigoroso processo inflacionário.

Chávez Molina e Unzué (2018, n.p) concluem afirmando que entendem o desmantelamento do sistema científico argentino como sendo mais um passo da “adesão voluntária e ideológica do governo aos cantos da sereia da desigualdade global, estruturada discursivamente em torno de países sérios, ricos, verdadeiros e outros que se apresentam como desgraças periféricas condenados inexoravelmente a posições subordinadas”. E realizam indagação final inquietante: “os setores criativos argentinos, dentre eles os científicos e universitários, têm algum lugar nesta nova rota neoliberal?”.

A crise econômica e política vivenciadas pelo Brasil na atualidade levou o governo golpista a proceder a uma série de cortes nos orçamentos destinados às universidades e às agências responsáveis pelo fomento à ciência, tecnologia e inovação. Roberto Leher, reitor da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em “A catástrofe se aproxima das universidades federais e do sistema de ciência e tecnologia”, narra que o orçamento da instituição para 2018, originalmente previsto para R\$ 341 milhões, teve contingenciados mais de R\$ 50 milhões, ficando reduzido a R\$ 282 milhões, sendo que novos cortes estão sendo anunciados.

E com isso prédios estão com a construção interrompida, os prédios prontos estão sem fornecimento de energia, moradias estudantis ficam atrasadas, alimentando a evasão de estudantes. E o estoque da dívida somente não cresce em virtude do forte corte de gastos de custeio empreendidos desde 2015, ceifando mais de 1,3 mil postos de trabalho terceirizados (LEHER, 2019, n.p).

Dia 01 de agosto de 2018, Abílio A. Baeta Neves, Presidente da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), encaminha ofício ao Ministro de Estado da Educação expressando a preocupação do Conselho Superior do órgão com referência ao orçamento da agência anunciado para 2019, “que representa um corte significativo em relação ao próprio orçamento de 2018, fixando um patamar muito inferior ao estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias”. Pondera que caso o corte seja mantido, acarretarão graves impactos aos Programas de Fomento da CAPES, citando algumas consequências:

- a) Suspensão do pagamento de todos os bolsistas de mestrado, doutorado e pós- doutorado a partir de agosto de 2013, “atingindo mais de 93 mil discentes e pesquisadores, interrompendo os programas de fomento à pós-graduação no país, tanto os institucionais (de ação continuada), quanto os estratégicos (editais de indução e acordos de parceria com os estados e outros órgãos governamentais)”.
- b) Suspensão do pagamento de 105 mil bolsistas a partir de agosto de 2019, ocasionando “a interrupção do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid), do Programa de Residência Pedagógica e do Programa Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor)”.
- c) “Interrupção do funcionamento do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) e dos mestrados profissionais do Programa de Mestrado Profissional para Qualificação de Professores da Rede Pública de Educação Básica, ocasionando a suspensão dos pagamentos também a partir de agosto de 2019, afetando mais de 245.000 beneficiados (alunos e bolsistas - professores, tutores, assistentes e coordenadores) que encontram-se inseridos em aproximadamente 110 IES, que ofertam em torno de 750 cursos (mestrados profissionais, licenciaturas, bacharelados e especializações), em mais de 600 cidades que abrigam polos de apoio presencial”.
- d) Prejuízo à continuidade de quase todos os programas de fomento da Capes com destino ao exterior. “Um corte orçamentário de tamanha magnitude certamente será uma grande perda para as relações diplomáticas brasileiras no campo da educação superior e poderá prejudicar a imagem do Brasil no exterior”.

A reação da comunidade científica a essa situação foi imediata e, já no dia 3 de agosto de 2018, o Jornal da Ciência, editado pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), publicava uma “Carta Aberta ao Presidente da República”, também enviada aos ministros da Educação, da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações, do Planejamento e da Fazenda. Além da SBPC, subscreveram o documento mais de 30 entidades representativas das comunidades científica, tecnológica e acadêmica e dos sistemas estaduais e municipais de ciência, tecnologia e inovação do País.

Em uma das passagens da Carta Aberta pode-se ler o seguinte:

Em diversas manifestações anteriores, dirigidas ao Governo Federal e ao Congresso Nacional, afirmamos a importância da progressiva recuperação de recursos para as agências federais de fomento à CT&I - CNPq, Capes e Finep

- já que os cortes drásticos que incidiram sobre elas, aliados a dificuldades financeiras de diversas Fundações de Amparo à Pesquisa, ameaçam a sobrevivência do sistema nacional de CT&I. Além da necessidade imperiosa de manutenção dos recursos da capes, são essenciais o não contingenciamento dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e a preservação e ampliação dos recursos do CNPq, que também se encontra em situação difícil, com capacidade reduzida de investimento (CARTA, 2018, n.p).

Merece destaque, igualmente, a Carta Aberta da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), datada de 9 de agosto de 2018, e endereçada aos mesmos destinatários do documento encabeçado pela SBPC, comentado no parágrafo anterior. Nessa missiva ressalta-se que em 2015 o orçamento da CAPES era de R\$7,43 bilhões e, em 2018, não ultrapassa R\$ 3,97 bilhões, ou seja, experimentou uma redução de 46,5%. Conclui hipotecando solidariedade ao Conselho Superior da CAPES e solicita “que não haja diminuição dos recursos destinados à CAPES, ao CNPq, à educação e à saúde; pelo contrário, que se busquem formas de se ampliar os recursos dessas áreas, sob pena de comprometermos o futuro do povo brasileiro” (CARTA, 2018, n.p).

Uma reportagem de Herton Escobar em O Estado de S. Paulo⁸ relata o corte de 33% do orçamento do Conselho Nacional de desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), principal agência federal de fomento à pesquisa científica no País, que cairia de R\$ 1,3 bilhão para R\$ 800 milhões. O presidente do CNPq, Mário Neto Borges, considera tal procedimento inaceitável, ressaltando que o Conselho tem todas as bolsas atreladas a projetos de pesquisa e, do orçamento previsto originalmente para 2018, R\$ 900 milhões são para bolsas e R\$ 300 milhões para o financiamento de projetos. “O órgão também recebe recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), mas são recursos sujeitos a contingenciamento” (ESCOBAR, 2018, n.p).

Tal situação, acreditamos não deve sofrer modificações de monta à curto prazo. É um estado de coisas que nos lembra os versos de Giuseppe Ungaretti (1888-1970), poeta maior italiano que escreveu:

*Para metas fugimos
Quem as reconhecerá?
[...]
De alguma imagem antiga na mente,
Da Terra Prometida
Ninguém vivo sabe.*

Giuseppe Ungaretti, “Últimos coros para a Terra Prometida” [1920] (2017).

⁸ Publicada em 9 de agosto de 2018.

Referências

- BARRETO, Maria Inês. **As organizações sociais na reforma do Estado brasileiro**. In: O público não-estatal na reforma do Estado. Rio de Janeiro: FGV, 1999.
- BOURDIEU, Pierre *et al.* **La Misère du Monde**. Paris: Éditions du Seuil, 1993.
- BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos 1: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, v. 45, p. 49-95, 1998. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/cadernosmare/caderno01.pdf> Acesso: 26 jul. 2019.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos *et al.* **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, v. 1, p. 998, 1998.
- BRITO CRUZ, Carlos Henrique. **A Universidade, a Empresa e a Pesquisa que o país precisa**. Revista Humanidades. Brasília, UnB, n. 45 p. 15-29, 1999.
- BRITO CRUZ, Carlos Henrique. **10 Indicadores sobre Interação Universidade-Empresa em Pesquisa em São Paulo**. In: MARKOVITCH, Jacques (Org.) Repensar a Universidade. São Paulo: FAPESP, 2018.
- BURAWOY, Michael. **Ensino superior em crise: o contexto global**. **Margem Esquerda: ensaios marxistas**, São Paulo, n. 25, p. 43-51, 2015.
- CARTA Aberta aos Exmos. **Sr. Presidente da República e Srs. Ministros da Educação, do Planejamento e da Fazenda**. ANPEd, 2018. Disponível em: <http://anped.org.br> Acesso: ago. 2018.
- CATANI, Afrânio Mendes. **Alguns apontamentos sobre a universidade em tempos de crise: o que fazer?** In: PREVITALI, Fabiane Santana; LUCENA, Carlos; LIMA, Antônio Bosco (Org.) **Desafios do trabalho e da educação no século XXI**. Uberlândia, MG: Editora Navegando, 2018.
- CHAUÍ, Marilena A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Héglio. (Org.). **Universidade em ruínas na república dos professores**. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: CIPEDES, 1999.
- CHÁVEZ MOLINA, Eduardo.; UNZUÉ, Martín. **La innovación reducida a la franquicia**. Revista Anfibia, Universidad Nacional de San Martín, [20-?]. Disponível em: <https://www.revistaanfibia.com/ensayo/la-innovacion-reducida-a-la-franquicia> Acesso: 28 ago. 2018.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.
- CORAGGIO, José Luis. **Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção**. In: TOMMASI, Livia; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

ENTIDADES científicas divulgam Carta Aberta ao presidente da República em defesa da CAPES. Jornal da Ciência. Disponível em: <http://www.jornaldaciencia.org.br> Acesso: 14 set. 2018.

ESCOBAR, Hertron. **CNPq diz que não terá verba para investir em pesquisa em 2019.** O Estado de São Paulo. Disponível em: <https://ciencia.estadao.com.br/noticias/geral,cnpq-diz-que-so-tera-verba-para-bolsas-em-2019,70002438970> Acesso: 10 ago. 2018.

GRAMANI, Maria Cristina. **A influência da qualidade na atratividade de instituições de ensino superior com capital aberto. Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação.** v. 16, n. 60, p. 437-454, 2008. Disponível em: <http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/666> Acesso: 27 jul. 2018.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo: Loyola, 1993.

HAZELKORN, Ellen. **World-class universities or world class systems? Rankings and higher education policy choices.** 2013. In: In HAZELKORN, Ellen; WELLS, Peter; MAROPE, Priscilla Toka Mmantsetsa (Ed.) **Rankings and accountability in higher education: Uses and misuses.** Paris: Unesco, 2013.

JÚNIOR, João dos Reis Silva; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudanças na produção.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

KEYNES, John Maynard. **The general theory of employment, interest, and money.** London: Palgrave Macmillan, 2007.

LEHER, Roberto. **A catástrofe se aproxima das universidades federais e do sistema de ciência e tecnologia.** ANDIFES, 2019. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/catastrofe-se-aproxima-das-universidades-federais-e-sistema-de-ciencia-e-tecnologia/> Acesso: 15 ago. 2018.

MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SCHUGURENSKY, Daniel. **A educação superior no Brasil diante da mundialização do capital.** Educação em Revista, v. 32, n. 04, p. 205-225, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edur/v32n4/1982-6621-edur-32-04-00205.pdf> Acesso: 27 jul. 2019.

MARTINS, Carlos Benedito. **Notas sobre a formação de um sistema transnacional de ensino superior. Caderno CRH,** v. 28, n. 74, p. 291-308, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v28n74/0103-4979-ccrh-28-74-0291.pdf> Acesso: 27 jul. 2019.

MARTINS, Carlos Benedito. **Adeus Humboldt? Folha de S. Paulo,** 2018.

NEVES, Abílio Afonso Baeta. **Nota do Conselho Superior da Capes ao Ministro do MEC.** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. em: https://sei.capes.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_confer&codigo Acesso: 02 ago. 2018.

OLIVEIRA, Marcos Barbosa. **Ciência no Brasil: entre “inovacionismo” e declínio.** Outras Palavras, [20-?] Disponível em: <http://outraspalavras.net/brasil/ciencia-no-brasil-entre-inovacionismo-e-declinio/> Acesso: 12 ago. 2018.

RIGHETTI, Sabine RIGHETTI, S. **Estudo analisa parcerias das universidades de São Paulo.** “Cotidiano”, Folha de S. Paulo, 10 de agosto de 2018, p. B6.

SILVA JR, Silva Júnior. **The new brazilian university:** a busca por resultados comercializáveis: para quem? Projeto Editorial Praxis, 2017.

SINGER, André. **Alckmin contra a universidade.** Folha de S. Paulo, p. A2, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/andresinger/2018/08/alckmin-contra-a-universidade.shtml> Acesso: 11 ago. 2018.

SLAUGHTER, Sheila; SLAUGHTER, Sheila A.; RHOADES, Gary. **Academic capitalism and the new economy:** Markets, state, and higher education. **JHU Press**, 2004.

UNGARETTI, Giuseppe. Poemas [1920]. **São Paulo:** Editora da Universidade de São Paulo, 2017. ZEN, Laura Habckost Dalla. **O lugar das experiências culturais na constituição de um ethos docente.** Porto Alegre: UFRGS, 2017.

3

EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: OS RECURSOS PÚBLICOS ASSOCIADOS AO SETOR PRIVADO

Nelson Cardoso Amaral

Introdução

A educação superior brasileira em 2017 foi ofertada por um conjunto de 2.488 instituições de educação superior (IES) em que impera uma grande diversidade; são 199 universidades (8,1%), 189 centros universitários (7,7%), 2.010 faculdades (82,6%) e 40 institutos federais ou centros federais de educação tecnológica (1,6%) (INEP, 2018). Essas instituições em sua grande maioria, são privadas, 87,9%, num total de 2.152 IES.

Predomina nesse cenário um conjunto de IES que prioritariamente desenvolve atividades de ensino de graduação, uma vez que apenas as universidades, 8,1%, precisam desenvolver atividades de ensino, pesquisa e extensão de forma indissociável, como estabelece a Constituição Federal de 1988 (CF-1988).

A CF-1988 estabeleceu a gratuidade do ensino público e a autonomia das universidades e vinculou recursos financeiros oriundos dos impostos a serem aplicados em educação e estabeleceu condições restritivas para os recursos públicos se dirigirem às IES privadas. Além da CF-1988, a Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), estruturou as bases da educação brasileira (BRASIL, 1996).

A importância e sensibilidade na discussão sobre o financiamento da educação superior se deve ao fato de que a dependência dos recursos financeiros é responsável pela existência de amarras à liberdade acadêmica das instituições. Nas instituições públicas o financiamento se dá por meio dos recursos públicos e, por isto, as instituições estão sujeitas às políticas estabelecidas pelos governantes. Nas instituições privadas, a dependência financeira encontra-se no pagamento de mensalidades dos estudantes, nos contratos com a iniciativa privada e, no Brasil, pelos programas de crédito educativo, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), e pelo programa de bolsas universitárias, o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Neste caso, os rumos das atividades acadêmicas das instituições privadas se vinculam a essas vertentes do financiamento.

O parlamento brasileiro, por meio da LDB apresentou em seu artigo 43 as finalidades da educação superior:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo; II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua; III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando ao desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive; IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação; V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração; VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade; VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e dos benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição; VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (BRASIL, 1996, n.p).

Há, portanto, um complexo de funções a serem cumpridas pelas IES, que percorrem um largo espectro de atividades – desde estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, até encontrar soluções para os problemas atuais, em todos os campos da vida e da atividade humana e abrindo um horizonte para um futuro melhor para a sociedade brasileira, reduzindo as desigualdades.

Como discutiremos neste estudo as famílias brasileiras já esgotaram as suas capacidades de pagamento de mensalidades nas IES privadas. Este fato gerou uma grande pressão sobre os governantes para que fossem utilizados recursos associados ao fundo público para que fosse possível elevar o quantitativo de matrículas nas IES privadas.

Como resposta a esta pressão foram implantados o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI) que cresceram muito e os recursos financeiros associados ao crédito educativo, que é o FIES, e bolsas universitárias, que é o PROUNI, atingiram um volume que pode ser questionado, frente aos valores que são aplicados no conjunto das 63 Universidades Federais brasileiras.

Neste estudo discutiremos o financiamento da educação superior no Brasil e, em particular, o volume de recursos públicos associados ao setor privado, nos seguintes tópicos: a quádrupla vinculação de recursos financeiros para a educação brasileira; o público e o privado na educação superior do Brasil; o limite para as famílias brasileiras manterem um filho na educação superior; os recursos financeiros associados às IES privadas; os recursos das Universidades Federais brasileiras e os recursos do FIES e do PROUNI.

Uma quádrupla vinculação de recursos financeiros para a educação brasileira

A legislação brasileira estabeleceu desde 1988 quatro vinculações de recursos financeiros para a educação. A primeira vinculação contida no artigo 212 da CF – 1988 estabeleceu que parte dos recursos oriundos dos impostos pagos pela população brasileira devem se dirigir para a educação:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1998, n.p).

A segunda vinculação que foi também estabelecida pela constituição é a de que a Contribuição do Salário-Educação recolhida pelas empresas deveria se dirigir unicamente para a educação básica (BRASIL, 1988, n.p).

A terceira vinculação se concretizou por meio da Emenda Constitucional n.º 59 de 11 de novembro de 2009 que alterou o artigo 214 para a seguinte formulação:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I. erradicação do analfabetismo;
- II. universalização do atendimento escolar;
- III. melhoria da qualidade do ensino;
- IV. formação para o trabalho;
- V. promoção humanística, científica e tecnológica do País;
- VI. estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988, n.p, grifo nosso).

O inciso VI constitui-se, portanto, na terceira vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação brasileira e garante que os próximos planos nacionais de educação, a partir de 2009, devem conter uma referência ao volume de recursos públicos aplicados em educação, como percentual do Produto Interno Bruto (PIB). O novo Plano Nacional de Educação (PNE), para o período 2014-2024, aprovado pela Lei n.º 13.005 de 25 de junho de 2014 já apresentou essa vinculação em sua Meta 20:

Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014, n.p, grifo nosso).

O artigo 5º em seu § 4º da Lei do PNE (2014-2024) definiu que os recursos públicos estabelecidos na Meta 20 incluem “os recursos aplicados nos programas de expansão da

educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial” (BRASIL, 2004, n.p). Portanto, aí estão incluídos os recursos públicos que se dirigem para as IES privadas por meio do FIES e do PROUNI.

A quarta vinculação ocorreu com a aprovação da Lei n.º 12.858 de 9 de setembro de 2013 que “dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou na compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (...)” (BRASIL, 2013, n.p).

Assim, “serão destinados exclusivamente para a educação, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos”:

- I. as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção (...) quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;
- II. as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção (...) quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;
- III. 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e
- IV. as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2013, n.p).

Os recursos do Inciso I serão distribuídos prioritariamente aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios que aprovarem leis que determinem “a aplicação da respectiva parcela de receitas de royalties e de participação especial com a mesma destinação exclusiva” (BRASIL, 2013, n.p). Os recursos previstos nos Incisos I e II serão aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios na proporção de 75% para a educação e 25% para a saúde. Os recursos dos Incisos I a IV deverão ser adicionados ao mínimo previsto na primeira vinculação (BRASIL, 2013, n.p).

O inciso III vincula 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no PNE (2014-2024). O Fundo Social foi estabelecido na Lei n.º 12.351, de 22 de dezembro de 2010, em seu artigo 47:

É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:

- I. da educação;
- II. da cultura;
- III. do esporte;
- IV. da saúde pública;
- V. da ciência e tecnologia;
- VI. do meio ambiente; e
- VII. de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (BRASIL, 2010, n.p).

Os recursos que compõe o Fundo Social estão elencados no artigo 49 dessa mesma lei:

- I. parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;
- II. parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;
- III. receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;
- IV. os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1o e 2o deste artigo;
- V. os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades;
- VI. outros recursos destinados ao FS por lei (BRASIL, 2010, n.p).

A educação brasileira possui, portanto, essa quádrupla vinculação de recursos que deveriam financiar as metas estabelecidas no PNE (2014-2024).

O público e o privado na educação superior do Brasil: uma evolução histórica

Da proclamação da República em 1889 a 1964, ano da instalação da ditadura civil-militar no Brasil que perduraria até o ano de 1984, a educação superior brasileira era muito pequena para as dimensões do país. Eram 14 IES em 1889 e em torno de 404 no ano de 1964, atingindo 142.386 matrículas em 1960, o que significava uma taxa bruta de 1,6%, que é muito baixa; a taxa bruta é obtida dividindo-se o quantitativo de estudantes matriculados na educação superior pelo número total de jovens na idade de 18 a 24 anos na população. Para se aquilatar este valor da taxa bruta vale lembrar que a meta 12 do PNE (2014-2024) estabeleceu que em 2024 deve-se atingir a taxa bruta de 50%, o que significaria termos mais de 11.000.000 de matrículas na educação superior brasileira.

O período de ditadura civil-militar, de 1964 a 1984, foi responsável, percentualmente, pela maior expansão na educação superior brasileira ao longo do tempo e, em especial no setor privado. Nesse período as matrículas na educação superior cresceram 1.066%, sendo que o setor público cresceu 552% e o setor privado, 1.413%. Dessa forma, houve uma inversão nas matrículas nesse período, de maioria no setor público, 61,6%, em 1964, para maioria no setor privado, 59,1%, em 1984.

Com o fim da ditadura civil-militar e a posse de um presidente que ainda fora escolhido de forma indireta, José Sarney, houve no país uma certa euforia pela oportunidade de se exercer a democracia. Neste governo Sarney a expansão da educação superior foi pequena, eram 1.367.609 estudantes em 1985 e em 1989 eram 1.518.904, o que significou uma elevação de 11% no número de matrículas.

No curto governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) que se seguiu, devido a seu *impeachment*, o número de matrículas ficou praticamente estagnado; em 1990 eram 1.540.080 estudantes e atingiu em 1992 um total de 1.535.788 - uma pequena diminuição.

O número de matrículas também ficou estagnado no governo de Itamar Franco, que concluiu o mandato anterior (1993-1994); em 1993 eram 1.594.668 estudantes e em 1994 eram 1.661.034 estudantes, uma elevação de 4,2%.

Uma nova fase de expansão ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), 1995-2002, e se deu mais fortemente no setor privado, que encontrou um ambiente propício para a abertura de novas instituições e novos cursos devido à ideologia neoliberal de seu governo.

O quantitativo de matrículas mais que dobrou no setor privado, 129,3%, e cresceu 50,1% no setor público. A relação percentual do setor privado em relação ao total de estudantes matriculados atingiu a marca de 69,8%.

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) 2003-2010, o número de matrícula s continuou sofrendo ampliação, o que pode ser observado na tabela 1.

Tabela 1. Expansão da educação superior brasileira de 2003 a 2010 (Governo LULA)

Ano	Governo	N.º total de matrículas	Matrículas no setor público		Matrículas no setor privado	
			Número	%	Número	%
2003	LULA	3.935.022	1.146.826	29,1	2.789.029	70,9
2010	LULA	6.379.299	1.643.298	25,8	4.736.001	74,2
A% (2003-2010)		62,1%	43,3%		69,8%	

Fonte: elaboração própria com dados do INEP (2018).

Nota-se que apesar da diminuição percentual da elevação no número de matrículas privadas, 129,3% no governo FHC para 69,8% no governo LULA, continuou aumentando o índice de privatização da educação superior brasileira, atingindo em 2010 o percentual de 74,2% das matrículas.

No governo de Dilma Rousseff (DILMA), 2011-2015, o número total de matrículas passou de 6.739.689 para 8.027.297, uma elevação de 19,1%.

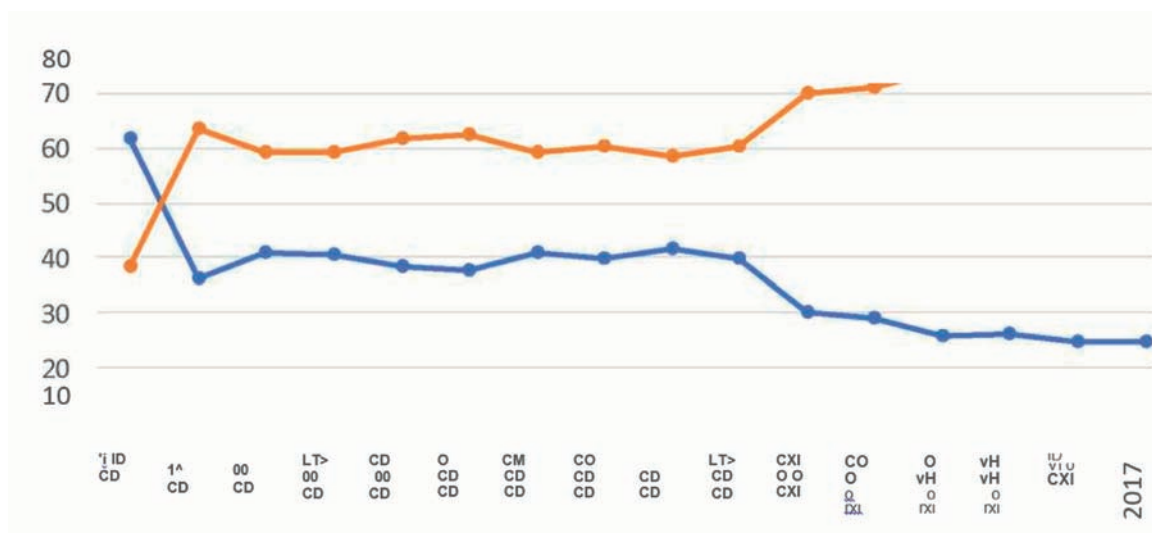
O crescimento nesse período, 2011-2015, foi pequeno, comparado com os dois anteriores e flutuou o percentual do setor privado, diminuindo em 2011 para 73,7% e voltando a se elevar de 2011 para 2015, quando atingiu 75,7%.

No governo Temer, 2016-2017, que assumiu após um golpe legislativo-midiático-jurídico que realizou o *impeachment* de Dilma Rousseff em 2016, o número total de matrículas passou de 8.048.701 para 8.286.663, uma elevação de 2,96%.

O crescimento nesse pequeno período, 2016-2017, resultou em um percentual do setor privado de 75,3% no número de matrículas.

O gráfico 1 ilustra a evolução dos percentuais de estudantes matriculados nos setores público e privado da educação superior brasileira no período de 1964 a 2017.

Gráfico 1. Evolução dos percentuais de estudantes matriculados nos setores público e privado, no período 1964-2017.



Fonte: elaboração própria adaptada de Barros (2007, p. 13) e INEP (2018).

Nota-se que de 1964 para 1974, durante a ditadura civil-militar é que foi dada a tendência do perfil dos percentuais de matrículas nos setores público e privado da educação superior brasileira, com uma grande expansão, tanto no setor público quanto no setor privado, maior no privado. Após a ditadura militar, de 1985 a 1995, houve praticamente uma estagnação do percentual de matrículas nesses dois setores e um novo degrau de privatização ocorreu de 1995 a 2002, no governo FHC, atingindo o patamar de 70% de matrículas no setor privado. Com outras elevações menores nos governos LULA, DILMA e TEMER, o setor privado chegou ao patamar de 75% no número de matrículas.

Essa política de privatização desenvolvida no Brasil o coloca entre os países do mundo com um dos maiores índices de matrículas privadas na educação superior (UNESCO, 2018).

O limite para as famílias brasileiras manterem um filho na educação superior

Todo o processo de expansão de cunho privatizante implementado a partir dos anos de 1960 encontrou, entretanto, um forte obstáculo ancorado na grande desigualdade socioeconômica existente no Brasil, que impõe um limite a essa expansão pela impossibilidade de as famílias arcarem com o pagamento de mensalidades.

Uma primeira evidência deste fato está no número de vagas ofertadas pelo setor privado e que não são preenchidas, apesar da baixa taxa bruta brasileira na educação superior.

A tabela 2 mostra a evolução do percentual dessas vagas não preenchidas no setor privado no período 1989 a 2016.

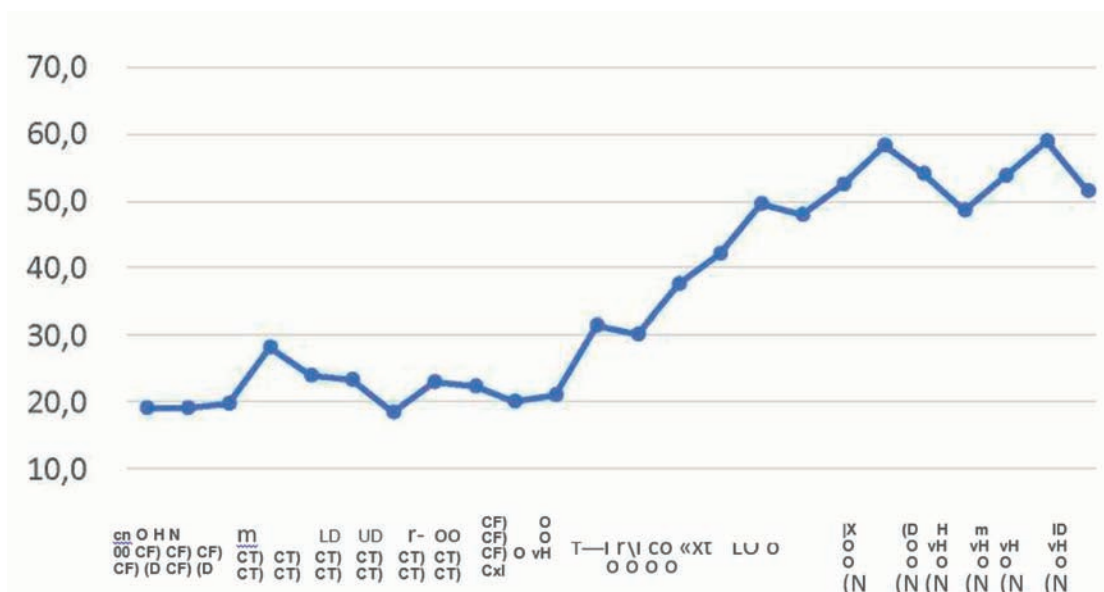
Tabela 2. O percentual de vagas não preenchidas na graduação presencial das instituições privadas no Brasil (1989-2017)

Ano	Vagas Oferecidas	Ingressantes	% Vagas não preenchidas	Ano	Vagas Oferecidas	Ingressantes	% Vagas não preenchidas
1989	318.164	257.218	19,2	2001	1.034.679	723.140	30,1
1990	347.775	281.009	19,2	2002	1.477.733	924.649	37,4
1991	354.157	283.701	19,9	2003	1.721.520	924.649	42,2
1992	363.799	261.184	28,2	2004	2.011.929	1.015.868	49,5
1993	377.051	286.112	24,1	2005	2.122.619	1.108.600	47,8
1994	396.682	303.454	23,5	2007	2.494.682	1.183.464	52,6
1995	432.210	352.365	18,5	2009	2.770.797	1.157.057	58,2
1996	450.723	347.348	22,9	2011	2.743.728	1.260.257	54,1
1997	505.377	392.041	22,4	2013	2.903.782	1.494.490	48,5
1998	570.306	454.988	20,2	2015	3.223.732	1.493.004	53,7
1999	675.801	533.551	21,0	2016	3.407.890	1.400.818	58,9
2000	970.655	664.474	31,5	2017	3.857.572	1.876.626	51,4

Fonte: elaboração própria com dados do INEP (2018).

O gráfico 2 ilustra a evolução desses percentuais.

Gráfico 2. O percentual de vagas não preenchidas na graduação presencial das instituições privadas no Brasil (1989-2017)



Fonte: elaboração própria com base na tabela 2.

Portanto, desde 2004 que o percentual de vagas não preenchidas se aproximou dos 50% e atingiu 58,9% em 2016.

Examinando a distribuição de renda no Brasil e o perfil socioeconômico da população podemos compreender a existência desse limite ao pagamento de mensalidades em escolas privadas pelas famílias brasileiras. A tabela 3 apresenta a quantidade de moradores em domicílios particulares por classe de rendimento mensal domiciliar *per capita*, em salários mínimos (s.m.).

Tabela 3. Moradores em domicílios particulares por classe de rendimento mensal

Classes de rendimento nominal mensal domiciliar per capital (salário mínimo- s.m.)	Moradores em domicílios particulares permanentes	%	Média de moradores em domicílios particulares Permanentes
Até 1/8 s.m.	10.232.325	5,4	4,9
Mais de 1/8 a 1/4 s.m.	18.351.811	9,7	4,7
Mais de 1/4 a 1/2 s.m.	38.551.353	20,4	3,9
Mais de 1/2 a 1 s.m.	52.657.183	27,8	3,2
Mais de 1 a 2 s.m.	36.912.697	19,5	2,9
Mais de 2 a 3 s.m.	11.033.158	5,8	2,7
Mais de 3 a 5 s.m.	8.001.625	4,2	2,6
Mais de 5 a 10 s.m.	4.999.887	2,6	2,4
Mais de 10 s.m.	1.837.032	1,0	2,1
Sem Rendimentos	6.824.313	3,6	2,8
TOTAL	189.401.384	100	3,3

Fonte: elaboração própria com dados de IBGE (2018).

Verifica-se que grande parte da população brasileira vive em famílias que são consideradas como extremamente pobres (até 1/8 s.m. per capita), pobres (mais de 1/8 a 1/4 s.m. per capita) ou vulneráveis (mais de 1/4 a 1 s.m. per capita) pelo Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA, 2012) e são exatamente aquelas famílias que possuem os maiores números de moradores por domicílio: 4,9; 4,7; 3,9 e 3,2, respectivamente.

Se considerarmos que só conseguem estudar em uma IES, independente de ela ser pública ou privada, instituição do setor privado aquelas pessoas que residem em domicílios com renda per capita a partir de dois salários mínimos, teríamos um total de 25.871.702 pessoas, ou 13,7% da população brasileira, residentes em famílias que poderiam ter pessoas matriculadas em IES privadas. A quantidade de pessoas que reside nessas famílias na faixa etária de 18 a 29 anos está mostrada na tabela 4.

Tabela 4. Quantidade de pessoas que poderiam pagar mensalidades, por faixa etária

	IDADE		
	18 e 19 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos
Mais de 2 a 3 s.m. <i>per capita</i>	301.432	1.045.317	1.194.314
Mais de 3 a 5 s.m. <i>per capita</i>	183.241	641.314	864.461
Mais de 5 s.m. <i>per capita</i>	119.334	405.254	667.042
TOTAL	604.007	2.091.885	2.725.817

Fonte: elaboração própria com dados de IBGE (2018).

Com idade de 18 a 29 anos, idades em que estão concentradas a maioria dos estudantes da educação superior no Brasil, incluindo-se os de mestrado e doutorado, temos um total de 5.421.709 pessoas que vivem em famílias que poderiam manter filhos matriculados na educação superior.

Considerando que o censo da educação superior de 2010 - mesmo ano do censo demográfico - mostra que estavam matriculados na educação superior, 6.379.299 pessoas - todas as idades -, pode-se concluir que, portanto, que já havia uma certa saturação na população brasileira para o pagamento de mensalidades, uma vez que os quantitativos de pessoas nas faixas etárias são 5.421.709.

Pressionados por uma tríplice vertente - a das famílias que não podem pagar mensalidades nas instituições privadas, a dos empresários-mercantis que se veem às voltas com vagas não preenchidas e por aqueles que defendem a ampliação das matrículas públicas, os governos FHC, LULA e DILMA reagiram, cada um ao seu modo, a essas pressões, apresentando programas que procurassem amenizar esta situação.

No governo FHC foi criado o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), pela Medida Provisória n.º 1.827, de 27 de maio de 1999, transformada na Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001. No artigo 1º desta lei está estabelecido que o FIES será “destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria” (BRASIL, 2001, n.p).

O governo LULA continuou implementando o FIES e criou o Programa Universidade para Todos (PROUNI) por meio da Medida Provisória n.º 213 de 10/09/2004 e se transformou na Lei n.º 11.096, de 13/01/2005, “destinado à concessão de bolsas de estudos integrais e bolsas de estudos parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos” (BRASIL, 2005, n.p).

O governo DILMA manteve o FIES e o PROUNI, elevando substancialmente o volume de recursos associados ao FIES, como veremos a seguir. Nesse contexto o governo TEMER continuou os dois programas. Verifica-se, entretanto, que as pressões das famílias e dos empresários prevaleceram nesse contexto sendo que, como já afirmamos, a expansão das matrículas públicas foi sempre menor que a expansão privada.

Os recursos financeiros associados às IES privadas

Como já afirmamos, trataremos neste estudo dos recursos associados ao FIES e ao PROUNI. O FIES é composto por recursos financeiros que possuem as seguintes fontes:

- I. dotações orçamentárias consignadas ao MEC (...);
- II. trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal (...);
- III. encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos (...);
- IV. taxas e emolumentos cobrados dos participantes (...);
- V. encargos e sanções contratualmente cobrados (...);
- VI. rendimentos de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades;
- VII. receitas patrimoniais;
- VIII. outras receitas (BRASIL, 2001, n.p).

Além destes, a Lei n.º 10.260/2001, em seu artigo 7º autorizou a União “a emitir títulos da dívida pública em favor do FIES”. Os títulos emitidos se destinam ao pagamento das mantenedoras das IES, que os utilizam para pagar contribuições sociais e poderão, ainda, serem utilizados “para o pagamento de quaisquer tributos administrados pela Receita Federal do Brasil.” (BRASIL, 2001, n.p).

Esses títulos podem, ainda, serem resgatados em moeda corrente pelas IES. Há, ainda, no contexto dos recursos financeiros, o pagamento de uma taxa de administração aos agentes financeiros do Fundo, os bancos e uma renúncia financeira pelo fato dos juros serem abaixo daqueles praticados pelos bancos.

A tabela 5 mostra a evolução de parte dos valores financeiros que estiveram presentes no âmbito do FIES no período 2003-2017, separando-os em valores utilizados para o pagamento da administração do Fundo perante os agentes financeiros, valores aportados ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que cobrirá os valores dos estudantes inadimplentes, e aqueles dedicados ao financiamento dos estudantes e que englobam tanto os recursos previstos no artigo 2º da Lei 10.260, quanto o volume de recursos associados aos títulos da dívida pública que foram emitidos em nome das mantenedoras e que são caracterizados como “Operações Especiais: financiamento com retorno” (BRASIL, 2018).

Outros recursos financeiros associados ao FIES se vinculam à renúncia financeira e creditícia que representa a diferença entre os valores considerando as taxas de juros presentes no mercado e taxas de juros subsidiadas que são cobradas dos estudantes que participam do FIES. A evolução dos valores financeiros associados a essas renúncias encontra-se na tabela 6.

Tabela 5. Recursos financeiros associados ao FIES - administração, FGEDUC e financiamento dos estudantes (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2018, corrigidos pelo IPCA)

Ano	Despesas Financeiras	Aportes no FGEDC	Despesas Administrativas	TOTAL
2003	1.256.570.246	-	69.078.744	1.325.648.990
2004	1.177.359.550	-	55.201.645	1.232.561.196
2005	1.202.587.117	-	103.603.703	1.306.190.820
2006	1.375.878.979	-	145.238.357	1.521.117.336
2007	1.341.695.290	-	206.155.967	1.547.851.257
2008	1.284.721.802	-	150.085.103	1.434.806.905
2009	1.591.825.785	-	183.729.444	1.775.555.228
2010	1.401.938.103	-	105.113.795	1.507.051.898
2011	2.724.807.890	-	73.162.957	2.797.970.847
2012	6.304.588.976	191.557.706	315.794.391	6.811.941.074
2013	10.022.694.566	-	150.368.619	10.173.063.185
2014	17.090.253.284	1.610.248.235	83.766.319	18.784.267.838
2015	16.034.187.667	530.809.936	845.716.597	17.410.714.201
2016	20.265.877.792	593.354.526	1.051.867.969	21.911.100.287
2017	21.199.265.980	-	726.210.206	21.925.476.186

Fonte: Elaboração própria com base em dados de BRASIL (2018).

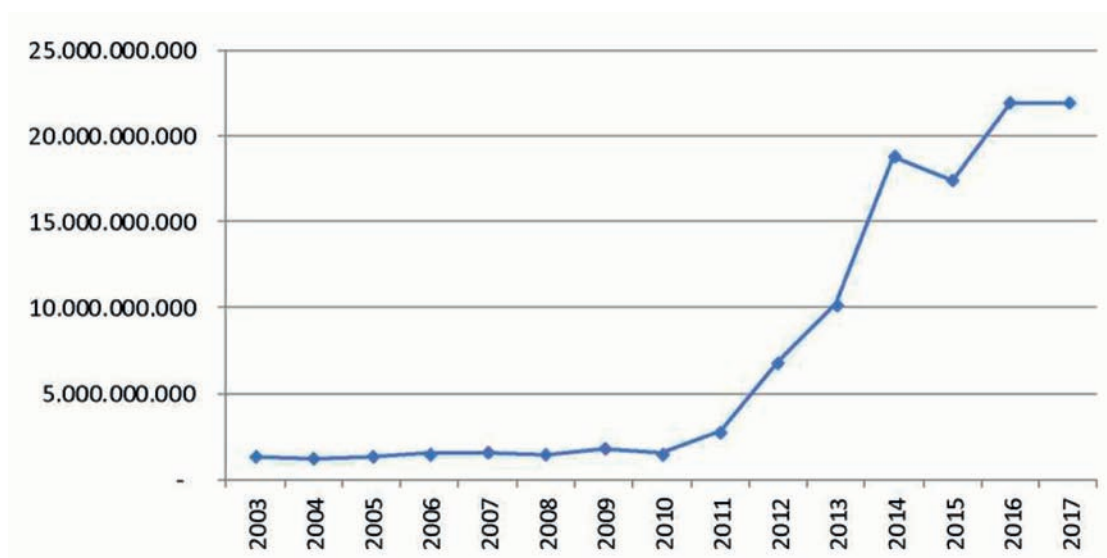
Tabela 6. Benefícios financeiros e creditícios (Valores em R\$, a preços de janeiro de 2018, corrigidos pelo IPCA)

Ano	Benefícios Financeiros e Creditícios	Ano	Benefícios Financeiros e Creditícios
2003	689.648.148	2010	1.561.266.981
2004	452.160.006	2011	23.889.045
2005	605.805.699	2012	732.513.851
2006	299.488.083	2013	783.394.285
2007	561.709.652	2014	2.294.512.683
2008	3.035.660.040	2015	7.613.485.850
2009	979.461.545	2016	12.029.301.439
2010	1.561.266.981	2017	7.712.193.079

Fonte: Elaboração própria com base em dados de BRASIL (2018).

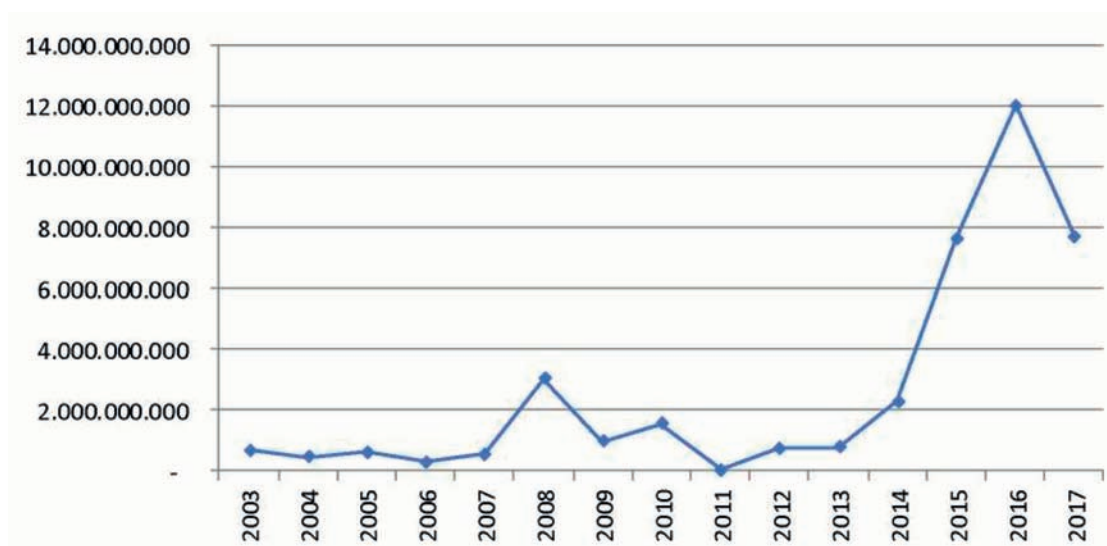
Os gráficos 3 e 4 ilustram a evolução dos valores financeiros totais associados ao FIES nesse período.

Gráfico 3. Recursos financeiros totais associados ao FIES: administração, FGEDUC e financiamento dos estudantes



Fonte: elaboração própria com base nos valores da tabela 5.

Gráfico 4. Recursos financeiros totais associados ao FIES: renúncias financeiras e creditícias



Fonte: elaboração própria com base nos valores da 6.

Verifica-se, portanto, que há, nesse processo um grande valor financeiro vinculado ao FIES e que se dirigem às IES do setor privado, tendo grande expansão a partir de 2012. Apesar desses valores não significarem recursos financeiros fluindo diretamente para os empresários, são recursos da União que se dirigem ao pagamento dos títulos do Tesouro. No fim, pode-se

afirmar que existe uma renúncia tributária temporária de parte dos recursos, esperando-se que ao longo do tempo os recursos financeiros associados aos empréstimos retornem aos cofres da União quando de seus pagamentos. Entretanto, a experiência anterior do Crédito Educativo mostrou que a possibilidade de inadimplência é elevada, chegando a 83% em 1997, ano final desse programa (BARROS, 2003).

O Programa Universidade para Todos (PROUNI), Lei n.º 11.096, de 13/01/2005, diferentemente do FIES concede bolsas de estudos e que não se vinculam a qualquer contrapartida posterior do estudante - ou seja, não é um empréstimo, como o FIES.

As instituições de educação superior, tanto as sem fins lucrativos quanto as com fins lucrativos podem aderir ao PROUNI e ficam isentas do pagamento dos seguintes tributos (impostos e contribuições): I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS); e IV - Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS-PASEP). A legislação estabelece ainda que a isenção “será calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas” (BRASIL, 2005, n.p)

A tabela 7 mostra a evolução dos totais das isenções tributárias de cada um dos tributos, no período 2006-2015.

Tabela 7. Isenções tributárias no âmbito do PROUNI (2006-2017) [Valores em R\$, a preços de janeiro de 2018, corrigidos pelo IPCA]

Ano	IRPJ	CSLL	COFINS	PIS-PASEP	Total
2006	87.016.654	36.839.111	101.317.173	268.397.314	493.570.251
2007	54.638.864	22.143.470	107.041.136	42.069.768	225.893.238
2008	174.141.884	90.045.625	236.187.988	52.100.095	552.475.592
2009	240.936.663	139.076.938	355.343.958	77.346.597	812.704.156
2010	291.688.146	19.018.807	400.720.010	87.194.452	798.621.415
2011	317.257.929	113.475.029	251.786.114	54.921.261	737.440.333
2012	374.710.732	173.131.324	375.761.509	81.414.993	1.005.018.558
2013	407.529.453	140.846.688	345.124.930	74.777.069	968.278.140
2014	253.839.629	75.906.560	328.117.236	71.092.068	728.955.492
2015	439.548.967	139.154.298	411.302.806	89.155.957	1.079.162.028
2016	621.112.067	221.397.755	415.513.042	90.027.826	1.348.050.691
2017	621.799.911	221.642.940	415.973.197	90.127.526	1.349.543.574

Fonte: elaboração própria com base nos dados de BRASIL (2018).

O gráfico 5 ilustra a evolução do valor total das isenções tributárias associadas ao PROUNI.

Gráfico 5. Isenções tributárias no âmbito do PROUNI (2006-2017)

Fonte: elaboração própria com base nos dados da tabela 7.

Nota-se, portanto, que esse conjunto de isenções já ultrapassou em 2015 o marco de R\$ 1 bilhão e em 2017 atingiu a marca de R\$ 1.349.543.574,00. Há duas vertentes a serem analisadas nesse conjunto de isenções oferecidas no pagamento das bolsas às IES do setor privado; há uma isenção do IRPJ que faz parte do conjunto de impostos vinculados à educação no contexto da União e há isenções de contribuições que não possuem vinculações com a educação e que, portanto, ao se dirigir para a educação são desviados de suas destinações específicas, se dirigindo para o pagamento das bolsas educacionais.

Os recursos das Universidades Federais brasileiras e os recursos do FIES e do PROUNI

Os recursos associados ao PROUNI e ao FIES, comparados ao montante de recursos das 63 Universidades Federais brasileiras nos permite aquilatar o tamanho desses dois programas, que dirigem recursos, em forma de títulos da dívida pública, o FIES, ou de isenções tributárias, o PROUNI, para as instituições privadas de educação superior.

A tabela 8 mostra os valores totais das despesas com o pagamento de pessoal e encargos sócias, outras despesas correntes e investimento, recursos liquidados do tesouro, aplicados nas Universidades Federais no período 2000-2017.

Tabela 8. Despesas totais, recursos liquidados, do tesouro, aplicados nas Universidades Federais brasileiras (Valores a preços de janeiro de 2018, corrigidos pelo IPCA)

Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Outras despesas correntes	Investimentos	
2000	18.141.004.536	2.116.636.827	148.116.919	20.405.758.282
2001	17.054.316.601	2.100.907.112	86.551.748	19.241.775.461
2002	18.718.459.888	1.772.845.177	71.314.872	20.562.619.937
2003	17.735.539.503	1.631.074.832	92.569.231	19.459.183.567
2004	19.884.852.258	2.050.538.234	184.512.149	22.119.902.641
2005	18.625.820.243	2.224.980.312	298.376.209	21.149.176.764
2006	22.950.951.497	2.385.697.320	416.187.961	25.752.836.778
2007	23.606.831.607	2.880.679.473	896.677.480	27.384.188.560
2008	25.491.106.065	3.177.616.461	851.282.340	29.520.004.865
2009	28.701.414.509	3.987.045.775	2.246.480.876	34.934.941.161
2010	32.290.244.274	5.210.006.697	2.343.441.775	39.843.692.747
2011	33.562.295.457	5.768.753.817	3.339.526.430	42.670.575.705
2012	33.672.619.070	6.351.150.812	3.061.886.318	43.085.656.200
2013	36.158.438.948	7.451.934.703	2.913.079.583	46.523.453.234
2014	38.350.904.285	7.065.225.777	2.316.351.566	47.732.481.628
2015	38.698.509.822	6.273.081.009	662.732.155	45.634.322.986
2016	38.548.968.334	6.742.786.596	522.432.068	45.814.186.998
2017	38.647.650.082	6.107.002.832	314.274.073	45.068.926.987

Fonte: elaboração própria com base na Execução Orçamentária da União (2000-2007) em BRASIL (2018).

Nota-se que houve uma mudança de patamar para os valores das despesas das Universidades Federais, saindo do valor da ordem de R\$ 20 bilhões em 2000 para valores superiores a R\$ 45 bilhões a partir de 2013.

A tabela 9 apresenta os valores aplicados nas Universidades Federais e aqueles associados ao FIES e ao PROUNI, excluindo-se aqueles relativos aos benefícios financeiros e creditícios, e o percentual relativo ao total das despesas das Universidades Federais. A exclusão dos recursos relativos aos benefícios financeiros e creditícios se deve ao fato de que esses recursos não poderiam ser utilizados para incrementar as atividades das Universidades Federais, caso fosse constituído um fundo baseado em emissão de títulos para direcionar novos recursos que expandissem vagas nessas universidades públicas e não no setor privado.

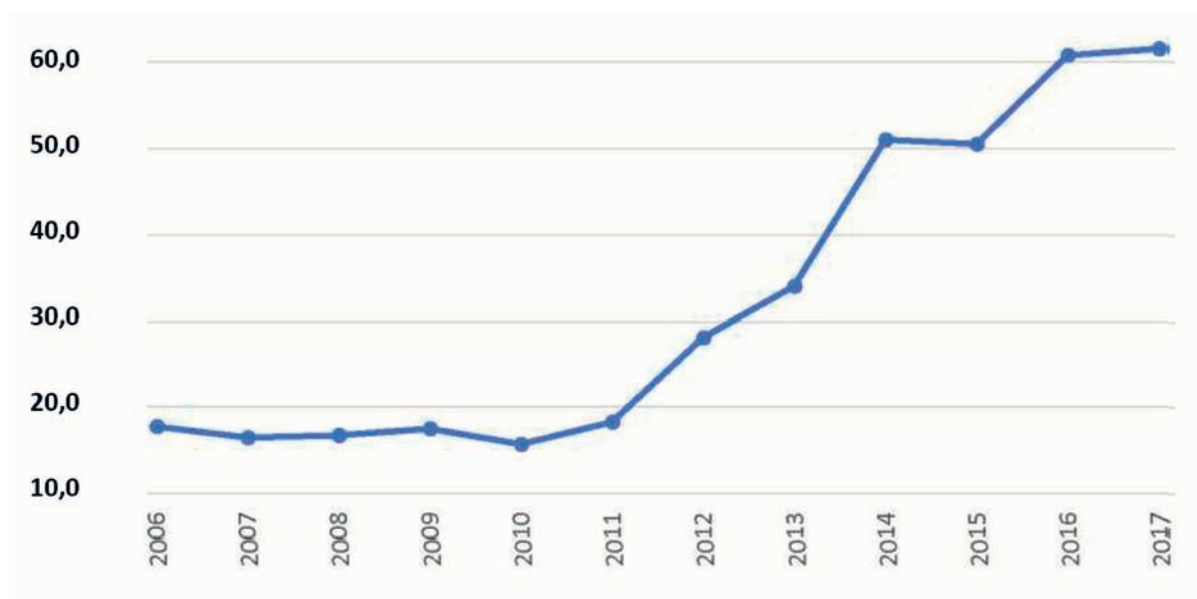
Tabela 9. Recursos associados ao FIES e ao PROUNI como percentual dos recursos aplicados nas Universidades Federais (Valores a preços de janeiro de 2018, corrigidos pelo IPCA)

Ano	Universidades Federais	FIES + PROUNI, excluídos os benefícios financeiros e creditícios	%
2006	25.752.836.778	2.014.687.587	7,8
2007	27.384.188.560	1.773.744.495	6,5
2008	29.520.004.865	1.987.282.497	6,7
2009	34.934.941.161	2.588.259.384	7,4
2010	39.843.692.747	2.305.673.313	5,8
2011	42.670.575.705	3.535.411.180	8,3
2012	43.085.656.200	7.816.959.632	18,1
2013	46.523.453.234	11.141.341.325	23,9
2014	47.732.481.628	19.513.223.330	40,9
2015	45.634.322.986	18.489.876.229	40,5
2016	45.814.186.998	23.259.150.978	50,8
2017	45.068.926.987	23.275.019.760	51,6

Fonte: elaboração própria com base nos dados das tabelas 5, 7 e 8.

O gráfico 6 ilustra a evolução dos percentuais.

Gráfico 6. Os recursos totais associados ao FIES e ao PROUNI como percentual dos recursos aplicados nas Universidades Federais



Fonte: elaboração própria com base nos dados da tabela 9.

Verifica-se que de 2006 a 2011 os recursos do FIES somados aos do PROUNI sempre estiveram abaixo dos 10% das despesas das Universidades Federais, elevando-se substancialmente, atingindo o equivalente a 51,6% em 2017. Devemos lembrar, entretanto, que os recursos associados ao FIES são empréstimos e há que se realizar novos estudos para acompanhar a evolução dos recursos do Fundo relativos à inadimplência.

Considerações finais

A “explosão” de recursos financeiros associados aos FIES e PROUNI, tornando-o o equivalente a mais de metade dos recursos das Universidades Federais caracteriza uma deformação dos recursos públicos e que se destina aos empresários educacionais. Entretanto, há que se olhar nesse contexto o lado dos filhos das famílias mais pobres que não conseguem entrar nas universidades federais, mesmo com a ampliação de vagas propiciada pelos programas de expansão dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), e que não podem pagar mensalidades nas IES privadas. Essas pessoas foram alvo desses dois programas governamentais. É claro que domina nesse processo, que possui essas duas faces, a força dos empresários educacionais que disputam os recursos do fundo público com ferocidade, uma vez que mesmo o governo Temer (2016-2018), que liquida com grande parte dos recursos aplicados na área social, continuou elevando os recursos associados ao FIES.

Referências

BARROS, César Mangolin de. **Ensino Superior e sociedade brasileira: análise histórica e sociológica dos determinantes da expansão do ensino superior no Brasil (décadas de 1960/70)**. Dissertação (Mestrado). 2007. Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2007.

BRASIL. **Execução Orçamentária da União**. Câmara dos Deputados, Congresso Nacional, Brasília. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa> Acesso: 4 out. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Congresso Nacional. Brasília: Senado Federal, 2018. Disponível em https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf Acesso: 10 out. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Brasília: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicasda populacaotanbrasilzip.shtm> >. Acesso em: 10 out. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISA EM EDUCAÇÃO - INEP. **Censo da Educação Superior**: sinopse estatística da educação superior - graduação 1989 a 2017. Brasília, INEP, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse> Acesso: 10 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES. Presidência da República, Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10260.htm Acesso: 20 maio 2018.

BRASIL. **Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm Acesso: 5 jun. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 12.351, de 22 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm Acesso: 27 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 12.858, de 9 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm Acesso: 27 jul. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso: 10 out. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Senado Federal, Congresso Nacional. 1996. Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/529732/lei_de_diretrizes_e_bases_1ed.pdf Acesso em: 14 mai. 2018.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Gastos Tributários da União.** Ministério da Economia. Disponível em: <http://receita.economia.gov.br/dados/receita-data/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens> Acesso: 04 out. 2018.

UNESCO. **Banco de Dados do Institute for Statistics - Data Centre.** Disponível em: <http://stats.uis.unesco.org/unesco/TableView/document.aspx?> Acesso: 4 out. 2018.

4

FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

Javier Mendoza Rojas

En este texto me referiré a algunos problemas y retos del financiamiento público a la educación superior y a la investigación que enfrenta América Latina en el actual contexto económico y de las finanzas públicas, ilustrando algunas situaciones con la experiencia de México.

Mis reflexiones girarán en torno a cuatro aspectos: expansión de la educación superior y su creciente privatización; algunos indicadores de financiamiento de la región; políticas de financiamiento público; y fin de un ciclo de expansión del presupuesto público e impactos en las universidades: el caso de México.

El financiamiento de la educación superior y la investigación ha sido, durante las últimas décadas, uno de los principales temas de la agenda de gestión de las universidades latinoamericanas frente a las autoridades educativas y hacendarias. Ello no ha estado desvinculado de la relevancia que ha adquirido el debate sobre los modelos de financiamiento en el mundo a raíz del crecimiento de la demanda de ingreso de la población a este nivel de estudios, el aumento de los costos y las diversas crisis por las que han atravesado las finanzas públicas de los estados nacionales (JOHNSTONE, 2014; SANYAL; MARTIN, 2006).

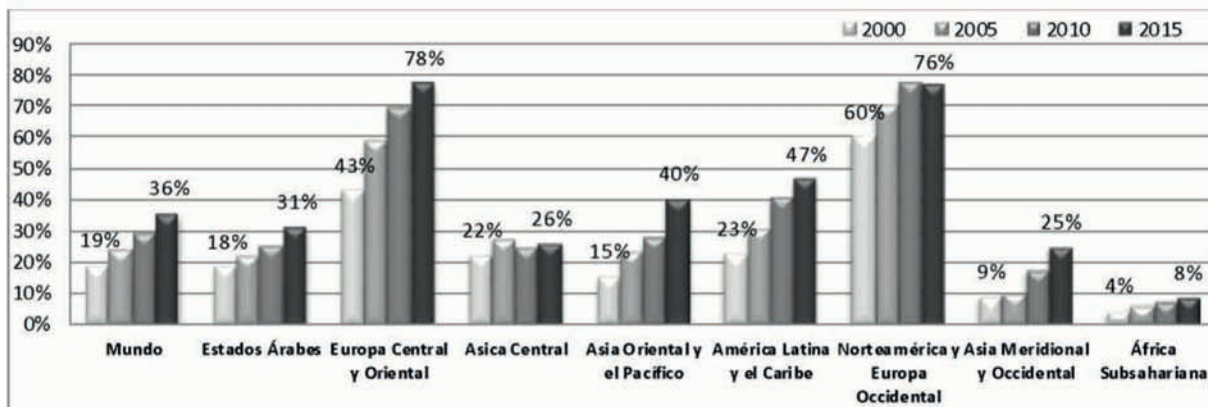
A la pregunta de a quién corresponde cubrir los costos crecientes de una educación superior en constante proceso de expansión y diversificación, se han dado diversas respuestas en el mundo y en la región, con modelos que combinan el financiamiento público, que tiene como fuente los recursos fiscales, con el financiamiento privado proveniente de las familias para el pago de matrículas escolares; la gratuidad de la educación pública con el cobro de cuotas significativas o simbólicas; el financiamiento a la oferta (subsidio a las universidades) con el financiamiento a la demanda (sistemas de becas y crédito educativo a los estudiantes).

Expansión y privatización

Sin duda, uno de los factores de los costos crecientes de la educación superior es la fuerte expansión de los sistemas nacionales observada desde la última década del siglo pasado: de 1991 a 2002 la matrícula mundial en este nivel de estudios aumentó en 61 por ciento, al pasar de 69 millones a 111 millones. Para 2013, la UNESCO reportó 198 millones de personas que cursaban estudios en alguno de los niveles y modalidades de educación superior, casi

100 millones más que al inicio del siglo, estimándose que para 2025 se tendrán más de 260 millones, esto es, se espera una expansión de 44% en tan sólo 12 años (UNESCO, 2018).

Gráfica 1. Tasa bruta de cobertura de educación superior por regiones del mundo



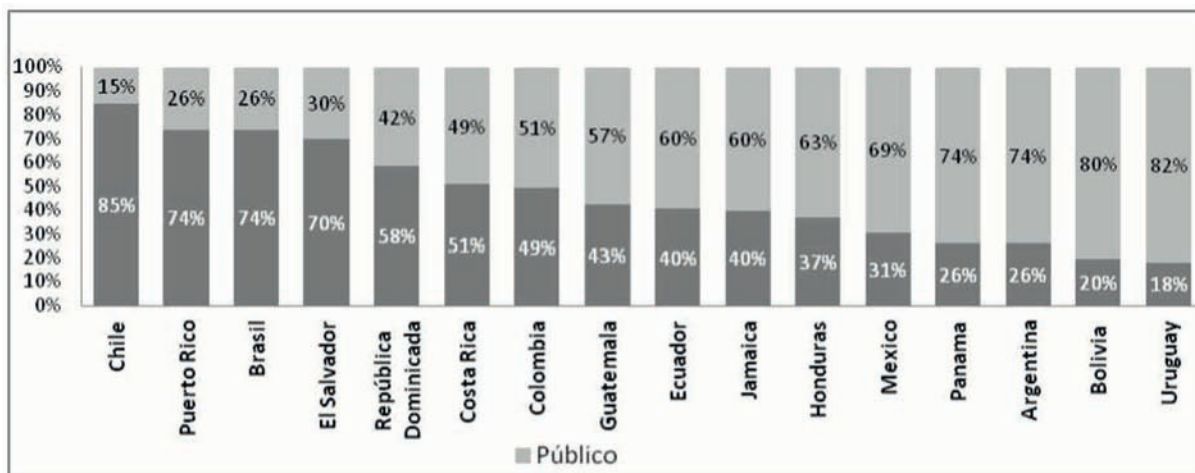
Fuente: UNESCO (2018).

La expansión de la educación superior es una tendencia mundial, pero con variaciones entre los países y las regiones del mundo: la correspondiente a América Latina y el Caribe ha estado entre las de mayor expansión en la cobertura, al haber pasado del 23% en el año 2000 al 47% en 2015 (Gráfica 1), con un ritmo muy superior al observado en otras regiones, como Asia central. En un estudio patrocinado por el Banco Mundial (FERREYRA, 2017) se hace referencia al gran número de IES y programas educativos creados en nuestra región en lo que va del siglo XXI (2,300 nuevas IES y 30 mil nuevos programas).

Como en otras regiones del mundo, esta expansión ha estado acompañada de un proceso de diversificación de la oferta educativa, lo que ha conllevado costos crecientes en la prestación del servicio educativo. En la región de América Latina y el Caribe, la expansión de la educación superior no siempre estuvo acompañada del esfuerzo financiero de los gobiernos; estuvo sustentada en una creciente inversión privada, con y sin ánimo de lucro. Los procesos de privatización han sido impulsados, entre otros factores, por los acuerdos comerciales que consideran a la educación como un bien comercializable; es decir, como una mercancía sujeta a la lógica del mercado global.

De acuerdo con las estadísticas de la UNESCO, existe una gran variación de los países en cuanto al grado de participación de la matrícula privada y pública de las IES: en un extremo se encuentran Chile, Puerto Rico, Brasil, El Salvador, República Dominicana, Costa Rica y Colombia, con la mitad o más de la matrícula en IES privadas (en Chile alcanza el 84%), mientras que en países como Uruguay, Panamá, Bolivia y Argentina predomina la educación superior pública. Es un hecho que la lógica de mercado y la comercialización de la educación superior refuerzan la desigualdad de oportunidades de los jóvenes pertenecientes a distintas clases y grupos sociales para acceder y permanecer en la educación superior. El estancamiento o la reducción del financiamiento público ha traspasado costos hacia los usuarios directos de los servicios de educación superior. Los alumnos y sus familias tienen que cubrir parte de ellos a través del pago de cuotas, en algunos países con el establecimiento de sistemas de becas o de créditos educativos.

Gráfica 2. Porcentaje de matrícula de educación superior pública y privada - Países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2014



Fuente: UNESCO (2018).

Ante la estrechez de las finanzas públicas y a partir de las reformas estructurales impulsadas desde la década de los años ochenta del siglo pasado que sustituyeron el modelo de “Estado de Bienestar” por un modelo de mercado, los gobiernos de la región latinoamericana disminuyeron los apoyos fiscales a las universidades públicas y dejaron que un sector privado poco regulado se hiciera cargo de la expansión. De este modo, la diversificación del sistema público-privado ha estado acompañada de la complementariedad de los recursos destinados a la educación superior: de ser un sistema sostenido preponderantemente con recursos públicos, se pasó a otro en el que lo público coexiste con un sector privado en expansión. A ello se sumaron las políticas fiscales de contención del déficit del gasto público y de control de las variables macroeconómicas para el saneamiento de las finanzas públicas.

Las medidas instrumentadas comprendieron nuevas políticas de financiamiento para atender la creciente demanda social por educación superior. Un nuevo posicionamiento fue permeando las diversas acciones instrumentadas: ante la limitación de recursos públicos y la expansión acelerada de la demanda, el gasto debía focalizarse en educación básica que atiende a toda la población, mientras los costos de educación superior debían ser trasladados a los estudiantes que pertenecen a los segmentos de mayores ingresos monetarios. Con sustento en estudios realizados desde la perspectiva de la economía de la educación y con el método de tasas internas de retorno, esta postura fue impulsada en diversos documentos de política elaborados por agencias internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE (MÁRQUEZ, 2009).

A diferencia del énfasis puesto en los beneficios privados de la educación superior y las tendencias de privatización y mercantilización, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) destacó el carácter de bien público de este nivel educativo, al señalar que la transición hacia mecanismos de mercado no debiera significar la renuncia del papel del Estado como principal financiador de la educación superior. Esta postura la sostuvo en diversos documentos, particularmente en la Conferencia Mundial sobre la Educación Superior de 2009 en la que se señaló, como primer acuerdo, que “la educación superior, en tanto que bien público, es responsabilidad de todas las partes interesadas, en particular de los gobiernos” (UNESCO, 2009, p. 2). En un documento de 1995 ya se había pronunciado en contra de lo que denominó una “excesiva mercantilización” de la educación:

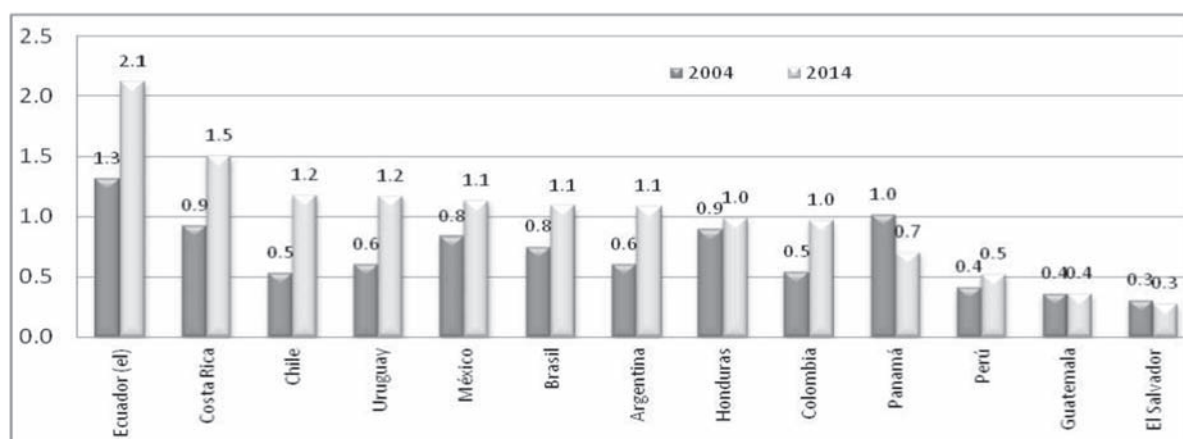
Existe el peligro de que una política radical de separación entre el Estado y la educación superior en materia de financiación aplicada en función de un concepto demasiado estrecho del “valor social” de un determinado nivel de educación suscite excesivas presiones tendientes a la “recuperación de costos” y la búsqueda de “financiación sustitutiva” y de “economías por rendimiento interno” en la enseñanza, la investigación y la administración. Igualmente peligrosa es la demanda excesiva de “comercialización” de las actividades de los centros de educación superior (UNESCO, 1995, p. 34).

Indicadores de financiamiento

Las estadísticas del Instituto de Estadística de la UNESCO y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD por sus siglas en inglés), muestran la situación de desventaja del financiamiento de la educación superior, la ciencia y la tecnología, pese a los esfuerzos que en la región se han realizado en años recientes por incrementar su inversión pública.

En la década 2004-2014, de acuerdo con esas fuentes de información, la mayoría de los países latinoamericanos que cuentan con información incrementaron el gasto público en educación superior como porcentaje del PIB. Ello ha sido resultado del esfuerzo realizado por los gobiernos para financiar sistemas de educación superior que se han venido expandiendo de forma acelerada. Sin embargo, no todos los países han acompañado esta expansión con un crecimiento de la inversión pública, pero existen evidencias en varios países de que, después de la fuerte expansión del segmento privado de los años noventa, a partir del inicio de siglo XXI repuntó la inversión en la educación superior pública. El valor promedio de este indicador de los países que cuentan con información es de uno por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

Gráfica 3. Evolución del gasto público en educación superior como porcentaje del PIB – Países seleccionados de América Latina y el Caribe

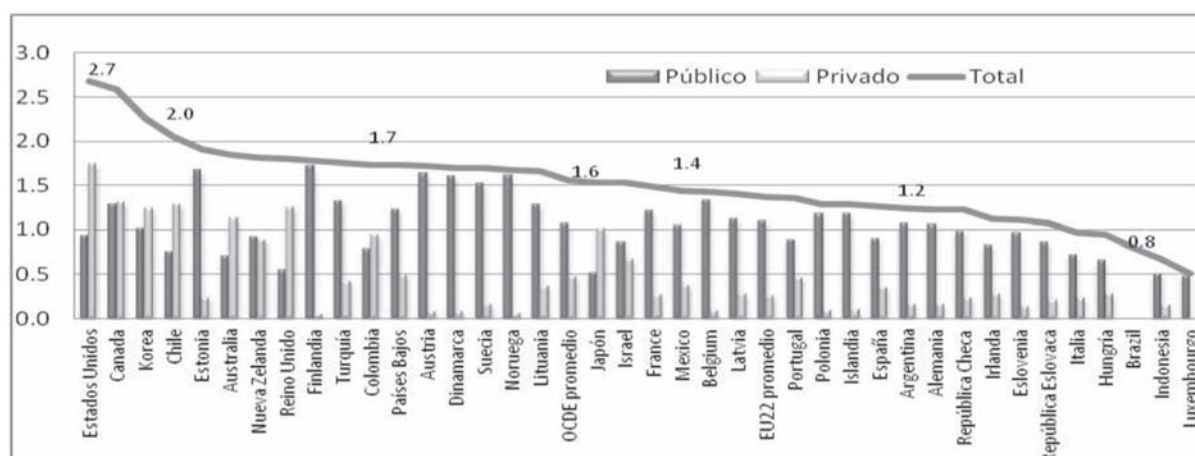


Fuente: UNESCO (2018).

Si se considera el financiamiento público y privado a educación superior como porcentaje del PIB, algunos países de la región se encuentran por arriba de países europeos. El promedio

de la OECD es de 1.6%. México se encuentra ligeramente por debajo del promedio, pero otros países como Chile y Colombia lo superan. En algunos países el financiamiento privado redujo sensiblemente el ritmo de expansión de los años noventa, manteniéndose estable la proporción público-privado en la atención a la demanda de educación superior, como se dio en México, o bien reduciendo la participación privada como se observó en Colombia.

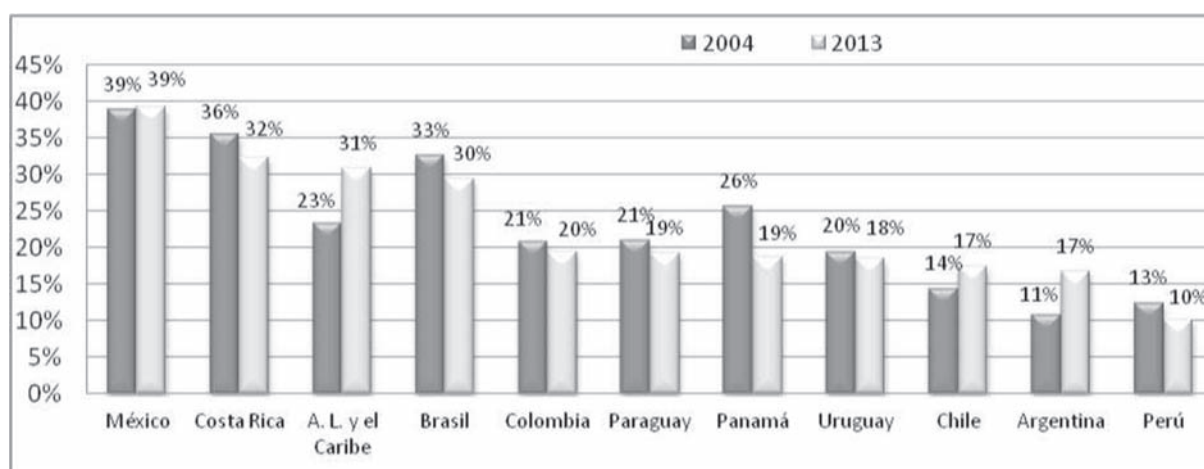
Gráfica 4. Gasto en Educación Superior como porcentaje del PIB, 2014 – Países de la OECD y otros



Fuente: OECD (2017).

Con relación al indicador de gasto público por alumno como porcentaje del PIB per cápita, la región también mejoró en la década al pasar del 23 al 31%, si bien no todos los países hicieron el mismo esfuerzo; incluso algunos de ellos disminuyeron el valor de este indicador, como son los casos de Costa Rica, Brasil, Paraguay, Panamá y Perú. En la década, México mantuvo sin variación el indicador, a diferencia de Chile y Argentina que lo aumentaron.

Gráfica 5. Gasto público por estudiante de educación superior como porcentaje del PIB per cápita – Países seleccionados de América Latina

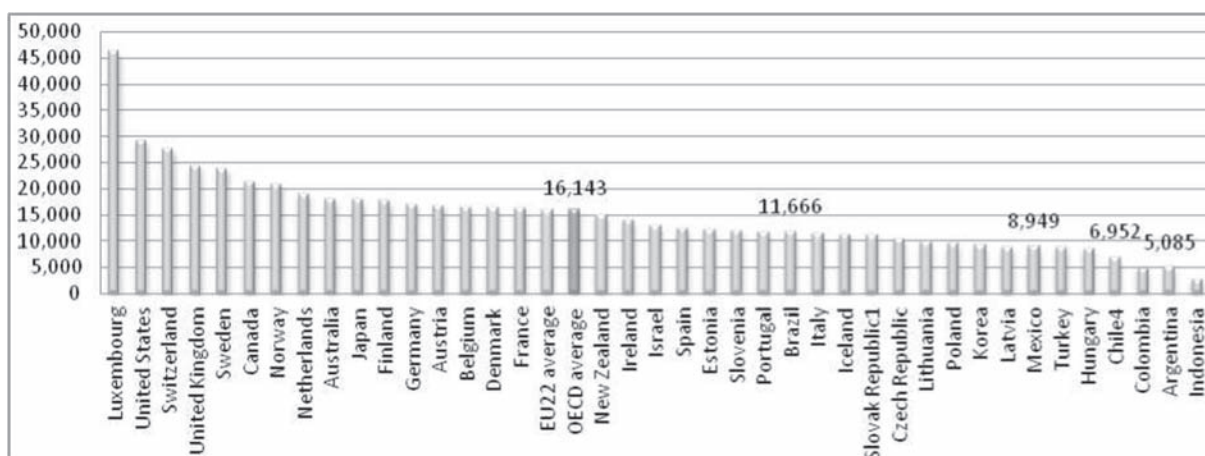


Fuente: UNESCO (2017).

Si bien los anteriores indicadores relacionados con el PIB dan cuenta del esfuerzo que se realiza en la inversión global en educación superior, el indicador gasto en educación superior por estudiante refiere el valor monetario real de la inversión per cápita. Los países latinoamericanos para los cuales se dispone información en las estadísticas comparativas de la OECD (México, Chile, Brasil y Argentina) se encuentran por debajo del promedio de 16 mil dólares de esta organización.

Algunos países europeos duplican o triplican la inversión por estudiante de los países latinoamericanos, como es el caso de Luxemburgo, Estados Unidos, Suiza, Suecia y Canadá. De los cuatro países latinoamericanos, Brasil es el que realiza la mayor inversión unitaria (poco más de 11 mil dólares) y Argentina la menor (5 mil dólares). Esta situación desfavorable refuerza el rezago que tienen respecto de los países desarrollados, tanto en materia de prestación de los servicios educativos como en el desarrollo de la investigación científica y tecnológica.

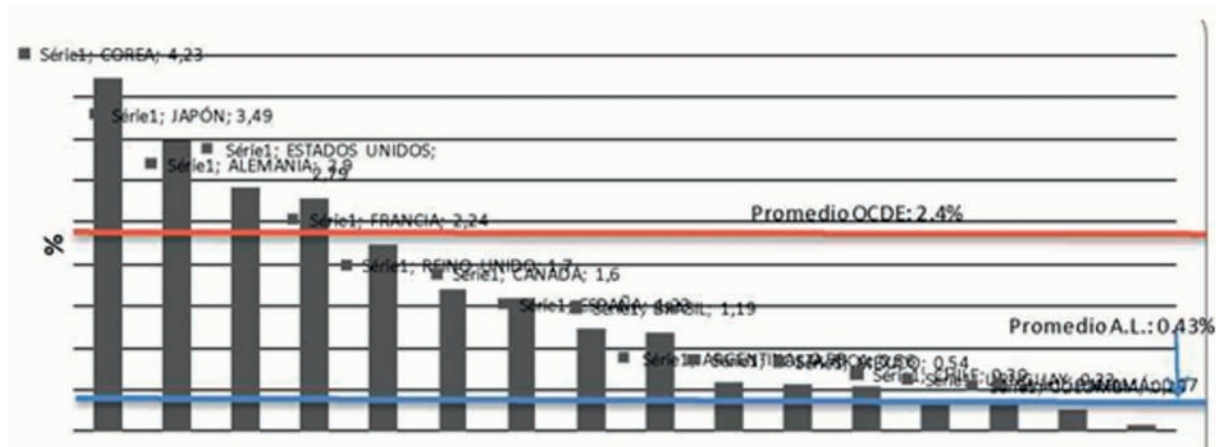
Gráfica 6. Gasto anual en educación superior e investigación por estudiante, 2014 -Países de la OECD y otros(Dólares ajustados a la paridad de poder adquisitivo)



Fuente: OECD (2017).

Si se considera el indicador de gasto en investigación y desarrollo experimental (GIDE) como porcentaje del PIB, en la región latinoamericana se destinó en 2015 el 0.43%. Cuatro países destinaron un porcentaje mayor: Brasil (1.2%), Argentina (0.58%), Costa Rica (0.56%) y México (0.54%). Los países con mayor inversión privada en el GIDE son Brasil, Chile y Colombia. Este esfuerzo contrasta con el que realizan países de la OECD: Corea y Japón destinan alrededor del 4%; Estados Unidos y Alemania cerca de 3% y Reino Unido y Francia alrededor de 2%, con un promedio de 2.4%. Ello indica el fuerte rezago en ciencia, tecnología e innovación de América Latina, que se encuentra cinco veces por debajo del promedio de los países de la OECD. Salvo Brasil, que ha realizado un importante esfuerzo en la materia, en el resto es evidente el poco esfuerzo financiero realizado.

Gráfica 7. Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE) como porcentaje del PIB, países seleccionados de la OECD y de América Latina



Fuente: RICYT (2014).

Políticas de financiamiento público

En el caso de los países de la región latinoamericana, las políticas y los esquemas de financiamiento público a las universidades han pasado por distintos períodos y han tenido como referentes los cambios del entorno internacional, el comportamiento de las finanzas públicas, los marcos constitucionales y legales de cada país, los planes de desarrollo de los gobiernos y los posicionamientos de los diversos actores sociales y políticos.

Con particularidades en cada caso, se pueden identificar algunos elementos comunes: el modelo predominante, que operó hasta los años de la crisis económica de los años ochenta del siglo pasado, consistió en asignar el subsidio ordinario a las universidades con base en su matrícula atendida, sin que se dispusiera de otros instrumentos complementarios de financiamiento. En un estudio clásico, José Joaquín Brunner lo calificó como modelo inercial y negociado entre las universidades y los gobiernos, sin ninguna exigencia de calidad y de rendición de cuentas (BRUNNER, 1993).

Este esquema fue sustituido gradualmente por modelos de asignación presupuestal que combinaron el subsidio ordinario para la operación básica de las universidades (sobre todo para el pago de la nómina de personal), y la constitución de programas y fondos de financiamiento de carácter extraordinario asignados por concurso, con el propósito de la mejora y el aseguramiento de la calidad. Con ello dio inicio una nueva etapa de políticas que asoció la evaluación del desempeño académico con el financiamiento y el impulso de la competencia para la obtención de recursos públicos; se comenzó a dar forma a un Estado evaluador que echó mano de instrumentos de mercado (MENDOZA, 2002). En el caso de México, con los recursos de los fondos de financiamiento extraordinario se han realizado proyectos académicos y de reordenamiento institucional que no se habrían podido llevar a cabo con el subsidio ordinario.

Estos fondos irían constituyendo para muchas universidades públicas la principal vía de financiamiento para su desarrollo y consolidación académica. La lógica de la deshomologación en el trato a las instituciones y a los académicos (programas de estímulos de diversa naturaleza) se introdujo en las formas de gestión y gobernanza de las universidades. Los instrumentos

de financiamiento público diferenciado y sujeto a evaluación y auditoría del desempeño constituirían el pilar de las políticas públicas implementadas.

Para el caso de México, a lo largo de 25 años, de 1991 a 2015, se fue dando forma a esta política de financiamiento: en la década de los noventa del siglo pasado se contaron con los primeros fondos competitivos destinados tanto a las instituciones como al personal académico. Ellos fueron el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), el Programa de Estímulos al Personal Académico (Carrera Docente) y el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP). Los recursos asignados estuvieron asociados en ese entonces a la evaluación diagnóstica de los programas educativos a través de recientemente creados Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES); al equipamiento de las universidades y el mejoramiento de su infraestructura; al impulso a procesos de reordenamiento y modernización institucional; a la superación de los profesores de tiempo completo por medio de la obtención del grado de maestría y doctorado; y a la conformación de cuerpos académicos en las distintas líneas de generación y aplicación del conocimiento.

A partir del año 2000 se consolidó la política de asignación presupuestal, a través de fondos extraordinarios asociados a los procesos de planeación estratégica de las universidades y de evaluación por parte de organismos externos a las instituciones. Como un paso más en la política de aseguramiento de la calidad, en ese año se constituyó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES), asociación civil reconocida por la Secretaría de Educación Pública (SEP) para otorgar reconocimiento a los organismos acreditadores de programas educativos en los distintos campos de formación académica. (Para 2018 se contó con 30 organismos acreditadores). Con soporte en los procesos de evaluación y acreditación de las dos asociaciones especializadas, CIEES (www.ciees.edu.mx) y COPAES (www.copaes.org), el gobierno federal diseñó una estrategia integrada de apoyo a las universidades con los correspondientes indicadores de calidad para medir su desempeño institucional. Primero en el ámbito de las universidades públicas estatales, y posteriormente en otros subsistemas (escuelas normales, institutos tecnológicos, y universidades tecnológicas, politécnicas e interculturales), se elaboraron los programas integrales de fortalecimiento institucional (PIFI) en cada una de las casas de estudio, que pasaron a constituir el eje central de las políticas que articularon los procesos de planeación, evaluación y asignación presupuestal de carácter extraordinario.

Los principales indicadores de evaluación que se utilizaron para evaluar el desempeño institucional fueron los de capacidad académica (perfil de los profesores de tiempo completo) y de competitividad académica (porcentaje de la matrícula en programas reconocidos por su calidad de acuerdo con las evaluaciones de CIEES y COPAES). En el marco del PROMEP se había establecido el “perfil deseable” del profesor de tiempo completo, como aquel que realiza de manera adecuada y armónica sus distintas responsabilidades: docencia frente a grupo, tutoría a estudiantes, investigación y participación en la gestión institucional. A este perfil se sumó la pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores establecido desde 1984, y el nivel de formación del docente. En los años subsecuentes las instituciones de educación superior (IES), principalmente las universidades públicas, realizaron distintos proyectos encaminados a obtener el reconocimiento de calidad de sus programas educativos tanto en la licenciatura como en el posgrado. En este último nivel, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en coordinación con la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP, conduce el Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), en cuyo padrón se encuentran aquellos

programas que han sido evaluados favorablemente en alguno de sus niveles (competencia internacional, consolidados, en desarrollo y de reciente creación).

A partir de 2001, en el marco de la política de fortalecimiento institucional y de aseguramiento de la calidad, se fueron creando, fusionando y eliminando diversos fondos de financiamiento extraordinario como resultado de diversos factores: la evaluación de los programas presupuestarios practicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL); las estrategias de la SEP para el desarrollo de las universidades; las decisiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como instancia encargada de la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la elaboración de su estructura programática; y las negociaciones entabladas en la Cámara de Diputados durante la discusión y aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación. Resultado de ello, se pasó de 3 fondos en 2001, a 7 en 2006, a 18 en 2010 y a 4 en 2018 (Cuadro 1). Cabe señalar que las fusiones de varios fondos a lo largo del período conllevaron en algunos años la reducción de su presupuesto, con afectación al desarrollo de proyectos académicos de las universidades en materia de calidad, ampliación de la cobertura y atención a problemas estructurales, principalmente los derivados de los sistemas de pensiones y jubilaciones de sus trabajadores (Apoyos para la atención a problemas estructurales de las Universidades Públicas Estatales).

Cuadro 1. Evolución de los Programas y Fondos de financiamiento extraordinario en educación superior, 2006-2018.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PRO GRAMAS PARA MEJO RAR Y ASEGURAR LA CALIDAD													
Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)													
Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP)													
Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)													
Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con Evaluación de ANUIES (FIUPEA)													
Programa Integral de Fortalecimiento Institucional													
Fondo de Apoyo a la Calidad de las Universidades Tecnológicas													
Fondo para la Consolidación de Universidades Interculturales													

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Programa de Mejoramiento Institucional de las Escuelas Normales Públicas													
Fortalecimiento de la calidad de las escuelas normales													
Fondo para la Consolidación de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario													
Fondo para el Modelo de Asignación Adicional al Subsidio Federal Ordinario, Universidades Públicas Estatales (Fórmula CUIA)													
Fondo para elevar la Calidad de la Educación Superior													
Programa de Fortalecimiento de la Calidad en Instituciones Educativas													
Fortalecimiento de la Calidad Educativa													
Programa de Carrera Docente													
PRO GRAMAS PARA AMPLIAR LA COBERTURA													
Fondo para Incremento de la Matrícula en Educación Superior de las Universidades Públicas Estatales y con Apoyo Solidario													
Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de Nivel Superior													
Fondo para Ampliar y Diversificar la Oferta Educativa en Educación Superior													
Fondo para la Ampliación de la Oferta Educativa de los Institutos Tecnológicos													
Fondo de Apoyo para la Calidad de los Institutos Tecnológicos													
Fondo de Apoyo a la Infraestructura de Universidades Interculturales													
Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior													

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PROGRAMAS PARA ATENDER PROBLEMAS ESTRUCTURALES													
Fondo de Apoyo para Reformas Estructurales de las Universidades Públicas Estatales (Pensiones)													
Fondo para el Reconocimiento de Plantilla de las Universidades Públicas Estatales													
Fondo de Apoyo para Saneamiento Financiero de las Universidades Públicas Estatales por debajo de la Media Nacional en Subsidio por Alumno													

Fuente: Elaboración propia con datos de Hacienda (2018)⁹.

Fin de un ciclo de expansión del presupuesto público e impactos en las universidades: el caso de México

La información sobre el financiamiento educativo que se publica en los sistemas de información de la UNESCO y la OECD tiene como años más recientes 2014 y 2015. Para el caso de los países de la región latinoamericana no se dispone de datos actualizados a 2016 y 2017, cuando en algunos países las crisis financieras y el comportamiento inestable de la economía mundial ha impactado en la baja del financiamiento público a la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación. En el caso de México se ha vivido primero la desaceleración del crecimiento del presupuesto público asignado a la educación superior y, a partir de 2015, su contracción como resultado de diversos ajustes a la baja practicados en ese año y en los dos siguientes. El Presupuesto de Egresos de la Federación para 2018 presentó una nueva disminución en algunos programas destinados a las universidades públicas. El criterio seguido por las autoridades educativas y hacendarias en este período ha sido mantener sin crecimiento, o en algunos casos con un moderado crecimiento, el financiamiento ordinario de las universidades, y recortar los fondos extraordinarios que han constituido el eje de las políticas aplicadas en los últimos lustros.

Esta contracción se dio luego de tres lustros de crecimiento del gasto federal¹⁰ en educación superior (de 2000 a 2015), el cual tuvo una tasa media de crecimiento anual del

⁹ Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2006 a 2018.

¹⁰ El financiamiento público a las instituciones de educación superior tiene como fuentes la federación y los estados. El presupuesto federal constituye su principal fuente de ingresos, y es variable la participación federación-estado en cada uno de los subsistemas de educación superior públicos: en algunos de ellos la participación es 50-50 por ciento (caso de las universidades tecnológicas, politécnicas e interculturales y de los institutos tecnológicos descentralizados). La participación es variable en las universidades públicas estatales, que en promedio tienen una participación de 65-35 por ciento. Las IES federales reciben solamente presupuesto federal. Las fuentes de información sobre el financiamiento estatal son incompletas y difíciles de verificar, por lo que aquí se hace referencia solamente al financiamiento federal.

4.2% -ligeramente por debajo del crecimiento de la matrícula pública (4.5%) - y solamente observó una variación negativa en dos años. Esta expansión de los recursos federales se posibilitó por la acelerada expansión del gasto programable de la administración pública federal, el cual tuvo una tasa media de crecimiento anual de 5.3% y pasó de representar el 13% del PIB en 2000 al 21% en 2015¹¹. Esta dinámica expansiva del gasto estuvo sustentada, a su vez, en los crecientes ingresos petroleros, que a lo largo de los años fueron aumentando su participación relativa en los ingresos de la hacienda pública federal: de 2012 a 2014 (primeros años de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto), los ingresos petroleros representaron la tercera parte de los ingresos del gobierno federal, porcentaje que cayó al 30% en 2015 y al 21% en 2016, en el contexto de la crisis mundial de los precios del petróleo.

Esta crisis llevó al gobierno mexicano a practicar diversos ajustes en el gasto programable que afectaron al presupuesto de educación superior: el primero de ellos se anunció en enero de 2015 como parte de las “medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad” en un entorno de desaceleración de la economía mundial y de caída de los precios del petróleo (SHCP, 2015), con un recorte de 124,300 millones de pesos (mdp); el segundo, anunciado como “ajuste preventivo al gasto de la Administración Pública Federal para refrendar su compromiso con la estabilidad macroeconómica” (SHCP, 2016), se realizó en febrero de 2016 y redujo el gasto en 132,300 mdp; el tercero se realizó en junio de ese mismo año como parte de las medidas dadas a conocer por la SHCP y el Banco de México tras el triunfo de la votación por la salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit), determinándose un nuevo recorte al gasto público por 31,715 mdp en el gobierno federal (SHCP, 2016); el cuarto se realizó en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente a 2017, el cual redujo el gasto en poco más de 70,000 mdp, lo que implicaba una disminución real del 7% respecto presupuesto aprobado para 2006. Tras esta caída, el presupuesto aprobado para 2018 tiene una recuperación de alrededor del 2%.

Si en los años de expansión del gasto educativo se enfrentaron rezagos en educación superior, la etapa de contracción iniciada en 2015 apunta a la agudización de los problemas de financiamiento que enfrentan las universidades. Baste señalar que de 2009 a 2017, se tuvo un crecimiento de la matrícula pública de educación superior de 50% y un crecimiento del presupuesto público federal de 7%, lo que llevó a que el subsidio federal por alumno disminuyera en 29%.

Los ajustes presupuestales realizados en estos tres años afectaron distintos programas, como son las becas a estudiantes y el desarrollo de proyectos de expansión de la matrícula, de mejoramiento de la calidad y de atención a problemas estructurales de las universidades públicas. A ello se suma la fuerte disminución (siete mil millones de pesos de recorte en 2017) en el presupuesto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, equivalente a la cuarta parte del presupuesto de este organismo, con las repercusiones negativas en el desarrollo de programas de investigación y posgrado.

Estas medidas han repercutido en la continuidad de diversos proyectos académicos de las universidades y en el ritmo de ampliación de becas a estudiantes de escasos recursos,

11 Si se analiza el comportamiento del gasto programable de los últimos cuatro sexenios, se concluye que cada gobierno aceleró la expansión del gasto como porcentaje del PIB: en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000) el promedio fue de 13%; en el de Vicente Fox (2001-2006) de 15%, en el de Felipe Calderón (2006-2012) de 19% y en la primera mitad del sexenio de Peña Nieto (2012-2018) alcanzó el 21%.

que durante varios años fueron financiados con recursos de los programas de financiamiento extraordinario. En la tabla 2 se presenta la disminución de los montos asignados a estos programas de 2015 a 2018, que en conjunto representa un recorte de 34,000 mdp en los cuatro años, alrededor del 50% respecto del presupuesto aprobado para 2015, previos los ajustes de la SHCP.

Tabla 2. Ajustes al presupuesto federal de educación superior, 2015-2018

Programa Presupuestario	2015		2016		2017		2018
	aprobado	ejercido	aprobado	ejercido	aprobado	ejercido	aprobado
U067 Fondo para Elevar la Calidad de la Educación Superior*	1,013.8	717.4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
S267 Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa	2,656.0	1,092.6	4,021.9	2,465.3	2,556.4	2,556.4	1,862.6
S247 - Programa para el Desarrollo Profesional Docente	801.8	781.9	825.1	721.9	625.0	625.0	656.4
U040 Programa de Carrera Docente (UPES)	398.2	397.2	412.1	182.5	372.9	371.9	350.0
U079 - Programa de Expansión en la Oferta Educativa en Educación Media Superior y Superior	2,524.3	2,477.7	2,612.5	1,447.3	123.0	123.0	0.0
U081 Apoyos para la atención a problemas estructurales de las UPES	2,146.5	2,018.4	2,713.1	2,071.2	600.0	580.3	700.0
E021 Investigación científica y desarrollo tecnológico	270.0	270.0	253.8	70.0	0.0	0.0	0.0
U080 - Apoyos a centros y organizaciones de educación	702.8	525.6	713.0	679.5	437.0	437.0	437.0
S243 Programa Nacional de Becas (Subs. Ed. Sup.)	6,672.3	3,830.9	6,140.1	4,039.5	5,135.3	5,135.3	5,308.0
S244 Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa	100.0	27.3	80.4	80.4	50.1	50.1	52.5
Suma (precios corrientes)	17,285.6	12,139.1	17,772.0	11,757.5	9,899.6	9,878.9	9,366.5
Deflactor	0.8506	0.8506	0.8960	0.8960	0.9542	0.9542	1.0000
Suma (precios de 2018)	20,322.4	14,271.8	19,835.7	13,122.8	10,374.8	10,353.1	9,366.5
Disminución anual respecto presupuesto aprobado 2015 (precios 2018)	---	-6,050.7	---	-7,199.6	---	-9,969.4	-10,956.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Hacienda (2018).

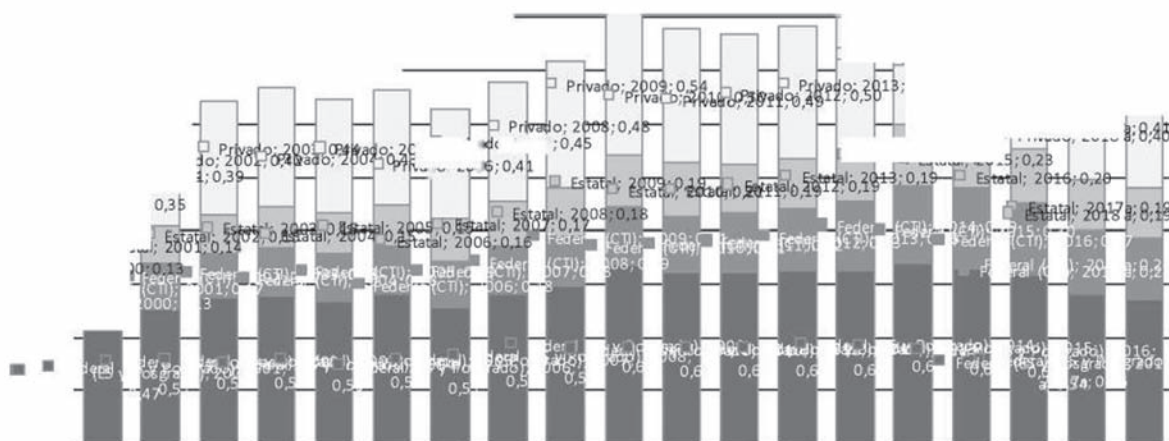
* El Programa Presupuestario U067 se fusionó en 2016 con el programa S267 Fortalecimiento de la Calidad Educativa.

De este modo, desde 2015 el indicador gasto público en educación superior como porcentaje del PIB ha venido observando una disminución. Considerando el gasto federal y el gasto estatal, se estima que del 1.2% alcanzado en 2015 se reduzca al 0.96% en 2018. Por su parte, se espera que el gasto privado también disminuya su participación relativa respecto del PIB, lo que revierte la tendencia de crecimiento de los años anteriores.

La incertidumbre ante la situación económica internacional, la volatilidad de los capitales globales, la baja de los precios del petróleo y la fuerte depreciación de la moneda han sido los principales factores de los ajustes presupuestales, aunados a la política hacendaria de disciplina fiscal y de contención del déficit público, así como de las crecientes obligaciones de los sistemas de pensiones, que cada año consumen más recursos que podrían canalizarse a la prestación de servicios públicos.

Se puede sostener como hipótesis que la fase de financiamiento público creciente a las universidades ha llegado al fin de una etapa y se inicia un nuevo ciclo que aún no se vislumbra en su magnitud y duración.

Gráfica 9. Gasto en educación superior en México como porcentaje del PIB por fuente de financiamiento



Fuente: Elaboración propia con datos de HACIENDA (2018)¹²

Algunos de los riesgos para el desarrollo de la educación superior que se pueden anotar son los siguientes:

- Dificultad para dar cumplimiento a las obligaciones contractuales y salariales.
- Insuficiencia de recursos para continuar con las reformas estructurales de las finanzas institucionales, principalmente las relacionadas con los sistemas de pensiones y jubilaciones.
- Crecimiento de los pasivos financieros y endeudamiento de las universidades.
- Riesgos para la gobernanza y la estabilidad institucional.
- Disminución del ritmo de crecimiento de la matrícula de educación superior, con la consecuente exclusión social de los jóvenes demandantes de educación superior.
- Freno a los procesos institucionales de consolidación académica: cuerpos académicos,

¹² Cuenta de la Hacienda Pública Federal, años 2000 a 2016; Presupuesto de Egresos de la Federación, años 2017 y 2018; Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal e INEGI, Banco de Información Económica.

proyectos de investigación, actividades culturales y proyectos de vinculación social.

- Ampliación de las brechas interinstitucionales y territoriales de cobertura y de calidad.
- Estancamiento de la inversión en obra física y equipamiento, con el consecuente deterioro de la infraestructura.
- Encarecimiento del equipo científico y académico de importación ante la fuerte depreciación del peso frente al dólar.
- Resquebrajamiento del tejido académico y desconfianza de la comunidad académica y estudiantil hacia las autoridades institucionales y gubernamentales.

Consideraciones finales

Lo señalado lleva a reposicionar el debate sobre el financiamiento, el cual adquiere relevancia por el papel estratégico que hoy desempeña la educación superior y la investigación en el contexto de una emergente sociedad del conocimiento. La inversión pública en educación superior, ciencia, tecnología e innovación resulta fundamental para el desarrollo de las sociedades, sobre todo si se desea ampliar oportunidades para crecientes grupos de la población. En ello coinciden muy diversos actores en el mundo. Desde las conclusiones de la reunión celebrada en Barcelona organizada por la Global University Network for Innovation (GUNI) en 2005, hasta las reuniones mundiales y regionales sobre educación superior organizadas por la UNESCO, ha sido subrayado como principio para la formulación de políticas públicas de los países, la naturaleza de bien público y de derecho humano de la educación superior, así como la necesidad de frenar la tendencia mercantilista de la educación con fines de lucro.

La profunda inequidad en la distribución del ingreso y la creciente incorporación de jóvenes de escasos recursos al sistema educativo en los niveles de educación media superior y superior, deposita en el sistema público la opción fundamental para la ampliación de las oportunidades educativas. Hoy más que nunca se hace necesario, más allá de la crisis de las finanzas públicas, el fortalecimiento de las universidades y demás instituciones públicas de educación superior de América Latina, con la correspondiente inversión creciente por parte de los gobiernos. A un siglo del movimiento de autonomía universitaria de Córdoba, Argentina, y en el marco de los eventos preparatorios para la celebración de la tercera conferencia mundial sobre educación superior organizada por la UNESCO, se plantea el reto de diseñar nuevas estrategias de impulso a la educación superior pública y de protección de este sector estratégico para el desarrollo de nuestros países con justicia y equidad.

Referências

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior:** Las lecciones derivadas de la experiencia. Washington: Banco Mundial, 1995.

BRUNNER, José J. Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato. *In:* BRUNNER, José J.; COURARD, Hernán (Ed.). **Políticas comparadas de educación superior en América Latina.** Santiago: FLACSO, 1993.

FERREYRA, María Martha et. al. **Momento decisivo:** La educación superior en América Latina y el Caribe. Washington: Banco Mundial, 2017.

JOHNSTONE, D. Bruce, The Economics and Politics of Cost Sharing in Higher Education: Comparative perspectives. **Economics of Education Review**, v. 23, n. 4, p. 403-410, ago. 2014. Disponible en: [http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272-7757\(03\)00117-1](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0272-7757(03)00117-1) Acceso: 16 feb. 2018.

MÁRQUEZ, J. Alejandro. Los beneficios públicos y privados de la educación y sus implicaciones en las políticas para la educación superior. In: MUNOZ, Héctor (Coord.). **La universidad pública en México**. México: Seminario de Educación Superior, 2009.

MENDOZA ROJAS, Javier. **La transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador**. México: CESU-UNAM, 2002.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Main Science and Technology Indicator**. [S.l], 2014. Disponible en: http://stats.oecd/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB# Acceso: 15 mar. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Education at a Glance 2017:** OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en> Acceso: 3 feb. 2018.

RED DE INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGIA IBEROAMERICANA E INTERAMERICADA – RICYT. **Indicadores Iberoamericanos de Ciencia y Tecnología**. [S.l], 2014. Disponible en: <http://www.ricyt.org/indicadores> Acceso: 15 ma. 2018.

SANYAL, Bikas C.; MARTIN, Michaela. La financiación de la educación superior: perspectivas internacionales. In: GUNI, Mundi-Prensa. La educación superior en el mundo 2006: **La financiación de las universidades**. Barcelona: Mundiprensa, 2006. Disponible en: <https://upcommons.upc.edu/handle/2099/5823> Acceso: 23 mar. 2018.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - HACIENDA. Comunicado de prensa 007/2015. **La SHCP anuncia medidas de responsabilidad fiscal para mantener la estabilidad**. Mexico: Gobierno de México, 2015. Disponible en: http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_Comunicados_prensa/2015/enero/comunicado_007_2015.pdf Acceso: 20 sep. 2017.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - HACIENDA. Comunicado de prensa 020/2016. **Ajuste preventivo al gasto de la Administración Pública Federal para refrendar su compromiso con la estabilidad macroeconómica**. Mexico, 2016a. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-de-prensa-020-2016> Acceso: 20 sep. 2017.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - HACIENDA. **Conferencia sobre el Brexit y su impacto en la economía mexicana que ofrecieron la SHCP**. SE y el Banco de México en Palacio Nacional. Mexico: Gobierno de México, 2016b. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/articulos/conferencia-de-prensa-sobre-el-brexit-y-su-impacto-en-la-economia-mexicana-que-ofrecieron-la-shcp-se-y-el-banco-de-mexico-en-palacio-nacional?idiom=es>. Acceso: 23 de sep. 2017.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - HACIENDA. **Cuenta de la Hacienda Pública Federal: 2000 a 2016.** Mexico, 2016c. Disponible en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica Acceso: 15 mar. 2018.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO - HACIENDA. **Presupuesto de Egresos de la Federación: 2017 y 2018.** México, 2018. Disponible en: Http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto Acceso: 10 de feb. 2018.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. **Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior.** París: UNESCO, 1995.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. **Conferencia Mundial sobre la Educación Superior:** la nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo. París: UNESCO, 2009. Disponible en: <http://www.unesco.Org/education/WCHE2009/comunicadoes.pdf> Acceso: 15 feb. 2018.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION – UNESCO. **Institute for Statistics.** [S.l], 2017. Disponible en: <http://uis.unesco.org/> Acceso: 2 dez. 2017.



AS METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE (2014-2024) PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA: AS TENSÕES E OS DESAFIOS DA EXPANSÃO COM QUALIDADE

João Ferreira de Oliveira

Renata Ramos da Silva Carvalho

O propósito deste estudo é analisar e discutir as tensões e, sobretudo, os desafios para o alcance das metas do Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2024) para a educação superior. Nessa direção, examinam-se as metas 12, 13 e 14 do Plano, destacando as contradições para que as metas sejam atingidas até o ano de 2024. Busca-se refletir, de maneira mais destacada, sobre a meta 12 e seus desafios, uma vez que o Brasil ainda está longe de consolidar seu processo de democratização do acesso, de massificação e, sobretudo, de universalização da educação superior. O estudo tem por base o exame de documentos e de produção intelectual pertinente ao tema, além da apreciação e tratamento de dados disponíveis nos sites do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O estudo leva em conta, também, três tensões e desafios que podem ser considerados transversais na análise e exposição: a) a problemática da expansão com qualidade na graduação e na pós-graduação, como estabelece as metas 12, 13 e 14 do PNE (2014-2024); b) a expansão via Instituições de Ensino Superior (IES) públicas ou privadas, uma vez que atualmente 75% das matrículas da graduação são ofertadas por meio de IES privadas e que a meta 12 exige que 40% das novas matrículas ocorram em IES públicas; c) a acelerada expansão da graduação e da pós-graduação via Educação Superior a Distância (EaD), que a partir do governo Temer, em 2016, sofre alterações na base legal, tendo em vista eliminar controles e amarras, ampliando a flexibilidade no processo de expansão de cursos e programas, sobretudo de pós-graduação, o que certamente trará implicações para a qualidade do sistema.

Nas considerações finais, destaca-se, dentre outras, a difícil tarefa de atingir a meta 12 do PNE (2014-2024), considerando o cenário atual de crise econômica e política do país, uma vez que implicaria dobrar a taxa líquida atual de matrícula até 2024, visando alcançar os 33% da população de 18 a 24 anos. Já a situação das metas 13 e 14, que tratam de percentuais ligados à formação pós-graduada, é bastante diferente, devido à elevada titulação dos professores efetivos, especialmente nas IES públicas, bem como ao crescimento da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) que tem resultado em aumento constante no número de titulados.

A educação superior no contexto do PNE (2014-2024): Tensões e desafios da expansão com qualidade

Com a aprovação do PNE (2014-2024), ocorrida por meio da Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, estabeleceram-se consideráveis desafios a serem superados pelo Brasil em um período de dez anos. O PNE foi aprovado contendo 20 metas e 254 estratégias, que abrangem todos os níveis, etapas e modalidades da educação brasileira, a valorização dos profissionais da educação e o financiamento da educação, que, se cumpridas, proporcionariam uma importante mudança no sistema educacional do país, tanto de caráter quantitativo como qualitativo.

O PNE (2014-2024) possui como diretrizes a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; a melhoria da qualidade da educação; a formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; a promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; a valorização dos(as) profissionais da educação e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental (BRASIL, 2014).

Há no PNE (2014-2024) um conjunto de metas voltadas à obrigatoriedade da universalização da educação no tocante à Pré-escola (4 e 5 anos), Ensino Fundamental (6 a 14 anos), Ensino Médio (15 a 17 anos) e Educação Especial. A Emenda Constitucional n.º 59/2009 (EC 59/2009) tornou a Educação Básica obrigatória dos 4 aos 17 anos, o que já deveria ter sido universalizado no ano de 2016. Há, portanto, um grande desafio de universalização, sobretudo na Pré-escola e no Ensino Médio. O Plano traz ainda um conjunto de metas voltadas à ampliação da oferta em Creches, Educação de Jovens e Adultos, Educação Profissional, Educação Superior (graduação e pós-graduação). São tratados ainda temas de grande importância no Plano, tais como: alfabetização das crianças e melhoria da taxa de alfabetização de adultos; ampliação da educação de tempo integral; melhoria da qualidade da educação básica e superior; elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos; formação e valorização dos profissionais da educação, sobretudo com a adoção de planos de carreira, melhoria dos salários e garantia de formação continuada, especialmente por meio da pós-graduação, adoção de parâmetros e mecanismos de gestão democrática da educação e alcance de 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até o ano de 2024, quando se completa os 10 anos do PNE.

Nessa direção, está previsto que a União, os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias, e que cada ente federado deverá elaborar seus correspondentes planos de educação em conformidade com as diretrizes, metas e estratégias já aprovadas pelo PNE (2014-2024), o que já foi efetivamente realizado nos anos que se seguiram à aprovação do PNE, devendo agora haver um processo de avaliação e supervisão mais efetivo dos planos de educação. A lei do PNE criou ainda o Sistema Nacional de Educação (SNE), que ainda precisa ser institucionalizado por ações e regulamentação específica, tendo em vista atingir as metas do PNE (2014-2024) por meio da articulação e definição de processos, estratégias, mecanismos, ações conjuntas que o consolidem como um Plano de Estado.

Das 20 metas do PNE (2014-2024), a educação superior aparece mais especificamente em três, ou seja, nas metas 12, 13 e 14, embora se possa ver que há outras metas em articulação com esse nível de ensino, pois implicam em formação inicial e continuada dos profissionais da educação e em realização de pesquisa e extensão. Cabe lembrar que, ao final de todo o processo de tramitação, aprovação final e sanção do projeto em lei, sem nenhum veto da presidente da República Dilma Rousseff, as metas do PNE (2014-2024) para a educação superior resultaram no seguinte conteúdo:

Meta 12: e elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.¹³

Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores (BRASIL, 2014, p. 21-22, grifo nosso).

Os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) evidenciam um cenário de imperativos desafios ao país, tendo em vista o determinado pela meta 12 no tocante à expansão de matrículas de graduação, em especial quanto ao percentual de expansão estabelecido para as matrículas públicas.

No ano de 2014, que marca o início da vigência do PNE (2014-2024), para o universo de uma população de 18 a 24 anos de 23.922.743 habitantes, no Brasil, segundo dados da projeção da população do IBGE, havia no país 7.828.013 estudantes matriculados na educação superior, conforme os dados do Censo da Educação Superior do Inep. Esses números representaram, nesse ano, taxa bruta de 32,7% e taxa líquida de 16,5%. Isto é, percentuais muito abaixo do que o estabelecido pela meta 12 para ser obtido em 2024 (50% e 33% respectivamente).

No que diz respeito às matrículas públicas de graduação, os dados do Inep mostram que elas representaram apenas 25,05% do total das matrículas do país no ano de 2014. Essas matrículas são ofertadas por IES federais, estaduais e municipais, que são formadas por um conjunto de instituições composto por faculdades, centros universitários e universidades. É preciso considerar o imperativo desafio para o cumprimento da meta 12 com garantia de 40% da nova expansão em matrículas públicas. Dentre as metas do PNE (2014-2024) que tratam especificamente da educação superior, essa meta é a que possui o conteúdo mais difícil de ser alcançado.

13 Taxa de escolarização bruta consiste em um indicador que permite comparar o total de matrículas de determinado nível de ensino com a população na faixa etária teoricamente adequada a esse nível. O indicador taxa de escolarização líquida, por sua vez, identifica o percentual da população matriculada em determinado nível de ensino na faixa etária teoricamente adequada em relação à população na faixa etária teoricamente adequada ao mesmo nível de ensino (BRASIL, 2012).

Quanto à meta 13, que trata da qualidade pela ampliação de mestres e doutores no sistema de educação superior, considerando o teor do Projeto de Lei inicial do Plano e o conteúdo final aprovado, não ocorreu mudanças quanto aos indicadores a serem alcançadas até 2024, pois a alteração ocorrida foi somente na redação da meta. O desafio por ela proposto se mostrou pouco exigente ao país uma vez que estabeleceu indicadores a serem alcançados até 2024 que já estavam muito próximos de serem superados; os dados do Censo da Educação Superior, referentes ao ano de 2015, mostraram que, das 388.004 funções docentes, 296.090 (76,3%) eram de mestres ou doutores e 142.078 (36,6%) de doutores. Isto é, considerando somente os indicadores quantitativos de seu conteúdo, a meta 13 foi alcançada no ano de 2015, sobretudo porque não separa as IES públicas das privadas e também não trata do regime de trabalho, se horista, tempo parcial, 40 horas ou 40 horas com Dedicação Exclusiva.

Por sua vez, “O objetivo da Meta 13 de ter no mínimo 35% de doutores no corpo docente da educação superior foi atingido desde 2014, chegando, em 2016, a 39,8%”, segundo Relatório de Avaliação do II Ciclo do PNE, embora persistam disparidades regionais significativas em relação à proporção de mestres e doutores na docência superior no país (BRASIL, 2018, p. 234). Ainda conforme o Relatório de Avaliação do II Ciclo do PNE, produzido pelo Inep:

5. Em 2016, os maiores percentuais de docentes com mestrado ou doutorado da educação superior estavam nas IES públicas federais e estaduais: 90,3% e 83,1%, respectivamente. Nas IES públicas municipais, especiais e privadas com fins lucrativos, esse percentual era de 55,6%, 66,7% e 63,2%, respectivamente.
6. As universidades apresentaram percentuais mais elevados que as demais organizações acadêmicas tanto de docentes com mestrado ou doutorado (85,3%) quanto de docentes com doutorado (54,8%); enquanto as faculdades registraram o menor percentual, 60,6% e 14,6%, respectivamente (BRASIL, 2018, p. 234).

Entretanto, o conteúdo da meta 13 precisa ser considerado também pelo seu caráter qualitativo e não somente pelo seu teor quantitativo, visto que os percentuais a serem alcançados e os desafios nela contidos precisam ser contextualizados e associados a outros elementos que são de fundamental importância para a garantia da expansão com qualidade socialmente referenciada. A meta associa qualidade à elevação do número de mestres e doutores em efetivo exercício no sistema, o que certamente é um indicador fundamental, se associado a outros fatores, como explicitam Oliveira e Dourado (2016),

A ampliação das matrículas, da proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício e da titulação, sobretudo de doutores, aparece como salvaguarda da qualidade da educação superior; sem dúvida o fator docente (formação/titulação) é fundamental para uma oferta de qualidade, mas precisa ser visto a partir do conjunto de fatores que impactam a qualidade dos cursos, a exemplo do regime de trabalho, do tempo para pesquisa, da infraestrutura e equipamentos, da biblioteca, do projeto de curso etc. (OLIVEIRA; DOURADO, 2016, p. 1.348).

Embora as metas do PNE (2014-2024) para a educação superior sejam nacionais, é necessário tecer considerações mais pormenorizadas sobre elas, principalmente, tendo em vista a categoria administrativa público e privada, a organização acadêmica e a análise de

suas diferenças regionais, uma vez que tais aspectos estão associados a condições distintas de qualidade no Brasil. A apreciação das entrelinhas da meta 13 revela dilemas que ficam ocultos quanto a formação do corpo docente de cada IES do país e que precisam ser evidenciadas numa análise mais pormenorizada.

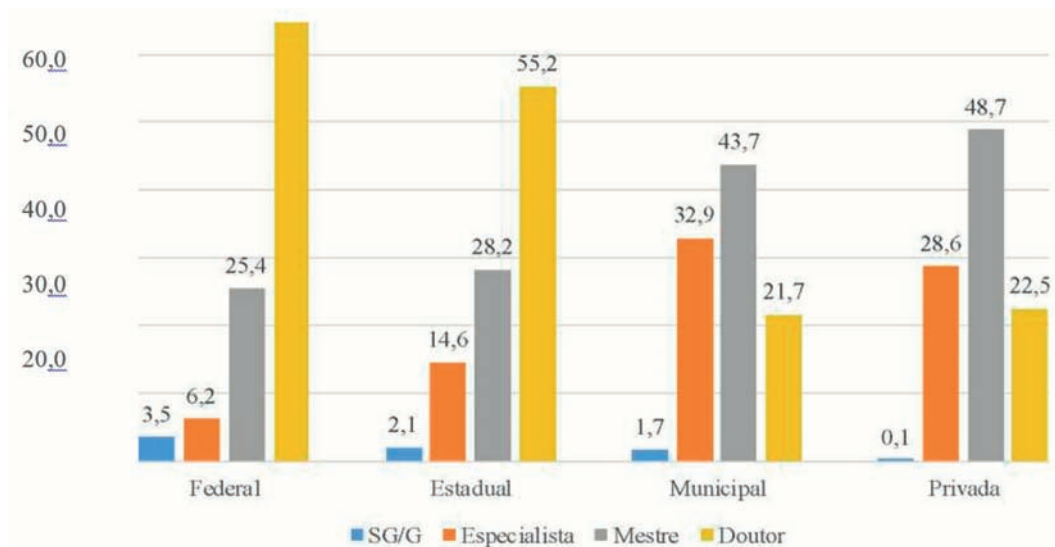
Cunha (2004) afirma que o estudo do processo de desenvolvimento da educação superior no país é um encargo de grandes desafios, perante as complexas e variadas dimensões nele existentes. Esse autor relata que a expansão vivenciada nesse setor não foi acompanhada de estratégias necessárias para a formação do corpo docente que fosse compatível com as demandas de sua atuação na educação superior, sobretudo em IES privadas mais dedicadas ao ensino e que optam pela contratação de professores com menor titulação e com contratos mais precários de trabalho. Afirma que o “grau superior é o único para o qual não há previsão legal de formação específica para o magistério” (CUNHA, 2004, p. 797), bastando o curso de graduação para a sua atuação nesse nível educacional. Reitera ainda que

o desenvolvimento do ensino superior tem sido feito à base da improvisação docente, no âmbito do patrimonialismo prevalecente nas instituições públicas e privadas. Nas IES públicas, nas últimas duas ou três décadas, tem sido feito um esforço para mudar o quadro patrimonialista na direção do racional-legal, de modo que a seleção de docentes passou a ser feita mediante concursos públicos, nos quais a exigência de graus de mestre e doutor se generaliza. Todavia, mesmo nessas instituições, a preparação específica para o magistério superior é algo desconhecido (CUNHA, 2004, p. 797).

É relevante trazer à tona esses meandros do processo de expansão da educação superior no Brasil quanto a formação do seu quadro docente para mostrar suas contradições, especialmente quanto à atuação da rede privada, que tem ocorrido com predomínio de oferta de educação superior em instituições não universitárias, no período noturno, e contratação de docentes com menor titulação em condições de trabalho precarizadas (OLIVEIRA; DOURADO, 2018).

Nessa direção, o gráfico 1, a seguir, apresenta a distribuição percentual dos docentes sem graduação/com graduação, especialistas, mestres e doutores, por categoria administrativa no Brasil, no ano de 2016. O exame desses dados mostra que as IES municipais e privadas são as que possuem os menores percentuais de doutores em seus quadros, 21,7% e 22,5%, respectivamente. Nas IES federais, seguidas das estaduais registra-se a melhor situação em termos do percentual de doutores.

Gráfico 1. Percentual de docentes sem graduação/graduados, especialistas, mestres e doutores, por categoria administrativa, no Brasil - ano de 2016



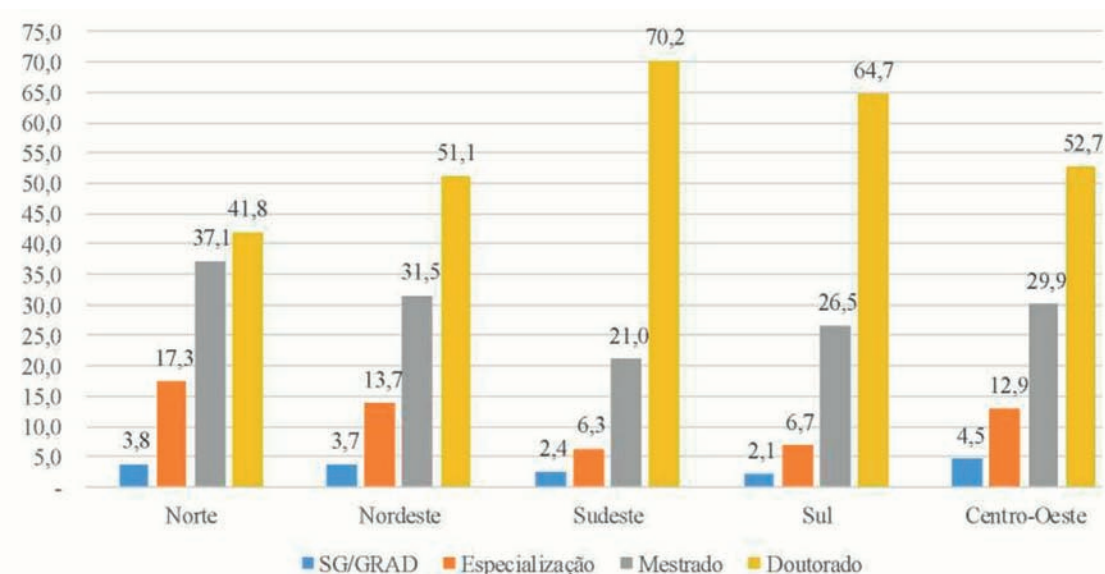
Fonte: Elaboração própria com dados do INEP (2016).

A meta 13 do PNE não estipula, em sua redação e em suas estratégias, que ela seja cumprida por estado, categoria administrativa, organização acadêmica ou IES: ela é estabelecida para o “conjunto do sistema de educação superior” (BRASIL, 2014, p. 22). É uma meta que, pela sua formulação, não possui caráter imperativo para as IES que ainda possuem em seus quadros funcionais, altos índices de docentes titulados como especialistas e também não é uma meta indutora da melhoria da qualidade da titulação desses docentes. Os dados gerais sobre a titulação das funções docentes que atuam no Brasil camuflam as diferenças quanto à titulação entre as IES por categoria administrativa e as diferenças regionais.

Para exemplificar essa necessidade de detalhamento quanto à análise dos dados referentes à educação superior no Brasil, os gráficos 2 e 3 apresentam o percentual das funções docentes por regiões da federação e titulação, em IES públicas e em IES privadas. O primeiro deles ilustra a distribuição percentual das funções docentes por titulação em IES públicas, por regiões da federação, no ano de 2016. Nessa perspectiva de compreensão, por exemplo, a região Sudeste possuía 70,2% de seus docentes com o título de doutor, 21% de mestres e 6,3% de especialistas. Os dados percentuais referentes às IES públicas possuem suas assimetrias. Por exemplo, na região Norte e Nordeste o percentual de docentes com a titulação de doutor é de 41,8% e 51,1%, respectivamente.

Caso esses dados das IES públicas forem apreciados por categoria administrativa, isto é, detalhando essas informações entre as federais, estaduais e municipais um outro cenário de disparidade será evidenciado pois as IES estaduais e municipais possuem percentuais de mestres e doutores inferiores às federais, em especial, se essa análise for realizada por regiões ou por estados da federação.

Gráfico 2. Percentual de docentes em IES públicas com a titulação: sem graduação/graduação, especialização, mestrado e doutorado, por regiões da federação - ano de 2016.



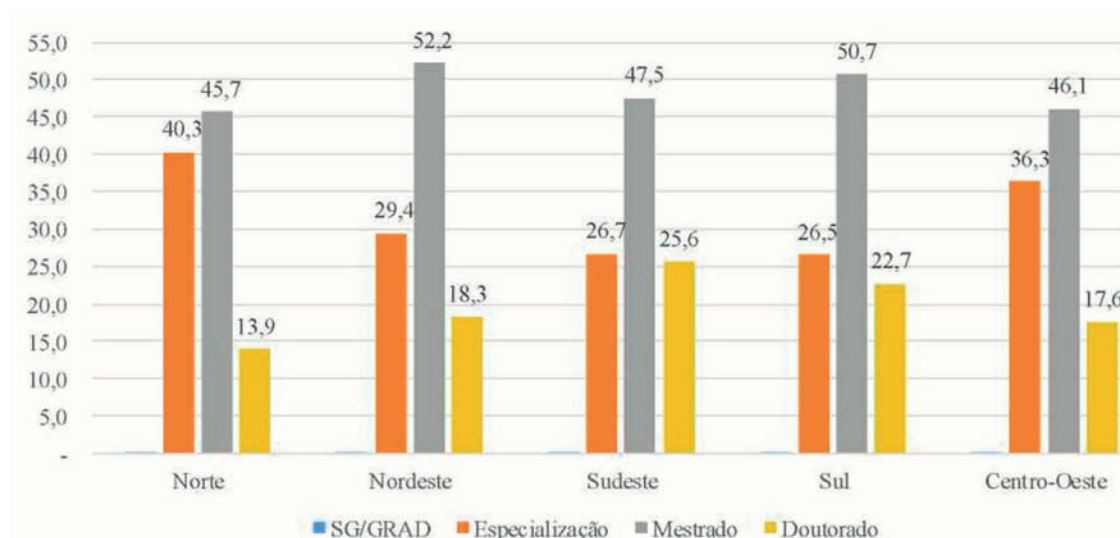
Fonte: elaboração própria cm dados do INEP (2016).

Por essa perspectiva de compreensão, embora o conteúdo da meta 13 do PNE (2014- 2024) seja atribuído ao país, Carvalho (2018) buscou evidenciar as contradições quanto ao proposto por essa meta e analisou de modo mais detalhado o seu conteúdo por categoria administrativa no país e por regiões, em especial, quanto ao conjunto das Universidades Estaduais (UEs) brasileiras por estado da federação. Essa autora identificou que quando a proporção quantitativa proposta no conteúdo dessa meta é examinada de forma mais pormenorizada as contradições dessa meta se evidenciam, o cenário se reconfigura e as desigualdades no tocante à titulação do corpo docente das IES no Brasil se tornam mais evidentes.

O estudo realizado por Carvalho (2018) mostrou que há considerável disparidade entre a proporção de mestres e doutores que atuam no conjunto das UEs do país, identificou ainda que decorridos dois de vigência do PNE, ou seja, no ano de 2016 “as UEs dos estados do Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Alagoas, Minas Gerais e Goiás ainda possuíam desafios a serem superados quanto ao proposto pela meta 13 do PNE (2014-2024), caso essa meta fosse proposta por IES” (CARVALHO, 2018, p. 277).

Os dados do gráfico 3 mostram a distribuição das funções docentes em IES privadas por regiões da federação. Pela sua leitura, é possível perceber que essas instituições possuem percentual de docentes com a titulação de doutor inferior às públicas. Como consequência, as funções docentes com a titulação de especialista são mais elevadas. Enquanto as IES da rede pública da região Sul possuem 6,7% de seus docentes com essa titulação, as IES privadas dessa mesma região possuem 26,5%. Nas regiões Norte e Centro-Oeste, as IES privadas possuem 40,3% e 36,3%, nessa mesma ordem, de seu quadro docente composto por especialistas.

Gráfico 3. Percentual de docentes em IES privadas com a titulação: sem graduação/graduação, especialização, mestrado e doutorado, por regiões da federação - ano de 2016



Fonte: elaboração própria com dados do INEP (2016).

É preciso considerar ainda que as nove estratégias da meta 13 possuem pouca articulação com o conteúdo principal da meta quanto à ampliação dos docentes mestres e doutores que atuam na educação superior do país. Essas estratégias vinculam-se fortemente a elevação da qualidade desse nível educacional à realização de processos avaliativos, a de nº 13.1, por exemplo, prevê “aperfeiçoar o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, de que trata a Lei n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, fortalecendo as ações de avaliação, regulação e supervisão” (BRASIL, 2014).

De modo articulado à meta 13, o PNE (2014-2024) estabeleceu a meta 14 voltada à formação pós-graduada, todavia em termos da elevação das matrículas para maior titulação de mestres e doutores. A meta 14 propõe: “elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores” (BRASIL, 2014). Assim, tendo em vista o proposto pela meta 14 e os dados de 2016 acerca da quantidade de mestres e doutores titulados no país, conforme tabela 1, pode-se afirmar que essa meta está próxima de ser cumprida: o desafio para o seu êxito no país consiste em titular mais 386 novos mestres e 4.397 novos doutores, anualmente, até 2024 para o atendimento do proposto por essa meta. O maior desafio está na elevação dos doutores titulados, seria necessário um crescimento de 21,34% entre 2016 a 2024 para alcançar o previsto pela meta.

Corroborando com essa análise, o Relatório de Avaliação do II Ciclo do PNE, produzido pelo Inep, afirma que

1. No período de 2010 a 2016, o número de títulos de mestrado aumentou e, no ano de 2016, o País encontrava-se na iminência de atingir a meta de 60.000 títulos concedidos por ano.
2. O número de títulos de doutorado também aumentou, mas ainda são necessários cerca de 4.500 títulos adicionais para que seja atingida a

meta de 25.000 doutores formados anualmente, considerando os valores de 2016. (...) 5. Instituições públicas foram responsáveis pela formação de aproximadamente 80% dos mestres e 90% dos doutores no País em 2016 (BRASIL, 2018, p. 249).

Por sua vez, os dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) de 2017, mostram que o número de titulados continua crescendo, uma vez que o Brasil chegou a 21.393 doutores titulados e a 61.147 mestres titulados, indicando o forte movimento de expansão da pós-graduação no Brasil (ALVES, OLIVEIRA, 2014; AZEVEDO, OLIVEIRA, CATANI, 2016). O Relatório de Avaliação do II Ciclo do PNE também afirma que “O crescente número de alunos matriculados até 2016 sugere que a quantidade de títulos de mestrado e doutorado deve continuar a aumentar nos próximos anos” (BRASIL, 2018, p. 249).

Tabela 1. Evolução do quantitativo de mestres e doutores titulados no Brasil e regiões da Federação - 2010 a 2016.

Ano	Brasil		Centro-Oeste		Sul		Sudeste		Nordeste		Norte	
	Doutores	Mestres	Doutores	Mestres	Doutores	Mestres	Doutores	Mestres	Doutores	Mestres	Doutores	Mestres
2010	11.314	39.590	448	2.530	1.770	8.103	7.662	20.800	1.261	6.750	173	1.407
2011	12.321	43.233	532	3.069	2.028	8.902	8.011	22.170	1.535	7.505	215	1.587
2012	13.912	47.138	622	3.358	2.421	9.949	8.807	23.480	1.798	8.301	264	2.050
2013	15.585	50.639	829	3.861	2.754	10.686	9.596	24.839	2.131	9.282	275	1.971
2014	17.048	51.527	917	4.061	3.168	10.863	10.215	25.106	2.429	9.502	319	1.995
2015	18.625	54.924	974	4.139	3.530	11.664	11.053	26.882	2.690	10.145	378	2.094
2016	20.603	59.614	1.097	4.782	4.148	12.450	11.917	28.791	2.956	10.863	485	2.728

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Geocapes (2017).

A observação da evolução do crescimento na titulação de mestres e doutores por regiões da federação mostra que, embora os dados apresentem que a região Sudeste é a que possui os maiores valores de mestres e doutores titulados no país, é preciso ressaltar que ocorreu um crescimento nas demais regiões do país. Em 2001, segundo dados da Capes tratados por este estudo, essa região foi responsável por 62,3% dos mestres titulados no país e, em 2016, esse percentual foi de 48,3%. Quanto aos doutores titulados esses percentuais foram de 82,2% e de 57,8%, respectivamente. Embora a oferta de pós-graduação no Brasil reflita as desigualdades entre as regiões da federação, é preciso considerar que está em curso um tênue processo de desconcentração da pós-graduação *stricto sensu* da região Sudeste para as demais regiões do país (CARVALHO, 2018). A expansão das universidades e institutos federais a partir do governo Lula (2003-2010), por meio das ações de interiorização da oferta ou do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais - Reuni (Decreto n.º 6.096/2007), com a realização de concursos públicos para contratação de doutores certamente contribuiu para o crescimento da pós-graduação brasileira na última década.

A desigualdade regional e inter-regional é marcante quanto à oferta de pós-graduação *stricto sensu* no país. A região Norte, por exemplo, no ano de 2001, foi responsável por 0,6% dos doutores; em 2010, por 1,5% e, em 2016, por 2,4% do total dos doutores titulados no país. Na região Nordeste, esses percentuais foram de 5%, 11,1% e 14,3%, nessa mesma ordem.

Outra possibilidade de análise quanto aos dados da pós-graduação *stricto sensu* no país é a apreciação da distribuição de sua oferta por categoria administrativa. Essa perspectiva de análise evidencia que essa oferta é majoritariamente realizada por IES públicas, em especial pelas universidades federais e pelas universidades estaduais paulistas (CARVALHO, 2018).

Preocupa, no entanto, as mudanças recentes que vem sendo efetuadas na legislação a partir do governo Temer, que trata da criação de cursos e programas de pós-graduação, sobretudo na oferta de mestrados e doutorados profissionais por meio da Educação a Distância. Para Oliveira e Lima (2018), p. 237),

A lógica, os fins e o *modus operandi* do sistema de pós-graduação está sendo fortemente alterada, como evidencia a nova base legal. Dentre as alterações em curso podem ser destacadas:

- a) processo de reconfiguração da pós-graduação pautado numa (des)regulamentação que favorece maior flexibilização dos parâmetros de oferta e maior articulação com os interesses de mercado, especialmente para expansão privada dos M/D profissionais.
- b) alterações nos fins da pós-graduação, antes centrados na formação de pesquisadores, de docentes para magistério superior e de profissionais de alto nível intelectual, que começam a migrar para uma formação centrada no desenvolvimento de competências técnico-profissional, na geração de tecnologias e inovações e na formação continuada de professores;
- c) ênfase na expansão da oferta de M/D profissionais via EaD em instituições privadas com uso intensivo da EaD;
- d) redução do financiamento para pesquisa e manutenção dos programas de pós-graduação nas IES públicas, em razão da crise econômica e das novas prioridades da Capes;
- e) adoção de novos critérios, mecanismos e processos de avaliação, ajustados aos parâmetros internacionais ou às demandas por expansão de cursos profissionais;
- f) implementação de mestrado profissional via EaD pelas instituições públicas, com certa ampliação da oferta de cursos e diminuição dos recursos e condições de oferta (OLIVEIRA; LIMA, 2018, p. 237).

Para esses autores, “A formação pós-graduada, especialmente nas IES privadas com fins lucrativos, tende, pois, a vincular-se fortemente aos parâmetros de mercado e aos interesses dos grupos privados em ampliar os seus lucros, em face de certo esgotamento da expansão privada dos cursos de graduação” (OLIVEIRA; LIMA, 2018, p. 237). Esse cenário é preocupante dado a forte presença do setor privado nas matrículas da graduação (75%), já com uma forte oligopolização da oferta. A competição na área tem promovido uma reordenação no setor, que tem implicado na demissão de professores, precarização do trabalho, redução dos currículos dos cursos de graduação, ampliação da oferta via EaD, foco no ensino em detrimento da pesquisa, dentre outros aspectos. A nova regulamentação em curso, a partir do governo Temer, para esses autores, além de ampliar esse novo nicho de mercado para as instituições privadas com fins lucrativos e intensificar a concorrência e mercantilização da oferta, poderá impactar a qualidade da pós-graduação no Brasil, que historicamente sempre foi rigorosamente aferida pela Capes, tendo forte participação da comunidade científica das diferentes áreas de conhecimento. Nessa direção, alertam:

Passados mais de 50 anos do Parecer CFE n. 977/1965, não podemos esquecer uma das lições de Newton Sucupira: “a forte expansão exige rigorosa avaliação”, mesmo que o sistema seja reconhecido como bem-sucedido. Se a experiência da pós-graduação brasileira é reconhecida como positiva e exitosa é preciso não descuidar dos parâmetros de seu funcionamento e expansão e nem da sua natureza e fins fundamentais que constituíram esse importante sistema para o desenvolvimento do país a partir de uma política estratégica de Estado. A produção do conhecimento a serviço do desenvolvimento do país requer uma formação autônoma e consistente, o que pode estar em risco dado todo esse processo de (des)regulamentação que põe em risco a qualidade da pós-graduação brasileira e o seu papel estratégico (OLIVEIRA; LIMA, 2018, p. 238).

A meta 12 do PNE (2014-2024) e os seus desafios para a expansão de matrículas públicas de graduação: avaliação e perspectivas

Como já mencionado, a meta 12 do PNE determina que o país deverá atingir 50% de taxa bruta e 33% de taxa líquida no final de sua vigência e também estipulou que 40% dessa nova expansão deverá ocorrer em IES públicas. Das 21 estratégias dessa meta, as que versam sobre a expansão da educação superior, também apresentam conteúdos desafiadores, pois envolvem o acréscimo de vagas da rede pública federal de educação superior (estratégia 12.2) com ênfase na interiorização e atendimento à população do campo e comunidades indígenas e quilombolas (estratégia 12.13); a ampliação das políticas de assistência e mobilidade estudantil (estratégia 12.5, 12.6 e 12.12); o estímulo à expansão e reestruturação das IES estaduais e municipais por meio de colaboração financeira da União (estratégia 12.18); e a ampliação de programas de financiamento público a estudantes da iniciativa privada (estratégia 12.20).

Para Oliveira e Dourado (2016), essa é uma meta audaciosa para a educação superior do país e,

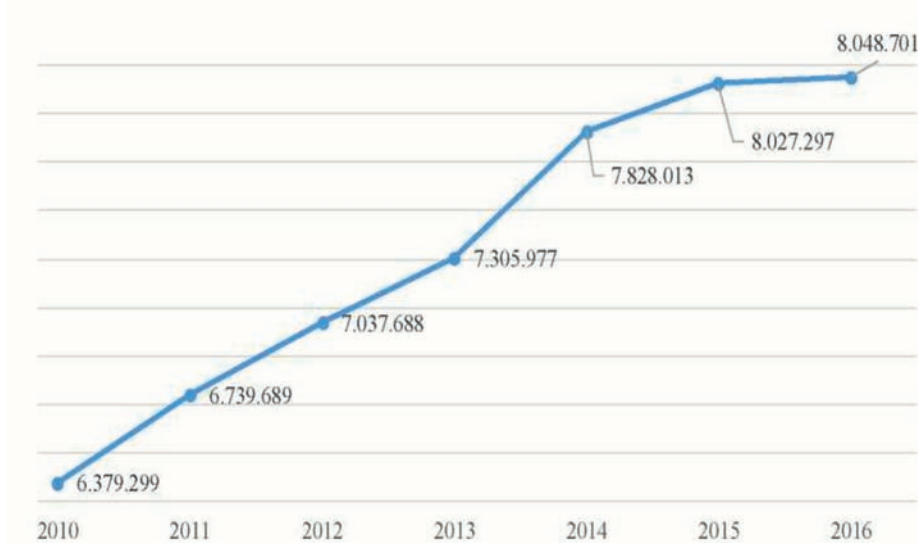
além disso, evidencia preocupação com o fato de a expansão não trazer prejuízo para a qualidade da oferta. Passar de 15,1% para 33% as matrículas da população de 18 a 24 anos, no período de 2014 a 2024, significará uma “revolução” na oferta de educação superior no país, pois estaremos nos transformando num sistema de massa e caminhando para a universalização do atendimento desse nível de ensino. Isso certamente terá grande efeito na igualdade de oportunidades, na inclusão social, na produção do conhecimento e no desenvolvimento do país, especialmente se for assegurada a qualidade da oferta (OLIVEIRA; DOURADO, 2016, p. 1.347).

Cabe destacar que o conteúdo inicial dessa meta constante do Projeto de Lei que foi apresentado pelo Executivo para a Câmara Federal não previa a garantia de um quantitativo de expansão exclusivo de matrículas em instituições públicas. Essa alteração realizada no texto principal da meta foi uma conquista perante às reivindicações da sociedade civil organizada por meio das associações e entidades ligadas à educação.

Nesse aspecto, é preciso considerar que no PNE (2001- 2010), aprovado pela Lei n.º 10.172/2001, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso(1995- 2002), no final de seu segundo mandato, vetou a meta que previa assegurar uma proporção de, no mínimo, 40% no total das vagas em IES públicas. Desse modo, ficou evidente a opção assumida por esse governo em priorizar a expansão da educação superior via setor privado. O primeiro objetivo/meta do PNE (2001-2010) para a educação superior referia-se à ampliação do acesso com o intuito de obter 30% da população de 18 a 24 anos matriculada na educação superior. Os dados do Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2010 indicavam que, no ano de 2001, a taxa líquida no país era de 8,9%, o que tornava o alcance dessa meta praticamente impossível (BRASIL, 2012).

Nesse sentido, a meta 12 do PNE (2014-2024) ocupou-se em resgatar os desafios de expansão desse setor que não haviam sido alcançados pelo Plano anterior, uma vez que no ano de 2011 a taxa líquida na educação superior foi de 14,29%. Entretanto, embora a expansão de matrículas e matrículas públicas de graduação estabelecida por essa meta seja audaciosa, a apreciação dos dados sobre a evolução dessas matrículas a partir do ano de 2014 indicam que está ocorrendo no país uma mudança quanto ao ritmo dessa expansão que estava em curso no Brasil. Conforme apresenta o gráfico 4 há um declínio na expansão de matrículas do país, de 2010 a 2014 o crescimento nas matrículas foi de 22,71% e, de 2014 a 2016, de apenas 2,82%.

Gráfico 4. Evolução das matrículas na educação superior no Brasil - 2010 a 2016.



Fonte: elaboração própria cm dados do INEP (2016).

Em estudo que contemplou como uma das temáticas as metas do PNE (2014-2024) para a educação superior, Carvalho (2018) apresentou os desafios e as projeções de expansão de matrículas e matrículas públicas na educação superior no país para o êxito do proposto pela meta 12 de se atingir 50% de taxa bruta até 2024, com 40% dessa nova expansão em matrículas públicas. Nessa perspectiva, os dados da tabela 2 apresentam essas informações e também qual seria o acréscimo necessário dessas matrículas, o seu percentual de crescimento e o quantitativo total de matrículas e matrículas públicas para que o país obtivesse êxito quanto a esses dois indicadores estabelecidos por essa meta até o ano de 2024.

Tabela 2. Projeção da expansão de matrículas e matrículas públicas na educação superior de 2014 a 2024 para o alcance de 50% de taxa bruta no Brasil em 2024

Regiões Estados	Matrículas na educação superior 2014	Matrículas públicas na ES em 2014	Taxa bruta 2014	Total de matrículas para o êxito de 50% de taxa bruta em 2024	Acréscimo total de novas matrículas (todas as idades)	% de crescimento necessário nas matrículas da ES de 2014 a 2024	Acréscimo de matrículas públicas até 2024	Total de matrículas públicas para o êxito de 40% das novas matrículas em IES públicas em 2024	% de crescimento necessário nas matrículas públicas da ES de 2014 a 2024
Brasil	7.828.013	1.961.002	32,7	11.699.810	3.871.797	49%	1.548.719	3.509.721	79,0%

Fonte: Carvalho (2018).

No ano de 2014 que marca o início da vigência do Plano, o Brasil possuía 7.828.013 alunos matriculados e taxa bruta de 32,7% na educação superior. Os dados da tabela 2 indicam que até o ano de 2024 o país precisaria contar com a criação de 3.871.797 novas matrículas de graduação para conseguir obter 50% de taxa bruta no ano de 2024. Esse acréscimo de novas matrículas para atingir o proposto pela meta 12 corresponderia a 49% de crescimento, ou seja, o país precisaria ter 11.699.810 discentes matriculados na educação superior até o final da vigência do PNE (2014-2024). Nesse contexto, o Relatório de Avaliação do II Ciclo do PNE afirma que “a taxa bruta de matrícula (TBM) na educação superior cresceu 4,8 p.p. entre 2012 e 2016, mas apresentou queda em 2017 (-1,4 p.p.), registrando nesse ano a taxa de 34,6%. Para o alcance da meta de 50% até 2024, será necessário um crescimento de 15,4 p.p.” (BRASIL, 2018, p.2017).

Para que 40% dessas novas matrículas fossem em IES públicas, seria necessário que, do total das novas matrículas a serem criadas, 1.548.719 fossem públicas, o que representaria 78% de crescimento nessa categoria administrativa e corresponderia a 3.509.721 matrículas públicas no país em 2024. Por sua vez, o Relatório de Avaliação do II Ciclo do PNE afirma que

7. Quanto à participação do segmento público na expansão de matrículas, verificou-se que o aumento total das matrículas nos cursos de graduação foi de 1,011 milhão entre 2012 e 2016, mas o crescimento no segmento público nesse período foi de apenas 92,7 mil matrículas, o que representou 9,2% do crescimento total, distante ainda da meta de 40% (BRASIL, 2018).

Decorridos dois anos após a aprovação do PNE (2014-2024), os dados referentes às matrículas na educação superior do ano de 2016 contidos na tabela 3 sinalizaram pouca expansão, tendo em vista o desafio de obtenção de 50% de taxa bruta com 40% da nova expansão em instituições públicas até 2024. A crise econômica vivenciada pelo país e as políticas, ações e mudanças legais de inspiração neoliberal do governo Temer, a partir de 2016, evidenciam que o PNE, de modo geral, não é referência para as políticas, programas e ações no campo da educação, sobretudo porque o governo vem reduzindo a aplicação dos recursos em educação, em ciência e tecnologia e também pela aprovação da Emenda Constitucional n.º 95/2016 (EC95/2016) que, muito provavelmente, impactará no alcance da meta 20desse

Plano que prevê a ampliação dos recursos da educação para 10% do PIB como evidenciam os estudos de Amaral (2016, 2017). Os dados da tabela 3 também trazem a taxa bruta referente ao ano de 2016 e o percentual de crescimento das matrículas ocorrido entre os anos de 2014 e 2016 no Brasil.

Tabela 3. Matrículas na educação superior e educação superior pública em 2016. Taxa bruta na educação superior em 2016. Diferença entre as matrículas na educação superior e educação superior pública de 2014 a 2016 e seu percentual de crescimento no Brasil.

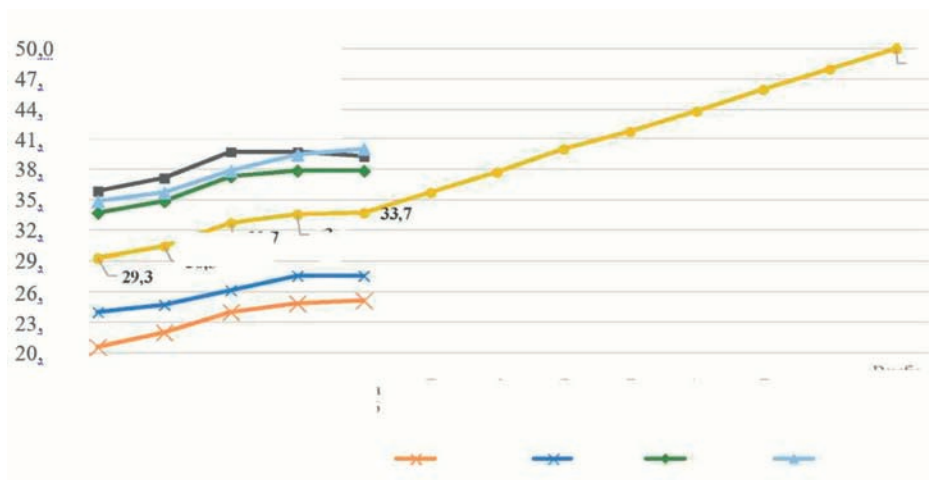
Regiões/ Estados	Matrículas na educação superior em 2016	Matrículas públicas na ES em 2016	Taxa bruta 2016	Diferença nas matrículas entre 2016 e 2014	Diferença nas matrículas públicas entre 2016 e 2014	% crescimento entre 2014 e 2016	% crescimento de matrículas públicas entre 2014 e 2016
Brasil	8.048.701	1.990.078	33,7	220.688	29.076	2,8%	1,5%

Fonte: Carvalho (2018).

No ano de 2016, havia 8.048.701 alunos matriculados na educação superior no país, sendo, desse total, 1.990.078, ou seja 24,7%, em instituições públicas. A taxa bruta de matrículas na educação superior foi de 33,7%. De 2014 a 2016 foram criadas somente 220.688 novas matrículas no país, que representam um crescimento de apenas 2,8%, tendo em vista o imperativo desafio para o alcance da meta 12. Desse total de matrículas, 29.076 foram de matrículas públicas que apresentou não mais que 1,5% de crescimento. Nesse mesmo período, a taxa bruta apresentou somente 1% de aumento pois em 2014 ela foi de 32,7%.

Carvalho (2018) afirma que os desafios a serem superados pelo país no que se refere ao indicado pela meta 12 do PNE (2014-2024) são audaciosos; ressalta ainda que os dados da evolução dos indicadores dessa meta são preocupantes pois apresentaram baixa expansão. Nessa direção, os gráficos 5 e 6 ilustram a evolução da taxa bruta e taxa líquida na educação superior de 2012 a 2016, no Brasil e suas regiões. Esses dados ainda ilustram qual seria a expansão necessária para o êxito do proposto de 50% de taxa bruta e 33% de taxa líquida, no ano de 2024.

Gráfico 5. Evolução da taxa bruta na educação superior no Brasil e suas regiões, de 2012 a 2016, e projeção do desafio de sua elevação para 50% no Brasil, no ano de 2024

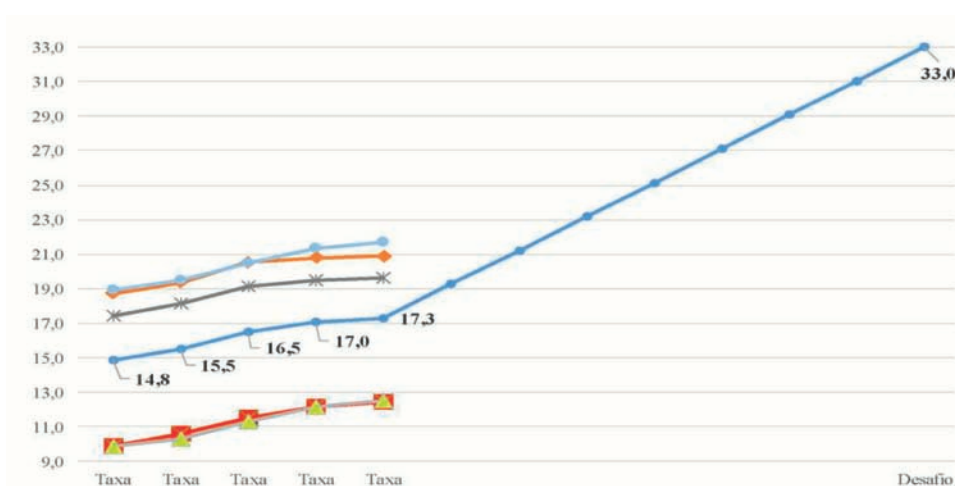


Fonte: Carvalho (2018).

No ano de 2012, a taxa bruta na educação superior brasileira foi de 29,3%; em 2015 ela avançou para 30,5%; de 2015 para 2016 ela permaneceu quase inalterada saindo de 33,6% para 33,7%. Os dados do gráfico 5 mostram que as regiões Norte e Nordeste possuem valores de taxa bruta inferiores à média nacional. Embora a região Centro-Oeste possua percentuais de taxa bruta superiores à média do país, é preciso considerar que os dados do Distrito Federal ofuscam os desafios ainda presentes nos demais estados dessa região, pois essa unidade federada possuía 58% de taxa bruta no ano de 2016, em contrapartida o estado de Goiás, obteve 30% nesse mesmo ano.

As regiões Sudeste e Sul possuem percentual de taxa bruta superiores à média do país. A apreciação desses dados evidencia as desigualdades regionais existentes no país quanto ao acesso à educação superior. Considerando o desafio de obtenção de 50% de taxa bruta no Brasil em 2024, seria necessário que ocorresse um crescimento de 48,4% nessa taxa, entre 2016 e 2024, para que o país a cumprisse.

Gráfico 6. Evolução da taxa líquida na educação superior, no Brasil e suas regiões, de 2012 a 2016, e a projeção do desafio de sua elevação para 33%, no Brasil, no ano de 2024



Fonte: Carvalho (2018).

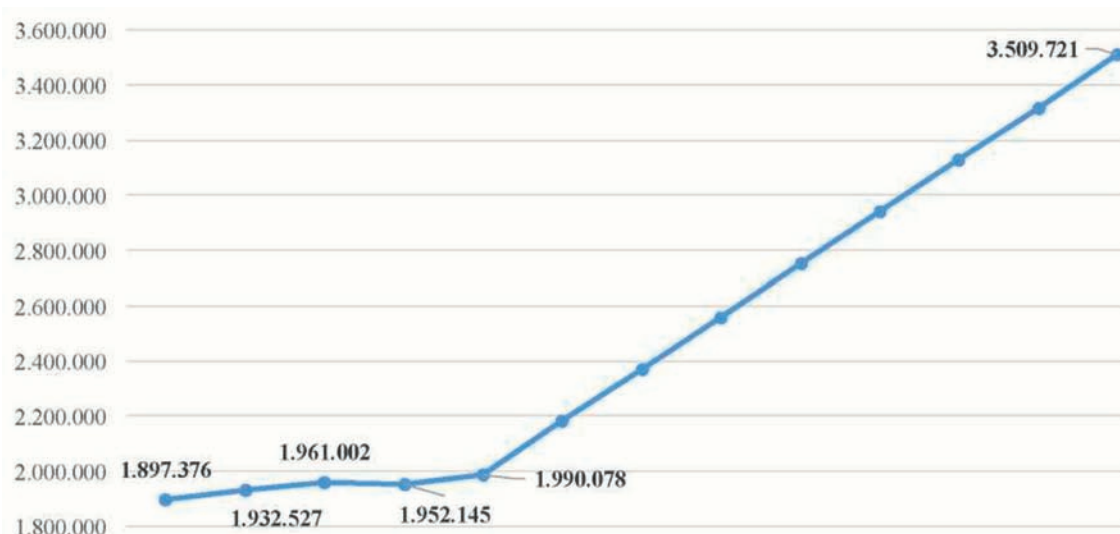
Os dados do gráfico 6 ratificam que os maiores desafios de acesso à educação superior concentram-se nos estados da região Norte e Nordeste: os percentuais de taxa líquida dessas regiões também são inferiores à média do país. Em 2016, essas regiões obtiveram 12,4% e 12,5% de taxa líquida, respectivamente. Convém ressaltar que o crescimento da taxa líquida no país foi inferior ao da taxa bruta. Entre 2012 e 2016, o crescimento dessa taxa foi de 11,6%, enquanto o da taxa bruta foi de 14,8%.

Quanto ao crescimento da taxa líquida por regiões, a Centro-Oeste foi a que apresentou a menor elevação, pois evoluiu 7,9%; na região Nordeste, o crescimento foi de 17,5%; na Norte, 21,3%; na Sudeste, 8,5%; e na Sul, 11,3%. Para que em 2024 o país alcance o patamar de 33% de taxa líquida, considerando somente os alunos regularmente matriculados de 18 a 24 anos e os dados da projeção da população do IBGE, seria necessário um crescimento de 90,1% nessa taxa, de 2016 a 2024.

De modo geral, conforme o Relatório de Avaliação do II Ciclo do PNE (BRASIL, 2018, p. 2018), “A taxa líquida de escolarização (TLE) na educação superior teve trajetória de crescimento entre 2012 e 2016, quando atingiu seu valor mais elevado (23,8%), mas diminuiu em 2017 para 23,2% (queda de 0,6 p.p.)”.

Além de determinar os valores de taxa bruta e taxa líquida a serem obtidos no ano de 2024, a meta 12 do PNE (2014-2024) também resguardou um percentual de expansão específico para as IES públicas. Nessa direção, os dados do gráfico 7 retratam a evolução das matrículas públicas no país, entre 2012 e 2016, e também apresenta a projeção do seu crescimento para o atendimento do determinado por essa meta, no que diz respeito ao imperativo de que 40% da nova expansão de matrículas na educação superior prevista pelo Plano seja em matrículas públicas.

Gráfico 7. Evolução das matrículas públicas na educação superior no Brasil, de 2012 a 2016, e a projeção do seu crescimento para atender ao determinado pela meta 12 do PNE (2014-2024), no que diz respeito ao imperativo de que 40% da nova expansão seja em IES públicas até 2024



Fonte: Carvalho (2018).

Por essa lógica de compreensão, seria necessário um crescimento de 66,8% nas matrículas públicas do país entre 2016 e 2024, porque elas precisariam passar de 1.990.078, no ano de 2016, para 3.509.721 em 2024, um audacioso crescimento, tendo em vista o cenário de pouca expansão desse setor entre 2012 e 2016, em especial, a partir de 2014. O cenário político e econômico do país não traz indícios de que esta importante meta, que nos colocaria em percentuais de atendimento próximos aos países vizinhos da América Latina, será alcançada até o final do PNE (2014-2024).

Considerações finais

Como foi visto, as metas 12, 13 e 14 implicam em tensões e desafios, considerando sobretudo a questão da qualidade na graduação e na pós-graduação, bem como a histórica tensão entre o público e o privado. O Brasil é o segundo país com maior percentual de privatização da educação superior na América Latina, só atrás do Chile. Na pós-graduação (mestrado e doutorado) essa situação é inversa, pois cerca de 80% das matrículas estão em instituições públicas. Nas últimas décadas a forte expansão do setor privado na graduação contou com o apoio da EaD e, sobretudo, dos programas Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e Programa Universidade para Todos (ProUni), que ampliaram significativamente os empréstimos aos estudantes com recursos do fundo público ou com a concessão de bolsas parciais ou integrais das IES privadas, mediante isenção fiscal do governo federal.

Na pós-graduação *stricto sensu* as barreiras à expansão privada se devem, nas últimas décadas, às exigências estabelecidas pelas diferentes áreas científicas, pela Capes e pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), sobretudo em termos de produção intelectual dos professores, realização de pesquisa financiada e tempo de conclusão dos cursos, o que inviabilizava a criação de cursos ou programas sem qualidade acadêmico-científica, dado a exigência de professores doutores com contrato de 20 ou 40 horas e com salários que garantam a permanência nos cursos ou programas. Além disso, a oferta de mestrados e doutorados, sobretudo acadêmicos, em IES privadas, dado o alto valor das mensalidades e a baixa demanda, sempre foram pouco interessantes em termos de lucro.

Observa-se que o esforço para atingir a meta 12 será muito grande conforme os dados apresentados nesse estudo, ou seja, teremos que praticamente dobrar a taxa líquida para atingir os 33% até 2024, o que será muito difícil considerando a crise atual no país, as políticas e ações do governo Temer e uma certa estabilização ou até mesmo retração das matrículas na graduação, tanto no setor privado quanto no setor público. O esforço para alcançar que 40% das novas matrículas ocorra em IES públicas será ainda maior, uma vez que depois do Reuni esse percentual não vem sendo mantido e que com a aprovação da EC 95/2016, que congela os gastos primários do Poder Executivo da União por 20 anos, e com os cortes constantes nos orçamentos da educação e ciência e tecnologia, desde 2016, dentre outros, o governo não dá mostras que priorizará a implementação do PNE (2014-2024), especialmente no tocante às metas da educação superior.

As tensões e desafios devem, pois, se intensificar nos próximos anos. Já se observa mudanças na regulação e no sistema de avaliação da graduação e da pós-graduação no Brasil, indicando que só haverá certo nível de expansão se os atuais parâmetros e padrões de qualidade forem reduzidos no âmbito da Capes e do CNE, o que certamente beneficiaria os grandes grupos ou oligopólios privados que já operam na oferta de educação superior.

Além disso, as ações governamentais em termos de redefinição do papel do Estado, a partir das orientações neoliberais assumidas no governo Temer, mostra que dificilmente teríamos um novo Reuni ou ações de incentivo ao crescimento da pós-graduação *stricto sensu* em IES públicas. Finalmente, a via de expansão por meio da EaD parece cada vez mais aberta para o setor privado mercantil, especialmente, para mestrados e doutorados profissionais e, em certa medida, fechada para as IES públicas que não puderam institucionalizar e consolidar uma oferta de cursos de graduação e de pós-graduação por meio da EaD, uma vez que nunca contaram efetivamente com recursos que fossem incorporados aos seus respectivos orçamentos para uma oferta permanente.

As perspectivas de continuarmos expandindo a educação superior, sobretudo via IES públicas, são poucas no contexto atual, dado o projeto econômico e social que vem sendo adotado no país a partir do impeachment da presidente Dilma Rousseff. Isso certamente implicará negativamente no desenvolvimento econômico e social do país, uma vez que o processo de formação, de elevação da qualificação da população e ao mesmo tempo de inclusão social em curso nos últimos anos está sendo fortemente afetado pelas políticas e ações de inspiração neoliberal do governo Temer. Há que se retomar o processo democrático e de radicalização da democracia que implique um projeto de nação soberano e inclusivo, o que demanda a universalização de uma educação de qualidade para todos e todas em conformidade com as metas do PNE (2014-2024).

Referências

ALVES, Miriam Fábila; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Pós-Graduação no Brasil: do Regime Militar aos dias atuais.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), v. 30, n. 2, p. 351-378, 2014. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/bitstream/ri/12779/5/Artigo%20-%20Miriam%20F%C3%A1bia%20Alves%20-%202014.pdf> Acesso: 2 jul. 2019.

AMARAL, Nelson Cardoso. **PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE), v. 32, n. 3, p. 653 - 673. set./dez. 2016. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/70262/39677> Acesso: 28 jul. 2019.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014- 2024)?** Revista Brasileira de Educação (RBE), v. 22, n. 71, p. 1-25, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf> Acesso: 28 jul. 2019.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves; DE OLIVEIRA, João Ferreira; CATANI, Afrânio Mendes. **O Sistema Nacional de Pós-graduação (SNPG) e o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024): regulação, avaliação e financiamento.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação- Periódico científico editado pela ANPAE, v. 32, n. 3, p. 783-803, 2016. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/68576/39684> Acesso: 58 jul. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, Senado Federal, 1988.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília, DF: Inep, 2018.

BRASIL. **Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União - Seção 1, 10 de janeiro de 2001, Página 1 (Publicação Original), Brasília, DF, 2001.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União [...] Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. **Projeto de Lei (PL) n.º 8.035/2010**. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Câmara dos Deputados. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. **Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2010**. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Brasília, DF: MEC, 2012.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Sinopse Estatística do Censo da Educação Superior (2010 a 2016)**. Brasília, DF: Inep, 2016.

CARVALHO, Renata Ramos da Silva. **O PNE e as universidades estaduais: características institucionais, expansão e financiamento. 2018**. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

CUNHA, Luiz Antônio. **Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior - Estado e mercado**. Educação e Sociedade, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, Especial - out. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v25n88/a08v2588.pdf> Acesso: 28 jul. 2019.

OLIVEIRA, João Ferreira; DOURADO, Luiz Fernandes. **A educação superior no Plano Nacional de Educação (2014-2024): expansão e qualidade em perspectiva**. In: Seminário Nacional Universitas/Br, v. 24, Maringá-PR, Anais. Maringá-PR, 2016.

OLIVEIRA, João Ferreira; DOURADO, Luiz Fernandes. Meta 11 - Educação Superior. In: João Ferreira de Oliveira; Andrea Barbosa Gouveia; Heleno Araujo. (Org.). **Caderno de avaliação das metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Brasília, DF: Anpae, 2018, v. 1, p. 44-46. Disponível em <http://www.anpae.org.br/BibliotecaVirtual/diversos.html> Acesso: 03 jun. 2018.

OLIVEIRA, João Ferreira; LIMA, Daniela da Costa Britto Pereira. **Pós-graduação e educação à distância: novos fins, natureza e modus operandi em construção**. In: CASTRO, Alda *et al.* **Educação Superior em países e regiões de língua portuguesa: desafios em tempo de crise**. Lisboa: ED Educa, 2018.



CRISE FISCAL DO ESTADO E POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E NO MÉXICO: AVALIAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE EFICIÊNCIA NO DISCURSO INTERNACIONAL

Mônica Aparecida da Rocha Silva

Introdução

A partir dos anos 1980, governantes de vários países do mundo vêm conduzindo avaliações dos seus sistemas de educação superior¹⁴, por meio da avaliação dos cursos de graduação e de pós-graduação, avaliação do desempenho dos alunos, dos professores e das Instituições de Educação Superior (IES). Cabe indagar a que se deve o seu surgimento em dois países latino-americanos, a saber: Brasil e México.

A avaliação da educação superior nos últimos anos tem sido objeto de várias investigações¹⁵. Os autores demonstram preocupação com o conceito de avaliação, os instrumentos e os seus efeitos, mas têm deixado de lado as causas da sua origem que, conseqüentemente, ajudam a compreender os desfechos em cada país. São poucos os estudos que realizam esse tipo de abordagem, sobretudo investigações de cunho comparativo.

Este capítulo discute os principais fatores que levaram governantes do Brasil e do México a adotar a avaliação da educação superior. Assim sendo, buscarei mostrar que a introdução da avaliação da educação superior está relacionada, em grande parte, com fatores internacionais que afetaram os papéis do Estado e das instituições de educação superior.

Entretanto, dados os limites deste trabalho, concentro-me apenas em algumas questões gerais da argumentação, mais abrangentes e transversais às várias problemáticas envolvidas nos processos de formulação e implementação da avaliação da educação superior nos países em estudo. Nesse sentido, enfatizarei a “tese” de que a avaliação da educação superior no Brasil e no México foi instituída como parte de um discurso difundido pelos organismos internacionais de que havia necessidade de tornar o ensino superior mais eficiente.

14 Na Europa, podem-se citar França, Espanha, Holanda, Itália, Grã-Bretanha, Portugal, Suécia, dentre outros. Na América Latina, sobretudo na década de 1990, os seguintes países adotaram mecanismos de avaliação da educação superior: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Peru, Venezuela, México e outros (BRUNNER, 2005, p. 29).

15 No México, pode-se citar alguns autores, são eles: Kent (1995); Díaz Barriga (1997; 2001); Canales (2001); Rueda (2001); Aboites (2001); Ordorika (2004); Gago Hugué (1992), dentre outros. No Brasil, Dias Sobrinho (2000; 2003); Belloni (1989; 1997); Durham (1990; 1998); Durham & Schwartzman (1992) Catani *et al* (2001); Trindade (1995; 2001); Ristoff (1995), e outros.

Para tanto, o presente capítulo discute o papel da avaliação como ferramenta de planejamento público, em um contexto de crise fiscal do Estado e da própria educação superior. Em seguida, pretende-se também evidenciar – com base em entrevistas realizadas e nos documentos produzidos por organismos internacionais – Banco Mundial, Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico e Conselho Internacional para o Desenvolvimento da Educação – que eles desempenharam um importante papel na condução da introdução da avaliação da educação superior.

Antecedentes da introdução da avaliação da educação superior

Apesar do princípio do mérito profissional ter um lugar central nos mais modernos modelos de administração pública, sua presença está registrada em momentos bastante remotos da história. No império chinês, por exemplo, realizavam-se exames para o acesso e permanência dos profissionais nos cargos públicos, que se assemelhavam às modernas avaliações de desempenho¹⁶. Na sociedade ocidental, porém, mesmo com a consolidação do modelo de administração pública burocrática¹⁷, a aplicação do princípio do mérito baseado no desempenho e a prática da avaliação para aferi-lo não se disseminaram completamente no ambiente administrativo, nem se generalizaram de imediato em outras esferas da vida social. No campo da educação, por exemplo, a avaliação baseada em procedimentos formais e públicos só possui um século de tradição.

Ao longo dos últimos cem anos, o conceito e objetivos (quase sempre componentes do próprio conceito) da avaliação foram mudando de acordo com as transformações político-econômicas da sociedade. A avaliação já foi entendida basicamente como uma forma de medir o conhecimento dos alunos (concepção tradicional da avaliação) e depois passou a ser vinculada aos objetivos educacionais e ao aperfeiçoamento do objeto avaliado (TYLER, 1950 apud TEJADA, 1990). A partir de meados do século XX, o conceito ampliou-se e passou a incorporar novos objetivos.

Desde os anos 1970, a avaliação passou a ser compreendida como um processo que gera informações úteis para a tomada de decisão (STUFFLEBEAM; SHINKFIELD, 1987), proporciona o aumento da eficiência na alocação de recursos públicos e contribui para o exercício da *accountability*¹⁸. Vale ressaltar que, ao longo da história da avaliação da educação, não ocorreram propriamente rupturas entre um significado e outro, mas a aglutinação dos conceitos que foram sendo construídos em diferentes épocas (RUA, 2005; BRUNNER 1994; GAGO, 2006; BELLONI, 1997; DÍAZ BARRIGA, 2004; DIAS SOBRINHO, 2003, dentre outros).

16 Max Weber (2002), ao analisar o período da China monárquica, observou que os mandarins se tornaram um grupo de status unificado, constituído de solicitantes habilitados de prebendas na burocracia pública. No entanto, sua habilitação dependia do número de exames em que eles haviam sido aprovados.

17 A burocracia, de acordo com Max Weber, é o tipo ideal da dominação racional-legal. A principal característica da dominação racional-legal consiste em possuir um quadro administrativo burocrático, no qual a formalidade, impessoalidade e o princípio do mérito profissional são fundamentais (WEBER, 1991, p. 141).

18 Na língua portuguesa, não existe uma tradução para o termo *accountability*, mas, na literatura especializada agentes públicos perante a sociedade. A *accountability* não é função de um órgão, mas de um conjunto de instituições.

Atualmente, o conceito de avaliação é considerado polissêmico, uma vez que o seu significado quase sempre se define em razão dos sujeitos que o utilizam.

A concepção de avaliação no campo da educação superior não é muito diferente do que foi discutido anteriormente. Entretanto, cabe discutir qual foi o contexto político-econômico e educacional que motivou governantes de vários países, dentre eles Brasil e México, a adotarem a avaliação como instrumento de políticas públicas voltadas para a educação superior. Levando em consideração que a formulação de uma política pública é realizada de acordo com as percepções dos atores, a mobilização e pressão dos interessados, a influência internacional e os recursos governamentais disponíveis.

Nas décadas de 1960-1970, a massificação da educação superior tornou-se um fenômeno mundial, e em resposta às demandas da sociedade em transformação, sobretudo, provenientes das mudanças que estavam ocorrendo nos campos econômico e político. Acreditava-se que a democratização da educação superior, entendida como o acesso de indivíduos de diferentes classes sociais a esse nível de ensino, iria possibilitar uma maior mobilidade social, entretanto, os efeitos não foram necessariamente estes. Um dos resultados da massificação foi a heterogeneidade da qualidade do ensino ofertado pelas instituições de educação superior. A problemática de como expandir o sistema de educação superior, buscando absorver diferentes setores da sociedade e, ao mesmo tempo, favorecendo e valorizando o ensino de qualidade se constituiu em um desafio para a Sociologia da Educação.

Esse processo ocorreu em escala global e, guardadas as devidas proporções, realizou-se também no Brasil e no México. Nessa época, na América Latina, o Estado financiava as instituições de educação superior públicas sem delas exigir prestação de contas. Nos anos 1980, em um contexto de crise fiscal do Estado, esse modelo benevolente de financiamento foi alterado¹⁹.

A crise fiscal, que ocorreu em vários países nos anos 1980, foi derivada da dificuldade de os Estados lidarem com as crescentes demandas de diversos setores da economia e de seus grupos sociais correspondentes (PEREIRA, 1996), gerando desequilíbrio entre receitas e despesas. Na região latino-americana, o endividamento externo e a instabilidade monetária haviam aumentado; a surproteção às empresas locais tinha conduzido à baixa produtividade sistêmica da economia; os poucos investimentos financeiros, em virtude da crescente fuga de capitais tanto estrangeiros quanto nacionais, diminuíram, desencadeando a estagnação econômica e altas taxas de inflação e, em decorrência, os descontentamentos sociais cresceram.

Diante dessa realidade, os países latino-americanos começaram a implementar políticas de ajuste estrutural e a substituir gradativamente o Estado desenvolvimentista por políticas econômicas neoliberais, que promovem o livre comércio, a privatização e outras práticas voltadas para os mercados. Essas transformações político-econômicas iniciaram-se em meados da década de 1980, e avançaram na década seguinte.

Em resposta à crise fiscal do Estado e a tendência a reconfiguração político-econômica mundial, surgiu em âmbito internacional um movimento em defesa de reformas na administração pública. Na década de 1980, foram implementadas as reformas de primeira geração, que se caracterizaram por serem mais voltadas para a racionalização dos gastos

19 O modelo de financiamento benevolente pode ser entendido como: “una formula a la vez paternal y benevolente, cuyo medio principal es la asignación incremental de recursos presupuestarios desvinculados de cualquier consideración de calidad, equidad o eficiencia” (BRUNNER, 1994, p. 21).

públicos. Assim, ocorreu um processo intenso de ajuste fiscal, privatização de empresas públicas em grande escala, políticas de desregulação econômica, reformas tributárias, abertura comercial e liberalização dos mercados, diminuição do número de funcionários públicos e cortes de verbas públicas na área social e ênfase às políticas de desburocratização e descentralização das funções administrativas.

As reformas de segunda geração aconteceram nos anos 1990 e se caracterizaram por serem mais voltadas para as mudanças institucionais: relações trabalhistas, judiciário, legislativo, estruturas de regulação, a modernização tributária, programas massivos de privatizações, bem como a revisão das relações entre governos centrais e subnacionais (REZENDE, 2002). No campo da administração pública, as técnicas administrativas de planejamento estratégico, o enfoque da qualidade dos serviços voltada para o cidadão como cliente principal e a necessidade de flexibilizar as ações dos gestores públicos passaram a ser cada vez mais difundidos, em um contexto de defesa de um novo modelo de administração pública, qual seja, o gerencial.

Em síntese, as ideias preconizadas pelos defensores da Nova Administração Pública consistem na mudança do foco da gestão, de processos para resultados, mediante a adoção de um conjunto de técnicas e comportamentos, que têm como objetivo impor disciplina e políticas de incentivos (típicas de empresas privadas), prestação de contas, racionalização dos gastos públicos e melhoria do desempenho dos serviços públicos.

No campo da educação superior, o aumento do custo da universidade pública e, simultaneamente, a sua baixa eficiência, passam a ser enfatizados por organismos internacionais e governantes de vários países, sobretudo da América Latina. Vale ressaltar que esse argumento, inicialmente, foi construído em um contexto de crise fiscal do Estado associado ao aumento da demanda por educação superior. Esses fatores inter-relacionados fortaleceram o debate sobre a necessidade de criação de instrumentos para avaliar o ensino de graduação.

O papel da avaliação da educação superior no discurso internacional

A partir dos anos 1990, organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Banco Mundial (BM) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) passaram a realizar avaliações sobre os sistemas de educação superior e recomendaram políticas e estratégias de ação com o argumento de tentar resolver os problemas estruturais que os países enfrentavam.

O Banco Mundial, que já vinha propondo reformas estruturais para a América Latina, desde os anos 1970, sugeriu mudanças também para a educação superior dos países em desenvolvimento. Em 1994, o Banco Mundial publicou *Educación superior en América Latina: cuestiones sobre eficiencia y equidad*. A educação, nesse documento, é percebida de acordo com os princípios da teoria do capital humano, e o modelo de gestão das instituições de educação superior sugerido no documento é o gerencial. Donald Winkler (1994, p.1), responsável pelo estudo ressalta que esse “es un estudio de la economía de la educación superior latinoamericana”.

No âmbito dessa discussão, eficiência é apresentada como: “maximización del rendimiento de la educación superior, dados los recursos que ésta recibe” (WINKLER, 1994,

p. 12). Para ilustrar o conceito de eficiência do mencionado documento, é importante citar os exemplos citados por Donald R. Winkler. Segundo o autor, no que diz respeito à eficiência interna, a alocação de recursos não era eficiente em muitas universidades, já que existia um número elevado de professores e pessoal do corpo administrativo em relação ao número de estudantes e uma infra-estrutura decadente. As sugestões apresentadas para resolver esses problemas são:

Si se quiere mejorar la eficiencia interna, se requerirá la introducción de criterios de desempeño para asignar recursos dentro de las universidades; la reasignación de recursos, de la cantidad de recursos de personal a recursos de otros tipos y a la calidad del personal; la reducción de número de años de estudio necesarios para producir graduados; la disminución de costos en los procedimientos de admisión; y un uso más intensivo de los servicios de capital (WINKLER, 1994, p. 100).

Em relação à eficiência externa, o documento ressalta que a taxa social de retorno para a educação superior havia declinado com o acelerado crescimento da força de trabalho com educação universitária, e que “la universidad no se interesa necesariamente en eficiencia externa; sus intereses se basan mayormente en la calidad de programas y en el prestigio” (WINKLER, 1994, p. 102). O documento sugere que as instituições de educação superior necessitam dar respostas as demandas do mercado de trabalho, uma vez que

los estudiantes no eligen su carrera sólo por los ingresos pecuniarios, sino que las ganancias potenciales influyen en su decisión. Sus respuestas a las señales de mercado podrían mejorar dando información sobre las oportunidades de empleo y ganancias por áreas, y si es posible, por instituciones; esto último requeriría estudios de seguimiento de graduados (WINKLER, 1994, p. 102).

Nesse sentido, Winkler (1994) menciona algumas alternativas: criação de cursos de curta duração e do ensino a distância, flexibilização dos currículos, dentre outras. Todas essas políticas foram colocadas em prática posteriormente. No que diz respeito à equidade, o documento enfatiza a necessidade de tornar o acesso à educação superior mais equitativa, ou seja, criar instrumentos para que todos los ciudadanos, más allá de su estatus socioeconómico possam estudar em uma instituição de educação superior. Assim, propõe a distribuição de bolsas para alunos de escassos recursos estudarem, por exemplo, em uma instituição de educação superior privada, e orienta as instituições de Educação Superior (IES) para oferecerem cursos em diversos turnos, com o objetivo de atender aos estudantes que trabalham. No tocante a essa última orientação, o documento assinala:

Hay varias instituciones públicas y privadas que ofrecen instrucción em horarios convenientes para estudiantes que trabajan. Lo que sorprende es que algunas instituciones públicas (por ej., muchas universidades chilenas y la mayoría de las universidades federales brasileñas) no adoptan este sistema (WINKLER, 1994, p. 103).

Esse estudo consiste, especialmente, em análises de casos de ineficiência de universidades latino-americanas, sobretudo, da produtividade e alocação de recursos públicos e apresenta propostas para tornar a gestão da educação superior mais eficiente.

Em 1986, foi realizado, sob a gestão de Jorge Carpizo McGregor, então reitor dessa Universidade (1985-1989), um estudo sobre as qualidades e deficiências da Universidad Nacional Autónoma de México. Em 1988, os resultados desse diagnóstico foram publicados no livro denominado *Fortalezas y debilidades de la Universidad Nacional Autónoma de México*, causando maior impacto os seguintes problemas detectados:

- a) alto custo do aluno para a universidade e pouco aproveitamento por parte do mesmo (CARPIZO, 1988, p. 15); baixos salários dos professores (CARPIZO, 1988, p. 18);
- b) carência de instrumentos que regulem a eficiência dos docentes e pessoal administrativo (CARPIZO, 1988, p. 19);
- c) papel desempenhado pela universidade no contexto político – “la universidad, por sus dimensiones y su importancia en el país, posee un peso político, lo cual hace que diversos sectores la contemplen más como una institución política que académica” (CARPIZO, 1988, p. 22);
- d) baixa eficiência dos cursos de graduação – “en el periodo 1972-1981, ingresaron en esse ciclo en la universidad un total de 407.291 estudiantes y hasta 1984 habían concluido sus estudios 195.606 alumnos, es decir el 48% de los mismos” (CARPIZO, 1988, p. 11);
5. e) falta de avaliações de desempenho dos docentes: “los profesores no presentan su programa de trabajo ni en informe anual sobre éste; en otras, aunque se presentan esos documentos, no existe evaluación de ellos por parte de ninguna instancia (...). Por esta causa, no existe ninguna sanción práctica para quienes no cumplan sus obligaciones” (CARPIZO, 1988, p. 17).

Esse diagnóstico repercutiu na agenda internacional de educação superior, uma vez que os temas qualidade e gasto público eram questões discutidas nos países em desenvolvimento naquele momento. O documento tornou-se referência para Donald Winkler (1994) ilustrar a ineficiência das universidades latino-americanas e a baixa qualidade do ensino. Segundo Winkle (1994), para melhorar a eficiência das IES era necessário

aplicar sistemas de información gerencial a los flujos de estudiantes y de recursos para así poder evaluar los costos y la productividad; se precisará introducir criterios de desempeño en la asignación de recursos entre unidades dentro de la misma universidad; se requerirá establecer mecanismos para la evaluación del desempeño de los programas y entrenar a los administradores universitarios en el uso de estas herramientas (WINKLE, 1994, p. xii; grifo meu).

A avaliação foi apresentada no documento como um instrumento que podia aumentar a eficiência interna das instituições de educação superior e a qualidade do desempenho acadêmico. Em outras partes do documento, Winkle (1994, p. 14) critica o sistema de governança²⁰ da educação superior latino-americana e o modelo de administração dizendo que o “sistema de gobernanza en la educación superior en América Latina es una seria restricción a cualquier mejora en la eficiencia interna”.

20 Conforme Winkle (1994, p. 14), governança é o marco institucional no qual se estabelece as prioridades, e tomada de decisões sobre políticas e alocação de recursos

O autor explora o problema da baixa eficiência das universidades e alega que era possível resolvê-la com a implementação de incentivos, sugerindo a adoção de instrumentos de avaliação e cita como um exemplo a ser seguido os procedimentos de avaliação da Capes.

De acordo com Guy Neave (1994), existem duas questões importantes que devem ser destacadas a respeito da relação da eficiência com avaliação. A primeira são as mudanças produzidas no processo de gestão das instituições. A segunda refere-se à ênfase que o governo dá aos contratos condicionais²¹ como instrumento de direção e de particular importância quanto à qualidade e responsabilidade.

A partir da década de 1990, a educação superior mexicana foi objeto de vários estudos conduzidos por organismos internacionais que influenciaram as políticas implementadas neste nível de ensino²². Quatro anos após a publicação do relatório Fortalezas y debilidades de la Unam, o então Secretário de Educação Pública (SEP) do México, Manuel Bartlett Díaz, solicitou ao Consejo Internacional para el Desarrollo de la Educación (CIDE), sob a coordenação de Philip H. Coombs, uma avaliação do sistema de educação superior do seu país, com ênfase às universidades públicas²³.

O relatório dessa avaliação, denominado Estratégias para mejorar la calidad de la educación superior en México (COOMBS, 1991), incluiu uma série de sugestões: política de admissão dos alunos, autonomia universitária, relação entre quantidade e qualidade, necessidade de diversificar os modelos e estratégias de aprendizagem; papel do governo federal na educação superior, política de financiamento e estímulos a inovação, dentre outros.

O relatório do CIDE apresenta uma revisão dos projetos dos diferentes governos mexicanos para reformar a educação superior. O exemplo citado é o Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, 1986- 1988 (Proides) (COOMBS, 1991). Em outubro de 1986, durante a XXII reunião da assembléia geral da Anuies, representantes do governo e da Anuies aprovaram o Proides. Nesse programa, há referências, por exemplo, aos problemas ocasionados pelo rápido crescimento da matrícula sobre a qualidade do ensino e propostas de medidas orientadas a melhoria da qualidade da educação superior. Percebe-se que algumas políticas de educação superior já haviam sido decididas, entretanto, faltou capacidade do governo para sua implementação.

Os avaliadores do CIDE dizem que se tivessem implementado as medidas propostas, o México já teria avançado na direção da melhoria da qualidade desse nível de ensino (COOMBS, 1991, p. 39). Entretanto, eles não discutem no documento as causas do Proides e outros programas de governo elaborados na década de 1980 não terem sido implementados. De

21 Contrato condicional refere-se a “una serie de contratos condicionales, cada uno de los cuales incluye términos negociables específicos y establece condiciones particulares. A determinación de los gobiernos de limitar el crecimiento de la parte del gasto público destinada a la educación superior fue un aspecto central de la aparición del “contrato condicional”. También tuvo gran importancia el impulso dado a un mayor control del uso y la distribución de los recursos gubernamentales” (NEAVE, 1994, p. 385)

22 Canales (2001, p. 46)) explica porque essa avaliação colocou em questionamento o próprio modelo de educação superior do México: “si bien la UNAM no es el sistema de educación superior, es indubitable que, por su historia, tamaño, importancia política, cultural y científica, ha sido el modelo de la universidad pública y lo que en ella sucede, para bien o para mal, siempre tiene repercusiones en el resto del sistema”.

23 Díaz Barriga relata como o relatório produzido pelos avaliadores do CIDE tornou-se público: “cuando están fotocopiando el reporte para el ministro, alguien reproduce una copia extra y la pasa a la prensa, entonces la sociedad o los interesados en la educación conocimos el reporte junto con el ministro (...), haber aparecido el reporte en la prensa antes de que el ministerio lo conociera fue un galimatías [confusión], pero el Estado se vio obligado a mandarlo imprimir, a hacer un libro”. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Local: Cesu/Unam-Cidade do México, em 24 de abril de 2006.

acordo com Mendoza Rojas (2002, p. 165): “la crisis económica durante el sexenio de Miguel de la Madrid fue uno de los principales factores que limitaron los alcances tanto del Pronaes como del Proides”.

O Plan Nacional de Educación Superior: lineamientos para el periodo 1981-1991, aprovado em 1981 (CONPES, 1981), por exemplo, estimava um crescimento do atendimento da demanda por educação superior, do número de docentes e o compromisso de não reduzir o financiamento destinado as instituições de educação superior. Entretanto, a crise econômica alterou as previsões e o rumo da política. O discurso de Miguel de la Madri Hurtado, pronunciado na XXII reunião da assembléia da Anuies, ocorrida em 14 de outubro de 1986, implicitamente, representou uma crítica às IES e mostrou que a crise econômica havia repercutido na política de educação superior, como se pode notar com base nas suas próprias palavras:

hemos hecho un gran esfuerzo – aquí se han señalado cifras sorprendentes – para ampliar la cobertura de la educación superior en México; pero debemos reconocer ahora que el mayor reto que se presenta en estos tiempos es elevar la calidad académica de nuestro sistema educativo en su conjunto y, dentro de él, de una manera destacada, de la educación superior. Hay que vencer inercias, hay que destruir mitos, hay que tener valor para lanzarse a este esfuerzo, que tiene que redundar en la excelencia académica y en la elevación de la calidad de nuestra educación (DE LA MADRI HURTADO, 1986, p. 29-30).

Retomando a discussão sobre o diagnóstico e sugestões dos avaliadores do CIDE, outra crítica refere-se ao fato de os governantes do México terem dado maior importância à quantidade do que à qualidade da educação superior. Os avaliadores do CIDE ressaltaram que, nos anos 1970, os recursos públicos eram distribuídos com base na quantidade de alunos inscritos em cada instituição de educação superior e, nos anos 1980, no número de professores e funcionários (COOMBS, 1991, p. 42). A proposta dos avaliadores do CIDE é que os recursos adicionais sejam vinculados aos resultados das instituições de educação superior, com base em avaliações de desempenho. Um outro ponto de destaque é a forma como os gestores educacionais administram o financiamento das instituições de educação superior²⁴.

O relatório do CIDE aponta a necessidade de criar instrumentos que gerem informações acerca das instituições de educação superior, em especial, a respeito da alocação dos gastos para diferentes objetivos: “una universidad que desconoce sus gastos internos no puede saber dónde van a parar sus recursos económicos, que tan eficiente o ineficiente los están utilizando y dónde se encuentran las vías más prometedoras para eliminar el dispendio” (COOMBS, 1991, p. 51). As críticas e sugestões dos avaliadores do CIDE estão diretamente vinculadas à proposta de introduzir mecanismos de avaliação da educação superior, cujo objetivo é a melhoria da qualidade do ensino e a eficiência da alocação dos recursos públicos. Nessa perspectiva, também é sugerido

24 Eunice Durhan, no início da década de 1990, também teceu comentários semelhantes sobre o modelo de gestão das universidades brasileiras. De acordo com a autora, “o custo crescente do ensino, que passa a absorver parcelas cada vez maiores do orçamento público, competindo assim com outras necessidades políticas, sociais e econômicas. Isso leva a uma exigência de racionalidade dos gastos e exige uma capacidade gerencial que as universidades tenderam a ignorar no passado e que também não eram necessários quando o ensino superior atendia uma pequena elite e as pesquisas eram financiadas com fundos paralelos” (DURHAN, 1990, p. 7).

que una institución sea clasificada como “excelente” tendría que cumplir como requisitos, entre otras cosas, exámenes rigurosos de admisión para todos los solicitantes; un programa efectivo de guía y ayuda a los estudiantes; un curriculum básico y diversidad de materias del área en su plan de estudios con una proporción de éstas calificadas de “excelentes”; una taxa de deserción estudiantil que no exceda el porcentaje que se determine; un sistema apropiado de información, planeación y evaluación interna y un informe reciente de las reformas e innovaciones importantes que se hayan puesto en práctica (COOMBS, 1991, p. 59).

Como o México pertence à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), desde 1995, a educação desse país, em todos os níveis, também é objeto de avaliação desse organismo. As sugestões da OCDE expressam a lógica do modelo de gestão pública orientada para a resultados. No que diz respeito à avaliação da educação superior, esse organismo sugere a realização de avaliação de desempenho individual e também ressalta a importância de uma política de incentivos, por exemplo, a vinculação de salários adicionais conforme o desempenho docente (OCDE, 1995, p. 108-109).

Em 1995, paralelamente à publicação do relatório da OCDE, o Banco Mundial (BM) publicou o relatório intitulado *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, documento que apresenta diretrizes para a reforma da educação superior latino-americana. Esse organismo sugere aos países em desenvolvimento que expandam os sistemas de educação superior, em especial, por meio de instituições de educação superior (IES) privadas. Também orienta ser necessário criar mecanismos de avaliação como um instrumento para melhorar a qualidade da educação. Em síntese, as quatro orientações básicas são:

- a) Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones, incluyendo el desarrollo de instituciones privadas.
- b) 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 financiamiento fiscal y los resultados
- c) Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior.
- d) Adoptar políticas que estén destinadas a otorgar prioridad a los objetivos de calidad y equidad (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 4, grifo meu).

No tocante à vinculação do financiamento com os resultados obtidos pelas IES, o relatório do BM (1995, p. 57) sugere que “los países en desarrollo podrían (...) adoptar mecanismos (...), que pueden crear incentivos poderosos para aumentar a eficiencia en el uso de los recursos”, e um desses mecanismos seria a avaliação. Conforme o BM (1995, p. 78), “el principal factor determinante del desempeño académico es, quizás, la capacidad de evaluar y vigilar la calidad de los resultados de la enseñanza e la investigación”. Os resultados, nesse caso, expressam-se na qualidade e na pertinência dos programas, na eficiência interna e na alocação de recursos. O documento explicita ainda que a conjugação da auto-avaliação com avaliação externa (que poderia ser realizada por organismos avaliadores privados ou estatais) estava obtendo bons resultados em países da Europa ocidental e poderia ser um exemplo a ser seguido (BANCO MUNDIAL, 1995).

Em 1992, a Unesco, em parceria com a Cepal, publicou o documento *Educación y. conocimiento: eje de la transformación. productiva con equidad*. O documento discute as interrelações entre o sistema educacional e a produção de conhecimento científico e tecnológico, como uma forma de gerar um crescimento econômico para a região latino-americana vinculado à equidade. Ele identifica uma demanda por um sistema eficiente de formação de recursos humanos.

Para tal fim, o documento destaca duas exigências para construir um sistema eficiente de formação de recursos humanos docentes: responsabilizar-se por uma educação de qualidade e adquirir capacidades para administrar de forma autônoma as instituições. O documento enfatiza a melhoria da qualidade, a eficácia e a eficiência das instituições de educação superior e estimula a construção de informação institucional e a realização de processos de avaliação interna e externa, para o exercício de uma gestão responsável (UNESCO/CEPAL, 1992, p. 149-154).

A Unesco (1995), em um dos seus documentos publicados na década de 1990²⁵, identifica as seguintes tendências comuns na educação superior: expansão quantitativa, diversificação de estruturas e formas, e restrições do financiamento. Em decorrência dessa realidade, o organismo apresenta a pertinencia de la educación superior, la calidad de la educación superior e la internacionalización de la educación superior como respostas aos problemas desse nível de ensino: A pertinência diz respeito ao papel que a educação superior deve desempenhar na sociedade para atendimento de suas demandas.

A internacionalização da educação superior relaciona-se à “a necesidad cada vez mayor de comprensión intercultural y por la naturaleza mundial de las comunicaciones modernas, los mercados de consumidores, etc” (UNESCO, 1995, p. 42). No tocante à qualidade da educação superior, a Unesco (1995) apresenta a avaliação como um importante instrumento de aferição da qualidade. Segundo esse organismo, “el principal objetivo de la evaluación de la calidad es lograr la mejora no sólo del centro mismo sino de todo sistema” (UNESCO, 1995, p. 39).

No mesmo documento, entretanto, publicado em 1999 (na versão em português), a Unesco salienta que a avaliação da educação superior precisa medir a qualidade não somente com parâmetros financeiros e quantitativistas. Ela sugere diferentes tipos de avaliação da educação superior, tais como: auto-avaliação, avaliação realizada pelos colegas (avaliação de pares acadêmicos) e avaliação externa.

Recomenda também que

o processo de avaliação em geral e a avaliação da qualidade devem começar com os professores e pesquisadores e ativamente envolvê-los, tendo em vista seus papéis centrais nas diversas atividades das instituições de ensino superior. A participação de outros, inclusive de estudantes, nos assuntos relacionados à avaliação do ensino, deve ser organizada dando-se reconhecimento `avaliação do ensino, deve ser organizada dando-se reconhecimento apropriado ao papel dos depositários na avaliação (UNESCO, 1999, p. 69).

25 Na década de 1990, a Unesco publicou os seguintes documentos: Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior (1995); Educação: um tesouro a descobrir (1996); Declaração mundial sobre a educación superior no século XXI: visão e ação (1998); Marco referencial de ação prioritária para a mudança e o desenvolvimento de educação superior (1998); Hacia las sociedades del conocimiento (2005); Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe. 2000-2005: la metamorfosis de la educación superior (2006). Em 1992, a Unesco publicou com a Cepal o documento: *Educación y. conocimiento: eje de la transformación. productiva con equidad*.

A concepção da Unesco sobre o papel da educação superior, assim como da avaliação, é um pouco diferenciada de outros organismos internacionais, como se pode observar no quadro 1.

Quadro 1. O papel da avaliação na concepção dos organismos internacionais

Organismos/ características	Funções da avaliação	Tipos de avaliação	Sistema de subsídios econômicos associado à avaliação
BID, BM	Ferramenta de planejamento do orçamento do Estado, vinculada à produtividade, eficiência, prestação de contas, proporcionar critérios para alocação de recursos	Avaliação externa do desempenho dos indivíduos e dos cursos	Diversificação do financiamento com base em avaliações de desempenho
Unesco	Melhorar a qualidade do ensino/competitividade – desenvolvimento econômico sustentável	Auto-avaliação, avaliação de pares e avaliação externa	Sim
CIDE (caso México)	Ferramenta de planejamento do orçamento do Estado; racionalização dos gastos públicos	Avaliação externa do desempenho dos indivíduos	Recursos adicionais vinculados aos resultados das instituições de educação superior, com base em avaliações de desempenho
OCDE	Ferramenta de planejamento do orçamento do Estado, vinculada a prestação de contas, produtividade, eficiência e eficácia	Avaliação de desempenho individual	Vinculação de incentivos econômicos a resultados do desempenho

Fonte: Elaboração própria.

Embora tenham ocorrido algumas coincidências específicas propostas pelos organismos internacionais, nota-se uma visão distinta da educação superior a longo prazo. Ao passo que o Banco Mundial, CIDE e OCDE impulsionam uma transformação da educação superior de acordo com as estratégias econômicas de livre mercado, da gestão pública orientada para resultados e recomendava maior participação do setor privado nesse nível de ensino, a Unesco e a Cepal (1992) enfatizam o desenvolvimento de projetos educativos que incorporem as exigências do crescimento econômico e de equidade social, com base na noção de desenvolvimento humano sustentável.

Considerações finais

Percebe-se que a crise fiscal do Estado e a crise da educação superior, associadas ao debate difundido por organismos internacionais em prol da introdução da avaliação, motivaram governantes do Brasil e do México a adotarem a avaliação da educação superior. Em relação ao papel que organismos internacionais desempenharam nesse contexto, pode-se dizer que eles se constituíram em importantes atores no processo de tomada de decisão sobre a adoção da avaliação.

Pode-se averiguar que organismos internacionais passaram a difundir a ideia que a crise do ensino superior era resultado, em parte, da falta de capacidade gerencial dos administradores educacionais e do tipo de relação que o Estado havia estabelecido com as instituições de educação superior até aquele momento. Simultaneamente, eles enfatizaram a necessidade de maior racionalidade dos gastos públicos e sugeriram reformas estruturais com ações direcionadas para a elevação dos mecanismos de *accountability* e introdução de avaliações de desempenho associadas à alocação de recursos.

Isso significa afirmar que a avaliação entrou na pauta da agenda dos governos mexicano e brasileiro em razão de novas demandas derivadas das transformações nos processos sócio- econômicos e políticos, que repercutiram no campo da educação superior. Na verdade, os defensores de um novo modelo de educação superior encontraram um terreno propício para difundirem suas ideologias e colocar em prática os seus interesses. Nesse sentido, vale destacar que a deliberação de um instrumento de política pública, no caso em questão a avaliação, não consiste em uma atitude arbitrária dos governos, mas sim no resultado de um processo em que se confrontam conflitos e disputas, pois há uma rede complexa de forças entre atores com suas preferências e demandas.

Atualmente, grande parte das sugestões dos organismos internacionais, sobretudo, do Banco Mundial, notadamente no relatório intitulado *La enseñanza superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*, publicado em 1995, já foram incorporadas nas políticas de educação superior de países latino-americanos.

A partir de meados da década de 1990, as tendências mais significativas que se observam no campo da educação superior, sobretudo de países latino-americanos, são: diversificação institucional (reconhecimento da educação superior não- universitária, expansão da educação superior; introdução de mecanismos de avaliação da educação superior (no ensino de graduação e pós- graduação); crescente substituição do denominado financiamento benevolente por um financiamento condicional (vinculado à avaliação de desempenho) com ênfase à prestação de contas; crescente presença da racionalidade empresarial nas IES; racionalização dos gastos públicos, que se caracteriza pela diversificação das fontes de financiamento (participação privada na universidade pública – parcerias, consultorias, financiamentos de projetos de pesquisa, cobranças de mensalidades²⁶);

26 Em relação ao pagamento de mensalidades nas universidades públicas, pode-se tomar como exemplo o caso do Chile. Atualmente, tem-se percebido os efeitos dessa política por meio, sobretudo, do descontentamento de grande parte da comunidade universitária e da sociedade em geral. Os protestos populares expressam, também, o aumento da desigualdade na distribuição de renda. De acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), no Chile (dados de 2015), a participação do 1% mais rico na renda total atingia 7,5%, proporção que subia para 22,6%, considerando as informações dos registros fiscais e para 26,5% no caso da riqueza líquida (ativos financeiros e não financeiros menos passivos), enquanto 50% das famílias de baixa renda representavam apenas 2,1% da riqueza líquida. O fato é que a política neoliberal, que teve início no governo de Pinochet (1973-1990), repercute até hoje na sociedade chilena e explica, em parte, os pro-

flexibilização e diversificação do acesso ao ensino superior²⁷.

Como mencionado anteriormente, a adoção da avaliação do ensino de graduação no Brasil e no México é decorrente, sobretudo, de respostas reativas que os seus respectivos governantes deram as transformações político-econômicas e sociais que vêm ocorrendo nas últimas décadas, em nível mundial e regional. Entretanto, os sistemas de educação superior e os contextos político- institucionais de ambos os países possuem características próprias, de modo que a implementação, as orientações específicas e o alcance desses esforços são diferentes.

Referências

ABOITES, Hugo. **La cultura de la evaluación en México y la evaluación de los académicos**. In.: RUEDA, Mario y Monique Landesmann (Coord.) **Hacia una nueva cultura de la evaluación de los académicos?** Pensamiento universitario. México: Ed. Cesu/Unam, 2001.

ALCÁNTARA, Armando; SILVA, Mônica. **Semejanzas y diferencias en las políticas de educación superior en América Latina: cambios recientes en Argentina, Brasil, Chile y México**. In: SILVA Jr., João; OLIVEIRA, João F.; MANCEBO, Deise (Org.). **Reformas universitarias: dimensões e perspectivas**. Campinas: Átomo e Alínea, 2006.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. Washington: Banco Mundial, 1995.

BELLONI, Isaura. **A universidade e o compromisso com a avaliação institucional na reconstrução do espaço Social**. In: COSTA, Maria José Jackson (Org.). **Avaliação Institucional: desafios da universidade diante de um novo século**. Belém: UFPA, 1997.

BELLONI, Isaura. **Avaliação da universidade: por uma proposta de avaliação consequente e compromissada política e cientificamente**. In: VIEIRA, Sofia Lerche *et al.* **A universidade em questão**. São Paulo: Cortez, 1989.

BRUNNER José Joaquín *et al.* **Guiar el mercado: informe sobre la educación superior en Chile**. Santiago, 2005. Disponível em: http://www.uai.cl/p4_home/site/asocfile/ASOCFILE120050121095042.pfd Acesso: 15 out. 2010.

BRUNNER José Joaquín. **Estado y educación superior en América Latina**. In: NEAVE, Guy; VUGHT, Frans A. Van. **Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa**. Espanha: Gedisa, 1994.

testos que vêm ocorrendo no ano de 2019. No Brasil, o retorno das políticas de cunho neoliberal ocorre com a eleição do governo Jair Bolsonaro, que teve início em 1 de janeiro de 2019. Na introdução do presente livro, foi realizado um pequeno resumo das primeiras ações do governo Bolsonaro voltadas para a educação superior, inclusive o discurso sobre eficiência e desempenho das universidades tem sido retomado, sobretudo pelo atual Ministro da Educação.

27 A respeito das políticas públicas de educação superior em países da América Latina, nas décadas de 1980 e 1990, cf.: Unesco (2006); Alcántara e Silva (2006); Brunner (2005); Catani e Oliveira (2002); Lopez Segrera (2001); Mendoza Rojas (2002); Silva (1999); Schugurensky (1998); Kent (1996).

CANALES S., Alejandro. **La experiencia institucional con los programas de estímulo:** La UNAM en el periodo 1990-1996. México: Cinvestav, 2001.

CARPIZO, Jorge. **Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autonoma de Mexico.** México: Unam, 1988.

CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João F. de. **Educação Superior no Brasil:** reestruturação e metamorfose das universidades públicas. Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

CATANI, Afrânio M.; OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz. F. **A política de avaliação da educação superior no Brasil em questão.** Revista Avaliação. Campinas, v. 6, n. 4 (22), dez. 2001.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis: Vozes, 2004.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE – CEPAL/UNESCO. **Educación y conocimiento:** eje de la transformación productiva con equidade. Santiago de Chile: ONU, 1992.

DE LA MADRI HURTADO, Miguel. **Programa Integral para el Desarrollo de la Educación Superior, 1986-1988 (PROIDES).** México: Anuies, 1986.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação da educação superior.** Petrópolis: Vozes, 2000.

DIAS SOBRINHO, José. **Avaliação:** políticas educacionais e reformas da educação superior: São Paulo: Cortez, 2003.

DÍAZ BARRIGA, Ángel. **Carrera magisterial y evaluación de profesores. Entre lo administrativo y lo pedagógico.** In: RUEDA, Mario; LANDESMANN (Coord.). Pensamiento Universitario. Tercera Época, n. 88. México: CESU-UNAM, 2001.

DÍAZ BARRIGA, Ángel. **La comunidad académica de la Unam ante los programas de estímulos al rendimiento.** In: DÍAZ BARRIGA, Ángel; PACHECO, Teresa (Eds). **Universitarios, institucionalización académica y evaluación.** México: Cesu-Unam, 1997.

DÍAZ BARRIGA, Ángel. **La evaluación educativa:** los retos de una disciplina y de las prácticas que genera. In: SACRISTÁN, Imanol Ordorika (Coord.). **La academia en jaque:** perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México. México: Ed. Miguel Angel Porrúa, 2004.

DURHAM, Eunice R.; SCHWARTZMAN, Simon (Org.) **Avaliação do ensino superior.** São Paulo: Edusp, 1992.

DURHAN, Eunice. **A institucionalização da avaliação.** Documento de trabalho. São Paulo: Nupes, 1990.

GAGO HUGUET, Antonio. **Ejes de la reforma:** calidad y pertinencia. Universidad Futura, v. 4, n. 10, México, UAM, 1992.

KENT, Rollin. **La regulación de la educación superior en Mexico:** una visión crítica. México: Anuies, 1995.

MENDOZA ROJAS, Javier. **Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador.** México: Cesu, 2002.

NEAVE, Guy; VUGHT, Frans A. Van. **Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa.** Madri: Gedisa, 1994.

ORDORIK, Imanol S. **La academia en jaque: perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México.** México: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2004.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OCDE. **Governing intransition.** Public Management Reforms. OCDE Countries. Paris: OCDE, 1995.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OCDE. **Universities under Scrutiny.** Paris: OCDE, 1987.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA - UNESCO. **Conferencia Mundial sobre la Educacion Superior.** La educación superior en el siglo XXI: visión y acción. [S.l]: UNESCO, 1998.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **Reformas e innovaciones en la educación superior en algunos países de América Latina y el Caribe, entre los años 1998 y 2003.** Caracas: Unesco-lesalc, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **Hacia las sociedades del conocimiento.** [S.l]: Unesco, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – UNESCO. **Informe sobre la educación superior en América latina y el caribe – 2000-2005: la metamorfosis de la educación superior.** Caracas: UNESCO, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A crise fiscal do Estado: ensaios sobre a economia brasileira.** São Paulo: Nobel, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina.** São Paulo: Ed. 34, 1996.

RISTOFF, Dilvo I. Avaliação institucional: pensando princípios. *In:* BALZAN, Nilton César; DIAS SOBRINHO, José. (Org.). **Avaliação institucional: teoria e experiências.** São Paulo: Cortez, 1995.

RUA, Maria das Graças. **Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias.** [S.l]: Mimeo, 2005.

SCHUGURENSKY, Daniel. **La reestructuración de la educación superior en la era de la globalización:¿ hacia un modelo heteronomo?** *In:* TORRES, Carlos Alberto; ALCÁNTARA, Santuário; POZAS, Ricardo. (Org.). **Educación democracia y desarrollo en fin de siglo.** México: Siglo XXI, 1998.

SCRIVEN, Michael. The methology of evaluation. *In:* STAKE, Robert. **Area monography series on curriculum evaluation.** Berverly Hills: Sage Publication, 1967.

SCRIVEN, Michael; STUFFLEBEAM, Daniel. **Avaliação educacional: perspectivas, procedimentos e alternativas.** Vozes: Petrópolis, 1978.

SILVA, Mônica Aparecida da Rocha. **A institucionalização da Educação Superior: uma análise comparada do Brasil e do México.** 2007. Tese (doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

SILVA, Mônica Aparecida da Rocha. **Reformas da educação superior na América Latina: estudo de dois casos (Brasil e Chile).** 1999. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo São Paulo, 1999.

STUFFLEBEAM, Daniel L.; SHINKFIELD, Anthony J. **Evaluación sistemática.** Guía teórica y práctica. Madrid: Paidós-MEC, 1987.

TEJADA, José Fernandes. **La evaluación: su conceptualización.** In: JIMÉNEZ, Bonifacio (Ed.) **Evaluación de programas, centros y profesores.** Madri: Sintesis Educación, 1999.

TYLER, Ralph Winfred. **Princípios básicos de currículo e ensino.** Porto Alegre: Globo, 1976.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva.** Brasília: Ed. UnB, 1991.

WEBER, Max. **Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva.** Madri: Fondo de Cultura Económica, 2002.

WEBER, Max. **Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal.** Tradução de Edmundo Campos. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

WINKLER, Donald R. **La educación superior en América Latina: cuestiones sobre eficiencia y equidad.** Washington: Banco Mundial, 1994.

7 **EVALUACIÓN Y ASEGURAMIENTO DE CALIDAD EN MÉXICO: DESAFÍOS A LA INTITUCIONALIZACIÓN**

Angélica Buendía Espinosa²⁸

En una cultura mundial que define la educación como fundamental para el progreso, lo primero que se copia son las políticas educativas de los países dominantes.

John Meyer y Francisco Ramírez (2010)

Introducción

Los últimos 25 años la política pública mexicana ha privilegiado la evaluación como eje transversal para la modernización de la educación superior y, por tanto, para el aseguramiento de su calidad. Aunque no es posible hablar de la existencia de un Sistema Integral de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SIEES), México ha transitado ya por varias etapas que integrando paulatinamente un amplio repertorio de organismos, estrategias, programas e instrumentos para el AC que comprenden a las diversas instancias y actores que intervienen en los procesos educativos: instituciones, programas y proyectos académicos, profesores, investigadores, estudiantes y profesionistas. Ello ha derivado en un complejo diseño institucional para operar los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior, que involucra fuertemente al sector público, y, aunque en menor medida, también al privado.

Bajo la propuesta analítica del nuevo institucionalismo organizacional, la evaluación no sólo opera como técnica que se implementa para mejorar la calidad de la educación superior y el desempeño de sus instituciones. Por el contrario, constituye un instrumento de política a partir del cual se pretende reorientar su desarrollo y desempeño. La evaluación representa, desde finales de la década de los ochenta, la principal innovación para promover el cambio institucional y organizacional en el campo de la educación superior mexicana. Ésta opera de manera gradual y conduce a implementar y usar prácticas, enfoques y formas organizacionales que tienden a la homogeneización institucional y organizacional de las instituciones de educación superior, sólo en apariencia, como señalan DiMaggio y Powell (1991).

28 Profesora investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. E-mail: abuendia0531@gmail.com.

Aunque con serios problemas en su coordinación, el actual diseño institucional para la evaluación de la educación superior mexicana, constituye una forma renovada de conducción/regulación de las instituciones. Su base fundamental es la articulación de procedimientos de evaluación y acreditación asociados a programas de financiamiento extraordinario a concurso, bajo el establecimiento de compromisos explícitos de cambio de las instituciones que podrían ser constatados en etapas subsecuentes. Además, los esquemas de evaluación y acreditación también se asocian a modelos de legitimidad social, prestigio y reconocimiento institucional diferentes a los existentes en las décadas previas.

De acuerdo con McCowan (2018), la valoración del impacto de la evaluación se ha centrado en el cumplimiento de indicadores para construir rankings. Sin embargo, hay poca claridad sobre la noción de impacto en educación superior, tanto teórica como empíricamente. Su incidencia específica sobre la calidad todavía se centra más en los insumos que en los procesos, de tal forma que no hay evidencia de sus implicaciones en la toma de decisiones de otros actores, por ejemplo, los estudiantes, los padres de familia o los empleadores. Esta valoración centrada en los aspectos cuantitativos del desempeño, no ha sido capaz de reconocer los efectos no deseados de prácticas que, por limitarse al cumplimiento de los indicadores exigidos, desplazan los propósitos fundamentales relacionados con el AQ.

Más allá de la técnica: la política de evaluación y el aseguramiento de la calidad en México

Uno de los ejes centrales de la política de modernización de la educación superior mexicana ha sido la preocupación por la calidad y su mejora y/o aseguramiento por la vía de la evaluación, asociada a la rendición de cuentas. Teóricamente la evaluación y el AQ constituyen un enlace entre el “mundo interno” de la educación superior y las fuerzas sociales, económicas y políticas que moldean la organización y la estructura institucional (BRENNAN, 1998). El AQ implica responsabilidad, entendida como la necesidad de demostrar acciones conscientes ante uno o más grupos de interés externo (gobiernos, estudiantes, familias de los estudiantes, empleadores y organismos o financiadores externos para la investigación). El AC implica una responsabilidad social, política y financiera que significa cumplir y demostrar las misiones y funciones asignadas a cada institución (WILLIAMS; LODER, 1990 apud VUGTH, 1996). No obstante, los diferentes grupos de interés tienen objetivos distintos, emanados de un ambiente complejo que imprime un dinamismo distinto a las instituciones de educación superior (BUENDÍA, 2014a).

A finales de la década de 1980, México inició una transformación fundamental de la educación superior con el objetivo de elevar la calidad, vía la implementación de políticas para el AC. La política pública privilegió la evaluación como su principal eje durante la década de 1990 y la primera década del siglo XXI, cuyo fin ha evidenciado una nueva forma de coordinación y regulación del sistema (MENDOZA, 2002).

Para consolidar este modelo de conducción y coordinación gubernamental, durante los cuatro últimos sexenios se ha impulsado un sistema dual con políticas diferenciadas (Ibarra, 1998). Por una parte, la educación superior universitaria y tecnológica quedó bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Educación Superior (SES); por la otra, la investigación y el posgrado se ubicaron bajo la conducción del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Para tener una idea general de la profundidad de los cambios, es útil hacer una breve comparación de las características generales que tenía el Subsistema de Educación Superior (SES) en 1989 con respecto a su estado actual. La época moderna de la educación superior en México inicia en 1910 con la fundación de la Universidad Nacional (Autónoma) de México (UNAM). El período revolucionario afectó su desarrollo y fue hasta 1920 que, junto con las transformaciones que sufrió el país y sus instituciones, la universidad pudo vivir un clima de mayor estabilidad. A partir de entonces comenzaron a surgir otras universidades públicas estatales, y se creó en 1936 el Instituto Politécnico Nacional (IPN), como signo de las intenciones gubernamentales de modernización del país.

La educación privada experimentó también sus primeros impulsos. Tanto el debate político, como la alianza “entre los sectores importantes de la iglesia, burguesía y clases políticas gobernantes, que permitió construir un esquema para la educación, originó el retorno, de manera preponderante, de la injerencia eclesiástica en la educación, especialmente en la enseñanza superior” (GARCIADIEGO, 1994). Surgieron las primeras universidades privadas: en 1935 la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG) y la Universidad Iberoamericana (UIA) y el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), como formadora de dirigentes de negocios (BUENDÍA, 2014a)²⁹.

La paulatina expansión del sistema continuó durante la siguiente década: en 1950 existían 39 instituciones de educación superior a las que asistían 32 mil 498 estudiantes. Sin embargo, la diversificación del sistema apenas se insinuaba pues la matrícula se concentraba en la capital del país (UNAM) y en los estados que ya contaban con universidades públicas.

El sistema universitario mexicano experimentó un cambio profundo a partir de la década de los cincuenta que se expresó en lo que se ha caracterizado como la etapa de acelerada expansión no regulada de la educación superior (Gil *et al.* 1994, p. 25). En diez años, la matrícula estudiantil se triplicó y el crecimiento de plazas académicas siguió la misma dinámica. En 1960 había 50 instituciones de educación superior en todo el país, a las que asistían 78 mil jóvenes, lo cual implicaba que sólo 2.7 de cada 100 mexicanos en edad de estudios superiores —20 a 24 años— estuviesen inscritos en este nivel educativo. La expansión continuó su ritmo acelerado durante la siguiente década. En 1970 se contaba ya con 115 instituciones y 25 mil puestos académicos que atendían a 225 mil estudiantes, lo cual representaba una tasa de cobertura de 5.8% (GIL *et al.*, 1994). Finalmente, para 1985 el número de instituciones ascendía a 270, los puestos académicos a 79 mil y la matrícula a 853 mil, equivalente a una tasa de escolarización universitaria de 13.5%.

La década de los años ochenta marcó un punto de inflexión debido a la profunda crisis económica que enfrentó el país y que dio lugar a la llamada década perdida para la educación. Este tercer período se caracteriza por los primeros intentos de reordenamiento institucional bajo la coordinación gubernamental, a partir de ejercicios de planeación y evaluación centralmente coordinados. Mientras que en la década de los setenta la tasa anual de crecimiento de la educación superior fue de 12.8%, para los años ochenta alcanzó

29 La *accountability* ha tenido un gran impulso en la educación superior del siglo XX en Estados Unidos. Trow (1996) afirmó que junto con la confianza y el mercado, es la forma en que la universidad se vincula con su entorno y recibe o no apoyo de éste. Se define como la obligación de informar a los demás, de explicar, justificar y responder cuestionamientos sobre el uso de los recursos empleados y sus efectos. Sin embargo, las preguntas fundamentales con respecto a la rendición de cuentas son: quién es responsable de qué, a quién debe reportarse, por qué medios y con qué consecuencias para las universidades (ZUMETA, 2001; BURKE, 2005).

apenas un 4.0%. La matrícula en 1981 era de 785 419 estudiantes y en 1989 de 1 069 565 estudiantes, mientras que el número de instituciones ascendió a 372 en 1992.

Tabla 1. Clasificación de instituciones de educación superior

Subsistema	Matricula total (2012)
Instituciones públicas federales	502 550
Universidades públicas estatales	1 021 282
Institutos tecnológicos públicos	439 414
Universidades tecnológicas	147 458
Universidades politécnicas públicas	43 202
Universidades publicas interculturales	9 563
Instituciones para la formación de profesionales de la educación básica	102 836
Instituciones particulares	1 180 694
Total de la matrícula a nivel nacional	3 446 999

Fuente: Elaboración propia con base en Rubio (2006) y Tuirán (2012).

La etapa subsecuente, el reordenamiento del sistema se asocia con la llamada modernización, cuyo eje ha sido fue la evaluación como política que se institucionalizó con el Programa para la Modernización Educativa (1989-1994) del Gobierno de Salinas de Gortari, el cual señalaba como prioritaria la evaluación permanente, interna y externa de las instituciones para impulsar la mejora de la calidad de los programas educativos y servicios que ofrecían, y como meta la creación de una instancia que concibiera y articulara un proceso nacional de evaluación de la educación superior (RUBIO, 2006a).³⁰ Los programas posteriores han mostrado continuidad en la política basada en la evaluación asociada al financiamiento. El diseño institucional actual se derivó del cambio institucional impulsado durante los últimos 25 años y por, tanto, del surgimiento de organizaciones para operar las

30 Las primeras acciones en materia de evaluación de la educación superior datan de la década de los setenta y fueron producto de los programas de gobierno y de diversas iniciativas de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). En 1979 fue creado el Sistema Nacional de Planeación Permanente de la Educación Superior (SINAPPES), como parte de las primeras políticas nacionales encaminadas al mejoramiento de la calidad de las funciones de las instituciones de educación superior, dentro del cual se establecieron cuatro niveles con sus correspondientes instancias: nacional con la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES); regional con el Consejo Regional para la Planeación de la Educación Superior (CORPES); estatal con la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES); e Institucional con la Unidad Institucional de Planeación (UIP). En 1984 se creó el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), primer programa de diferenciación salarial de los académicos mexicanos, diseñado originalmente con la intención de contener la fuga de cerebros y restituir la drástica pérdida del poder adquisitivo de los investigadores de más alto nivel. Su operación descansó en la evaluación de la productividad del investigador y la valoración de la relevancia de sus proyectos.

nuevas reglas de la evaluación.³¹

Para implementar dichas políticas desde finales de los años ochenta el gobierno federal ha diseñado un complejo repertorio de instrumentos de evaluación, acreditación y certificación que abarca diversas instancias y actores de los procesos educativos: instituciones, programas y proyectos académicos, profesores, investigadores, estudiantes y profesionistas. Ello se ha vinculado a incentivos o recompensas económicas (recursos extraordinarios) y simbólicas (legitimación social), que dieron paso a una nueva forma de coordinación y regulación del sistema.³²

En el marco del Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) (PDE) se diseñó el proceso de construcción de la evaluación que abarcó dos momentos: el diseño de la Comisión Nacional de Evaluación (CONAEVA) en 1989 por la CONPES, con el fin de formular y desarrollar la estrategia nacional para la creación y operación del Sistema Nacional de Evaluación a partir de tres líneas de acción: la autoevaluación de las instituciones, la evaluación del sistema y los subsistemas a cargo de especialistas e instancias, y la evaluación interinstitucional de programas académicos y funciones de las instituciones mediante el mecanismo de evaluación de pares calificados de la comunidad académica que se concretó en 1991 con la creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y, posteriormente, en el 2000 la creación del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES). El segundo momento fue la formulación de un proyecto de evaluación de resultados por un examen general de egreso de licenciatura, propuesto para ser desarrollado en 1994 en una fase experimental, cuyo organismo responsable ha sido desde 1994 y hasta la fecha, el Centro Nacional de Evaluación (CENEVAL) (RUBIO, 2006).

El PDE articuló los resultados de la evaluación con acciones de mejoramiento que repercutieran en los presupuestos institucionales. Así se integró la evaluación, el financiamiento y la calidad. De ello se desprendió el Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), principal instrumento político y administrativo de ese sexenio, con el cual se ofreció apoyo económico para la formación de académicos de tiempo completo, a partir de un diagnóstico acerca de las necesidades de las diferentes áreas del conocimiento en cuanto a las proporciones y niveles de habilitación del personal académico convenientes para atender con solvencia los programas educativos de licenciatura y posgrado (COMAS et.al., 2014). Además del PROMEP, durante estos dos sexenios se promovieron programas para mejorar la infraestructura de las IES públicas, como el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES), el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), el Programa para la Normalización de la Información Administrativa (PRONAD) y el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU). A estos programas se deben agregar el Programa de Simplificación Administrativa y el de Instituciones de Excelencia para el sector privado asociados a la acreditación institucional desarrollada por la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior.

La misma orientación de política se siguió en el Programa Nacional de Educación (2001- 2006) (PNE), cuyo fin último fue articular los distintos programas y estrategias de evaluación en un metaprograma, el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) y asociarlos definitivamente a los patrones de financiamiento extraordinario. El

31 Los programas son: Programa de Desarrollo Educativo (1995-2000) (PDE 1995), Programa Nacional de Educación (2001-2006), Programa Sectorial de Educación (2007-2012) y Programa Sectorial de Educación (2013- 2018).

32 El diseño institucional es sumamente abigarrado pues han proliferado programas e instrumentos de política que aquí no citamos. Para una revisión detallada se sugiere revisar Ibarra y Buendía (2009).

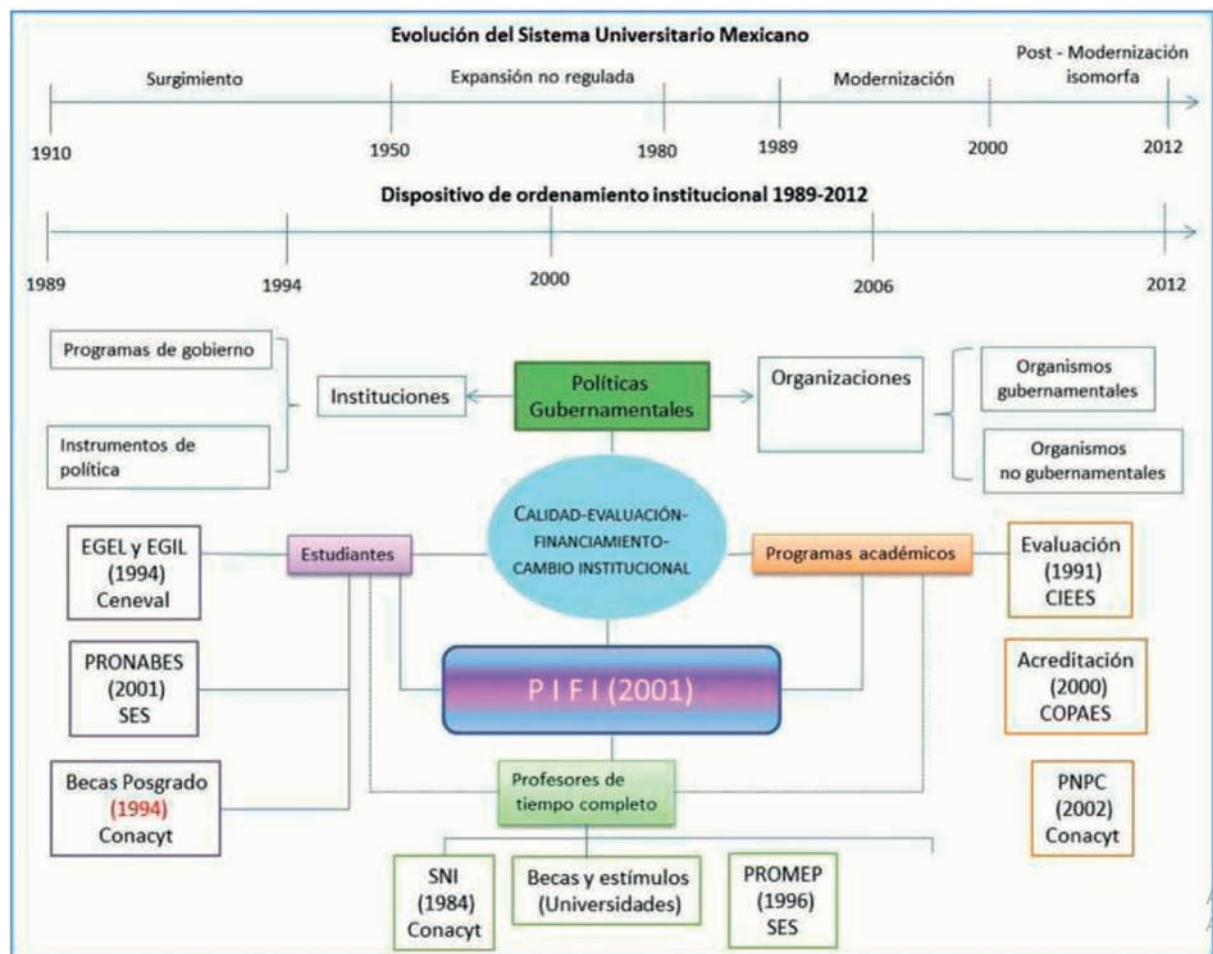
PIFI es un programa que integró los procesos de evaluación, acreditación, planeación participativa y estratégica, financiamiento y rendición de cuentas de las universidades públicas.

Desde su diseño se propuso funcionar como motor de cambio institucional, utilizando un conjunto de indicadores para modelar las características que debe tener una institución de educación superior de calidad, tomando como referencia las llamadas universidades de investigación y, con base en ello, establecer un orden jerárquico (ranking) para obtener recursos económicos adicionales. Con ello se dio continuidad y profundización a las políticas impulsadas por el Estado desde finales de los años ochenta con base en la evaluación como eje articulador (CASILLAS; LÓPEZ, 2006). En este sexenio también se implementó el Programa Nacional de Becas (PRONABES), con el propósito de ampliar el acceso a la educación superior pública para una mayor proporción de jóvenes en condiciones económicas adversas (RUBIO, 2006a); esta beca sólo ha logrado incidir en la permanencia de los estudiantes más no en el ingreso que sigue siendo selectivo con base en la evaluación de los conocimientos previos de los estudiantes.

El sexenio de Felipe Calderón, a través del Programa Sectorial de Educación (2007-2012), reafirmó el intento sistemático por diseñar, operar y consolidar un Sistema Integral para la Evaluación de la Educación Superior (SIEES) para la educación superior, sin considerar la posibilidad de brindar un proyecto alternativo que resolviera asuntos que los gobiernos anteriores habían descuidado y ofreciera un verdadero sistema de educación superior incluyente, con amplia calidad y fuerte contenido social (CASILLAS; LÓPEZ, 2006, p. 74). La continuidad en las acciones implementadas por los gobiernos anteriores, evidenció el escaso impulso a innovaciones en el diseño, implementación y evaluación de políticas educativas que contribuyeran a un reconocimiento de la diversidad y complejidad del sistema. Quizá el mayor esfuerzo de coordinación en la política para la educación superior en el sexenio de Calderón, fue la integración de la Comisión Coordinadora de Organismos de Evaluación de la Educación Superior (COCOEES), instancia encargada de concretar la creación de un Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Educación Superior, asunto que a la fecha no está resuelto (SEP, 2011). El sexenio de Enrique Peña Nieto asumió como problema educativo central del país la educación básica, y sobre este nivel es que se han centrado los esfuerzos de política y gestión gubernamental. Poco se ha abonado en la discusión de la educación superior, salvo por el cambio en la denominación de los programas PROMEP y PIFI.

El siguiente esquema resume lo expuesto:

Esquema 1. Modelo de políticas y AC em México



Fuente: elaboración propia.

Cuáles han sido los efectos de este complejo diseño de política para la educación superior en las universidades públicas mexicanas? Este cuestionamiento es relevante en el contexto actual en que el nuevo gobierno que asumió el poder el 1 de diciembre de 2018, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, tiene la gran oportunidad de, con base en la amplia investigación educativa existente al respecto, proponer una cuarta generación de políticas que fortalezcan el desarrollo de la educación superior mexicana.

Enseguida se analizan los efectos positivos y no deseados de la implementación del sistema de AQ en las organizaciones universitarias y sus actores, con base en diversas investigaciones realizados en el marco de la metodología de estudios de caso que estudian los logros y desafíos que representa mantener un modelo de AC que ha dado muestra de agotamiento.

Miradas institucionales y organizacionales del AC y la evaluación en México

Después de veinticinco años de políticas gubernamentales, la evaluación y el AC pueden considerarse como un conjunto de instituciones y procesos institucionalizados, es decir procedimientos organizados y establecidos que se identifican con las “reglas del juego” (JEPPERSON, 1991) y que operan en la educación superior mexicana, con base en la relación evaluación-financiamiento-legitimación-cambio institucional y organizacional, conduciendo a la homogeneización en el uso de los instrumentos de política el ámbito formal, pero con escasos efectos en las prácticas educativas de las universidades.

El nuevo institucionalismo sociológico se ha interesado en los procesos de adaptación al medio ambiente institucional para conseguir legitimidad (DIMAGGIO; POWELL, 1991; SCOTT, 2008), en las culturas organizacionales, en los procesos de cambio, en los procesos de institucionalización de los comportamientos humanos, en el poder y en entender cómo las reglas no instituidas formalmente se convierten en elementos centrales que norman conductas. Para los principales autores de esta corriente los conceptos organización e institución son interdependientes y complementarios: comprender las organizaciones requiere considerar su nivel institucional y viceversa, para lo cual han desarrollado un andamiaje conceptual y diversos diseños metodológicos de análisis empírico que comparten un conjunto de principios teóricos comunes a las diversas disciplinas que la integran (SCOTT, 2008; DIMAGGIO; POWELL, 1991).

Desde su nacimiento, el nuevo institucionalismo sociológico se avocó al estudio de la educación (IBARRA, 2008; BUENDÍA, 2011). De ello dan cuenta dos obras seminales que rechazan los modelos del actor racional y analizan a las instituciones a través de los elementos cognoscitivos y culturales que no pueden ser reducidos a agregados o a consecuencias directas de los atributos o motivos de los individuos de John Meyer *The Effects of Education as an institution* y de Powell y DiMaggio *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*. Meyer y Rowan (1991) afirman que las organizaciones formales se adecuan a sus entornos y tienden a volverse isomorfas con ellos: emulan los ambientes institucionalizados a partir de objetivos específicos, ya sea porque se ajustan a sus ambientes por medio de interdependencias técnicas y de intercambio o porque, como señalan Berger y Luckmann (1967), las organizaciones reflejan de modo estructural la realidad construida socialmente.

Esta permeabilidad de las organizaciones con sus ambientes produce lo que Di Maggio y Powell (1991, p. 113) definen como isomorfismo coercitivo y mimético. El primero describe la imposición desde arriba, aunque no por la fuerza de una norma, regla o cualquier tipo de comportamiento referente a las organizaciones que dependen de alguna u otra forma del gobierno. El segundo ocurre por imitación, cuando las metas son ambiguas o el ambiente crea incertidumbre simbólica para las organizaciones; éstas pueden construirse siguiendo el modelo o los patrones de otras. Significa que las organizaciones se modelan a sí mismas adoptando patrones de otras similares en su campo, las cuales desde su perspectiva serían las más legítimas o las más exitosas. Una de las ventajas de este tipo de isomorfismo es la reducción de costos mediante la búsqueda de soluciones en otras organizaciones. Su principal riesgo es que el modelo adoptado no resulte el más conveniente de acuerdo con la estructura formal o el marco institucional de la organización imitadora.

Di Maggio y Powell (1991) afirman que el isomorfismo con las instituciones del entorno tiene algunas consecuencias decisivas para las organizaciones, entre otras: a) incorporan elementos que son legitimados desde el exterior, más que en términos de eficiencia; b) emplean criterios de evaluación externos para definir el valor de los elementos estructurales, y c) la dependencia respecto a instituciones reduce la turbulencia del ambiente y mantiene la estabilidad. El isomorfismo institucional promueve el éxito y la supervivencia de las organizaciones, ya que incorpora estructuras formales legitimadas exteriormente y se incrementa el compromiso de los participantes internos y de los componentes externos. Además, el uso de criterios de evaluación externos permite ocupar un estatus superior respecto al resto de las organizaciones y ayuda a una entidad a mantener el éxito por definición social, reduciendo sus posibilidades de fracaso.

Según Di Maggio y Powell (1991), los criterios externos de evaluación incluyen, por ejemplo, recompensas simbólicas, declaraciones de apoyo de personas importantes y prestigio de los programas o del personal en los círculos sociales externos. Estos criterios adquieren valor y son útiles para las organizaciones porque las legitiman con los participantes internos, los accionistas, el público y el Estado. Además, demuestran socialmente las buenas condiciones de una organización y facilitan la gestión de sus recursos económicos.

La adecuación de las universidades con su ambiente se observa en la participación de éstas en los diversos programas de evaluación para el AC descritos en el primer apartado. La relación entre éstos como mecanismos para promover la calidad educativa, y de forma paralela un cambio institucional y organizacional de las universidades, requiere del análisis de varios aspectos. Los programas están asociados a recompensas y/o sanciones económicas (financiamiento para las universidades públicas y/o incremento en la economía matricular para las IES privadas), así como recompensas y/o sanciones simbólicas (prestigio y reputación), lo que ha producido procesos de isomorfismo institucional de tipo mimético y normativo entre las universidades. El isomorfismo, en cualquiera de sus variantes, va acompañado de legitimidad, que implica explicar o justificar el orden social de tal manera que las disposiciones institucionales sean subjetivamente plausibles (BERGER, KELLNER, 1973; EN SCOTT, 2008).

El nuevo institucionalismo sociológico y el análisis organizacional han permeado el estudio de la evaluación y el AC en México. Algunas de las investigaciones sobre el tema explican los efectos de la implementación e institucionalización de la evaluación como política educativa. Estos trabajos confirmaron la incidencia poco favorable en la calidad educativa y de la importancia que han cobrado como mecanismos de legitimación social, reconocimiento y prestigio (DEL CATILLO, 2005; ACOSTA, 2006; BUENDÍA, 2014a; BUENDÍA, 2014b). Otras abordan los procesos de cambio institucional y organizacional en relación a la adaptación con el entorno en casos específicos (KENT *et al.*, 2003; ÁLVAREZ, 2004) y el análisis de los modos de organización del trabajo académico derivados de los sistemas de evaluación al desempeño académico (IBARRA, 1991; 1994), que han generado cambios organizacionales e institucionales a los métodos de asignación de retribuciones económicas y simbólicas (IBARRA, 1999; 2001; 2009).

Efectos de las políticas para el AQ: hallazgos desde la diversidad

Las diversas investigaciones sobre el impacto de las políticas para el AQ, dan cuenta sus efectos positivos, entre los que destacan la renovación y actualización de planes y programas de estudio de licenciatura y posgrado, la implementación de estrategias para promover la movilidad estudiantil y el seguimiento de egresados, el desarrollado de la llamada “tercera misión” de la universidad asociada a la vinculación, la innovación y la transferencia del conocimiento (KRÜCKEN, 2013), la renovación de la infraestructura física, el acervo bibliohemerográfico y la incorporación de las nuevas tecnologías de información para favorecer el aprendizaje, la formación de grupos de investigación y de redes de intercambio y colaboración intra e interinstitucionales; así como el mejoramiento de los sistemas de gestión e información institucional para el manejo oportuno de los recursos (DÍAZ BARRIGA, 2007; IBARRA, BUENDÍA, 2009; BUENDÍA, 2011).

Las políticas para el AC han imprimido una dinámica diferente a la educación superior en México, como lo muestran algunas investigaciones (DEL CASTILLO, 2004; DÍAZ BARRIGA, 2008) que han reportado cambios importantes en temas como la planeación, el diseño de los planes y programas de estudio, la inversión en infraestructura, la movilidad estudiantil y la gestión universitaria. Sin embargo, los resultados de investigación muestran que a medida que transcurre el tiempo, estas políticas se han constituido en importantes fuentes de legitimación y prestigio para las universidades tanto públicas como privadas (DEL CASTILLO, 2005; BUENDÍA, 2014b). Puede afirmarse que se han generado cambios en las relaciones que establecen las universidades con su entorno, específicamente con el Estado y con el mercado, respondiendo “positivamente” a la demanda de la llamada *accountability*.

Según las investigaciones revisadas los esfuerzos orientados al aseguramiento de la calidad han incrementado la capacidad de conducción gubernamental induciendo cambios institucionales que de otra manera difícilmente se hubieran presentado. El eje articulador ha descansado en la planeación institucional, lo que ha posibilitado que las instituciones evalúen su situación actual y asuman compromisos explícitos sobre su desarrollo futuro. Ello ha implicado un proceso de racionalización que ha permitido reducir la discrecionalidad en el manejo institucional y se ha constituido como base para la evaluación del desempeño. Además, la dotación y uso de los recursos adquiere mayor sentido al articularse a programas específicos, lo que permite su seguimiento sobre la base de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información (DEL CASTILLO, 2005; ACOSTA, 2006).

No obstante, también han provocado efectos no deseados o no previstos. La primacía de la racionalidad técnica y cuantitativa de los distintos programas e instrumentos, sobre la casi carente posibilidad de considerar la racionalidad política que convive con la vida institucional, no ha permitido revalorar la heterogeneidad y diversidad que caracteriza a las instituciones de educación superior tanto públicas, como privadas, en buena parte determinadas por sus contextos locales y regionales y/o sus objetivos económicos. Algunos indicios disponibles derivados de acercamientos preliminares a ciertas instituciones (DIDRIKSSON, HERRERA, 2002; CAZÉS, IBARRA, PORTER, 2004; ACOSTA, 2006; BUENDÍA, QUIROZ, 2014), abundan sobre estos contrastes relacionados con la variabilidad en los grados de consolidación institucional y las condiciones locales.

Es posible distinguir dos situaciones típicas resultado de las investigaciones realizadas, que se relacionan con el grado de consolidación institucional y las condiciones locales de cada universidad. Entre las universidades que han alcanzado los mayores niveles de consolidación en la relación calidad-evaluación-financiamiento-cambio institucional y organizacional, se aprecian experiencias muy positivas que dan cuenta de importantes esfuerzos tendientes a modificar su estructura académica y sus formas de funcionamiento, atendiendo a una definición más precisa de su proyecto institucional. Algunas de ellas transitaron del viejo modelo de escuelas, facultades y centros de investigación a la estructura departamental, alcanzando con ello una mayor flexibilidad de operación y un mejor aprovechamiento de su infraestructura y recursos materiales y humanos. Asimismo, un buen número de instituciones han instrumentado nuevas políticas de cuotas, colegiaturas y pago de servicios, han elaborado programas para facilitar la diversificación de sus fuentes de financiamiento y realizaron modificaciones sustanciales a su normatividad institucional, entre ellas la promulgación de una nueva Ley Orgánica que se ajusta mejor a las exigencias del presente (DIDRIKSSON, HERRERA, 2002; CAZÉS, IBARRA, PORTER, 2004).

Sin embargo, la situación es aparentemente distinta en instituciones que enfrentan importantes rezagos acumulados, que se desarrollan en un ambiente local fuertemente permeado por la negociación política y que carecen de comunidades académicas de alto nivel y de liderazgos institucionales claros y legítimos. En estos casos es común observar comportamientos institucionales que, sin realizar esfuerzos reales de transformación institucional, se preocupan esencialmente por cumplir con los indicadores exigidos en los distintos programas de aseguramiento de la calidad, con la intención primordial de obtener los recursos adicionales. Estamos frente a la simulación institucional y a la falta de legitimidad de estos procesos. Se trata de la “universidad de papel” (PORTER, 2007) que se preocupa tan sólo por proyectar cierta imagen institucional hacia el exterior, sin modificar necesaria o sustancialmente su funcionamiento interno, lo que ha abierto ya un espacio aún poco analizado proclive a la simulación institucional (IBARR, BUENDÍA, 2009; SAMPEDRO, BUENDÍA, 2014).

Más allá de estas dos situaciones típicas, es necesario reconocer la diversidad y complejidad institucional que caracteriza a la educación superior en México, lo que seguramente se traduciría en un rango mayor de casos desde los que apreciar los efectos provocados por la operación de los sistemas de evaluación y aseguramiento de la calidad.

Para ello resulta indispensable apreciar la relación que existe entre el indicador y la calidad, toda vez que no se aprecia una causalidad unívoca que demuestre que quien alcanza o posee los indicadores mejora necesariamente la calidad de sus procesos de enseñanza, el rigor e impacto de su investigación y la pertinencia de su vinculación con la sociedad.

A manera de cierre

En este capítulo se presenta un acercamiento al sistema de AC en México, su configuración institucional y un breve recuento de sus efectos en las universidades públicas. En un balance preliminar y considerando que las transformaciones que este tipo de políticas provocan no pueden ser valoradas en su real dimensión sino muchos años después de implementadas, es posible sostener algunos efectos de los esfuerzos emprendidos por autoridades gubernamentales, dirigentes universitarios y comunidades para asegurar la calidad de la educación superior en México a partir de la evaluación a lo largo de los últimos

25 años. La remoción de inercias institucionales muy arraigadas y la consecuente reactivación de la vida institucional deben ser apreciadas ya como un primer saldo positivo. Sin embargo, el empeño de transformación que reclama el sistema de educación superior en México no puede limitarse a esta primera sacudida, pues en ausencia de acciones adicionales, ella se agotaría por sí misma con el paso del tiempo.

Este profundo proceso de transformación debe ser consolidado, primero, mediante una política de Estado hacia la educación y ciencia que garantice un flujo cierto, constante y creciente de recursos, pero también mediante la consolidación de un sistema de AC que favorezca procesos de acreditación y certificación más eficaces y legítimos, evitando con ello redundancia, burocratismo y desperdicio de recursos. Ello supone atender los efectos no deseados que se han derivado de la operación del sistema de AC en los últimos años y de los que ha dado cuenta ya la literatura disponible.

Es necesario discutir la racionalidad técnica y política de los procesos para el AC, a fin de revalorar sus fundamentos, naturaleza y modalidades, es decir, cuestionarnos en qué medida los criterios e indicadores exigidos constituyen el instrumental administrativo para promover la transformación de los procesos que conduzcan al mejoramiento de la calidad de la educación superior mexicana. Ello implica apreciar ciertos inconvenientes provocados por privilegiar una evaluación asentada básicamente en el cumplimiento de ciertos indicadores cuantitativos que atienden más la certificación de resultados que a la valoración de los procesos en términos de su transformación, impacto y efectividad.

El imperativo de cumplir con ciertos indicadores ha dado lugar a ciertas prácticas de simulación institucional que no se traducen necesariamente en la mejora de sus funciones, prácticas y procesos, lo que muestra además la falacia de la supuesta causalidad entre indicadores y calidad. Por tanto, es necesario transitar a modelos de evaluación más integrados en los que se equilibren los elementos de orden cuantitativo relacionados con la producción de ciertos resultados, con los elementos de orden cualitativo que valoren los cambios de fondo en los procesos institucionales para apreciar el fortalecimiento real de las prácticas institucionales y los niveles reales de calidad.

Referências

ACOSTA, A. (Coord.) **Poder, gobernabilidad y cambio institucional en las universidades públicas en México: 1990-2000**. México: CUCEA-Universidad de Guadalajara, 2006.

ÁLVAREZ, G. **Modelos académicos de Ciencias Sociales y legitimación científica en México**. México: ANUIES, 2004.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE UNIVERSIDADES E INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR. **Anuario estadístico**, México: ANUIES, 1999.

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **La construcción social de la realidad**. Impresión en español [1968]. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu, 1967.

BUENDÍA, A. **Análisis institucional y educación superior Aportes teóricos y resultados empíricos**. Perfiles Educativos, v. XXXIII, núm. 134, p. 8-33. México: IISUE-UNAM, 2011.

BUENDÍA, A. **La FIMPES y la mejora de la calidad en instituciones privadas.** Cambio, prestigio y legitimidad. Tres estudios de caso (1994-2004). México: ANUIES, 2014a.

BUENDÍA, A. (Coord.) **Evaluación y acreditación de programas académicos en México: revisar los discursos, valorar los efectos.** México: ANUIES, 2014b.

BUENDÍA, A.; QUIROZ, E. **Políticas públicas y aseguramiento de la calidad. Perspectivas analíticas para el estudio en México.** In: BUENDÍA, A. (Coord.) **Evaluación y acreditación de programas académicos en México: revisar los discursos, valorar los efectos.** México: ANUIES, 2014.

BRENNAN, J. **Panorama general del aseguramiento de la calidad.** In: MALO, S. A.; VELÁSQUEZ, J. (Coords.). **La calidad de la educación superior en México.** México: Miguel Ángel Porrúa, 1988.

BURKE, J. C. **The Many Faces of *accountability*.** In: BURKE, J. C. *Achieving accountability in Higher Education. Balancing Public, Academic and Market Demands.* San Francisco: Jossey-Bass, 2005.

COMAS, O.; FRESÁN, M.; BUENDÍA, A.; GÓMEZ, I. **El PIFI en las universidades públicas: de la decisión racional a la legitimidad institucional.** Revista de la Educación Superior, XLIII, n. 196, p. 47-67, 2014.

CASILLAS, M.; LÓPEZ, R. **Los desafíos para la educación superior en la sucesión presidencial 2006.** Revista de la Educación Superior, vol. XXXV (4), N. 140, Octubre-Diciembre de 2006, p. 73-101, 2006.

CAZÉS, D.; IBARRA, E. y PORTER, L. (Coord.). **Geografía política de las Universidades Públicas Mexicanas: claroscuros de su diversidad.** México: CEIICH-UNAM, 2004.

DEL CASTILLO, G. **Dos modelos diferenciados de configuración institucional bajo el impacto de la evaluación externa: la UAM-A y la UIA.** México: Biblioteca de la educación superior ANUIES, 2005.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. **Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la realidad colectiva en los campos organizacionales.** In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. **El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.** México: FCE, 1991.

DÍAZ BARRIGA, A.; BARRÓN, C.; **Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana: un estudio en las universidades públicas estatales, México, IISUE-UNAM/ANUIES, 2008.**

DÍAZ BARRIGA, A.; PACHECO, T. (Coord.) **Evaluación y cambio institucional.** México: Paidós, 2007.

DIDRIKSSON, A.; Herrera, A. (Coord.) **La transformación de la universidad mexicana: diez estudios de caso en la transición.** México: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2002.

EXECUM. **Estudio comparativo de las universidades mexicanas.** [S.l], 2016. Disponible em: <http://www.execum.unam.mx/> Acceso: 28 de jun. de 2016.

GARCIADIEGO, J. **Rudos contra científicos**. La Universidad Nacional durante la revolución mexicana. México: El Colegio de México, 1994.

GIL ANTÓN, M. et.al. **Académicos**: Un Botón de Muestra. Colección Ensayos, n. 32. México: UAM-A, 1992.

GIL ANTÓN, M. **Los Rasgos de la Diversidad. Un estudio sobre los académicos mexicanos**. México: UAM-A, 1994.

GIL ANTÓN, M. **Amor de Ciudad Grande**: una visión general del espacio para el trabajo académico en México. **Sociológica**, v. 17, n. 49, mayo-agosto, p. 93-130. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2002.

GREDIAGA, R. **Condiciones de desarrollo y procesos de socialización de los académicos en México, área de sujetos, actores y procesos en la educación**. Memoria Electrónica del V Congreso Nacional de Investigación Educativa. México: COMIE, 1999.

IBARRA, E. **Evaluación del trabajo académico y diferenciación salarial**: el cómo de la modernización en la UAM. **Perfiles educativos**, n. 53-54, p. 40-48. México: CESU-UNAM, IRESIE, 1991.

IBARRA, E. (Coord.) **La universidad ante el espejo de la excelencia**. Enjuegos organizacionales. México: UAM-Iztapalapa, 1991.

IBARRA, E. **La Reforma Pendiente**: De la deshomologación salarial a la carrera académica. **Universidad: Trabajo y Sindicato**, n. 66, México, 1994. Disponible en: www.elcotidianoenlinea.com.mx/doc/6601.doc Acceso: 25 may. 2014.

IBARRA, E. **La Universidad ante el espejo de la Excelencia**: enjuegos organizacionales. México: UAM-Iztapalapa, 1998.

IBARRA, E. **La universidad en México hoy**: gubernamentalidad y modernización. México: UNAM/UAM-I/UDUAL, 2001.

IBARRA, E.; BUENDÍA, A. **Informe Nacional de México**. México: [S.n], 2009. Disponible en: <http://www.cinda.cl/proyectoalfa/htm/documentos.htm> Acceso: 28 jul. 2019.

JEPPERSON, R. **Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo**. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, J. El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 1991.

KENT R.; ÁLVAREZ, G.; GONZÁLEZ, M.; RAMÍREZ, R. y DE VRIES, W. **Cambio organizacional y disciplinario en las Ciencias Sociales en México**. México: Plaza y Valdés/DIE, 2003.

KRÜCKEN, G. **La investigación en educación superior** - un descenso en “el remolino. [Ponencia] **Comparative Studies in Higher Education**: the University as an Organizational Actor. México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2013.

MENDOZA, J. **Transición de la educación superior contemporánea en México**: de la planeación al estado evaluador, México: UNAM-CESU/Miguel Ángel Porrúa, 2002.

McCOWAN, T. **Five perils of the impact agenda in higher education**. London Review of Education, n. 16 (2), p. 279-295, 2018.

MEYER, J.; Rowan, B. **Organizaciones institucionalizadas**: la estructura formal como mito y ceremonia. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. **El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 1991.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. **Retorno a la jaula de hierro**: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. **El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 1991.

PORTER, L. **La universidad de papel**: ensayos sobre la educación en México. México: CEIICH-UNAM, 2007. Disponible en: <http://desinuam.org/biblio/> Acceso: 28 jul. 2019.

RUBIO, J. (Coord.) **La política educativa y la educación superior en México. 1995-2006**: Un balance. México: SEP/Fondo de Cultura Económica, 2006a.

RUBIO, J. (Coord.) **La mejora de la calidad de las universidades públicas en el periodo 2001- 2006. La formulación, desarrollo y actualización de los Programas Integrales de Fortalecimiento Institucional**: Un primer recuento de sus impactos. México: SEP/SES/PIFI, 2006b.

SAMPEDRO, J. B. A. **Análisis comparado de la evaluación-acreditación**: instituciones, cambio y legitimidad en la educación superior en México. In: BUENDÍA, A. (coord.) **Evaluación y acreditación de programas académicos en México**: revisar los discursos, valorar los efectos. México: ANUIES, 2014.

SEP. **Comunicado 144**. Entrega la SEP reconocimientos por la calidad de sus programas a 57 instituciones de educación superior. México: Gobierno de México, 2016. Disponible en: <http://www.sep.gob.mx/es/sep1/C1441211#VvV6deLhCUk> Acceso: 25 mar. 2016.

SCOTT, R. **Institutions and Organizations**. Third edition, California, Thousand Oaks: SAGE, 2008.

TROW, M. Trust, **Markets and accountability in Higher Education**: A Comparative Perspective, Higher Education Policy, v. 9, n. 4, 1996, p. 309-324, 1996.

TUIRÁN, R. **Avances y retos de la educación superior pública y particular en México**. México: SEP, p. 34, 2012.

VAN VUGHT, F. A. **Evaluación de la calidad de la educación superior**: el primer passo. Evaluación Académica, vol. 2, París, CRE-UNESCO, p. 65-89, 1996.

ZUMETA, W. **Public Policy and accountability in Higher Education**: Lessons from de Past and Present for the New Millennium. In: HELLER, D. **The States and Public Higher Education Policy. Affordability, Access and accountability**. Baltimorean and London: Johns Hopkins University Press, 2001.



DE LA EXCLUSIÓN A LA INCLUSIÓN: LAS POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN MÉXICO³³

Judith Pérez-Castro

Introducción

La inclusión de la población con discapacidad constituye uno de los ejes en la agenda educativa en México, junto con otros grupos en situación de vulnerabilidad, sin embargo, esto no siempre así. De hecho, podríamos decir, siguiendo a Parrilla (2002), que el sistema educativo ha seguido un largo camino desde la exclusión implícita o manifiesta de estas personas hasta su incorporación parcial o plena. El predominio del paradigma de la 'normalidad', así como la idea de un orden social fundamentado en el beneficio mutuo, y de manera particular en los ingresos y la riqueza, ha hecho, según Nussbaum (2007), que los derechos de estas personas sean diferidos para un momento posterior de la conformación de los Estados, una vez que han sido establecido los principios políticos básicos.

Durante mucho tiempo, la principal estrategia fue la educación especial y no fue sino hasta finales del siglo XX, en congruencia con los planteamientos internacionales, que se dio inicio primero a la integración y posteriormente a la inclusión educativa de las personas con discapacidad. Pero, como Lindblom (1991) bien ha advertido, las políticas públicas no son un proceso lineal, por el contrario, están en constante elaboración hasta que logran alcanzar los fines propuestos o, incluso, en algunos casos llegan a cambiar sus objetivos originales.

Además, en nuestro país, las políticas educativas han estado mediadas por otros problemas considerados de mayor relevancia para el sistema, como la cobertura, la reducción de las brechas en el logro educativo, el fortalecimiento en la formación de profesores, la diversificación de las fuentes de financiamiento y el desarrollo de la infraestructura educativa. En décadas recientes, los cursos de acción gubernamentales han ido consolidando el proceso de inclusión de los estudiantes con discapacidad, lo cual favoreció su movilidad hacia niveles cada vez más altos del sistema educativo y, a la postre, ha permitido la configuración de una demanda considerable para la educación superior.

En este capítulo, analizamos las políticas educativas que se han implementado en nuestro país en el ámbito de la discapacidad, desde la conformación del sistema educativo en el siglo XIX, hasta las propuestas por el actual gobierno federal. Nos interesa, por una parte,

33 Este trabajo es producto de una investigación financiada por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con clave IN302019.

destacar el proceso de interconexiones, de ‘idas y venidas’, en las políticas, al que Lindblom (1991) denomina “juego del poder”, y por otra, la continua presencia de ideas y prácticas segregatorias para las personas con discapacidad.

Políticas para la discapacidad en los inicios del sistema educativo mexicano

Las políticas de atención para las personas con discapacidad en México tienen sus orígenes en la configuración misma del Estado. En 1861, el presidente Benito Juárez emite la Ley de Instrucción Pública, en donde se determina que la educación primaria, para el Distrito Federal y los Territorios, quedaría bajo la supervisión del gobierno federal y se ordena la creación de escuelas de enseñanza elemental para todos los niños y niñas (VILLALPANDO, 2012).

En 1866, se abre la primera Escuela Municipal de Sordomudos y, un año después, se promulga la Ley Orgánica e Instrucción Pública para el Distrito Federal, en donde el tema de las personas con discapacidad vuelve estar presente, pero, ahora, como parte de la instrucción secundaria. En 1867, se fundan tanto la Escuela Normal para Maestros Especializados, como la Escuela para la Enseñanza de los Sordomudos (CORTÉS, 2007). En 1870, el alcalde de la Capital del país, Ignacio Trigueros con sus propios recursos instaura la Escuela para Ciegos, para la que el presidente Juárez decretó una partida federal para su financiamiento y cedió parte del Antiguo Convento de la Enseñanza (SEP, 2010).

En este período, al igual que ocurría en muchos otros países, la atención de las personas con discapacidad en México se sustentaba en los modelos de prescindencia y normalizador-asistencialista. En el primero, la discapacidad era considerada como un ‘castigo’ o ‘advertencia’ y, por lo tanto, la persona que la ‘sufría’ tenía que ser aislada o desaparecida, porque nunca alcanzaría la ‘normalidad’ (PALACIOS, 2008). En gran medida, ésta fue la postura que asumió en sus inicios el Estado Mexicano hacia los individuos con discapacidad cognitiva o psicosocial, los cuales fueron totalmente excluidos del sistema educativo. Sin embargo, por otra parte, en las políticas educativas también se advierten rasgos normalizadores-asistencialistas, especialmente hacia el sector de la población integrada por los sordos y los ciegos, de quienes se pensaba que podían llegar a ‘adaptarse’ y ‘ser útiles’ a la sociedad.

Esta tendencia se afianzaría en los regímenes siguientes. En 1884, Porfirio Díaz asume su primer mandato constitucional como presidente de la República y, a partir de ese momento, se inicia un largo período dictatorial que duraría alrededor de 30 años. El positivismo, traído al país por Gabino Barreda en los años 50 del siglo XIX, se consolida como la filosofía dominante en las políticas del régimen, incluyendo el ámbito educativo. Entre 1889 y 1890, se organizan los Congresos Nacionales de Instrucción Pública. La problemática de las escuelas especiales fue abordada en el segundo congreso, en donde se las definió como establecimientos destinados a la educación de los ciegos, sordomudos, idiotas - que era el término utilizado penitenciarias, correccionales y en las que se enseñaba un oficio o profesión (SEP, 2010). Según Padilla (2010), uno de los aciertos de este Congreso fue el interés que propició sobre algunos tipos de discapacidad que hasta ese momento no habían sido consideradas, como las relacionadas con los problemas de aprendizaje y de conducta, a las cuales se les dio la categoría de ‘deficiencias mentales’. Igualmente, a partir de aquí, se empezó a extender el

uso del término ‘educación especial’, para agrupar no sólo a las escuelas para niños y niñas con ‘deficiencias’ o ‘anormalidades’, sino también a todas aquellas instituciones que ofrecían estudios especializados, de tipo superior o profesional, y que no eran clasificables en ninguna otra modalidad educativa.

Los modelos de presidencia y normalizador-asistencialista continuaron siendo la base de los servicios educativos dirigidos esta población, no obstante, el auge de las teorías científicas positivistas y las pedagogías europeas, poco a poco, sentó las bases para la introducción del modelo médico-rehabilitador, que estaba cobrando cada vez más importancia en el Viejo Continente. Con la llegada del siglo XX, la educación especial en México se consolida. El gobierno porfirista promovió la fundación de escuelas para sordomudos en los estados que replicaran el modelo de la Escuela Nacional de Sordomudos, tratando de seguir el ejemplo de la red de instituciones que había en los Estados Unidos de Norteamérica (SEP, 2010). Asimismo, en 1906 se crea la Sección de Antropometría e Higiene escolar, que se encargaría de realizar los exámenes de salud y composición corporal a los niños y niñas de las escuelas primarias. Posteriormente, Justo Sierra, Secretario de Educación Pública y Bellas Artes, propuso incluir en el Artículo 16 de la Ley de Instrucción Primaria del Distrito y Territorios Federales de 1908, la apertura de las escuelas de educación especial por parte del estado, las cuales recibirían a aquellos menores con desarrollo intelectual, físico o moral ‘diferente’ al resto de la población infantil (SEP, 2010). Se esperaba que, en un tiempo determinado, estas escuelas pudieran ‘normalizar’ a los niños y niñas, para que, a la postre, se incorporaran a las escuelas regulares, cuestión realmente novedosa en una época en la que creía que estas personas carecían de toda capacidad para ingresar a las denominadas escuelas comunes.

Pero, esta directriz que recién empezaba a tomar el sistema educativo nacional fue detenida abruptamente por el estallido de la Revolución Mexicana. En todo el país hubo una gran inestabilidad política y social a lo largo del conflicto armado, hasta que Venustiano Carranza asume la presidencia de la República. Ya con una situación más estable, en 1917, se da inicio a la reforma de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, que derivó en cambios profundos en la educación. Por ejemplo, las instituciones educativas pasaron a ser responsabilidad de los municipios, lo que debilitó el de por sí endeble sistema educativo, pues, México era todavía un país bastante rural, que venía saliendo de varios años de lucha armada y los municipios carecían de los recursos para sostener a las escuelas (JUÁREZ; COMBONI, 2016). No obstante, a la par, se afianzó el carácter laico de la educación, tanto en las instituciones públicas como en las privadas, así como la obligatoriedad de la enseñanza primaria.

En este período, siguiendo la tendencia internacional, se desarrollaron algunas propuestas desde el campo la salud para ‘delimitar’ la discapacidad, dado que, hasta ese momento, se utilizaban diferentes términos y no había claridad con respecto a la población con la que se trabajaba. Uno de los trabajos más utilizados, de acuerdo con Granja-Castro (2009), fue el del doctor José de Jesús González, que establecía tres causas del atraso escolar: las que dependían del niño, las relacionadas con el medio escolar y las originadas en el medio familiar.

Finalmente, vale la pena destacar, la importancia tomó el modelo médico-rehabilitador en el sistema educativo nacional, frente a los de prescindencia y normalizador-asistencialista, a partir del cual se empezaron a construir los primeros estándares de medición ‘científicos’, para distinguir a los estudiantes promedio de los denominados como ‘anormales’. Todo esto sirvió de plataforma para los posteriores desarrollos que, en educación especial, se realizarían en México en las próximas décadas.

Los cimientos de la educación especial

En 1921, siendo presidente Álvaro Obregón, se lleva a cabo el Primer Congreso Mexicano del Niño, que dio mayor impulso a la utilización de métodos e instrumentos para medir y diferenciar a los menores de acuerdo con las 'patologías' - término utilizado para nombrar los tipos de discapacidad - que presentaban (SEP, 2010). Ese mismo año, se crea la Secretaría de Educación Pública (SEP), con José Vasconcelos a la cabeza, quien le da un nuevo impulso a la política de atención educativa para la discapacidad, principalmente a través de la creación de más escuelas y del desarrollo de la investigación sobre la etiología de las discapacidades. "Con este propósito, en 1925, se funda el Departamento de Psicología e Higiene, con tres subsecciones: previsión social, orientación profesional y escuelas especiales" (MORALES, 1998, p. 146).

En la década de los 30, surgieron otras instituciones como la Clínica de la Conducta, la Clínica de Ortolalia, el Instituto Médico Pedagógico, el Instituto Nacional de Psicopedagogía, que era el antiguo Departamento de Psicopedagogía e Higiene Escolar, y la Escuela para Niños Lisiados (MORALES, 1998). En especial, el Instituto Médico Pedagógico marcó un antes y un después en la investigación sobre la discapacidad, para lo que se recurrió a los avances en la fisiología, la ortopedia mental, las técnicas especiales de lenguaje, cálculo y materias sociales, la ortolalia y la educación étnico-social, entre otras (SEP, 2010). Siguiendo con la perspectiva médico-rehabilitadora aplicada a los servicios educativos, en 1937, abrieron sus puertas la Clínica de la Conducta y el Instituto Nacional de Psicopedagogía, ambos dirigidos a la población infantil.

Cinco años después, se emite Ley Orgánica de Educación Pública, para regular los Artículos 3° y 123 de la Constitución. Esta Ley fue muy importante para el ámbito de la educación especial, ya que fortaleció su pertenencia al sistema educativo nacional (Artículo 9), junto con los demás tipos de educación, otorgándole la validez y el crédito correspondientes (MÉXICO, 1942). No obstante, se continuó con la perspectiva que privilegiaba los criterios de 'normalidad' y la integración de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad a la enseñanza regular.

Artículo 106 - La educación especial para niños retrasados mentales o anormales físicos o mentales, que requieran medios diversos que los utilizados en las escuelas primarias, durará solamente el tiempo indispensable para que se logre normalizar a los educandos, los que entonces deberán ser incorporados a las escuelas ordinarias (MÉXICO, 1942, n.p).

Era el período de la unidad nacional, pero, el sistema educativo tenía todavía muchas carencias, de cobertura, formación de profesores, infraestructura y financiamiento. Para solventarlas se desarrollaron diferentes proyectos como la Campana contra el Analfabetismo, la Comisión Revisora y Coordinadora de Planes Educativos, Programas de Estudio y Textos Escolares, el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio y el Comité de Administración del Programa Federal de Construcciones Escolares (CAPFCE) (LATAPÍ, 1992). La política pública para la discapacidad, incluso la referente a la educación, estuvo fundamentalmente en manos de especialistas en las ciencias de la salud, de manera que "los conceptos de integración, diversidad, discriminación, inclusión, no estaban en su discurso [...] No era el momento para considerar que se estaba creando un sistema que practicaba la pedagogía de la exclusión"

(VALDESPINO, 2014, p. 7). A pesar de estas limitaciones, la Ley Orgánica de 1942 contribuyó a la consolidación de la educación especial.

En ese mismo año, se aprueba el plan de estudios de la carrera de Maestro Especialista en la Educación de Deficientes Mentales, Inadaptados y Menores Infractores y, al año siguiente, se instituye la Escuela Normal de Especialización (SEP, 2004). Tres años después, se fundaron las carreras de Maestro Especialista en la Educación de Ciegos y Maestro Especialista en la Educación de Sordo-Mudos (SEP, 2004). Como se observa, para el sistema educativo mexicano y con la base del modelo médico-rehabilitador, todos aquellos clasificados como ‘desviados’, desde personas con limitaciones físicas o intelectuales, individuos con problemas de conducta o de atención, hasta menores infractores, eran agrupados dentro de una misma categoría y tratados para lograr su ‘readaptación’ o ‘rehabilitación’, lo cual, dicho sea de paso, era una idea que en Europa se había venido configurando desde principios del siglo XX y que cobró más fuerza a raíz de la Primera Guerra Mundial (STIKER, 1999).

Cabría decir también que, el interés por profesionalizar la formación de los maestros de educación especial, sin duda fue resultado de los desarrollos en el campo, pero, según Latapí (1992), también obedeció de la política educativa del Secretario de Educación, Jaime Torres Bodet, asentada en los ideales humanistas. La educación especial continuó expandiéndose en las siguientes dos décadas. En 1955, se abre la carrera de Maestro Especialista para niños ‘lisiados’ del aparato locomotor y, posteriormente, comenzaron a funcionar las Escuelas Primarias de Perfeccionamiento. En estas instituciones, introducidas a principios de los 60, por primera vez, se trabajó con asignaturas de la enseñanza básica regular, que se combinaron con clases vespertinas de talleres de algunos oficios y contenidos de cuidado personal (VALDESPINO, 2014).

Por último, esta década también marcó la separación entre los especialistas de la medicina y la pedagogía. Por ejemplo, el programa de Maestro Especialista en la Educación de Deficientes Mentales, Inadaptados e Infractores, se dividió en dos, quedando un programa dirigido a la educación especial y otro para los menores infractores. En ese mismo tenor, la Escuela Normal de Especialización se desvinculó del Instituto Médico Pedagógico (VALDESPINO, 2014). Aunque ello no necesariamente significó un cambio en las ideas, por el contrario, la enseñanza de las personas con discapacidad se continuó operando en términos de la rehabilitación y la readaptación. Con todo, la educación especial logró consolidarse; la demanda para ingresar a la Escuela Normal de Especialización del Distrito Federal se incrementó y se crearon instituciones de este tipo en otros estados de la República, como Nuevo León y Coahuila (SEP, 2004).

Ampliación de los servicios educativos para las personas con discapacidad

Los cambios ocurridos en el sistema educativo durante la primera mitad del siglo XX permitieron la creación de la Dirección General de Educación Especial (DGEE) en 1970, que sería la encargada de coordinar a nivel federal los servicios educativos para las personas con discapacidad y la formación de maestros especialistas, hasta finales de los años 90 (SEP, 2002).

Éste fue también un período de desarrollos importantes a nivel internacional. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) emite las Declaraciones sobre los Derechos del Retrasado Mental (1971) y sobre los Derechos de los Impedidos, en 1971 y 1975

respectivamente. Mientras que, en el Reino Unido, se publica el *Special Education Needs: Report of the Committee of Enquiry into the Education of Handicapped Children and Young People*, que puso sobre la mesa los conceptos de integración y necesidades educativas especiales.

Pero, en México, seguía predominando el modelo médico-rehabilitador y más que recuperar los planteamientos internacionales, los avances en el ámbito de la educación especial y de la educación nacional en general se dieron en el marco del proyecto reformista del presidente Luis Echeverría. La recién creada DGEE quedó bajo la jurisdicción de la Subsecretaría de Educación Básica. El acuerdo 11142, en donde se especificaba su estructura y funciones, señalaba que sus objetivos eran:

- I. Organizar, dirigir, administrar, desarrollar y vigilar el sistema federal de educación de niños atípicos, y
- II. Organizar, dirigir, administrar, desarrollar y vigilar las Escuelas Normales de Especialización, las Clínicas de la Conducta, las Clínicas de Ortografía y las Clínicas y Centros Psico-Pedagógicos. (MÉXICO, 1976, p. 12).

Paradójicamente, en la Ley Federal de Educación en 1973, emitida en este mismo período de gobierno, la educación para las personas con discapacidad estuvo prácticamente ausente, a diferencia de la Ley Orgánica de 1942. Sólo el Artículo 15 la abordaba de manera general como parte de los tipos y modalidades educativas del sistema de educación nacional (México, Diario Oficial de la Federación, 1973). La oferta de educación especial poco a poco fue tomando la configuración que, con algunas modificaciones, se ha mantenido hasta la fecha. En diferentes partes de la República, empezaron a funcionar los Centros Psicopedagógicos, los Centros de Atención Psicopedagógica para la Educación Pre-escolar y los grupos integrados (SEP, 2004). También, se fundaron los Centros de Rehabilitación y Educación Especial (CREE), para ayudar a la rehabilitación y educación de los menores con trastornos de visión, audición, neuromotores y de deficiencia mental, ofrecer apoyos técnicos y eficientar la distribución de los recursos (SEP, 2004, p. 2010).

En la década siguiente, se da un nuevo giro a los servicios educativos para las personas con discapacidad y, paulatinamente, el modelo médico-rehabilitador fue sustituido por uno de corte más psicopedagógico. Otro cambio importante fue que el término 'atípico' se sustituyó por el de 'requerimientos de educación especial' (MÉXICO, 1982), en congruencia con el nuevo enfoque que se le quería dar, aunque, el peso de las acciones continuó en la rehabilitación y la adaptación de los estudiantes con discapacidad.

En este contexto, el sistema se reorganiza, dividiéndose en dos modalidades: la educación especial indispensable y la complementaria. La primera incluía los Centros de Intervención Temprana, las Escuelas de Educación Especial, los Centros de Capacitación de Educación Especial, los grupos integrados B para niños con deficiencia mental leve y los grupos integrados para hipoacúsicos. La segunda abarcaba los Centros Psicopedagógicos, los grupos integrados A y las Unidades de Atención a Niños con Capacidades y Aptitudes Sobresaliente (CAS) (SEP, 2002). Finalmente, comenzaron a operar los Centros de Orientación, Evaluación y Canalización (COEC) y los Centros de Atención Psicopedagógica de Educación Preescolar (CAPEP) que siguieron las mismas modalidades de indispensable y complementaria (SEP, 2004; SEP, 2002).

Preludio de las políticas integracionistas en la educación superior

1981 fue declarado por la ONU el año Internacional de los Impedidos, con el objetivo de lograr la participación plena y la igualdad de las personas con discapacidad. La Asamblea General de este organismo elaboró un Programa de Acción (ONU-ENABLE, 2018) que, entre otras cosas, incluía estrategias de prevención a la discapacidad a través del uso de la tecnología, el desarrollo de la legislación a fin de eliminar la discriminación en el acceso a los servicios, la educación, la seguridad social y el empleo, y el diseño de políticas nacionales para el crecimiento económico.

En ese mismo año, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura emite la Declaración de Sundberg (UNESCO, 1981), que fue el resultado de la Conferencia Mundial sobre las Acciones y Estrategias para la Educación, Prevención e Integración realizada en Málaga, España, y en donde los 103 países participantes se comprometieron a garantizar el derecho fundamental del acceso a la educación, la formación, la cultura y la información de este sector de la población. La Declaración (UNESCO, 1981) establecía que:

- a) Se asegurará la plena participación de las personas impedidas y sus asociaciones en todas las decisiones y acciones que sean de su incumbencia;
- b) Las personas impedidas deberán beneficiarse de todos los servicios y participar en todas las actividades de la comunidad. De igual manera, todas las acciones y estrategias de carácter general, fijadas para la comunidad en su conjunto, deberán tomar debidamente en cuenta a las personas impedidas;
- c) Las personas impedidas recibirán de la comunidad los servicios que se adapten a las necesidades específicas de cada una de ellas;
- d) La descentralización y la sectorización de los servicios tendrán por objeto que las necesidades de las personas impedidas sean atendidas y satisfechas en el marco de la comunidad a que pertenezcan;
- e) La coordinación de los diversos organismos profesionales y las actividades de las distintas entidades especializadas que están al servicio de las personas impedidas deberán asegurarse de tal modo que procuren el desarrollo global de la personalidad de esas personas.

Como observamos, tanto la denominación del Año Internacional como la Declaración aún utilizaban la jerga normalizadora, en la que las personas con discapacidad eran vistas como ‘impedidas’ o ‘disminuidas’. No obstante, con el Programa de Acción Mundial (ONU, 1982), se introdujeron los términos de deficiencia, discapacidad y minusvalía, y se empieza dar un mayor peso a las barreras físicas, sociales y culturales en la producción de contextos de discapacidad.

México, un tanto a la zaga de los avances internacionales, recién en 1981 se había adherido al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), es decir, 15 años después de su promulgación. Empero, a partir de los 90, el gobierno se propuso dar una mayor proyección al país a nivel internacional. De esta manera, lanza una convocatoria para celebrar las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, la primera en la ciudad de Guadalajara, México, en 1991. Doce años después, se firma la Declaración de Santa Cruz de la Sierra, derivada de la Cumbre realizada en esta ciudad boliviana, con el lema: “La

inclusión social, motor del desarrollo en la Comunidad Iberoamericana” (OEI, 2003). Allí, los jefes de Estado y de gobierno hicieron patente su rechazo a todas las formas de discriminación, ya fuese de tipo racial, social, religiosa, de género u orientación sexual, por discapacidad, o por cualquier otro motivo. Sostuvieron que era “relevante promover el papel fundamental de los instrumentos internacionales y regionales de promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona, así como la cooperación de todos los países en este ámbito” (OEI, 2003, p. 7). Además, coincidieron en declarar al 2004 como el Año Iberoamericano de las Personas con Discapacidad.

Por esta misma época, la UNESCO organiza las Conferencias Mundiales de Educación, de Educación para Todos (1990), en Jomtien, Tailandia, y para las Necesidades Educativas Especiales (1994), en Salamanca, España. Especialmente, en la segunda se discutieron los principios de lo que posteriormente se denominaría el enfoque de la inclusión en educación. Asimismo, se asumió que el concepto de necesidades educativas especiales no debía utilizarse sólo para la población con discapacidad, sino que tenía que ampliarse “a fin de incluir a todos los niños que, sea cual fuere el motivo, no se benefician de la enseñanza escolar” (UNESCO, 1994, p. 15).

También, se aprueban las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (ONU, 1994), que en su artículo 6 declaraban que:

Los Estados deben reconocer el principio de igualdad de oportunidades de educación en los niveles primario, secundaria y superior para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidad en entornos integrados, y deben velar por que la educación de las personas con discapacidad constituya una parte integrante del sistema de enseñanza (ONU, 1994, p. 16).

México fue partícipe de estas iniciativas, pero, en ese momento, el interés estaba en otros rubros, como el libre comercio y la celebración de las elecciones para el nuevo gobierno federal. En esta coyuntura, se abre un pequeño espacio para el tema de la discapacidad; Ernesto Zedillo, candidato a la presidencia del partido en el poder, lanza el Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (ZEDILLO, 1995), con el que buscaba responder las demandas recogidas a partir de su diálogo con la Red Nacional de Personas con Discapacidad. Esta Red no era estadísticamente representativa, pero, constituyó un primer acercamiento hacia este sector de la población.

Se consideraron once rubros (ZEDILLO, 1995): 1) Promoción de la salud y prevención de la discapacidad; 2) Rehabilitación; 3) Bienestar y el desarrollo infantil; 4) Protección y atención integral del anciano con discapacidad; 5) Educación; 6) Rehabilitación laboral, capacitación y trabajo; 7) Cultura, recreación y deporte; 8) Accesibilidad, telecomunicaciones y transporte; 9) Comunicación; 10) Legislación y derechos humanos; y 11) La creación del sistema nacional de información sobre la población con discapacidad.

En relación con lo educativo, el Programa se enfocó únicamente en el nivel básico y sus estrategias estuvieron orientadas a lograr la integración - que era el término utilizado en esos momentos - de los alumnos de educación especial a la educación regular. Entre sus objetivos específicos se contemplaba: “Integrar a jóvenes y adultos discapacitados a todas las opciones educativas existentes” (ZEDILLO, 1995, n.p). Se podría suponer que esto abarcaba la educación superior, pero, no se incluyó ninguna medida para ello. Durante la década de los 90, las acciones gubernamentales para este nivel educativo las acciones gubernamentales estuvieron centradas en la regulación de la demanda estudiantil, la reducción de la dependencia financiera

de las instituciones, la modernización del subsistema y la diversificación de la oferta educativa (RODRÍGUEZ, 2014). Cuestiones que, dicho sea de paso, se habían planteado a partir de la Reforma del Estado de 1985.

A pesar de esto, también se lograron importantes avances. Por ejemplo, en 1995, el gobierno federal promulga la Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal (SECRETARÍA DE SALUD, 1995), la primera en su tipo en todo el país, a partir del Decreto que presentara la Asamblea de Representantes de esa entidad. Para cumplir con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 de la Ley, en 1997, se instaura el Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (CPIDPD) que, dicho sea de paso venía operando de facto desde un par de años antes. En él participaban siete Secretarías Federales, entre ellas la educación, y por parte del Distrito Federal, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la Dirección General del Instituto de Servicios de Salud y el Jefe de Gobierno, que fungía como presidente. Integraba también a representantes de organizaciones de la sociedad civil y de instituciones de educación superior.

El objetivo del Consejo era “proponer acciones específicas de concertación, coordinación, planeación y promoción de los trabajos necesarios para garantizar las condiciones que favorezcan la plena integración al desarrollo de las personas con discapacidad en el Distrito Federal” (SECRETARÍA DE SALUD, 1997, p. 1). Sus funciones fueron:

- I. Propiciar la colaboración y participación de instituciones públicas o privadas en acciones que la Administración Pública del Distrito Federal emprenda para el bienestar e incorporación al desarrollo de las personas con discapacidad;
- II. Proponer la realización de estudios que permitan la planeación y programación de las medidas y acciones tendientes a mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad;
- III. Intervenir en la planeación, coordinación y evaluación de programas destinados a personas con discapacidad en materia de orientación, prevención, rehabilitación y equiparación de oportunidades;
- IV. Proponer a las instituciones encargadas de la aplicación de los programas a que se refiere la fracción anterior, los lineamientos y mecanismos para su ejecución;
- V. Propiciar la elaboración, publicación y distribución de material informativo para divulgar la naturaleza, magnitud y soluciones viables a los problemas que afectan a las personas con discapacidad en el Distrito Federal;
- VI. Promover la realización de actividades y proyectos que propicien la participación plena de las personas con discapacidad en la vida económica, social, política y cultural del Distrito Federal, y
- VII. Las demás que le encomiende el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y la Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social (SECRETARÍA DE SALUD, 1997, p. 1)

El Reglamento del Consejo no lo indica y tampoco existen evidencias de que fuera una intención expresa del gobierno federal, pero, desde una interpretación amplia de este documento, podemos decir que estas funciones, en gran medida, estuvieron alineadas con lo que establecían las Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, de la ONU. Finalmente, en el tema de educación, el trabajo del Consejo Promotor se abocó esencialmente a la educación básica, aunque, se ha señalado (SASSO;

AGUILAR; FERNÁNDEZ; VILLEDA, 2015) que poco a poco buscó extenderse hacia algunos aspectos de la educación superior.

La integración como eje de las políticas para las personas con discapacidad

A inicios del siglo XXI, México vivió por primera vez la transición política en la presidencia de la República, después de 70 años de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El PRI mantuvo el predominio en todos los niveles de gobierno, federal, estatal y municipal desde 1929 hasta 1989, año en que perdió la gubernatura del estado de Baja California. Desde ese momento, la contienda por la presidencia fue cada vez mayor entre los partidos políticos hasta que, el 2 de julio de 2000, Vicente Fox Quezada, del Partido Acción Nacional, gana las elecciones federales para presidente.

Vicente Fox había hecho una campaña diferente a las que tradicionalmente hacían los políticos mexicanos (BORJA, 2003), que énfasis en cuestiones como el combate a la corrupción, la reactivación de las actividades agrícolas, la protección del medio ambiente y el impulso a la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Uno de los temas que se destacó en el rubro de la política social fue el de la inclusión de las personas con discapacidad, de esta manera, una vez que asume la presidencia, el nuevo mandatario federal promueve la apertura de la Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social de las Personas con Discapacidad y, en 2001, se integra el Consejo Nacional Consultivo para la Integración de las Personas con Discapacidad (CODIS) (DÍAZ, 2014). Es importante señalar que, aunque a nivel internacional, desde hace algunos años, la inclusión se había venido impulsando como enfoque dominante, en México, la perspectiva integracionista aún se mantenía como eje de las políticas públicas.

En 2003, se emite la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, reformada en 2014, que prohibió todo tipo de exclusión, distinción, restricción o preferencia que llevara a la limitación, impedimento, menoscabo o anulación de los derechos humanos y libertades de las personas, ya sea de manera intencional o no, por parte de personas o instituciones (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2014). Entre los motivos sancionados en esta Ley estaba la discapacidad. No obstante, se requerían estrategias más focalizadas, dado que nos encontrábamos a la zaga en esta materia, incluso con respecto a otros países de América Latina, como Argentina, Brasil, Chile y Venezuela que, para esos momentos, ya contaban con leyes federales para la atención de las personas con discapacidad. En el país, como hemos dicho, la única era la Ley para las Personas con Discapacidad en el Distrito Federal.

En 2005, se publica la Ley General de Personas con Discapacidad que, en su Artículo 10, estipulaba que: “La educación que imparta y regule al Estado deberá contribuir a su desarrollo integral [de las personas con discapacidad] para potenciar y ejercer plenamente sus capacidades, habilidades y aptitudes” (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 2005, p. 5). Asimismo, quedó establecido que se garantizaría la incorporación de estas personas en todos los niveles del sistema educativo a partir de su detección y colocación oportuna, así como del cumplimiento de las normas para su inclusión educativa.

Pero, los cambios en la legislación no siempre se concretaron en acciones educativas. Por ejemplo, el Programa Nacional de Educación 2001-2006 incluyó sólo un punado de medidas,

vagamente articuladas, en torno a la integración de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad a las escuelas regulares de educación básica y media superior (SEP, 2001). Esto a pesar de que se reconocía que, en ese momento, había alrededor de 190 mil mexicanos con discapacidad, entre los 6 y los 14 años, que no recibían ningún tipo de instrucción y que el sistema educativo mostraba aún muchas limitaciones para atenderlos (SEP, 2001).

El gobierno buscó implementar medidas focalizadas a través del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa (SEP, 2002), pero, como su nombre lo indica, su interés se centró en el nivel básico, medio superior y la educación especial. En la educación superior no hubo ninguna política para favorecer la inclusión, ya sea desde el gobierno federal o de los estatales.

Al iniciar el siglo XXI, se estimaba había 1 millón 795 mil personas con discapacidad en el país (INEGI, 2004). Este sector de la población tenía una escolaridad promedio bastante baja (3.8 años), y la gran mayoría (43.4%) sólo había cursado la primaria, ya sea de manera completa o incompleta, aunque un pequeño segmento (3.9%) estaba en la educación superior (INEGI, 2004). Es decir, se estaba empezando a conformar una demanda para este nivel educativo, que requería de respuestas institucionales específicas. Esta situación fue reconocida por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES, 2002), que la asumió como un reto y en respuesta, elabora el 'Manual para la Integración de Personas con Discapacidad en las Instituciones de Educación Superior'. El objetivo era que este documento se convirtiera en una guía para las estrategias institucionales de inclusión, en tres niveles: las funciones sustantivas, la filosofía y cultura organizacional y el clima institucional.

Aunque el Manual no tuvo un carácter vinculatorio, consideramos importante abordarlo, toda vez que la ANUIES ha contribuido al diseño de la política pública nacional a través de la elaboración de informes, la generación de datos estadísticos y también con sus propias propuestas de políticas. Además, su trabajo de alguna manera ha impactado las políticas internas de los establecimientos educativos a los que congrega.

De este modo, con el fin de apoyar a la inclusión de las personas con discapacidad, el Manual estableció un plan de trabajo de cinco etapas: organización, diagnóstico, diseño del programa de instituciones de educación superior incluyentes, sistematización y evaluación y seguimiento (ANUIES, 2002). Entre las acciones más relevantes estaban:

- Establecer una comisión interdisciplinaria en cada institución con representantes de las facultades, centros, departamentos, áreas y en la que colaboraran personas con discapacidad.
- Conformar una Comisión de Universidad Incluyente para ordenar, coordinar y dar a conocer los trabajos.
- Elaborar el Programa de Universidad Incluyente que reflejara la filosofía institucional y que incorporara las necesidades de la población con discapacidad.
- Mejorar el uso de los recursos humanos, materiales, académicos, físicos y administrativos disponibles.
- Constituir una Red de Interacción Interna y una Red de Vinculación Externa para la implementación y evaluación del programa.
- Diseñar planes de acción para favorecer el desarrollo de una cultura inclusiva.
- Integrar la cultura de la inclusión en las funciones sustantivas de docencia, investigación y extensión.

- Evaluar la estructura de los currículos.
- Promover acciones para lograr la plena accesibilidad física y administrativa.
- Definir los criterios para la evaluación del Programa de Universidad Incluyente.
- Valorar la pertinencia de extender el programa hacia otros grupos vulnerables que formaran parte de la comunidad institucional.

Algo que vale la pena destacar es que las estrategias de la ANUIES (2002) no sólo estuvieron dirigidas a la población estudiantil, sino que se hizo un esfuerzo por abarcar a otros miembros de la comunidad institucional, como profesores, administrativos y directivos, en el entendido de que una institución incluyente tenía que mirar a todas las personas que formaban parte de ella, detectar sus necesidades, apoyarlas para el cumplimiento de sus tareas, y en su desarrollo social e individual.

Avances y retrocesos en la inclusión educativa para el nivel superior

Desde la Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales, el enfoque de la inclusión educativa fue tomando cada vez más fuerza en la investigación, las políticas y los programas públicos sobre la discapacidad. En el año 2000, se celebra el Foro Mundial sobre la Educación, en Dakar, y el tema de la inclusión vuelve a estar presente. Específicamente, como parte de las estrategias para el logro de la equidad educativa y el desarrollo de los aprendizajes, el Marco de Acción (UNESCO, 2000) advertía:

Es urgente adoptar estrategias eficaces para identificar e incluir a los social, cultural y económicamente excluidos. Ello requiere de un análisis participativo de la exclusión en el plano de la familia, la comunidad y la escuela, así como la elaboración de aprendizajes múltiples, flexibles e innovadores y un entorno que fomente la confianza y el respeto (UNESCO, 2000, p. 20).

En ese mismo tenor, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (ONU, 2006) hizo hincapié en el compromiso de los Estados Partes para garantizar la educación inclusiva en todos los niveles de enseñanza, así asegurar el aprendizaje a lo largo de la vida, “a fin de propiciar su participación plena y en igualdad de condiciones en la educación y como miembros de la comunidad” (ONU, 2006, p. 19).

México, como participante y firmante de estos instrumentos internacionales, buscó incorporar estos planteamientos a sus políticas educativas, sin embargo, esto no siempre fue posible. Como señala Moreno (2005), la prevalencia de prácticas asistencialistas y la estructura de los sistemas educativos fueron dos factores poco favorables y que, por el contrario, contribuyeron a reforzar las barreras y prácticas de exclusión. Aunque éste es un señalamiento que se hizo de manera general para América Latina, consideramos que se aplica bastante bien al caso mexicano y que se refleja en los avances y retrocesos que a lo largo de poco más de dos décadas de políticas públicas.

Con el nuevo cambio de gobierno, el debate en torno a la discapacidad perdió bastante visibilidad, en contraste con lo ocurrido en el sexenio anterior. En el Plan Sectorial de Educación

2007-2012 (SEP, 2007), esta temática está totalmente ausente; la estrategia del gobierno federal fue la de abordar a los diferentes sectores desfavorecidos de manera global y como grupos vulnerables, sin distinguir las necesidades específicas de cada uno de ellos.

En 2009, se presenta el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad (PRONADDIS) 2009-2012, con el que se pretendía dirigir las políticas de las instituciones públicas en los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, para ampliar las oportunidades de este colectivo social. Aunque no se trataba de una política para la inclusión educativa, el PRONADDIS se planteó como uno de sus objetivos: “Elevar la calidad de la educación y ampliar las oportunidades de acceso, permanencia, egreso y logro educativo para la población con discapacidad en los diferentes tipos, niveles y modalidades del Sistema Educativo Nacional” (CONADIS, 2009, p. 39). Las estrategias se enfocaron en la educación básica y la media superior, fundamentalmente, al proceso de integración del sistema especial al regular, a través de la ampliación de la oferta, la formación del personal docente, la accesibilidad física, tecnológica y de la información, la certificación de competencias para el mercado laboral, y la conformación de un sistema de seguimiento e información de los servicios educativos (CONADIS, 2009).

Una vez más, el nivel superior quedó fuera de los alcances de la política educativa federal, pero, en contraparte, algunas instituciones empezaron a tomar varias iniciativas. Por ejemplo, en 2008, se firma la Declaración de Yucatán sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respaldada por una veintena de establecimientos de educación superior de México, Norteamérica y Europa, así como por representantes de organizaciones de derechos humanos (UNAM, 2008). Los principios en los que se sustentaba eran: el respeto por la diferencia como parte de la propia condición humana; la igualdad de oportunidades; la garantía de los derechos de las personas con discapacidad; la protección y defensa de sus derechos humanos; y el mejoramiento de las condiciones educativas a través de la formación de profesionales y personal especializado (UNAM, 2008).

Por su parte, en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en 2004, se instaura formalmente el Comité de Atención a las Personas con Discapacidad (CAD), resultado del trabajo que desde la década de los 80 había venido desarrollando un grupo de profesores y estudiantes de la en la Facultad de Filosofía y Letras (LÓPEZ, 2015). Las acciones del CAD han buscado eliminar las barreras para la inclusión de las personas con discapacidad en la universidad, a través de diversos apoyos, como la transcripción al sistema de Braille de libros y material didáctico, la gestión para la accesibilidad física, la realización de campanas informativas y pláticas de sensibilización, y la articulación con otros programas de la institución (LÓPEZ, 2015). Cabe señalar que, en muchos sentidos, la UNAM ha sido pionera en la inclusión, ya que, desde 1959, cuenta con una sala de tifológico para ciegos y personas de baja visión y, además, desde 2003, estableció los ‘Lineamientos para dar atención a las personas con capacidades diferentes’, que era el término utilizado en ese momento.

Otra institución ha sido la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Azcapotzalco, en donde, desde el 2007, investigadores de la División de Ciencias y Artes para el Diseño emprendieron un proyecto para la accesibilidad física (SASSO; AGUILAR; FERNÁNDEZ; VILLEDA; 2015). El trabajo se ha desarrollado tres etapas: 1) la realización de mediciones antropométricas de personas con discapacidad junto con las ayudas técnicas que utilizaban (bastones, andaderas, sillas de ruedas, etcétera), para determinar los espacios que requerían para su movilidad y maniobrabilidad, 2) análisis y medición de las instalaciones institucionales para la identificación de las barreras arquitectónicas, 3) análisis del mobiliario

urbano, señalización y espacios de los talleres de la Carrera de Diseño Industrial, para valorar su accesibilidad. Lo anterior se ha complementado con otras actividades, como la impartición de pláticas y cursos de sensibilización, el diseño de ayudas técnicas, material didáctico y juguetes, y la asesoría a instancias de gobierno.

Hacia la consolidación del enfoque de inclusión en la educación superior

Como hemos dicho, la perspectiva de la inclusión se ha ido incorporando paulatinamente en las políticas educativas, en especial a partir de este siglo, con avances y retrocesos que han hecho que los servicios se configuren de formas muy diversas.

En el actual gobierno federal, la atención educativa para las personas con discapacidad ha sido abordada en tres documentos: el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de Personas con Discapacidad 2014-2018, y la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. El Programa Sectorial parte de un diagnóstico general sobre la situación de las personas con discapacidad en el país, que reconoce la necesidad de mejorar los servicios educativos, dadas las brechas que aún existen en el acceso, permanencia y logro educativo entre la población vulnerable y la no vulnerable, así como las dificultades para ofrecer una educación de calidad a las personas con necesidades educativas especiales, con discapacidad y con aptitudes sobresalientes (SEP, 2013). Específicamente, se proponen las siguientes líneas de acción (SEP, 2013):

- 3.5.1. Actualizar el marco regulatorio con un enfoque para la inclusión en todos los niveles educativos.
- 3.5.2. Alentar y promover modelos y prácticas escolares que permitan la inclusión en todos los niveles educativos.
- 3.5.3. Desarrollar estrategias metodológicas y materiales educativos apropiados para la atención de los diversos tipos de discapacidad o de problemas para el aprendizaje.
- 3.5.4. Desarrollar capacidades en docentes, directivos y supervisores para favorecer la inclusión educativa en la escuela regular.
- 3.5.5. Otorgar al personal directivo y docente apoyos técnicos y pedagógicos para facilitar la inclusión plena de los alumnos con discapacidad.
- 3.5.6. Adecuar y equipar planteles educativos para eliminar o reducir las barreras físicas que impiden el acceso y la participación de estudiantes con discapacidad.
- 3.5.7. Promover acciones para detectar y atender adecuadamente a alumnos con capacidades y aptitudes sobresalientes.
- 3.5.8. Otorgar apoyos a personas con discapacidad que los habiliten para continuar sus estudios durante todo el trayecto educativo.
- 3.5.9. Impulsar acciones para que la convivencia de los estudiantes con discapacidad y sus compañeros sea apreciada como fuente de riqueza educativa y social acción (SEP, 2013, p. 57).

Muy a tono con el debate internacional sobre la inclusión, el Programa ha buscado coincidencias entre las estrategias dirigidas a las personas con discapacidad y las diseñadas

para otros grupos vulnerables, como las mujeres, los adultos mayores, las personas de los pueblos originarios, los jóvenes y la población en situación de pobreza, en ámbitos como la participación laboral y la productividad, la igualdad de oportunidades y la no discriminación, el acceso a la educación artística y la cultura, y el mejoramiento de la infraestructura cultural, los espacios y servicios.

Este gobierno, al igual de lo que ocurrió con el de Vicente Fox, situó a la discapacidad como parte de sus ejes de trabajo. De modo que, en 2014, se presenta el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de Personas con Discapacidad (MÉXICO, 2014). Para los servicios educativos, se propusieron las siguientes estrategias:

- 4.1. Impulsar políticas educativas inclusivas para favorecer el acceso, permanencia y conclusión de las personas con discapacidad en todos los tipos, modalidades y niveles.
- 4.2. Promover programas o acciones que fortalezcan la inclusión educativa de las personas con discapacidad.
- 4.3. Incentivar la investigación, desarrollo científico y tecnológico de y para las personas con discapacidad (MÉXICO, 2014, n.p).

Las líneas de acción son muy variadas, están desde las más generales que buscan promover el derecho a la educación y prohibir cualquier forma de discriminación, hasta las más concretas como la distribución de becas y materiales educativos. Asimismo, éste ha sido el único documento de política pública de este sexenio, que incluyó el desarrollo de la investigación educativa y el fomento a las actividades científicas y tecnológicas en la población con discapacidad, así como su participación en los apoyos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (MÉXICO, 2014).

Una tercera iniciativa gubernamental ha sido la reestructuración de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, promulgada inicialmente en 2003. Ésta no dispone propiamente de un apartado para la educación, no obstante, se incluye en los capítulos II y IV. El primero, referente a las Medidas para prevenir la discriminación, sanciona las siguientes acciones:

Impedir el acceso o la permanencia en la educación pública o privada, así como a becas e incentivos en los centros educativos; Establecer contenidos, métodos o instrumentos pedagógicos en que se asignen papeles contrarios a la igualdad o que difundan una condición de subordinación; [...] Limitar el acceso y permanencia a los programas de capacitación y de formación profesional (MÉXICO, 2014, p. 7).

El capítulo IV comprende las Medidas de nivelación, inclusión y acciones afirmativas. Entre las acciones de nivelación están: la accesibilidad física; la adaptación de los espacios escolares; la distribución de los materiales, libros, convocatorias y comunicados oficiales en Braille; el uso de intérpretes en lengua de señas; y la derogación o supresión de todos los requerimientos discriminatorios que limitan el ingreso y la permanencia en las escuelas y centros de trabajo (MÉXICO, 2014).

Las medidas de inclusión abarcan: el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que favorezcan el derecho a la igualdad y a la no discriminación; la educación para la igualdad y la diversidad en todos los niveles del sistema educativo nacional; y el desarrollo de

campanas de difusión, sensibilización y capacitación para combatir las actitudes discriminatórias (MÉXICO, 2014).

Finalmente, para las acciones afirmativas no se describen medidas específicas, sino que de manera general se definen como todas aquellas que abonan al acceso, permanencia y promoción de los grupos subrepresentados o discriminados en los espacios públicos, entre ellos, los establecimientos educativos (MÉXICO, 2014). De acuerdo con lo que establece la Ley, las medidas deben ser observadas por todos los establecimientos públicos, incluyendo los de tipo educativo en sus diferentes niveles, desde el básico hasta el superior.

Las instituciones, por su parte, han tomado una mayor conciencia sobre la inclusión, que se ha concretado en el desarrollo de diferentes estrategias (PÉREZ-CASTRO, 2016b) como:

- La adaptación de las instalaciones físicas (rampas, senderos, regularización de banquetas, cajones de estacionamiento, sanitarios para personas con discapacidad, instalación de elevadores y barandas).
- La adecuación de la normatividad o la elaboración de lineamientos específicos para la inclusión de los estudiantes con discapacidad.
- La apertura de unidades o departamentos, así como el desarrollo de programas de atención para estos alumnos.
- La oferta de programas educativos en línea para estudiantes con discapacidad.
- Los servicios de grupos de apoyo y asesoría a cargo de estudiantes o profesores.
- La disposición de la información de las bibliotecas y centros de documentación en formatos accesibles Y, la distribución de apoyos económicos.

Estas medidas necesitan extenderse a más instituciones, ya que, hasta ahora, sólo hemos podido identificar a un grupo bastante modesto, entre ellas, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM), la Universidad de Guadalajara (UdeG), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Autónoma de Tamaulipas (UAT), la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), la Universidad Autónoma de Nuevo León (UANL), la Universidad Iberoamericana campus Santa Fe, la Universidad Veracruzana (UV), Universidad Juárez Autónoma de Tabasco (UJAT), la Universidad Autónoma de Yucatán (UADY) y el Instituto Tecnológico Autónomo de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) (PÉREZ-CASTRO, 2016b). Además, se requiere un mayor seguimiento para valorar sus impactos en la inclusión de alumnos, profesores y personal de apoyo, lo cual, hasta ahora es una tarea pendiente.

Finalmente, las instituciones han impulsado la formación profesional en inclusión, a través de la ampliación de la oferta en diferentes modalidades y orientaciones. En las dos últimas décadas, el número de programas educativos han crecido significativamente, entre licenciaturas, especialidades, maestrías y doctorados, con líneas de estudio que van desde la educación especial hasta la inclusión. En la revisión hecha por Jacobo (2017), se encontraron 21 establecimientos de educación superior, públicos y privados en México, que ofrecen distintos programas presenciales y a distancia, entre los que se destacan la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma de ciudad Juárez (UACJ), la Universidad Tecnológica de Santa Catarina (UTSC), la Universidad Politécnica Santa Rosa Jáuregui (UPSRJ) y la Universidad Cristóbal Colón (UCC).

Consideraciones finales

En México, las políticas educativas para las personas con discapacidad tienen ya un largo camino recorrido de alrededor de 150 años, sin embargo, esto no siempre ha favorecido sus oportunidades y tampoco ha logrado garantizar su derecho a la educación. Como hemos señalado a lo largo del capítulo, éste ha sido un proceso complejo que ha ido desde su exclusión, pasando por la implementación de estrategias segregatorias, hasta su paulatina inclusión al sistema regular.

En educación superior, una dificultad adicional ha sido la ausencia de políticas públicas federales. Hasta ahora, las iniciativas surgido desde las instituciones, o bien, desde instancias como la ANUIES, lo cual es positivo y destacable, sin embargo, creemos, que dada las desventajas en las que se encuentran las personas con discapacidad frente al resto de la población, los diferentes niveles de gobierno tienen que ser más proactivos en el desarrollo de programas y políticas para la inclusión.

Otro problema ha sido la noción de lo que se considera como ‘educable’. Aunque las políticas mexicanas no han recurrido a la utilización de este término de manera explícita, en gran medida, ha estado presente cuando, por ejemplo, se excluye a las personas con discapacidad cognitiva y psicosocial de los servicios educativos y también en el enorme grado de generalidad con que las políticas actuales tratan la situación de estos estudiantes. De hecho, como hemos señalado en otro momento (PÉREZ-CASTRO, 2016a), éste ha sido uno de los grupos vulnerables para los cuales el gobierno no ha destinado un programa de apoyos consistente para su inclusión en el sistema educativo, como ha ocurrido con otros colectivos, como las personas de bajos ingresos y los indígenas.

Por otra parte, el debate internacional sobre los derechos y la inclusión de las personas con discapacidad ha logrado permear en las políticas nacionales, aunque de manera muy paulatina. Los avances más importantes al respecto se han dado primordialmente en las últimas dos décadas, a pesar de que, desde los años 90, se propuso dar inicio al proceso de integración entre el sistema especial y el regular. Finalmente, queremos señalar que éste no ha sido un camino lineal, sino de avances y retrocesos, en los que por momentos se han planteado medidas innovadoras como las que se hicieron en los años 20 con la recién creada Secretaría de Educación Pública, y en otros los que se han dado pasos atrás, como en el Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad de 2009.

Hasta ahora, todo parece indicar que la demanda de este sector de la población en la educación superior incrementará, debido a la apertura de los niveles de enseñanza previos, por ello, es necesario trabajar en la construcción de instituciones incluyentes, en las que, desde la diversidad, se brinden oportunidades educativas pertinentes y en igualdad de condiciones para todas las personas.

Referências

ANUIES. **Manual para la Integración de Personas con Discapacidad en las Instituciones de Educación Superior**. México: ANUIES, 2002.

BORJA, A. **La campana presidencial de Vicente Fox y el modelo propagandista de Comunicación política**. América Latina hoy, Salamanca, Esp. v. 33, p. 101-121, 2003.

CORTÉS, J. **La Escuela Nacional Preparatoria en México y la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia**: Lectura comparada de dos proyectos educativos modernizadores 1867- 1878. Anuario colombiano de historia social y de la cultural, Bogotá, n. 34, p. 323-383, 2007.

DÍAZ, M. **Atención institucional a las personas con discapacidad**: hacia un modelo integral (Parte II). Encrucijada. Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, México, n. 16, p. 1-17, 2014.

GRANJA-CASTRO, J. **Contar y clasificar a la infancia. Las categorías de la escolarización en las escuelas primarias de la Ciudad de México 1870-1930**. Revista mexicana de investigación educativa, México, v. 14, n. 40, p. 217-254, 2009.

JACOBO, Z. **Pautas para la investigación sobre inclusión en la educación superior**. [Conferencia] Seminario sobre Discapacidad y Educación Superior. [S.l]: Mimeo, 2017.

JUÁREZ, J.; COMBONI, S. **La Constitución de 1917 y su influencia en la educación nacional contemporánea**. Argumentos, México, v. 29, n. 82, p. 43-67, 2016.

LATAPÍ, P. **El pensamiento educativo de Torres Bodet**: una apreciación crítica. Revista latinoamericana de estudios educativos, México, v. XXII, n. 3, p. 13-44, 1992.

LINDBLOM, C. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 1991.

LÓPEZ, A. **El Comité de Atención a las Personas con Discapacidad en la Universidad Nacional Autónoma de México**. In: DEL RÍO, N. (Comp.). **Políticas inclusivas en la educación superior de la Ciudad de México**. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015, p. 79-89.

MORALES, S. **La educación indígena, especial e inicial**: de “modelos complementarios” a estrategias claves para reivindicar la igualdad en la diferencia. In: LATAPÍ, P. (Coord.). **Un siglo de educación en México II**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 141-172.

MORENO, M. **Integración/inclusión de las personas con discapacidad en la educación superior**. In: Informe sobre la educación superior en América Latina. Caracas: UNESCO - IESALC, 2005, p. 144-155.

NUSSBAUM, A. **Las fronteras de la justicia**. Barcelona: Paidós, 2007.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - ONU. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. Suiza: ONU, 1966. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cescr_SP.pdf Acceso: 24 out. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - ONU. **International Year of Disabled Personas.** Sundberg Declaration. Nueva York: ONU, 1981. Disponible en: <https://eyh.aile.gov.tr/uploads/pages/1-2-engelliler-konusunda-uluslararasıdokumanlar/sundbergdeclarasyonu.pdf> Acceso: 20 oct. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - ONU. **Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad (Documento A/37/51).** Aprobado por Resolución 37/52 de 3 diciembre de 1982, de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York: ONU, 1982. Disponible en: http://www.insor.gov.co/descargar/programa_mundial_discapacidad_1982.pdf Acceso: 24 oct. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - ONU. **Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.** Nueva York: ONU, 1994. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/standardrules.pdf> Acceso: 24 oct. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - ONU. **Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.** Nueva York: ONU, 2006. Disponible en: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf> Acceso: 14 mar. 2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS - ONU. **Historia de la discapacidad y las Naciones Unidas** - Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad. Nueva York: ONU-ENABLE, 2018. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=571> Acceso: 24 oct. 2018.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS - OEI. **Declaración de Santa Cruz de la Sierra.** XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 14 y 15 de noviembre de 2003. Madrid: OEI. Disponible en: <https://www.segib.org/wp-content/uploads/DeclaraciondeSantaCruz.pdf> Acceso: 23 oct. 2018.

PADILLA, A. **La educación especial en México a finales del siglo XIX y principios del XX:** ideas, bosquejos y experiencias. *Revista educación y pedagogía*, Medellín, v. 22, n. 57, p. 15-29. 2010.

PALACIOS, A. **El modelo social de discapacidad:** orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Madrid: Ediciones Cinca - CERMI, 2008.

PARRILLA, A. **Acerca del origen y sentido de la educación inclusiva.** *Revista de educación*, Madrid, n. 237, p. 11-29, 2002.

PÉREZ-CASTRO, J. **Dimensiones y experiencias de la discapacidad desde la perspectiva de la vulnerabilidad social.** In: DE LA BARREDA, L.; BROGNA, P. (Coord.). *Discapacidad y Universidad. Transdisciplinariedad y derechos.* México: PUDH - UNAM, 2016, p. 187-194.

PÉREZ-CASTRO, J. **La inclusión de las personas con discapacidad en la educación superior en México.** *Sinética Revista electrónica de educación*, Guadalajara, n. 46, 2016 Disponible en: <https://sinetica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/614/641> Acceso: 26 oct. 2018.

RODRÍGUEZ, R. **Educación superior y transiciones políticas en México.** N, México, v. XLIII (3), n. 171, p. 9-36, 2014.

SASSO, F.; AGUILAR, M.; FERNÁNDEZ, R.; VILLEDA, R. **La educación como factor fundamental para el desarrollo y como promotor de la igualdad de oportunidades.** In: DEL RÍO, N. (Comp.). **Políticas inclusivas en la educación superior de la Ciudad de México.** México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2015, p. 27-44.

STIKER, H. J. **A history of disability.** Michigan: University of Michigan Press, 1999.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO - UNAM. **Declaración sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en las Universidades.** México: UNAM, 2008. Disponible en: http://www.ddu.unam.mx/publicaciones/Declaraci%C3%B3nYucatan_2008.pdf Acceso: 18 ene. 2016.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. **Declaración de Salamanca y Marco de Acción para las Necesidades Educativas Especiales.** Salamanca: UNESCO, 1994. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001107/110753so.pdf> Acceso: 12 abr. 2013.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION - UNESCO. **Marco de Acción de Dakar. Educación para Todos: cumplir nuestros compromisos comunes.** Senegal: UNESCO, 2000.

VALDESPINO, L. **La educación especial en México y la atención a la diversidad.** In: CÁRDENAS, T.; BARRAZA, A. (Coord.). **Marco conceptual y experiencias de la educación especial en México.** México: Universidad Pedagógica de Durango, 2014.

VILLALPANDO, J. **Historia de la Educación en México.** México: Porrúa, 2012.

ZEDILLO, E. **Programa Nacional para el Bienestar y la Incorporación de las Personas con Discapacidad.** México: UNAM, 1995. Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/+nrm/1/346/default.htm?s=iste> Acceso: 5 sep. 2014.

DOCUMENTOS OFICIALES CONSEJO NACIONAL PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. **Programa Nacional para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad 2009-2012.** México: CONADIS, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. **Las personas condiscapacidad en México: una visión censal.** México: INEGI, 2004.

MÉXICO. **Ley Orgánica de la Educación Pública.** Reglamentaria de los Artículos 3º, 31, fracción I; 73 fracciones X y XXV; y 123, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. México: Senado de la República, 1942. Disponible en: https://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-bb4884af388/ley_23011942.pdf Acceso: 22 jul. 2018.

MÉXICO. **Acuerdo número 11142 por el que se establece la organización y funcionamiento de la Dirección General de Personal de la Secretaría de Educación Pública.** Diario Oficial de la Federación. México: Senado de la República, 1976. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4850715&fecha=03/09/1976cod_diario=208568 Acceso: 28 jul. 2018.

MÉXICO. **Ley Federal de Educación.** Diario Oficial de la Federación. México: Senado de la República, 1973. Disponible en: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc--fd9-4724-83e4-bb4884af388/ley_29111973.pdf Acceso: 27 jul. 2018.

MÉXICO. **Reglamento interior de la Secretaría de Educación Pública.** Diario Oficial de la Federación de 23 de febrero de 1982. México: Senado de la República, 1982. Disponible en: <http://sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/3f9a47cc-efd9-4724-83e4-0bb4884af388/r5.pdf> Acceso: 27 jul. 2018.

MÉXICO. **Ley General de las Personas con Discapacidad.** Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2005. México: Senado de la República, 2005. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2044351&fecha=10/06/2005. Acceso: 22 mar. 2016.

MÉXICO. **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.** Diario Oficial de la Federación de 20 de marzo de 2014. México: Senado de la República., 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5337623&fecha=20/03/2014 Acceso: 2 sep. 2014.

MÉXICO. **Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018.** Diario Oficial de la Federación de 30 de abril de 2014. México: Senado de la República, 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343099&fecha=30/04/2014 Acceso en: 21 mayo 2014.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. **Programa Nacional de Educación 2001-2006.** México: SEP, 2001.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. **Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa.** México: SEP, 2002.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. Licenciatura en Educación Especial. **Plan de Estudios 2004.** México: SEP, 2004.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. **Orientaciones generales para el funcionamiento de los servicios de educación especial.** México: SEP, 2006.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. **Plan Sectorial de Educación 2007-2012.** México: SEP, 2007. SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. **Memorias y actualidad en la educación especial en México.** México: SEP, 2010.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. **Programa Sectorial de Educación 2013-2018.** México: SEP, 2013.

SECRETARÍA DE SALUD. **Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal.** México: SS, 1995. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/l191295.html> Acceso: 24 oct. 2018.

SECRETARÍA DE SALUD. **Reglamento del Consejo Promotor para la Integración al Desarrollo de las Personas con Discapacidad.** México: Secretaria de Salud, 1995. Disponible en: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/r011297.html> Acceso: 24 oct. 2018.



EXPANSIÓN DE OPORTUNIDADES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: QUÉ PASÓ CON LAS POLÍTICAS DE ACCESO Y EQUIDAD EN MÉXICO Y BRASIL, 2000-2016?

*Alejandro Márquez Jiménez
Armando Alcántara Santuario*

Junto con la expansión experimentada por la globalización, fue y es cada vez más común señalar lo parecido que resultan las políticas aplicadas por distintos países para afrontar sus problemas y necesidades. Este hecho ha sido particularmente notorio en la economía debido a la difusión y preeminencia que alcanzaron las políticas neoliberales en todo el mundo; sin embargo, esto ha ocurrido también en otros sectores, incluido el educativo. De hecho, no resulta extraño que, actualmente, se hable de modelos educativos hegemónicos (MARGINSON; ORDORIK, 2010), políticas educativas globales (VERGER, NOVELLI, KOSAR, 2012; VERGER, 2014) o sobre la influencia que ejercen los organismos internacionales en la orientación de las políticas educativas (MALDONADO, 2000), fungiendo como un tipo de gobernanza global (MALDONADO, 2009; VERGER, 2014).

Verger, Novelli y Kosar (2012) resumen muy bien esta situación, al mencionar que en muchas partes del mundo se están aplicando reformas educativas similares y utilizando una jerga común en términos de la política educativa; lo cual ocurre independientemente de la diversidad cultural y los niveles de desarrollo de los países. Ante esta circunstancia, los autores consideran que es posible hablar de la existencia de “políticas educativas globales” (Global Education Policies - GEP) (VERGER; NOVELLI; KOSAR, 2012). Asimismo, señalan que, aunque desde hace tiempo se ha identificado este asunto, la academia lo ha abordado con diferentes términos: difusión de políticas, préstamo de políticas, transferencia de políticas, isomorfismo o convergencia de políticas, entre otros (VERGER; NOVELLI; KOSAR, 2012).

En consecuencia, en este contexto globalizado ya no resulta extraño que para referirse a la situación educativa en diferentes países se utilice un lenguaje común y se apliquen políticas similares, como ocurre con términos tales como: calidad y equidad educativa, por ejemplo. Lo anterior conduce a que el diseño e implementación de las políticas educativas resulten un tanto similares entre países; convergencia que ocurre independientemente de que, por su historia y desarrollo previos, las políticas se apliquen en contextos que aún resultan bastante disímiles entre sí.

Considerando lo anterior, el objetivo del presente trabajo estriba en comparar la forma como se han aplicado políticas relativas a la ampliación de oportunidades de acceso y de equidad en la educación superior de dos países de América Latina: México y Brasil. La

selección de estos países radica en varios aspectos (ver tabla 1), entre ellos, el que en términos de territorio, población y economías son de los más grandes entre los países de la región; si bien, ambos mantienen amplias inequidades sociales en su interior.

Asimismo, se considera el hecho de que, como parte de las políticas de ampliación del acceso y la equidad implementadas para la educación superior, ambos países pusieron en marcha programas de becas en fechas relativamente cercanas.

Finalmente, se tomó en cuenta que estos países tienen el número más alto de alumnos matriculados en la educación superior, pero con una conformación completamente inversa en términos de la participación de las instituciones públicas y privadas; mientras que en Brasil predomina la matrícula de instituciones privadas (78%), en México esto ocurre con las instituciones públicas (78%).

Tabla 1. Indicadores generales de México y Brasil

	Brasil	México
Superficie (Km2)	8,515,770	1,964,380
Población (Millones de habitantes)	207.7	127.5
Población rural como % de la población total	14.1	20.5
PIB (Millones de dólares)	1,796,187	1,046,923
Índice de GINI de la distribución del ingreso económico	51.5	48.2
Programa de becas (Fecha de inicio del programa)	2004	2001
Matrícula en ES (Miles de alumnos)	6,554.3	3,523.8
Matrícula en IES públicas	28%	72%

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial (2018); INEP (2018), SEP (2018), Presidencia de la República (2017).

Históricamente, México y Brasil siguieron estrategias diferentes para el desarrollo de sus sistemas de educación superior en términos de la participación de los sectores público y privado. Estas diferencias ya existían previamente a los debates entre lo público o lo privado, el Estado o el mercado, en el marco de la transición que iniciaron varios países de América Latina hacia el modelo neoliberal alrededor de la década de los 80. Es decir, ya desde la década de los 70, la matrícula de educación superior en Brasil era atendida mayoritariamente por instituciones privadas (entre 50% y 60%), mientras que en México la participación de estas instituciones era notoriamente más baja (entre el 10% y 19%) (GARCÍA, 2007).

En este sentido, tenemos dos países grandes con historias diferentes en cuanto al desarrollo de sus sistemas de educación superior, pero que bajo la influencia de lo que se denota como “políticas educativas globales” han tendido a la aplicación de políticas muy similares para promover la ampliación de la cobertura y la equidad en sus respectivos sistemas de educación superior. Debido a ello, la comparación sobre la aplicación y los resultados que se han obtenido de estas políticas se llevará a cabo a partir del análisis de una serie de indicadores vinculados al tema.

El escrito se divide en tres apartados además de esta introducción, el primer apartado contextualiza la forma como ha sido abordado el tema del acceso y la equidad en la educación superior y la forma como esto ha derivado en políticas y programas específicos, en cada uno de los dos países seleccionados. En el segundo apartado se desarrolla el análisis comparativo de las políticas de acceso y equidad en México y Brasil. Por último, a manera de conclusiones, en el tercer apartado se presentan una serie de consideraciones finales.

Las políticas de acceso y equidad en la educación superior

De acuerdo con información del Banco Mundial, para 2016 se estimaba que aproximadamente el 92% de los niños en edad de cursar la educación primaria se encontraba matriculado en un centro escolar en los países de América Latina y el Caribe; porcentaje que llegaba a 76% en la educación secundaria y a 47% en educación terciaria (BANCO MUNDIAL, 2018).

Asimismo, este organismo internacional reporta que entre 1985 y 1995, la cobertura de la educación terciaria creció apenas dos puntos porcentuales (pasando de 17% a 19%); mientras que entre 2005 y 2015, el aumento fue de 16 puntos porcentuales (pasando de 31% a 47%); lo cual muestra que el crecimiento se ha acelerado en los últimos años. No obstante, se puede considerar que este tipo de educación, que corresponde a la educación superior, según los parámetros internacionales, sigue constituyendo un bien escaso entre los países de la región. Además, se debe tomar en cuenta que, a pesar de este crecimiento, persisten grandes disparidades tanto entre países como al interior de estos, en cuanto a la cobertura, la equidad y la calidad de los servicios educativos de este nivel (BANCO MUNDIAL, 2018).

Actualmente, bajo el contexto de las políticas educativas globales, resalta el papel de los organismos internacionales (UNESCO, BANCO MUNDIAL, OECD, etc.) para colocar una serie de temas como preocupaciones centrales del discurso educativo en términos globales; y de ahí su diseminación principal hacia países que por diversas razones están bajo su influencia. Esto ocurre, para el caso de la educación superior, con las visiones que subrayan la necesidad de expandir las oportunidades de acceso para afrontar los retos del desarrollo social y económico, la globalización y la sociedad del conocimiento, así como las que insisten en la necesidad de mejorar la calidad y la equidad de los servicios educativos. En los informes y declaraciones que brindan dichos organismos es fácil encontrar la reiteración de estos temas.

Por ejemplo, hacia finales del siglo pasado la UNESCO, en la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: visión y acción”, menciona la importancia de la educación superior para el desarrollo sociocultural y económico de los países. Asimismo, señala la existencia de los grandes desafíos que enfrenta el desarrollo de la educación superior, entre ellos, los relativos al financiamiento, la igualdad de acceso y el mejoramiento de la calidad y la eficiencia (UNESCO, 1998).

En términos muy similares, un reciente informe del Banco Mundial, “Momento decisivo. La educación superior en América Latina y el Caribe”, reitera, por un lado, la importancia de la educación superior para impulsar la productividad y el crecimiento económico; y por otro, la persistencia de los problemas relacionados con la calidad y la equidad de los sistemas de educación superior (FERREYRA *et al.*, 2017). Sobre estos últimos, en el informe se considera

que dichos aspectos son interdependientes, dado que la equidad no se percibe sólo en función de ampliar las oportunidades de acceso a los grupos vulnerables, sino de que éstos accedan en igualdad de condiciones a programas de calidad en los que puedan tener éxito (FERREYRA, *et al.*, 2017).

Por su parte, en la presentación del “Panorama de la Educación 2017” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Secretario General de este organismo, reitera la importancia que tiene la educación terciaria para el desarrollo, pero añade la condición de que ésta debe ser equitativa y de alta calidad, tanto para fomentar la satisfacción personal como el crecimiento económico de los países (OCDE, 2017).

Bajo la influencia de estos discursos globales en varios países se ha procedido a la implementación de reformas y políticas orientadas a mejorar la calidad educativa, ampliar las oportunidades de acceso y la equidad en sus respectivos sistemas de educación superior, muchas veces orientadas por los mismos organismos internacionales que las han difundido.

Las políticas de acceso a la educación superior

Los estudios realizados sobre la expansión de la educación superior en América Latina usualmente identifican una serie de etapas que definen el crecimiento de la educación superior con base en los siguientes aspectos: la procedencia social de los alumnos que acceden, los objetivos sociales y económicos que se le asignan, el patrón de financiamiento estatal y la estructuración de la oferta educativa.

Asimismo, acorde con la magnitud de la cobertura, de 1970 a la fecha, se considera que la educación superior en la región ha pasado de ser una educación elitista a una educación tendiente a su universalización. Ello, de acuerdo con las clasificaciones de Trow (1974) y Rama (2009), quienes consideran que hasta la década de los 80, la educación superior era destinada a la formación de la élite gobernante y mantenía una cobertura inferior a 15%, mientras que para 2016, con una cobertura cercana al 50%, se considera que la educación superior está llegando al límite que permite considerar la cobertura como universal en ambas clasificaciones (ver tabla 2).

Tabla 2. Clasificación de la educación superior según la magnitud de su cobertura (1970-2016)

Clasificación de Trow (1974)	Clasificación de Rama (2009)	Cobertura%	Países de América Latina y el Caribe					
			1970	1980	1990	200	2010	2016
Elites	Elites	0 - 15	7%	13%				
Masas	Minorías	15 - 30			17%	23%		
	Masas	30 - 50					40%	48%
Universal	Universal	50 - 85						
	Absoluto	85 - 100						

Fuente: Elaboración propia con datos de Trow (1974) y Rama (2009).

Cabe advertir que, con respecto a la cobertura, hay grandes diferencias entre países. Asimismo, existen otras interpretaciones sobre las etapas de la educación superior que no solamente toman en cuenta la magnitud de la cobertura. Por ejemplo, Tedesco (1983) considera que la etapa de la educación superior de élite (excluyente y selectiva) abarca desde finales del siglo XIX a la primera mitad del siglo XX. Una siguiente etapa, la identifica entre las décadas de 1950 a 1970, cuando la expansión de la educación superior se asocia con los procesos de modernización que caracterizaron el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el cual siguieron varios países de la región.

En este contexto, la educación superior empieza a ser concebida como la agencia formadora de los recursos humanos que serían demandados para responder a los requerimientos de la industrialización de los países; no obstante, a pesar de los objetivos puestos en el avance de este tipo de educación, el incipiente desarrollo de los países (incluido el educativo) provocó que durante este periodo se mantuviera un crecimiento incipiente y limitado (TEDESCO, 1983).

La década de los 70, sería un momento de gran dinamismo, pues bajo el influjo de la teoría de capital humano, los países de la región acometieron un esfuerzo financiero (aún a costa del endeudamiento externo) para expandir la oferta de educación superior. El crecimiento experimentado en esta etapa llevó a considerarlo como el momento de su masificación (TROW, 1974; RAMA, 2009; DE PUELLES, TORREBLANCA, 1995). El vínculo entre educación y desarrollo social y económico se estrecha bajo el nuevo paradigma. Sin embargo, este momento de crecimiento acelerado de la educación terciaria encontraría su límite en la crisis económica que afrontarían los países de la región en la década de los 80. La crisis pondría en cuestionamiento tanto el vínculo entre educación y desarrollo (DE PUELLES; TORREBLANCA, 1995), como la viabilidad del modelo de desarrollo de los países basado en el Estado de Bienestar.

La crisis económica de los 80, traería como consecuencia un fuerte cuestionamiento al modelo de desarrollo basado en el centralismo del Estado, por lo que varios países iniciarían una transición hacia el modelo neoliberal (OCAMPO *et al.*, 2014). Este periodo, definido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe como la década perdida (CEPAL, 1996), traería como consecuencia la disminución del Producto Interno Bruto, el empleo y los niveles de vida de la población. Asimismo, afectaría la tasa de crecimiento que venía experimentando la educación superior; ello debido, principalmente, a la baja de los presupuestos estatales destinado a este nivel educativo. (OCAMPO *et al.*, 2014; RAMA, 2009).

En la década de los 90, se inicia un nuevo proceso de expansión acelerada de la educación superior, sólo que ahora bajo características diferentes, una mayor participación de la educación privada y una mayor diversificación institucional de las opciones formativas. Así, entre 1994 y 2007, la participación de las instituciones de educación superior de financiamiento privado en la matrícula de educación superior en los países de la región pasó de 38% a 48% (RAMA, 2010), aunque con amplias diferencias entre ellos. De igual forma, se experimenta un proceso de diversificación de los modelos institucionales de educación superior, apareciendo nuevas modalidades educativas tanto en el sector público como en el privado: opciones técnicas de educación superior de dos años, nuevas modalidades tecnológicas, educación abierta y a distancia, educación mediada por nuevas tecnologías, etcétera.

Este periodo, que abarca desde la década de los 90 a la fecha, se caracteriza por un mayor vigor de la educación superior de financiamiento privado, que acorde con las recomendaciones de los organismos internacionales, procura un ajuste de las finanzas

públicas; y consecuentemente, la disminución del financiamiento estatal para la educación superior y su redireccionamiento hacia la educación básica (BENAVIDES *et al.*, 2015).

Es importante señalar, sin embargo, que existen senalamientos en el sentido de que este crecimiento de la educación superior privada y pública se realizó a costa de la calidad de los servicios, dado que se distinguió por ser una oferta educativa de bajo costo que implicó una diferenciación horizontal de la oferta de educación superior en los países de la región (BENAVIDES *et al.*, 2015). Es decir, los nuevos sectores que logran incorporarse a la educación superior acceden a una oferta educativa de menor costo y calidad.

Las políticas de equidad en la educación superior

En las sociedades capitalistas, la educación constituye uno de los principales mecanismos de movilidad social, funge como una válvula de escape que evita que exploten conflictos derivados de las desigualdades sociales existentes. En este sentido, la igualdad de condiciones para que todos los miembros de la sociedad puedan acceder, avanzar y concluir los distintos niveles educativos es una condición que ha acompañado el desarrollo de las sociedades contemporáneas. No obstante, la concreción de este precepto nunca ha sido tarea fácil; si bien, usualmente queda oculto por el principio meritocrático que acompaña el funcionamiento del sistema escolar (BONAL, 1998).

Actualmente, se ha vuelto un lugar común hablar del derecho a la educación como una parte sustantiva de los derechos humanos. Aboites (2012) nos recuerda que el acceso a la educación es resultado de grandes movimientos sociales de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, los cuales buscaban establecer acuerdos que planteaban la necesidad de generar condiciones de igualdad y derechos para todos. Asimismo, señala el autor, que la concreción de ciertos derechos sociales fue el garante que permitió la estabilidad social y política necesaria para el desarrollo de los capitalismos nacionales (ABOITES, 2012).

En este sentido, el establecimiento de los Estados Nacionales como garantes de la educación obligatoria para todos fue un importante avance para aumentar la escolaridad de la población; avance que ha ido ganando terreno en el tiempo, dado que inicialmente abarcaba a la educación primaria, pero posteriormente se incluyó el preescolar y la secundaria básica. Actualmente se debate (o en algunos casos ya es un hecho) su ampliación a la educación secundaria superior (bachillerato).

Cabe advertir, que hasta la fecha la educación terciaria o superior nunca ha sido considerada como parte de este derecho sostenido por los estados nacionales. Incluso, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU (1947) se establece que el acceso a los estudios superiores estará en función de los méritos (ABOITES, 2012; VILLAREAL, 2012). Asimismo, esto ocurre en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y en la Declaración Mundial Sobre la Educación Superior en el Siglo XXI de la UNESCO (1998), (ABOITES, 2012; VILLAREAL, 2012), donde se retoma el principio del mérito o se hace alusión a las dotes naturales como mecanismo de acceso a la educación superior. Específicamente, en el documento de la UNESCO, se dice:

Recordando la Declaración Universal de Derechos Humanos y, en particular, el párrafo 1 de su Artículo 26, en que se declara que “toda persona tiene derecho a la educación” y que “el acceso a los estudios superiores será

igual para todos, en función de los méritos respectivos”, y haciendo suyos los principios básicos de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1960), en virtud de cuyo Artículo 4 los Estados Partes se comprometen a “hacer accesible a todos, en condiciones de igualdad total y según la capacidad de cada uno, la enseñanza superior (UNESCO, 1998, p. 20).

En este sentido, conforme a la corriente del funcionalismo reformista (BONAL, 1998), la igualdad de oportunidades en la educación superior se establece en función de evitar cualquier tipo de discriminación fundada en la raza, el sexo, el idioma, la religión o en consideraciones económicas, culturales o sociales, ni en incapacidades físicas, o incluso la edad, siempre y cuando se asegure que el acceso está basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes (UNESCO, 1998, p. 23).

De esta forma, hasta la década de los 80, las políticas para igualar las oportunidades de acceso a la educación superior estuvieron imbricadas con las propias políticas de acceso a través de la ampliación de la oferta pública de educación superior, dado que la ampliación de las oportunidades de acceso implicó la incorporación de sectores sociales que habían estado, hasta entonces, excluidos de la educación superior.

Hasta la década de los 80, todavía bajo el modelo de desarrollo del Estado de Bienestar, la mayor parte de los países de América Latina seguía una orientación de su política social fincada en la cobertura universal de los bienes y servicios que brindaba el Estado. A través de estas políticas se procuraba evitar una clara segregación social que identificara plenamente el tipo de servicios al que accedían los ricos y al que accedían los pobres, puesto que mediante las políticas de orientación universalista se pretendía que quienes tenían y podían acceder a servicios diferentes a los que aseguraba el Estado, tuvieran que pagar por ellos, procediendo a la autoidentificación de los ricos, aunque no necesariamente los que accedían a los servicios del Estado eran los pobres (VARGAS, 2003; RODRÍGUEZ; MÁRQUEZ, 2011).

En este sentido, la ampliación de las oportunidades de ingreso a la educación superior se entendía como el mecanismo igualador de las oportunidades de acceso, dado que al aumentar de forma generalizada las oportunidades de ingreso, fincadas en el principio meritocrático del sistema escolar, se esperaba que los más aptos pudiesen ingresar independientemente de su extracción social.

Por otra parte, aunque la igualdad de oportunidades educativas es una constante que se ha mantenido imbricada en el discurso educativo desde hace mucho tiempo, es hacia finales de la década de los 90 que irrumpe de forma más enfática en el discurso escolar; si bien, para esas fechas ya no aparece bajo la acepción de la igualdad educativa, sino de equidad. A través del tiempo, los términos utilizados para abordar las condiciones en que los distintos sectores sociales interactúan y los resultados que obtienen con respecto al sistema escolar han sido diversos: igualdad y desigualdad, inclusión y exclusión, equidad e inequidad, por ejemplo.

Estos términos remiten a marcos teóricos y contextuales diferentes, por lo cual, sus implicaciones también son distintas al utilizarlos en el discurso educativo, tal como resulta en el caso de la igualdad y la equidad, que se asumen como diferentes en el discurso educativo. Por ejemplo, a partir de un artículo de Rodríguez (2008), quien destaca algunas de las acepciones más comunes sobre la igualdad y la equidad educativa, se aprecia que la acepción de igualdad educativa más difundida es aquella que supone la existencia de aptitudes que son inherentes a los sujetos y las cuales definen el nivel de éxito que éstos pueden alcanzar

en el sistema educativo; en razón de ello, las desigualdades educativas que se deriven de esta competencia se perciben como justas, en cuanto parten de condiciones de igualdad en el acceso y las diferencias en los resultados (quienes avanzan y quienes no) se derivan de las distintas capacidades individuales (RODRÍGUEZ, 2008). Por su parte, la idea de equidad educativa más conocida es aquella que asume que no basta con igualar las condiciones de acceso a la educación, admitiendo la necesidad de acciones de discriminación positiva para ayudar a los grupos sociales más rezagados a fin de que alcancen resultados educativos similares a los demás. En esta posición se admite que puede impartirse educación de distinta calidad, si ello es necesario para ayudar a los más desfavorecidos (RODRÍGUEZ, 2008).

En la década de los 90, esta acepción de la equidad educativa se ajustó a los cambios que, bajo el marco de las políticas neoliberales, se estaban realizando en la orientación de la política social en varios países; es decir, el paso de las políticas de corte universal en los servicios que brindaba el Estado, hacia la aplicación de políticas de corte focalizado. Asumiendo que bajo este tipo de políticas es posible orientar de manera más precisa los recursos y apoyos del Estado para beneficiar prioritariamente a los grupos identificados como más vulnerables o rezagados (DUHAU, 2001).

Bajo este contexto, como señalan Castelli *et al.* (2012), el concepto de equidad llega a ocupar una posición central en el debate sobre el sistema escolar, como anteriormente lo habían ocupado conceptos tales como los de eficacia y eficiencia en las décadas de los 60 y 70, el de calidad en los 80 y 90, y hacia finales de la década de los 90 e inicios del siglo XX, es que se ubicaría a la equidad educativa en una posición central en el nuevo discurso educativo.

Si bien, el concepto de equidad llega a problematizar y relativizar el concepto de igualdad (BENADUSI, 2006 apud CASTELLI *et al.*, 2012); también es necesario reconocer que llega a articularse armoniosamente con la nueva orientación que adquiere la política social bajo el neoliberalismo; es decir, bajo la forma de políticas focalizadas. Debido a ello, los recursos estatales se reorientan a través de programas de apoyo hacia los sectores sociales que se identifican como los más vulnerables. Aspecto que, en el sector educativo, se ha traducido bajo el nuevo discurso en programas de becas económicas para prevenir que ningún joven con los méritos necesarios quede fuera de las oportunidades educativas por situaciones de vulnerabilidad económica.

En el caso de la educación superior, por lo tanto, no resulta extraño que recientemente se hayan estructurado, como eje central de las políticas de equidad, programas de apoyo a través de becas estudiantiles hacia alumnos identificados en situación de vulnerabilidad. Este es el caso de los dos países seleccionados en este trabajo: a) México, que en 2001 inicia la operación del Programa Nacional de Becas y Financiamiento para la Educación Superior (PRONABES) y que a partir de 2017 recibe el nombre de Programa de Becas de Manutención; y b) Brasil, que en 2004 inicia el Programa Universidad para Todos (ProUni), el cual se mantiene hasta la fecha. En ambos casos, las becas se otorgan de acuerdo con criterios económicos, con el fin de ampliar las oportunidades educativas de los alumnos procedentes de sectores vulnerables, pero su operación tiende a diferir en cuanto al tipo de instituciones en las cuales operan (públicas o privadas). En este sentido, conocer sus alcances en términos de las estrategias seguidas por cada país, constituye uno de los objetivos de este trabajo.

Análisis comparativo de las políticas de acceso y equidad en México y Brasil, 2000-2016

El análisis que se presenta a continuación pretende contrastar la forma como han evolucionado México y Brasil con respecto a una serie de indicadores agrupados en tres dimensiones: a) indicadores económicos, sociales y demográficos, b) indicadores educativos relativos a la forma en que ambos países han cubierto la demanda por educación superior, y c) indicadores relativos a los programas de becas que en ambos países constituyen un eje fundamental de sus políticas de equidad para la educación superior.

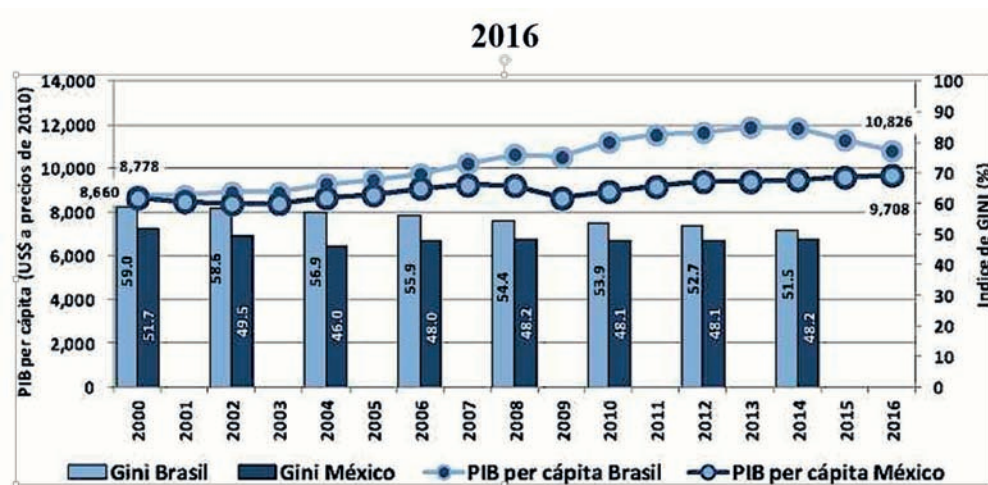
Cabe advertir que los indicadores seleccionados no buscan establecer una relación de causalidad dado que se asume que cada uno de ellos es resultado de una relación mucho más compleja donde influyen e interaccionan muchos otros factores. En todo caso, el análisis procura mostrar la forma en que los dos países seleccionados han evolucionado en el periodo bajo estudio y las estrategias que han seguido para afrontar la demanda de educación superior.

Indicadores económicos, sociales y demográficos en México y Brasil, 2000-2016

En términos económicos, se aprecia que en el periodo 2000-2016, en ambos países hubo un ligero aumento del Producto Interno Bruto por habitante (PIBpc); si bien, ambos tenían un nivel similar en este indicador en el año 2000 y aunque Brasil logró un cierto distanciamiento a su favor entre los años 2009 a 2015, para 2016 la diferencia entre ambos países se redujo y llegó a ser de nueva cuenta muy similar al de México (ver gráfica 1). En cuanto a la desigualdad en la distribución del ingreso, se aprecia que durante el periodo Brasil logró disminuir en mayor grado la desigualdad económica reduciendo el nivel del índice de GINI ³⁴ de 59 a 51.5; mientras que, para el caso de México, este indicador disminuyó menos al pasar de 51.7 a 48.2 (ver gráfica 1).

En perspectiva, lo que muestran estos indicadores es que ambos países mantienen niveles de producción por habitante muy similares; asimismo, mantienen niveles altos y muy parecidos en cuanto a la distribución del ingreso; y si bien, Brasil disminuyó en mayor medida su nivel de desigualdad en la distribución del ingreso, éste se mantiene por arriba del de México.

34 El índice de Gini es una medida que indica la desigualdad en una distribución y adquiere valores entre 0 y 1 o entre 0 y 100 cuando se expresa en porcentaje, cuando los valores se acercan a cero indican que la distribución es más equitativa y mientras más se acercan a 1 o 100, según el caso, indica que la distribución tiende a ser más inequitativa o desigual.

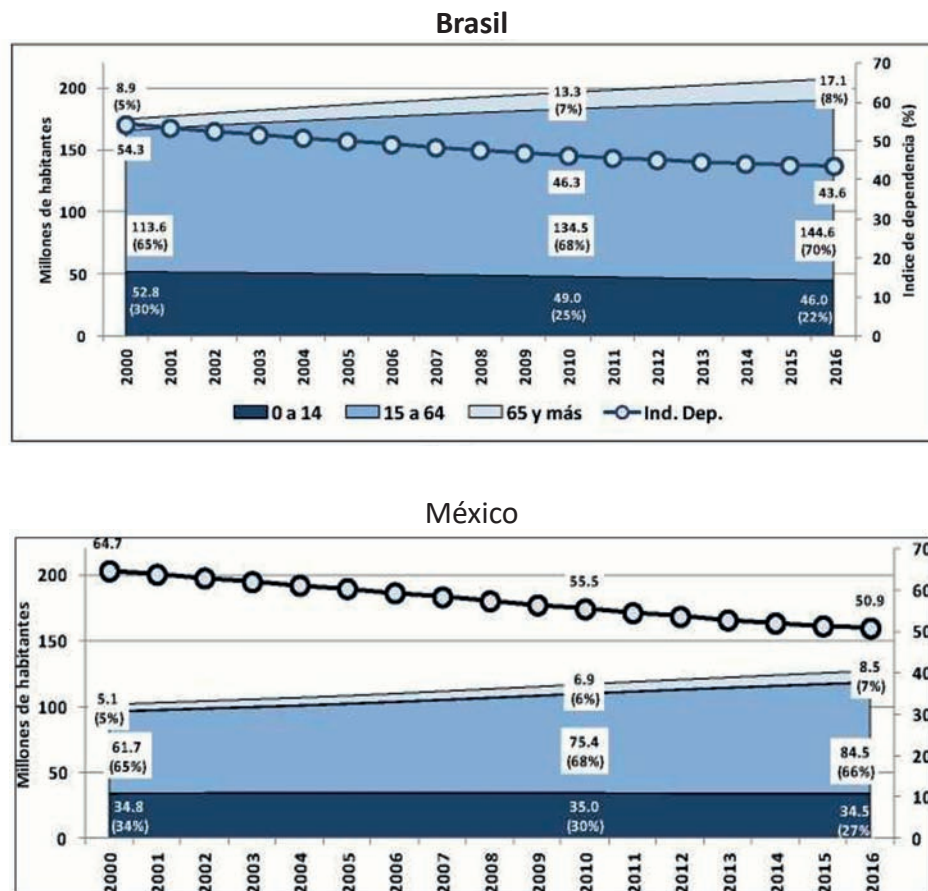
Gráfica 1. PIB per cápita e índice de GINI de la distribución del ingreso de los hogares, 2000-2016

Fuente: Banco Mundial (2018).

En cuanto a la estructura demográfica de ambos países, se aprecia que aun cuando Brasil tiene una población mucho mayor que México, ha mantenido una relación más favorable en términos de lo que se conoce como el índice de dependencia, el cual hace referencia a la relación entre el grupo de población que se considera en edad activa (15 a 64 años) y los grupos de población que se consideran dependientes, sea porque son muy jóvenes para trabajar (0 a 14 años) o porque se encuentran por arriba de la edad que se considera óptima para ello (65 años y más). Asimismo, se observa que ambos países han visto reducir su tasa de dependencia durante el periodo analizado, lo cual se considera un hecho favorable, denominado incluso como un “bono demográfico” que deberían aprovechar los países para incentivar su capacidad productiva, sea a través de promover las inversiones en educación y salud, o bien, de incentivar la inversión productiva e incrementar las oportunidades laborales. De no hacerlo, se estima que, en el futuro, los países pueden enfrentar graves problemas económicos, dado que la transición demográfica que están enfrentando implica que dentro de pocos años este bono concluirá debido al envejecimiento paulatino de la población. Situación que conlleva un efecto directo en la magnitud del PIB por habitante, el cual tenderá a disminuir por este efecto de la estructura demográfica. Siendo este el caso, la urgencia de mejorar los niveles de formación de la fuerza productiva y las condiciones del empleo es similar para ambos países, dado que durante el periodo el grupo de los de mayor edad ha tendido a aumentar, de 5% a 8% en el caso de Brasil y de 5% a 7% en México (ver gráficas 2 y 3).

En este sentido, se asume que dentro de poco tiempo ambos países verán aumentar la carga de la población económicamente dependiente, por lo que deberán tomar previsiones para asumir los efectos que la transición demográfica les implicará en cuanto a los recursos presupuestales que serán requeridos para cubrir tanto los sistemas de pensiones, como los gastos sociales en educación, salud, etcétera (PINTO, 2016; SAAD, *et al.*, 2012).

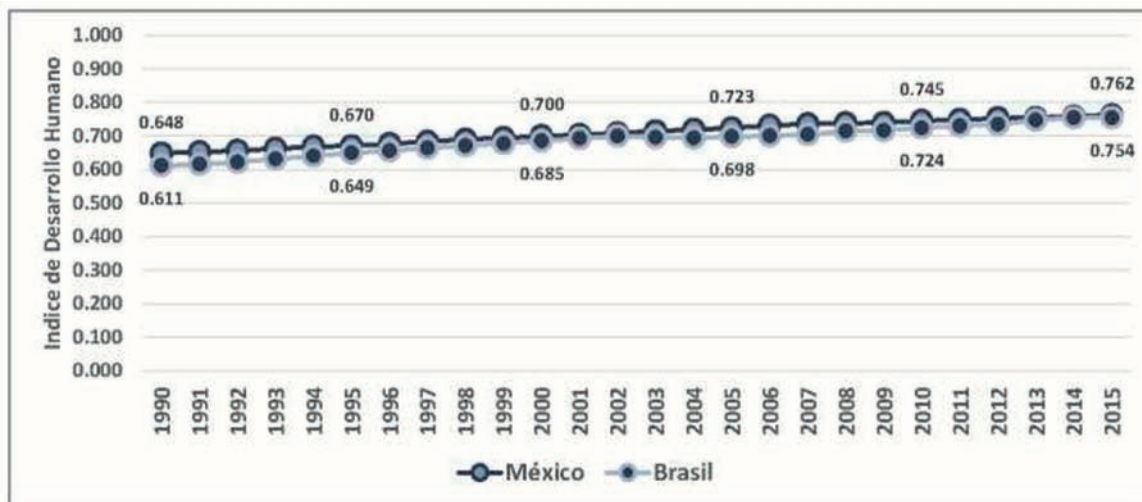
Gráficas 2 y 3. Estructura de la población por grupos de edad e índice de dependencia, 2000-2016.



Fuente: IBGE (2013) y CONAPO (2017).

En términos de las condiciones sociales de la población, comparativamente no hay mucho que decir, pues desde la década de los 90 del siglo pasado, el valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH) en ambos países ha tendido a ser muy similar. De tal forma, se puede decir que México y Brasil mantienen condiciones muy similares en cuanto a las tres dimensiones que mide el indicador: salud (a través de la esperanza de vida al nacer), educación (según la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación en escuelas primarias, secundarias y terciarias) y nivel de vida digna (acorde con el PIB per cápita). Cabe advertir que, si bien ambos países vieron mejorar la magnitud del índice dentro del periodo considerado, ambos tendieron a mantener posiciones que los ubican dentro del grupo de países con un IDH alto, por debajo del grupo de países con IDH muy alto, cuyo IDH fluctúa entre valores que van de 0.800 a valores cercanos a la unidad (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Índice de Desarrollo Humano en México y Brasil, 1990-2015.



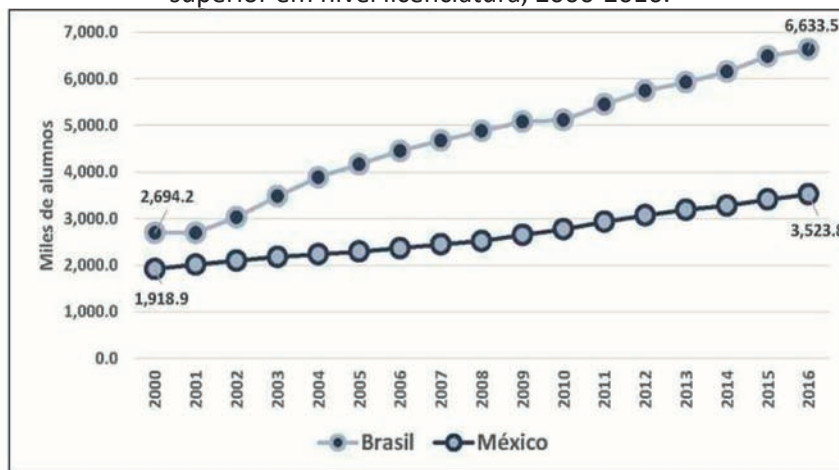
Fuente: Expansión/Datosmacro.com sobre información del PNUD (2018).

Indicadores de la oferta de educación superior en México y Brasil, 2000-2016

En este apartado se procura analizar la forma como México y Brasil han procedido a ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior a través del comportamiento de la oferta educativa. Al respecto, un primer dato que resalta es que ambos países aumentaron el número de alumnos matriculados en las instituciones de educación superior (IES) en el periodo comprendido entre el año 2000 y 2016.

Durante esos años, México estuvo cerca de duplicar la matrícula, pasando de 1.9 millones a 3.5 millones de alumnos; pero Brasil fue más dinámico y su matrícula más que duplicó su volumen, pasando de 2.7 millones a 6.6 millones de alumnos. Asimismo, se observa que desde 2002, Brasil empezó a ampliar la brecha con respecto a México en este indicador (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Alumnos matriculados en instituciones de educación superior em nível licenciatura, 2000-2016.*



* Miles de alumnos matriculados en el sistema escolarizado.

Fuente: INEP (2018), SEP (2018), Presidencia de la República (2017).

El acelerado crecimiento de la matrícula junto con el hecho de que la estructura demográfica de Brasil implica un descenso en el grupo de edad³⁵ de cursar estudios superiores, durante el periodo considerado (2000-2016), trae como resultado que este país aumente también de manera considerable la tasa de cobertura en la educación superior, misma que durante el periodo pasa de 16% a 39%.

En contraste, para México, con un menor dinamismo en el crecimiento de la matrícula y con una población en el grupo de edad que continúa creciendo, implicó que el avance en términos de la tasa de cobertura fuera menor, pasando de 19% a 32%, durante el periodo (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Población de 18 a 22 años con y sin acceso a la educación superior, porcentaje de cobertura en instituciones de educación superior en nivel licenciatura, 2000-2016*



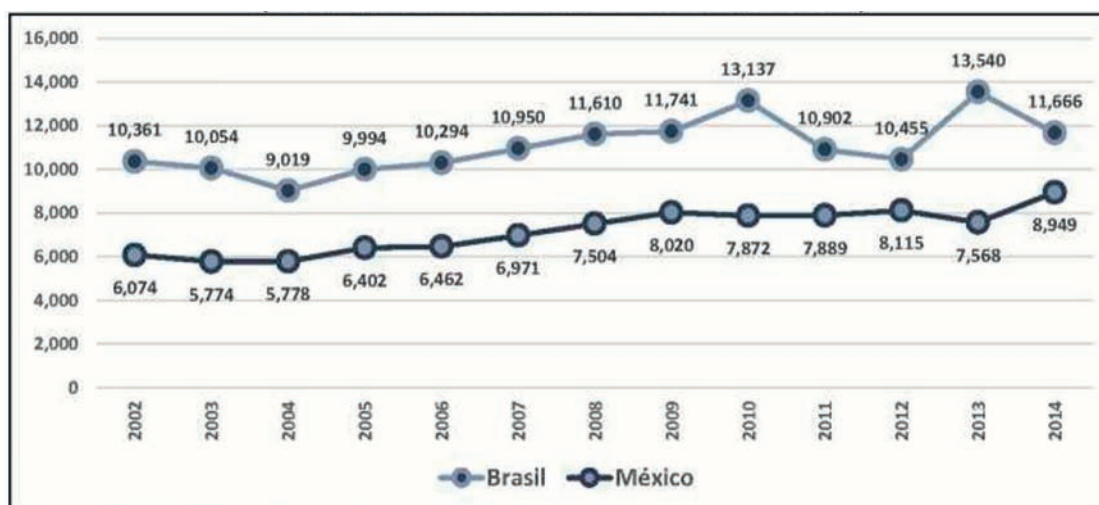
* Miles de alumnos matriculados en el sistema escolarizado.

Fuente: IBGE (2013), CONAPO (2017), INEP (2018), SEP (2018) e Presidencia de la República (2017).

35 El grupo de edad normativo para cursar estudios superiores en este análisis se estableció entre los 18 y 22 años, tanto en Brasil como México. Esta decisión se tomó debido a que, en México, el Programa Sectorial de Educación 2013-2018, establece a este grupo de edad como el grupo base para estimar las tasas brutas de cobertura en la educación superior; entonces, con el fin de mantener el marco comparativo con Brasil se decidió tomar este mismo grupo de edad para estimar las tasas de cobertura bruta en educación superior en dicho país. En México este grupo de edad, entre los años de 2000 a 2016, pasó de 9.9 a 10.9 millones de personas; mientras que, en Brasil, pasó de 17.2 a 17.0 millones de personas. El tamaño del grupo de edad explica la diferencia que existe con respecto a la estimación de la tasa de cobertura en otros trabajos, por ejemplo, el de Corbucci (2014), cuyas estimaciones se calculan a partir del grupo de edad de 18 a 24 años.

Gráfica 7. Gasto por alumno en IES públicas y privadas, 2002-2014*

(Dólares US mediante el método PPPs)

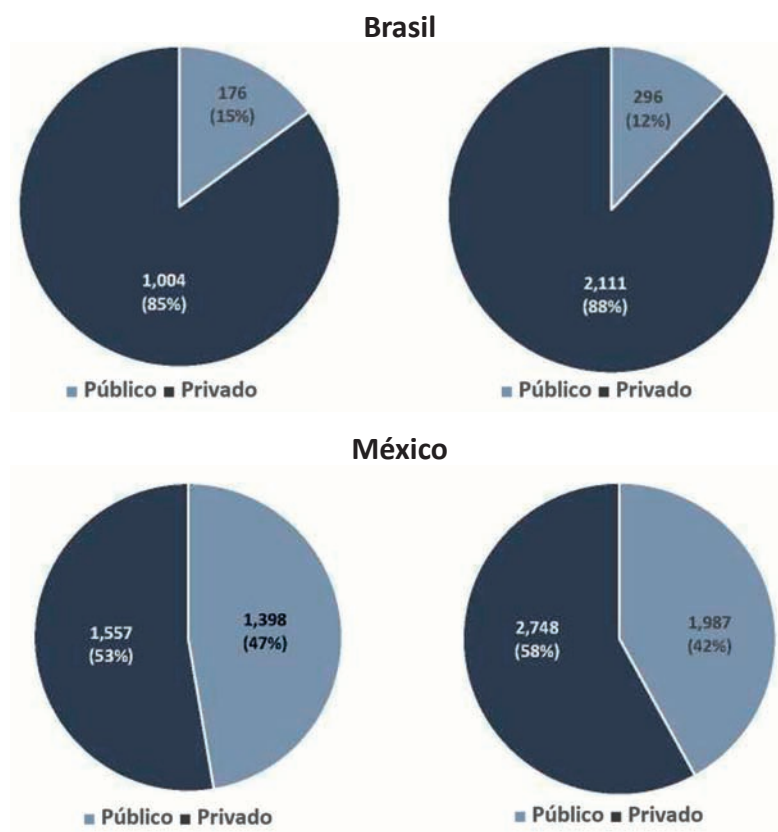


Fuente: OCDE (2017).

La forma como se ha estructurado la oferta de educación superior de acuerdo con los sectores público y privado en el caso de México y Brasil permite observar las diferentes estrategias que han seguido para satisfacer la demanda por este nivel de estudios. Un primer dato, es el concerniente al crecimiento experimentado por el número de instituciones tanto públicas como privadas que se dio en ambos países. En Brasil, durante el periodo comprendido entre 2000 y 2016, el número de IES pasó de 1,180 a 2,407, lo que implicó un crecimiento de 104%; mientras que, en México, el número de instituciones pasó de 2,955 a 4,735, experimentando un crecimiento de 60%. Considerando que Brasil tiene una matrícula más grande, es claro que la estrategia de este país ha consistido en establecer IES de mayor tamaño que en el caso mexicano.

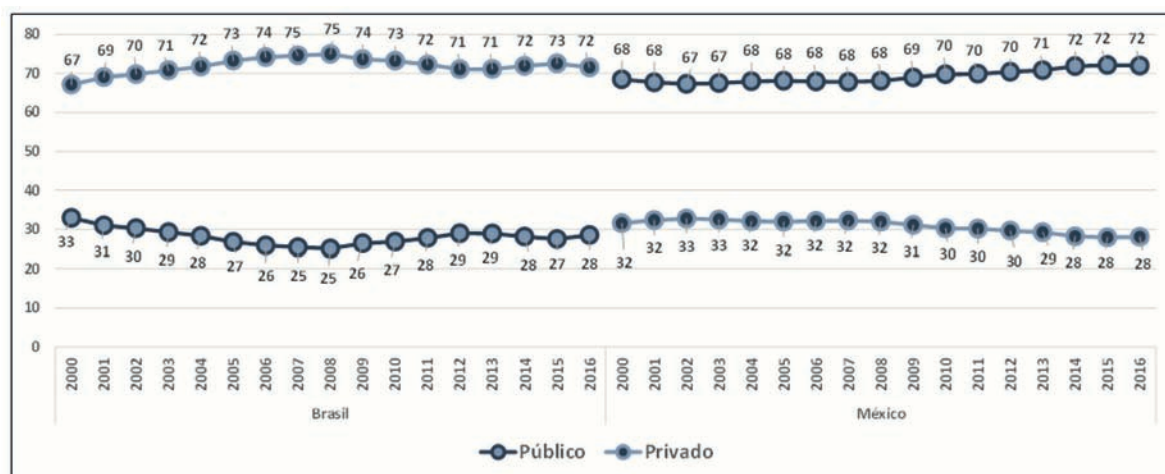
En el caso de los sectores público y privado, se observa que, en el periodo considerado, en ambos países crece más el número de IES privadas, pero mientras que en Brasil el número de IES privadas pasa del 85% al 88% del total de IES; en México, estas cifras representan el 53% y 58%, respectivamente (ver gráfica 8). No obstante, el mayor contraste entre los países no se encuentra en el número de IES, sino en el peso que adquiere la matrícula que asiste a este tipo de instituciones. En Brasil, la participación de la matrícula privada pasó de 67% a 75%; mientras que, en México, el porcentaje resulta mucho menor, pues durante el periodo sólo ha fluctuado entre el 28% y el 33% (ver gráfica 9).

Gráfica 8. Número de instituciones de educación superior por tipo de sostenimiento, 2000 y 2016.



Fuentes: INEP (2018), SEP (2018), Presidencia de la República (2017).

Gráfica 9. Participación porcentual de la matrícula de educación superior em instituciones públicas y privadas, 2000-2016.



Fuentes: INEP (2018), SEP (2018), Presidencia de la República (2017).

En el marco del debate sobre la eficiencia con la que operan los sectores público y privado, podría pensarse que Brasil ha logrado ciertas ventajas, al reducir la participación del gasto público en el financiamiento e incentivar la participación del gasto privado (a través de la participación de los alumnos y sus familias) para acrecentar las oportunidades de acceso y cobertura en la educación superior; no obstante, esta relación no es tan directa como se pensaba, dado que a partir de los pocos datos que se pudieron obtener sobre la estructura del gasto en educación superior en Brasil, se estima que en 2014, poco más del 50% del gasto destinado a la educación superior correspondía al gasto público (BRUNNER, 2016), aspecto que no concuerda con el mayor peso que tiene la matrícula privada (72%) en dicho país. Lo anterior indica que, necesariamente, el crecimiento experimentado por la educación superior privada en Brasil ha contado con el apoyo de recursos públicos. En contraste, en el caso de México, hay datos que permiten ubicar con mayor precisión el peso del sector público en el financiamiento de la educación superior, los cuales ubican dicha participación en cifras cercana al 70% durante el periodo considerado; cifra que, además, es cercana a la participación que en promedio tienen los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2016).

Indicadores de las políticas de equidad en México y Brasil, 2000-2016

Aunque las acciones incluidas en las políticas de equidad en la educación superior de los dos países seleccionados son más amplias, en este apartado el análisis se centra especialmente en los programas de becas para estudiantes, puestos en marcha en la primera década del presente siglo. Ello, debido a que el Programa de Becas de Manutención (anteriormente Pronabes) en México y el Programa Universidad para Todos (Prouni) en Brasil, constituyen, tanto por las declaraciones oficiales gubernamentales, como por la magnitud y alcance que han alcanzado estos programas, en la principal herramienta de las políticas orientadas a promover la equidad en la educación superior.

En México, inicia en 2001 el Pronabes concebido como una estrategia para ampliar las oportunidades de jóvenes provenientes de sectores sociales de bajos ingresos con respecto al acceso, la permanencia, evitar su deserción por motivos económicos y para incrementar la eficiencia terminal en la educación superior. Los recursos para las becas son aportados por el gobierno federal, los gobiernos estatales y las instituciones públicas de educación superior participantes en el programa. Algunos de los criterios más importantes para ser incluido como beneficiario del programa son: ser ciudadano mexicano, haber sido aceptado o estar cursando estudios en una IES pública, tener un promedio de calificaciones mínimo de ocho, no ser beneficiario de ningún otro apoyo de tipo económico o equivalente por algún organismo público o privado al momento de pedir la beca y tener ingresos del hogar menores o iguales a cuatro salarios mínimos vigentes per cápita (aproximadamente 520 USD)³⁶. Cabe destacar que, desde su puesta en marcha en 2001, el programa no ha actualizado el monto de las becas,

36 Entre el periodo 2001 a 2011, el criterio era para jóvenes provenientes de hogares con ingresos menores o iguales a tres salarios mínimos. A partir del 2012, se fijó el criterio de que los ingresos de los hogares deberían ser menores o iguales a cuatro salarios mínimos per cápita para ser considerado como beneficiario del programa.

razón por la cual han perdido poco más de un tercio del poder adquisitivo que tenían, debido a los efectos de la inflación (RODRÍGUEZ, 2012).

Por su parte, en Brasil, las becas Prouni inician en 2004 como una iniciativa del gobierno federal. El programa surge con la finalidad explícita de conceder becas integrales y parciales a alumnos de bajos recursos en IES privadas. La razón de que sean IES privadas estriba en que, a diferencia de otros países de América Latina y el Caribe, en Brasil el ingreso a las IES públicas es ampliamente disputado debido a que son gratuitas, de mejor calidad y comparativamente, disponen de menos lugares que las IES privadas (STALLIVIERI, 2007; BARREYRO, OLIVEIRA, 2015).

Por su parte, el incentivo para las IES privadas con y sin fines de lucro que participan en el programa se finca en la exención de impuestos que les concede el gobierno brasileno; lo cual genera críticas que cuestionan el uso de recursos públicos para financiar a la educación privada; principalmente, cuando se trata de instituciones con fines de lucro (BARREYRO; OLIVEIRA, 2015).

Los criterios para ser considerado como beneficiario del programa son: ser ciudadano brasileno, haber obtenido una nota mínima de calificación en el Examen Nacional de Educación Media (ENEM) y provenir de hogares con ingresos per cápita de hasta un salario mínimo y medio (aproximadamente 450 USD) para una beca completa. En caso de jóvenes que provienen de hogares con ingresos per cápita por arriba de un salario mínimo y medio y llegan hasta tres salarios mínimos (aproximadamente 906 USD), pueden acceder a becas parciales del programa que cubren entre el 25% y 50% del valor total de las mensualidades (BARREYRO, OLIVEIRA, 2015; PÉREZ, APARECIDA, 2016).

Para este último caso, la propuesta del gobierno brasileno se complementa a través de otros apoyos³⁷; por ejemplo, el Fondo de Financiamiento Estudiantil (Fies), que brinda créditos educativos a los jóvenes con becas parciales, permitiéndoles financiar parte de la mensualidad no cubierta por la beca del programa (PROUNI, 2018).

Cabe mencionar que, además del criterio económico, la selección de los beneficiarios contempla otros aspectos de vulnerabilidad otorgando apoyos especiales para los negros, los indios y personas con alguna discapacidad. Adicionalmente, y sin considerar los ingresos del hogar, los profesores en escuelas públicas pueden recibir becas para hacer carreras de grado de formación de docentes (BARREYRO, OLIVEIRA, 2015; PÉREZ, APARECIDA, 2016).

En la gráfica 10, se puede apreciar la evolución que han tenido los programas de becas en ambos países, durante el periodo 2006 y 2016, así como una estimación de los costos públicos que han representado para los gobiernos respectivos. En cuanto al número de becas, creció un 187% en México y un 137% en Brasil, durante el periodo. No obstante, el menor número de becas otorgadas y el menor crecimiento experimentado en Brasil durante el periodo, llama la atención que los recursos estimados por la operación del programa de becas son considerablemente mayores a los de México.

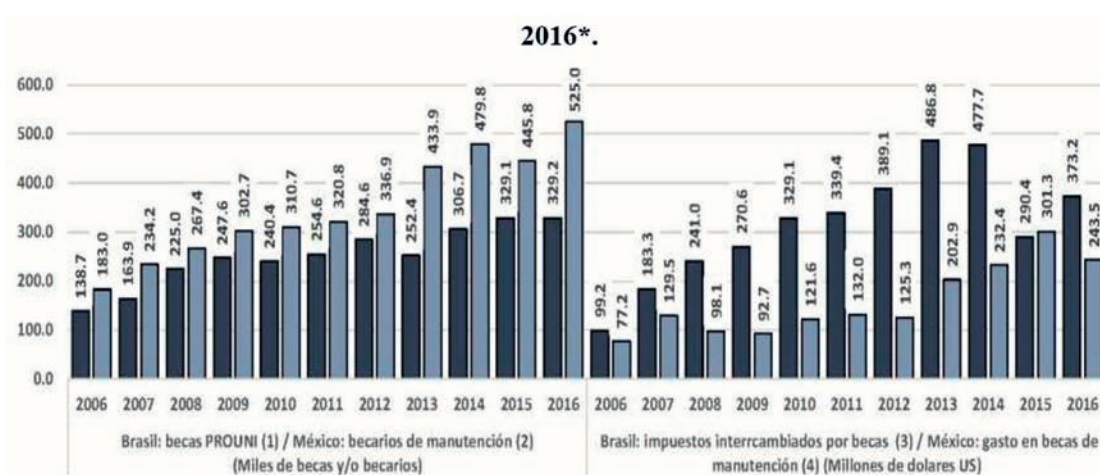
Otro aspecto que atrae la atención es el crecimiento irregular que tienen los programas en ambos países, apreciándose momentos de estancamiento (crecimientos mínimos),

37 Además del Prouni, las acciones del gobierno brasileno para ampliar el acceso de los jóvenes a la educación superior se apoyan en: el Fondo de Financiamiento Estudiantil (Fies), el Sistema de Selección Unificada (Sisu), el Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (Reunión) y la expansión de la Universidad Abierta de Brasil (UAB), así como de la Red Federal de Educación Profesional y Tecnológica (PROUNI, 2018).

crecimientos acelerados e incluso, momentos de retroceso. Este crecimiento irregular también se percibe en el monto de los recursos económicos vinculados con la operación de los programas. En México se presenta un momento de crecimiento paulatino entre 2006 y 2013, pero posteriormente se estanca en 2014 e inicia un retroceso importante en 2015 y 2016.

En el caso de Brasil, el comportamiento es muy errático entre 2006 y 2012, posteriormente inicia un periodo de crecimiento que concluye en 2015, pero vuelve a disminuir en 2016. También, cabe advertir que, con excepción de los últimos años, el monto de los recursos destinados por Brasil, a través del intercambio de impuestos por becas para las instituciones privadas, es considerablemente mayor al destinado por México. Probablemente, esto tiene que ver con la diferencia en el número de becarios existente entre ambos países, pero también con el hecho de que en México no se ha actualizado el monto de las becas desde el inicio del programa en 2001, lo cual ha implicado una pérdida considerable del poder adquisitivo de las becas. Asimismo, se puede ver como una estrategia del gobierno mexicano con el fin de mantener el aumento relativo del número de becas, sin que ello represente un mayor gasto en términos reales (ver gráfica 10).

Gráfica 10. Número de becas y becarios y gasto destinado a los programas de becas, 2006-2016*.



(1) Es el número de becas totales, incluye las becas integrales y parciales.

(2) Son datos del número de becarios en el Programa de Becas de Manutención, el cual hasta 2014 se denominó Programa Nacional de Becas y Financiamiento (Pronabes).

(3) Estimaciones propias a partir de información del Grupo Globo (2016), sobre datos de la Receita Federal / Ministério da Fazenda, Brasil.

(4) Estimaciones propias a partir de información del Quinto Informe de Gobierno, Presidencia de la República, 2017.

* Los datos fueron convertidos a Dólares Americanos (USD) tomando como base la información del Banco de México sobre tipos de cambios.

Fuente: Prouni (2018), Presidencia de la República (2017) e Banco de México (2018).

Consideraciones finales

Como se mencionó al inicio de este trabajo, su propósito consistió en comparar la forma en la que se han aplicado las políticas relacionadas con la ampliación de oportunidades de acceso y la equidad en la educación superior en México y Brasil. Comparación que se realizó bajo la consideración de que son países que, aun cuando guardan ciertas similitudes,

han seguido estrategias diferentes en el desarrollo de sus respectivos sistemas de educación superior. Asimismo, bajo lo que se ha denominado como “políticas educativas globales”, ambos países pusieron en marcha políticas focalizadas de equidad con la intención de ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior a sectores económicamente vulnerables. La expresión de estas políticas recayó principalmente en la implementación de programas de becas para los estudiantes de bajos recursos.

- a) Con base en los aspectos desarrollados en este trabajo se pueden hacer las siguientes consideraciones: En términos generales, se aprecian algunas similitudes entre México y Brasil, aunque también grandes diferencias. En cuanto a las políticas para ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior, se observa que durante el periodo Brasil ha logrado incrementar en mayor grado el número de alumnos matriculados y la tasa de cobertura. Para ello, ha destinado un mayor volumen de gasto para la educación superior y favorecido la participación de la educación privada. Lo anterior, permitiría suponer que su estrategia basada en brindar una mayor participación al financiamiento privado ha tenido buenos resultados para ampliar las oportunidades de acceso a la educación superior. No obstante, hay faltantes en la información que limitan poder llegar a esta conclusión de manera contundente. Para el caso de México existen datos que permiten conocer el peso que tiene el sector público y el privado en el financiamiento de la educación superior, como el informe de la OCDE (2016), que ubica la participación del sector público en un 70%, porcentaje cercano al que mantienen en promedio los países de la OCDE. Pero en el caso de Brasil, no se conoce con precisión esa información; si bien, algunas estimaciones ubican la participación del sector público en un valor un poco superior al 50% (Brunner, 2016), lo cual, implicaría una política basada en apoyos públicos indirectos para favorecer la expansión de la educación superior privada, pero cuyos costos, en términos de los recursos públicos involucrados, son muy difícil de determinar a partir de las fuentes de información disponibles.
- b) En el marco de la transición que experimentaron los países al pasar de un modelo de desarrollo sustentado en el Estado de Bienestar hacia el denominado modelo neoliberal, las diferencias en las estrategias seguidas por México y Brasil para sus respectivos sistemas de educación superior se perciben como una opción por un modelo donde, por un lado, se mantiene el Estado como el principal impulsor y responsable de suministrar educación superior hacia su población, como el caso mexicano; y por otro lado, un modelo donde el libre mercado aparece como el principal impulsor del desarrollo de este tipo de educación, como el caso brasileño donde la mayor parte de la matrícula se encuentra concentrada en instituciones de educación superior privadas. Aspecto que, en el marco de los debates actuales, se percibe como una competencia entre el Estado y el Mercado para ver cual alternativa es más eficiente para satisfacer las necesidades sociales; en este caso, el suministrar oportunidades de educación superior para la población. No obstante, los datos analizados en este trabajo no permiten hacer aseveraciones tajantes que lleven a valorar cuál de las estrategias seguidas por los países analizados es mejor, tanto en términos de la ampliación de la cobertura de educación superior, como en términos de la equidad en su distribución. A pesar de que en uno de los pocos indicadores donde se perciben diferencias entre ambos países (la tasa de cobertura de educación superior) se observa que durante el periodo analizado, Brasil aumenta más que México, este crecimiento ha sido reiteradamente cuestionado por parte de investigadores brasileños (ver por ejemplo: STALLIVIERI, 2007; BARREYRO y OLIVEIRA, 2015), quienes critican la laxitud que ha tenido su gobierno en la

supervisión de la educación superior privada, dejando sospechas sobre la calidad educativa que brinda este tipo de instituciones. Es en estas instituciones sobre las que descansa mayoritariamente la expansión de las oportunidades de acceso a la educación superior brasilena. En todo caso, a fin de contar con más información para dilucidar entre una u otra alternativa, sería necesario realizar investigaciones que consideren indicadores sobre la calidad de la educación superior que se brinda entre diferentes tipos de instituciones y entre distintos países, información que hasta la fecha no existe.

- c) En cuanto a los programas de becas, que es la principal herramienta utilizada por ambos países para implementar sus políticas de equidad, éstos permiten observar otra forma en que las acciones del Estado tienden a favorecer la expansión de la educación superior privada y comprender que ésta no solamente depende de las fuerzas del Mercado. Tal es el caso, de los ingresos a los que renuncia el Estado brasileno al intercambiar las becas del ProUni por impuestos que deberían pagar las IES privadas que participan en el programa. Si bien, el número de becas es considerablemente menor a las que proporciona el gobierno mexicano, la magnitud de los recursos estimados a los que renuncia el gobierno brasileno al intercambiarlos por impuestos a las IES privadas es considerablemente mayor a la magnitud de los recursos que destina el gobierno mexicano; aunque hay que tener presente que el monto de las becas que proporciona el gobierno mexicano no se actualiza desde la creación del programa en 2001, por lo cual, con el paso del tiempo han perdido gran parte de su valor. En todo caso, según los datos analizados se puede decir que ambos programas han resultado insuficientes para subsanar las inequidades existentes en la distribución de oportunidades educativas en ambos países, pues no se perciben cambios sustanciales en las tendencias inequitativas que caracterizan el acceso a la educación superior tanto en Brasil como en México.

Finalmente, cabe mencionar que a pesar de las limitaciones de la información analizada en el presente trabajo cuyo propósito era ofrecer una visión concluyente de las estrategias empleadas en ambos países para ampliar las oportunidades de acceder a la educación superior con equidad, se espera que éste contribuya favorablemente a la reflexión sobre los alcances y limitaciones que presentan las estrategias seguidas por los dos países para responder a la urgente necesidad de expandir sus sistemas de educación superior con justicia y equidad.

Referências

ABOITES, H. **El derecho a la educación en México. Del liberalismo decimonónico al neoliberalismo del siglo XXI**, Revista Mexicana de Investigación Educativa, v. 17, n. 53, p. 361-389, 2012. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/140/14023105003.pdf> Acceso: 14 mar. 2018.

BANCO DE MÉXICO. **Sistema de información económica**. Tipos de cambio y resultados históricos de las subastas. Disponible en: <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=6&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA113&locale=es> Acceso: 31 mar. 2018.

BANCO MUNDIAL. **Indicadores del desarrollo mundial**. [S.l]: Banco mundial, 2018. Disponible en: <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=Indicadores%20del%20desarrollo%20mundial> Acceso: 01 mar. 2018.

BENAVIDES, M.; LEÓN, J.; HAAG, F.; CUEVA, S. **Expansión y diversificación de la educación superior universitaria, y su relación con la desigualdad y la segregación**. Lima: Grade, 2015; Disponible en: <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/ddt78.pdf> Acceso: 20 mar. 2018.

BONAL, X. **Sociología de la educación: una aproximación crítica a las corrientes contemporâneas**. Espana: Paidós, 1998.

BRUNNER, J. J.; MIRANDA, D. A. **Educación Superior en Iberoamérica**, Informe 2016. Financiamiento de la Educación Superior. Chile: CINDA, 2016. Disponible en: <https://www.cinda.cl/download/libros/CINDA%20-%2007%20-%20Financiamiento%20de%20la%20Educacion%20Superior.pdf> Acceso: 08 mar. 2018.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. **América Latina y el Caribe quince años después: De la década perdida a la transformación económica, 1980-1995**. Santiago de Chile: CEPAL, 1996.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL. **Estadísticas e Indicadores**. [S.l]: CEPALSTAT, 2018. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e Acceso: 20 feb. 2018.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN - CONAPO. **Estimaciones y Proyecciones de Población por Entidad Federativa, 1990-20210 y 2010-2030**. [S.l]: CONAPO, 2017. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos Acceso: 1 mar. 2018.

CORBUCCI, P. R. **Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil**. Brasília: IPEA, 2014. Disponible en: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3021/1/TD_1950.pdf Acceso: 15 feb. 2018.

DE PUELLES, M.; TORREBLANCA, J. I. **Educación, desarrollo y equidad social**. Revista Iberoamericana de Educación, n. 9, p. 165-189, 1995. Disponible en: <https://rieoei.org/RIE/issue/view/101> Acceso: 16 feb. 2018.

DUHAU, E. **Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación**. In: ZICCARDI, A. Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p. 311-326. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/pobreza/pobreza.html> Acceso: 17 mar. 2018.

EXPANSIÓN - datosmacro.com. **Brasil: Índice de Desarrollo Humano IDH**, [S.l], 2018a. Disponible en: <https://www.datosmacro.com/idh/brasil> Acceso: 20 feb. 2018.

EXPANSIÓN - datosmacro.com. **México: Índice de Desarrollo Humano IDH**, [S.l], 2018b. Disponible en: <https://www.datosmacro.com/idh/mexico> Acceso: 20 feb. 2018.

GARCÍA, C. **Financiamiento de la educación superior en América Latina**. Sociologías, Porto Alegre, Ano 9, n. 17, p. 50-101, 2007. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n17/a04n17.pdf> Acceso: 20 feb. 2018.

GLOBO. **Prouni deve custar R\$ 1,27 bilhão em 2016, maior valor desde sua criação, G1**, [S.l], 2016. Disponible en: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/prouni-deve-custar-r-127-bilhao-em-2016-maior-valor-desde-sua-criacao.html> Acceso: 2 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA - IBGE. **Nas vidas do Brasil a vida de um país. Projeção da população 2013**. Brasil: IBGE, 2013. Disponible en: https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2013/default_tab.shtm Acceso: 1 mar. 2019.

INSTITUTO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA DE JALISCO - IIEG-JALISCO. **Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 2003-2016**. México: IIEG-JALISCO, [2018]. Disponible en: [Http://iieg.gob.mx/destino.php?l=%22contenido%2FEconomia%2Fpib_comparativo_entidades.xls%22&s=169&c=1088](http://iieg.gob.mx/destino.php?l=%22contenido%2FEconomia%2Fpib_comparativo_entidades.xls%22&s=169&c=1088) Acceso: 2 feb. 2018.

INSTITUTO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA - INEGI. **Producto interno bruto por entidad federativo base 2013**. México: Banco de información económica, 2013. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserpadre=10200070#D10200070> Acceso: 7 may. 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior - Graduação**. Brasil, INEP: 2018. Disponible en: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior> Acceso: 3 mar. 2018.

MALDONADO, A. **Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial**. Perfiles Educativos, v. 22, n. 87, p. 51-75, 2000. Disponible en: <http://www.iisue.unam.mx/perfiles/articulo/2000-87-los-organismos-internacionales-y-la-educacion-en-m%C3%89xico-el-caso-de-la-educacion-superior-y-el-banco-mundial.pdf> Acceso: 1 mar. 2018.

MALDONADO, A. **Organismos internacionales y sistemas públicos educativos. Gobernanza global: herramienta, andamio u ornamento?** XI Congreso Nacional de Investigación Educativa. México: COMIE, 2011. Disponible en: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area_13/2441.pdf Acceso: 1 mar. 2018.

MARGINSON, S.; ORDORIK, I. **Hegemonía en la era del conocimiento. Competencia global en la educación superior y la investigación científica**. México: UNAM/SES, 2010. Disponible en: https://ses.unam.mx/publicaciones/libros/L13_hegemonia/SES2010_Hegemonia.pdf Acceso: 10 abr. 2018.

OCAMPO, J. A.; STALLINGS, B.; BUSTILLO, I.; VELLOSO, H.; FRENKEL, R. **La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica**. Chile: CEPAL, 2014. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36761/S20131019_es.pdf;jsessionid=75BDA7B9F1641113CD55F058C2FF97D3?sequence=1 Acceso: 17 may. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **How much do tertiary students pay and what public support do they receive?** Education Indicators In Focus, n. 41, OECD Publishing, 2016. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/education/how-much-do-tertiary-students-pay-and-what-public-support-do-they-receive_5jlz9zk830hf-en Acceso: 07 may. 2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. **Education at a Glance.** [S.l]: OECD, 2017. Disponible en: <http://www.oecd.org/education/education-at-a-glance-19991487.htm> Acceso: 20 mar. 2018.

PÉREZ, J.; DA ROCHA, M. A. **Acceso, expansión y equidad:** un estudio comparado de políticas de Oeducación superior en Brasil y México, Acta Académica. Memoria de Ponencias, XXX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Costa Rica: ALAS, 2016. Disponible en: <http://sociologia-alas.org/congreso-xxx/ponencias/> Acceso: 4 mar. 2018.

PINTO, G. **El bono demográfico en América Latina:** el efecto económico de los cambios en la estructura por edad de una población. Población y Salud en Mesoamérica, v. 13, n. 1, p. 1-19, 2016. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/psm/article/view/21863/22877> Acceso: 20 mar. 2018.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. **5º Informe de Gobierno 2016-2017.** Anexo Estadístico, México: Presidencia de La Republica, 2017. Disponible en: http://framework-gb.cdn.gob.mx/quintoinforme/5IG_ANEXO_FINAL_TGM_250818.pdf Acceso: 14 feb. 2018.

PROUNI. **Dados e Estatísticas, Quadros Informativos, Bolsas ofertadas por Unidade da Federação, 2018.** Brasil, Ministério da Educação, 2018. Disponible en: <http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos> Acceso: 2 abr. 2018.

PROUNI. O Programa. **Portal PROUNI,** Brasil, 2018. Disponible en: <http://prouniportal.mec.gov.br/o-programa> Acceso: 10 mar. 2018.

RAMA, C. **La tendencia a la masificación de la cobertura de la educación superior en América Latina,** Revista Iberoamericana de Educación. n. 50, p. 173-195, 2009. Disponible en: <https://rieoei.org/historico/documentos/rie50a09.pdf> Acceso: 27 mar. 2018.

RODRÍGUEZ, R. **El lado oscuro del Pronabes,** Campus Milenio. n. 455, 2012. Disponible en: <https://www.ses.unam.mx/publicaciones/articulos.php?proceso=visualiza&idart=1579> Acceso: 8 mar. 2017.

RODRÍGUEZ, C. R. **Equidad de la educación en México. Propuesta de un sistema de indicadores.** Revista Perspectivas Sociales, v. 10, n. 2, p. 55-79, 2008.

SAAD, P.; MILLER, T.; MARTÍNEZ, C.; HOLZ, M. **Juventud y bono demográfico en Iberoamérica.** Espana: OIJ/Naciones Unidas/CEPAL, 2012. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1495/1/S2012103_es.pdf Acceso: 26 abr. 2018.

SECRETARIA DE EDUCACIÓN PÚBLICA - SEP. **Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, Indicadores y Pronósticos Educativos.** México: SEP, 2018. Disponible en: <http://www.sniesep.gob.mx/indicadores.html> Acceso: 1 mar. 2018.

STALLIVIERI, L. **El sistema de educación superior de Brasil: características, tendencias y perspectivas.** *Universidades*, n. 34, p. 47-61 2007. Acceso: 25 abr. 2018.

TROW, M. **Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education.** *In*: ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD. Policies for Higher Education. General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education. Paris: OCDE, p. 51-101, 1974. Disponible en: <https://eric.ed.gov/?id=ED091983> Acceso: 22 may. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN LA CIENCIA Y LA CULTURA - UNESCO). **Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción**, Paris: UNESCO, 1998. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf> Acceso: 20 mar. 2018.

VERGER, A. **Why do Policy-makers Adopt Global Education Policies?** Toward a Research Framework on the Varying Role of Ideas in Education Reform. *Current Issues in Comparative Education*, v. 16, n. 2, p. 14-29, 2014. Disponible em: https://www.tc.columbia.edu/cice/pdf/33064_16_2_Antoni_Verger.pdf Acceso: 19 abr. 2018.

VERGER, A.; NOVELLI, M.; ALTINYELKEN, H. K. **Chapter 1: Global Education Policy and International Development: An Introductory Framework**, in VERGER, A.; NOVELLI, M.; ALTINYELKEN, H. K. (Ed.). **Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and policies.** London: Continuum, 2012.

VILLAREAL, H. **Derechlo a la educación superior? Distopia**, [S.l.], 2012. Disponible en: <https://hectorvillarreal.wordpress.com/2012/07/18/superior/> Acceso: 23 abr. 2018.

SOBRE OS AUTORES

Angélica Buendía Espinosa – Doutora em Ciências Sociais pela Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)/Xochimilco. É professora e pesquisadora Titular “C” do Departamento de Produção Econômica da UAM e coordenadora geral do Laboratório de Análisis Institucional del Sistema Universitario Mexicano (LAISUM). É membro do Sistema Nacional de Investigadores nível II, do Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). É membro e presidenta do Consejo Mexicano de Investigación Educativa. Realiza pesquisas sobre os seguintes temas: Processos de institucionalização e mudanças na Educação Superior; Análise institucional do sistema universitário mexicano e Estudo comparado das políticas de educação superior pública e privada.

Afrânio Mendes Catani – Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Livre Docente em Educação, é professor Titular na Faculdade de Educação da USP e no Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina (PROLAM-USP). É pesquisador do CNPq – Nível A1, produzindo artigos, livros e capítulos na área de Política de Educação Superior, realizando pesquisas nos seguintes temas: Políticas de Educação Superior e Sociologia da Educação e Cultura.

Alejandro Márquez Jiménez – Doutor em Educação pela Universidad Autónoma de Aguascalientes. Pesquisador do Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE) da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); professor em cursos de graduação e pós-graduação da Faculdade de Filosofia e Letras da UNAM. Foi diretor da revista Perfiles Educativos (período 2014-2018). Membro do Seminário de Educação Superior da UNAM. Publicou diversos trabalhos sobre Economia da Educação, Avaliação da Educação e Políticas Educacionais.

Armando Alcántara Santuario – Doutor em Educação pela Universidade da Califórnia-Los Angeles. Pesquisador titular “C” no Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). É pesquisador nível I do Sistema Nacional de Investigadores (SIN), do Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Membro da Academia Mexicana de Ciencias (AMC).

É professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação em Pedagogia da UNAM. Foi professor visitante da Universidad Federal de Goiás (UFG), Brasil (2006) e realizou estâncias sabáticas em Boston College e na Universidad de Valencia, Espanha. Tem publicado livros, artigos e capítulos sobre temas de educación superior, políticas educativas e política científica e tecnológica. Seus interesses de pesquisa são: Educação comparada e as políticas de educación superior e de Ciência e Tecnologia.

Fernanda Antônia da Fonseca Sobral – Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), é professora e pesquisadora colaboradora sênior do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UnB. Foi professora convidada na Universidade de Québec, em Montreal e pesquisadora visitantes do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), quando coordenou e/ou participou de várias avaliações de programas de CT&I como INCTs, OBMEP, Ciência sem Fronteiras, etc. Atualmente é Vice-presidente da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC). Tem atuado principalmente na temática de Políticas Públicas de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Everton Henrique Eleutério Fargoni – Mestrando em Educação pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), integra o Grupo de Estudos e Pesquisa de Economia Política da Educação e Formação Humana (GEPEFH) e é membro do eixo de pesquisa “Produção do Conhecimento” da Rede Universitas/BR. Atua nos seguintes temas: Políticas de Ciência e Tecnologia, Educação e Formação e Economia Política da Educação.

Judith Pérez Castro – Doutora em Ciências Sociais pelo Colegio de México. Pesquisadora titular A no Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), da Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e professora na Pós-Graduação em Pedagogia da mesma universidade. Membro do Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nível II, do Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Membro do Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y da Red Nacional de Investigadores en Educación y Valores (REDUVAL). Linhas de pesquisa: Ética profissional e valores profissionais; Políticas educativas; Vulnerabilidade e atores sociais.

Mônica Aparecida da Rocha Silva – Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB). Realizou Pós-Doutorado (2017)

e estágio doutoral (2006) na Universidad Nacional Autónoma do México – UNAM. É professora e pesquisadora da Universidade Federal do Tocantins (UFT), lotada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e no curso de graduação em Ciências Econômicas. Anteriormente, ocupou o cargo de coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UFT (2013-2015). É filiada e foi vice-diretora da Associação Nacional de Administração em Educação (Anpae)/Tocantins. É membro da Asociación Mexicana de Ciencias para o Desarrollo Regional – AMECIDER. Líder do grupo de pesquisa do CNPq “Políticas Públicas e Desenvolvimento”. Coordenadora do Eixo Temático “Universidades, Integração e Desenvolvimento Regional” no Fórum Universitário Mercosul (FoMERCOS). Pesquisa na área de Políticas Públicas, com ênfase nos seguintes temas: Universidade, Oportunidades Educacionais e Desenvolvimento Regional; Educação, Relações Intergovernamentais e Federalismo brasileiro; Políticas Públicas de Educação Superior Comparada.

Nelson Cardoso Amaral – Doutor em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), é professor associado II, aposentado, da Universidade Federal de Goiás (UFG). Coordenou e integrou diversos projetos de pesquisa na área de Políticas Públicas da Educação Superior, tendo diversas publicações. Atua principalmente nos seguintes temas: autonomia; gestão; financiamento e avaliação institucional.

Javier Mendoza Rojas – Mestre em Sociologia pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Pesquisador titular “C” no Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación (IISUE), da UNAM. Tem participado de projetos da Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de México e é membro da equipe que estuda a gestão do orçamento federal para as Instituições públicas de Educação Superior. Linha de pesquisa: Políticas e financiamento da educação superior.

João Ferreira de Oliveira – Doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (USP), é professor Titular da Universidade Federal do Goiás (UFG). É líder do Grupo de Pesquisa Estado, Política e História da Educação no Diretório de Grupos de Pesquisa do Brasil/CNPq, membro do Conselho Científico do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa (FORGES) e colaborador da Revista DYLE - Dirección y Liderazgo Educativo do Fórum Europeo de Administradores

de la Educación. Foi presidente, vice-presidente e Diretor de Pesquisa da Associação Nacional de Políticas e Administração da Educação (ANPAE) e membro do Comitê de Assessoramento da Educação no CNPq-CA/Ed. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Políticas Educacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas e gestão da educação superior; gestão escolar; formação e profissionalização docente.

João dos Reis Silva Júnior – Doutor em História e Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), é professor Titular da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e coordenador adjunto do projeto de pesquisa da Rede Universitas/BR, “Políticas, gestão e direito à educação superior: novos modos de regulação e tendências em construção”. É membro do Comitê de assessoramento de Educação do CNPq (CA-ED), com experiência na área de Políticas Públicas de Educação. Atua principalmente nas seguintes temáticas: educação e trabalho, reforma do Estado, educação superior brasileira, política educacional e internacionalização da educação superior brasileira no contexto das relações entre Brasil e Estados Unidos da América.

Renata Ramos da Silva Carvalho – Doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), é professora efetiva da Universidade Estadual de Goiás (UEG). É integrante da Rede Universitas/Br, em que atua com pesquisa na área de Política Econômica e financiamento da Educação Superior no Brasil, e do projeto Observatório da Educação (Obeduc), discutindo temas da área de Políticas e Expansão da Educação Superior. Com experiência na área de Políticas Públicas de Educação, atua principalmente nas seguintes temáticas: Política Educacional, avaliação de Sistemas, Instituições, Planos e Programas Educacionais, e Administração de Sistemas Educacionais.

Os diversos artigos que compõem esta coletânea, escritos por pesquisadoras e pesquisadores do Brasil e do México oferecem um olhar plural sobre as políticas de educação superior do Brasil e do México, com base na análise das seguintes temáticas: políticas de acesso e equidade na educação superior; políticas para o desenvolvimento científico e tecnológico; políticas para a atenção de alunos com necessidades especiais; políticas de avaliação e financiamento da educação superior.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-60487-80-6



9 788560 487806