

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE REFORMAS Y EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y SU IMPACTO SOBRE LA PROFESIÓN ACADÉMICA: BRASIL (1995-2007)

ELIZABETH
BALBACHEVSKY Y
MARIA ELENA
MAGALHÃES DE
CASTRO*

* Departamento de
Ciencia Política en la
Universidad de Sao Paulo
Correo e:balbasky@usp.
edu

Resumen

El artículo relata, analiza y compara la serie de reformas a la coordinación del sistema de educación brasileño durante los dos periodos de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso y los años de gobierno del presidente Lula da Silva. Resalta dos aspectos; por un lado, el involucramiento de la comunidad académica como parte activa en el proceso de evaluar a otros, y como objetivo de la propia evaluación que diseñaron y llevan a cabo, y el otro las modificaciones en materia de evaluación de las instituciones y el impacto en la profesión académica. Hay, en efecto como lo muestra, hilos de continuidad, pero a su vez rupturas y la necesidad de un saldo que la autora emprende y pone a discusión en su trabajo.

Palabras clave: Profesión académica, evaluación, exámenes, políticas educativas.

Abstract

This article, tells, analyses, and compares the reforms made to the Education System Coordination in Brazil, during the presidency of Fernando Henrique Cardoso -both terms- and the government of Lula da Silva. It reviews two main subjects, first, the academic community as an active part to evaluate terms, that is, to apply to others and themselves the test created; and second, the impact on the academic profession due to changes on institutions asses matters. There is, as the authors show, a continuity thread but also ruptures and the need for a final balance that they undertake and lead to a discussion.

Key words: Academic profession, evaluation, tests, education politics.

La experiencia internacional indica que la última oleada de reformas de la enseñanza superior (iniciada al final de los años setenta, alterando el régimen de financiamiento público y de gestión de las instituciones e introduciendo nuevos sistemas de evaluación, entre otros cambios) no sólo afectó sino que involucró directamente a la comunidad académica en los dos lados de la ecuación: como socia activa en la formulación y puesta en práctica de las nuevas medidas y, también, como “blanco” –en el sentido de objetivo– de esas mismas acciones.

Miembros y representantes de la academia participaron en los estudios, diagnósticos y debates que suelen anteceder a las nuevas regulaciones y sus procesos de revisión. De estas experiencias resulta una visión más amplia, sistémica, y una responsabilidad social y pública mayor en relación con los destinos del sector. Las innumerables acciones promovidas por la Unión Europea en los ámbitos de la educación superior, ciencia, tecnología e innovación refuerzan esta tendencia (de involucrar a la comunidad académica para pensar y cooperar en la atención de las grandes problemáticas). Miembros de la comunidad académica también han asumido responsabilidades en la ejecución de las políticas y, en particular, en las evaluaciones: como integrantes de los Consejos de las agencias de evaluación y de comisiones de pares encargadas de conducir procesos de evaluaciones externas de instituciones y programas de estudio.

Al mismo tiempo, la comunidad académica –ahora en su totalidad– ha sido objeto ineludible de las evaluaciones y demás reformas. En este tenor, la literatura internacional registra preocupación ante la pérdida de espacio e influencia de los profesores, en la agenda propia de las instituciones de educación superior (IES), en la medida en que las autoridades administrativas ganan espacio al interior de los establecimientos y que los criterios de eficiencia y profesionalización de la gestión limitan el alcance del tradicional sistema colegiado e imponen una convivencia

turbulenta, cuando no plena subordinación a la lógica de la gestión institucional.

Otros analistas temen la pérdida de identidad de las universidades (y de la profesión académica) por la ruptura que estas reformas imponen sobre el régimen académico anterior.

“La Universidad está actualmente envuelta en cambios que pueden afectar su identidad institucional. En juego están el propósito, la organización y el sistema de gobierno, las bases financieras, los procesos de trabajo y el rol social de la Universidad. [...] Los cambios en la gobernabilidad universitaria son parte de una profunda y larga transformación en las relaciones entre instituciones sociales, en la que un cambio radical en una institución está íntimamente ligado con la variación de las relaciones interinstitucionales, por ejemplo: choques entre instituciones. La reconceptualización y reorganización de la Universidad en los pasados 20 o 30 años han sido parte de una profunda transformación de las relaciones entre las instituciones sociales, donde la fe en los mercados y los gobiernos corporativos se ha incrementado y la lógica y vocabulario propios del mercado han invadido otras esferas institucionales. Muchos temas han sido también comunes en las reformas entre los sectores políticos. Sin embargo, ha habido dos tendencias, parcialmente empalmadas a la vez que en fuerte contraste: la abdicación del gobierno ante el mercado y la nueva posición del gobierno a través de la reforma del sector público” (Gornitzka y Olsen, 2006).

En Brasil, esta situación aún no se configura plenamente. Sin embargo, esos cambios en el contexto institucional de la enseñanza superior se avizoran en el horizonte. La regulación de la nueva Ley de Directrices y Bases (*Lei de Diretrizes e Bases de Educação: LDB*) establecida en 1996, instituyó –entre otras medidas– un nuevo marco de evaluación para todo el sector, así

como nuevas exigencias para la concesión de autonomía académica (estatus de universidades) a las IES particulares. Al mismo tiempo, el sector público conserva los parámetros tradicionales de gratuidad, gestión electa y colegiada, de financiamiento, carrera académica y estabilidad instituidos en 1968, cuando ese sector fue objeto de una reforma más global¹. Se puede decir, también, que este sector constituye ahora el parámetro de calidad en la educación superior brasileña. No obstante, las universidades públicas van perdiendo espacio ante el sector privado (universitario o no) que ya cuenta con el 73.2% de la matrícula y el 89.3% de las IES (MEC²/Inep³ 2005). En el sector privado, las condiciones para la profesión académica siempre fueron precarias.

El objetivo de este artículo es reconstruir la experiencia del Brasil en la última década en cuanto a la reglamentación y evaluación de la enseñanza superior, valorando sus impactos al interior de las IES. Para alcanzar lo que se propone, el trabajo inicia con una breve descripción de la educación superior brasileña, luego hace un balance de los principales cambios ocurridos en los pasados 10 años, enfatizando las iniciativas adoptadas por el gobierno en relación con las acciones reguladoras, para evaluar el impacto de ese nuevo escenario en las condiciones de trabajo de los académicos brasileños. El análisis de esta última parte está basado en datos obtenidos a través de una encuesta nacional sobre la profesión académica, realizada en 2003, con el apoyo de la Fundación Ford. Por su parte, la consideración analítica del impacto de las transformaciones más recientes descansa en información proveniente

de documentos oficiales y en 15 entrevistas realizadas entre el segundo semestre de 2005 y el primero de 2006, con profesores de enseñanza superior. Cinco de las entrevistas fueron realizadas con profesores de universidades públicas, otras tantas con profesores de IES privadas. Tres fueron convenidas con profesores adscritos en el sector privado que, en el momento de la entrevista, ocupaban posiciones de supervisión o coordinación en establecimientos privados, una más con un académico que tenía muy alta posición en la administración de una universidad pública y la restante fue realizada con un ex profesor ubicado en una posición relevante en el Ministerio de Educación. La realización de esas entrevistas contó con el apoyo de la Fundación Fulbright, en el programa “*The New Century Scholars*” (NCS).

La enseñanza superior en Brasil: una breve descripción de sus dinámicas internas

El sistema de educación superior brasileño es ahora no sólo grande sino también diverso y fuertemente estratificado. El último Censo de la Educación Superior, publicado por el Ministerio de Educación, muestra que Brasil cuenta con 2,165 instituciones de educación superior de las cuales 176 son universidades. De ese total general, apenas 10.7% son públicas, ya sea federales (4.5%), provinciales⁴ (3.5%) o municipales (2.7%) En general, las IES públicas son más grandes y más institucionalizadas. El sector

¹ La reforma de 1968 reorganizó a las instituciones públicas, adoptando un modelo parecido a la experiencia estadounidense: sustituyó el régimen de cátedras por departamentos, implantó institutos especializados en áreas básicas, reglamentó el posgrado, introdujo (y universalizó en años posteriores) un régimen de dedicación exclusiva para los profesores, al mismo tiempo en que preservó a esas instituciones de las presiones propias de la masificación de la educación superior, manteniendo la tradición anterior que establecía un número de vacantes fijo para el ingreso de los alumnos en cada programa de estudios ofrecido y, a su vez, generaba un examen clasificatorio para el acceso a esos espacios vacantes, conocido en el Brasil con el nombre de “Examen Vestibular”.

² Ministério da Educação.

³ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

⁴ Estas instituciones son financiadas, controladas y pertenecen a los gobiernos de las diversas provincias. Alguna similitud tienen con las estatales en México, sin que su estatus sea idéntico.

privado atiende al 73% de los 4.4 millones de estudiantes de pregrado, mientras que el sector público se hace cargo del 82% de los más de 100 mil estudiantes de posgrado (maestría y doctorado).

Esta inmensa constelación de instituciones contaba, en su conjunto, con 306 mil puestos para profesores. El sector público tiene nada más el 34% de esos cargos, pero concentra más del 70% de los que son contratados en régimen de tiempo integral y 63% de las plazas que son ocupadas por doctores. El sector privado, con el restante 66% de los puestos académicos, acumula al 94% de los contratos precarios, donde el profesor trabaja y obtiene sus ingresos sólo por el tiempo que pasa en el aula, y al 73% de contratos de tiempo parcial.

La profesión académica en el Brasil, en realidad, se divide en –al menos– dos mundos muy distintos: el del sector público y el del sector privado. Los del primer mundo ingresan a la carrera académica a través de concursos de oposición públicos y están más calificados. Disfrutan de estabilidad en el empleo y laboran en un régimen descentralizado y colegiado de gestión. Los rectores son elegidos por el Ministro a partir de una terna electa por la comunidad universitaria (incluyendo a los alumnos y funcionarios) y los demás dirigentes son electos por sus pares.

La carrera académica es única en las instituciones federales, y bastante similar en las provinciales. Este segmento concentra ahora a la mayor parte de la comunidad científica nacional. Ocupa, a su vez, espacios de poder en las agencias que administran el sistema de ciencia y tecnología en el país. Los profesores contratados por las instituciones públicas disfrutan de financiamiento para sus estudios doctorales o estancias posdoctorales, apoyo para la participación en eventos y licencias para sabáticos en el país o en el extranjero.

Sin embargo, este sector no es homogéneo: dentro de él se encuentra un número más reducido de instituciones donde las buenas condiciones de contratación y trabajo están asociadas a un

cuerpo docente compuesto mayoritariamente por profesores con doctorado. Estas instituciones, que son unas cuantas, ofrecen la mayor parte de los programas de doctorado del Brasil y tienen un fuerte dinamismo interno, que valoriza intensamente la enseñanza en cursos de posgrado y la investigación. Este selecto grupo de instituciones, que aquí clasificaremos como instituciones de enseñanza e investigación, incluye a las universidades del estado de São Paulo el más desarrollado del país, y un número reducido de instituciones federales.

La mayor parte de las instituciones públicas, en tanto, combina una grande proporción de contratos de tiempo integral con un cuerpo docente que tiene un grado menor al doctoral. En esos casos, la orientación básica de la institución es la enseñanza del pregrado, y la actividad referida al posgrado tiende a permanecer en los límites de la maestría. En este artículo a estos establecimientos los llamaremos instituciones regionales, porque representan, valga la redundancia, un importante recurso para la producción de competencias en el nivel de las regiones.

Finalmente, las instituciones municipales tienen un perfil más pobre: cuentan con un cuerpo académico con menos avance en sus grados formativos, y los contratan, como tendencia general, en condiciones de trabajo de dedicación parcial e incluso como profesores pagados por hora/clase. En ese sentido, estas instituciones tienen un perfil muy similar al de la mayoría de las instituciones privadas, que describimos a continuación.

Un último segmento, aquí llamado de mercado, reúne a instituciones orientadas básicamente a la provisión de servicios educacionales al nivel de pregrado, y que atiende a la demanda de acceso a la enseñanza superior de las clases medias y populares del país. En la mayor parte del segmento, los profesores tienen contratos precarios, predominando los que cobran sólo por el tiempo que pasan en el aula. Aunque tengan doctorado, los académicos de ese sector tienen más dificultades para recibir apoyos públicos

para investigar o para financiar su participación en eventos científicos. Las excepciones son las universidades católicas, donde las condiciones de trabajo se asemejan a aquéllas encontradas en las instituciones regionales, y en algunas instituciones llamadas comunitarias, con fuerte inserción en la economía local, que tienen un perfil diferente.

Cambios en las dinámicas de la enseñanza superior a partir de la nueva LDB

Desde la reglamentación de la nueva LDB, en 1996, las políticas para la enseñanza superior (ES), pasaron por discontinuidades y reorientaciones derivadas de las divergencias entre los dos gobiernos, ambos reelectos, en este periodo: el de Fernando Henrique Cardoso (FHC) –1995-2002– y el de Lula –2002-2009. No obstante, es posible identificar algunas dinámicas significativas que atraviesan esos diez años:

- La dirección del ministerio de educación (MEC) contó con grados de estabilidad antes no vistos, ya que dejó de ser moneda de cambio política y pasó a ser dirigido por personas del área académica. Aunque más técnico, el MEC ha sufrido profundas discontinuidades y desorganización con el cambio de gobierno en el periodo de Lula, consistente en el cambio del equipo que afectó por lo menos tres niveles de dirigentes y técnicos.
- La expansión de la enseñanza superior privada se agudiza. El gobierno de FHC liberalizó las reglas de creación y expansión de las IES particulares (inclusive con la concesión del es-

tatus de universidades, siempre acompañado de la autonomía académica), introduciendo, en contrapartida, mecanismos de evaluación de los resultados. En los años recientes, esta expansión ha venido dando signos de agotamiento de la demanda con capacidad financiera para costear ES privada⁵. El gobierno de Lula, de nuevo, impulsó la expansión aludida con el programa ProUni que, a partir de 2004, ofrece exención de impuestos a las IES privadas que se adhieran al programa ofreciendo un porcentaje de becas para estudios integrales y parciales a alumnos sin suficientes recursos, provenientes de la red previa de educación pública y de segmentos sociales subrepresentados en el sector, tales como los afrodescendientes e indígenas.

- Intensificación de la regulación del sector. La ES nunca fue tan regulada como en los más recientes 10 años. El sistema ProLei (Programa de Legislación Educativa Integrada) disponible en la página Web del Ministerio relaciona 1,288 entradas (entre Leyes, Decretos y Resoluciones) para la ES desde 1996⁶. La mayoría se trata de regular minucias, aspectos no relevantes, que buscan regir los comportamientos considerados indeseables en el sector privado.
- Esfuerzos para mejorar la información sobre el sector. En el gobierno de FHC se realizó una profunda revisión del Censo de Enseñanza Superior (anual), se exigió la actualización anual de los catálogos institucionales (como la oferta de cursos, perfil de los profesores y otros aspectos a todas las IES), se mejoraron los sistemas informáticos de seguimiento de procesos tramitado por la Secretaría de

⁵ La oferta de crédito educativo oficial (o no) sólo alcanza al 10% de la demanda potencial y exige un nivel de ingresos inaccesible para un gran segmento social.

⁶ El 11 de mayo, el resultado subió a 1,297 entradas (con las regulaciones disponibles llegando hasta el 15 de abril del 2007). Recuperado el 27 de abril de 2007. <http://www.prolei.inep.gov.br/pesquisar.do?anoInicial=1996&anoFinal=2007&indInicial=120&indFinal=129&Mais=false&ManterDelimitador=29&descricao=&tipoDocumento=>

Educación Superior (SESU⁷); se integraron las estadísticas de la ES en un único banco de datos (SIED-Sup⁸); y se levantó información sobre el perfil socioeconómico de los egresados. El gobierno de Lula exigió que los catálogos institucionales actualizados fueran de fácil acceso por medio de internet para cualquier usuario y se dio continuidad a las demás iniciativas. Con todo, este enorme esfuerzo no se ha traducido en una mayor visibilidad de la información sobre la calidad de las instituciones al alcance del público en general.

- Nuevas exigencias para la concesión/obtención de la autonomía académica que acompaña, como hemos dicho, el estatus de universidad en el país. Para obtener autonomía/estatus universitario, la IES necesita tener un porcentaje mínimo (30%) de profesores titulados –con maestría o doctorado–, 30% de profesores en el régimen contractual integral y, por lo menos, tres programas de posgrado (maestría) con líneas de investigación institucional reconocidas por CAPES⁹ (agencia del ministerio de Educación responsable del sector del posgrado). El gobierno de Lula elevó las exigencias: que la IES cuente con, al menos, un programa de doctorado reconocido por CAPES.
- La puesta en marcha de un sistema de evaluación global de la ES, previsto en la nueva LDB. La nueva Ley instituye evaluaciones periódicas a las instituciones, programas y alumnos. El gobierno de FHC inició este proceso por el nivel intermedio, o de progra-

mas con la creación del Examen Nacional de Cursos (ENC, popularmente conocido como *Provaõ* que se describirá enseguida; la revisión de los procedimientos de autorización y reconocimiento de cursos de graduación por comisiones de pares y la fundación de la evaluación de las Condiciones de Oferta (más tarde llamada de Condiciones de Enseñanza), también llevada a cabo *in situ* por Comisiones de Pares y dirigida a los cursos con malos resultados en el ENC. Además, en este gobierno, se crearon dos nuevos parámetros para la evaluación institucional, el llamado Plan de desarrollo Institucional (PDI) y el Proyecto Pedagógico Institucional (PPI). A pesar de todas estas iniciativas, la evaluación institucional no llegó a ser implementada.

La experiencia con la evaluación de la enseñanza superior

Hasta 1996, la evaluación de la ES se restringía a un sistema bianual de “evaluación por pares” de los programas de posgrado, conducido por CAPES, y por procedimientos burocratizados de autorización de nuevas IES y cursos, así como el reconocimiento de nuevos cursos después de tres años de funcionamiento para validar su competencia en los cursos para otorgar diplomas a sus alumnos¹⁰.

En el gobierno de FHC el foco fue el Examen Nacional de Cursos. Ya en 1996, el ENC fue aplicado de manera obligatoria para los egresados en tres áreas de formación, En cada

⁷ SESU: Secretaria Nacional de Ensino Superior, una de las subunidades del Ministerio de Educación, subordinada directamente al ministro.

⁸ Sistema Integrado de Informações da Educação Superior.

⁹ Fundação Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior.

¹⁰ En los años 80 hubo una experiencia incompleta de evaluación institucional voluntaria y limitada al ámbito de las funciones académicas de las universidades. El Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB) contó con el apoyo del Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas (CRUB) y con el apoyo financiero del MEC. Sin embargo, sólo en raras universidades (en general, privadas) llegó a repercutir en la gestión institucional.

año el ENC incorporó otras áreas, hasta llegar a 25 en 2002, cuando ya englobaba al 90% de los egresados de la licenciatura. El examen se refería al dominio del currículo mínimo de los cursos de graduación y era acompañado de un cuestionario de evaluación por parte de los alumnos a su institución y del programa estudiado, así como de un levantamiento de su perfil socioeconómico. Los resultados del examen producían una calificación para el curso –de la A a la E– basada en el desempeño medio de sus egresados. En poco tiempo, las notas del “*Provaõ*” se convirtieron en la principal referencia para los candidatos a la educación superior: sus resultados cambiaron la dirección y la distribución de los candidatos al vestíbulo a favor de los cursos (programas de estudio) mejor colocados, con un importante impacto sobre las instituciones de enseñanza superior.

En las universidades federales fue instituido, en 1977, un incentivo financiero asociado a la dedicación de los profesores a la enseñanza en los niveles previos al posgrado. La Gratificación Especial para la Docencia (GED) se basaba en una puntuación asociada a las actividades de enseñanza en el pregrado, cuyo valor máximo casi duplicaba el salario de los profesores.

Las dos medidas comentadas ya no están en vigor. El *Provaõ* fue sustituido por el Examen Nacional de Estudiantes –ENADE, en 2005. La GED, por presión del sindicato de docentes de enseñanza superior, con fuerte base en las universidades públicas, se convirtió en un estímulo automático, incorporándose (con el valor de la puntuación máxima) al salario de los profesores en la red federal.

El ENADE fue instituido en 2003, como un procedimiento ejemplar, prometiendo ofrecer mejores indicadores y más completos que lo

logrado por la ENC. Además de evaluar las competencias de los egresados curso a curso, lo haría también con los estudiantes de nuevo ingreso¹¹ (lo que permite estimar el conocimiento o valor agregado por cada curso a sus alumnos). Los resultados de la metodología de ENADE fueron severamente criticados por especialistas y no merecieron, por parte del MEC, un esfuerzo de divulgación semejante al realizado con el ENC, en el gobierno de Cardoso. Como resultado, el ENADE interrumpió la principal, o quizá la única señalización accesible al público en general, sobre la calidad de los cursos de pregrado.

En 2004, el gobierno de Lula aprobó la Ley 10.861, que instituye el Sistema Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior (SINAES), con tres componentes: la evaluación de los estudiantes por ENADE; la evaluación de los cursos por el sistema vigente de evaluación *in situ* por comisiones de especialistas (para efectos de autorización y reconocimiento) y la evaluación institucional. La Ley también creó la Comisión Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior (la CONAES). Investida con la responsabilidad de definir las directrices generales, supervisar y coordinar los tres niveles de evaluación. Al Ministerio de Educación compete expedir, al detalle, todos los reglamentos necesarios para llevar a cabo la evaluación e implementar los procesos, además de contar con el poder de decidir las consecuencias de las evaluaciones.

La gran novedad introducida por esta Ley fue la creación de un sistema nacional de evaluación institucional, en los modelos adoptados por Europa (inspirados en la tradición de la *accreditation* por las “asociaciones regionales” norteamericanas). Inmediatamente después de la aprobación de la nueva Ley, una serie de documentos, normas y manuales fueron promulgados por

¹¹ Esta era una falla del *Provaõ*: al medir solamente el resultado, se acababa premiando a las IES que recibían a los mejores alumnos y no reconocía el esfuerzo hecho por las que recibían a los peores alumnos. Como la enseñanza pública es gratuita y altamente subsidiada, el ingreso es sumamente competitivo y, por ende, selecciona a los mejores alumnos del país.

la CONAES y por los órganos del Ministerio, teniendo como objetivo principal la evaluación institucional.

Los problemas del SINAES son muchos y entre los más graves está la concepción que rige su implementación. En otros países que adoptaron esa evaluación sistemática, la preocupación primordial fue que esos procesos deberían caracterizarse por la parcimonia y relevancia y, muy especialmente, por contar con una intensa y cuidadosa interacción entre los evaluadores externos y la institución evaluada. La orientación del SINAES fue opuesta, esto es, ocurrió en sentido contrario: El contacto entre los evaluadores externos y los dirigentes de la institución se limita a una reunión en el inicio de la visita y no genera un espacio para discutir el tenor y dimensiones de su relatoría. Con esto, el propósito de la visita se reduce a informar al gobierno sobre lo que los evaluadores encontraron en la institución, y se elimina el principal componente de este modelo que consiste en el intercambio de ideas y experiencias, así como la prestación de asesoría genuina a la institución que está siendo evaluada. Otro

equivoco fatal fue no publicar los resultados de las evaluaciones. Así, el SINAES no sólo pierde una valiosa oportunidad de mejorar la transparencia del sistema y alimenta el riesgo de burocratizar esta evaluación institucional. Comités que poco interactúan con las instituciones y que formulan relatorías en sigilo, sabiendo que no llegarán al público, transforman una visita, que podría tener un alto potencial para promover la cooperación, relaciones de confianza y mejoría de las instituciones en, prácticamente, una simple inspección.

Los impactos del nuevo escenario para la profesión académica en Brasil

Las transformaciones introducidas por la LDB y las reformas promovidas por el gobierno de FHC, tuvieron un impacto agregado importante sobre el sistema de educación superior en Brasil. Uno de los efectos más relevantes se presenta en los cambios en la estructura del mercado del trabajo académico, como se puede observar en la Tabla 1:

Tabla 1
Evolución de la distribución porcentual de las plantas académicas por sector y grado académico 1994-2004

Año	Grado académico	Sector Público	Sector Privado	Total de puestos
1994	Graduados y especialistas	42.9	57.1	86,625
	Maestros	63.4	36.6	33,531
	Doctores	79.0	21.0	21,326
1998	Graduados y especialistas	39.6	60.4	88,567
	Maestros	55.1	44.9	45,482
	Doctores	75.8	24.2	31,073
2002	Graduados y especialistas	28.6	71.4	101,153
	Maestros	29.7	70.3	77,404
	Doctores	65.1	34.9	49,287
2005	Graduados y especialistas	25.4	74.6	129,071
	Maestros	27.1	72.9	110,992
	Doctores	62.6	37.4	65,897

Fuente: INEP, censo do ensino superior, 1994, 1998, 2002 e 2005.

Esta tabla ilustra las tendencias más importantes en el mercado de trabajo académico provocadas por las transformaciones introducidas por la LDB. En primer lugar, este espacio ocupacional se ha vuelto mucho más competitivo. Las probabilidades de un profesor, con un grado académico bajo, para ser incorporado en una institución pública son cada vez menores. Aun dentro del sector privado, es apreciable una tendencia relevante al aumento de las exigencias de credenciales académicas. De hecho, este sector ya se había convertido en el principal mercado de trabajo para los académicos con maestría al final de los años noventa. Las IES privadas también se constituyen como una importante alternativa de empleo para profesores con doctorado, ya que en 2004 empleaban al 37.4% de los doctores brasileños.

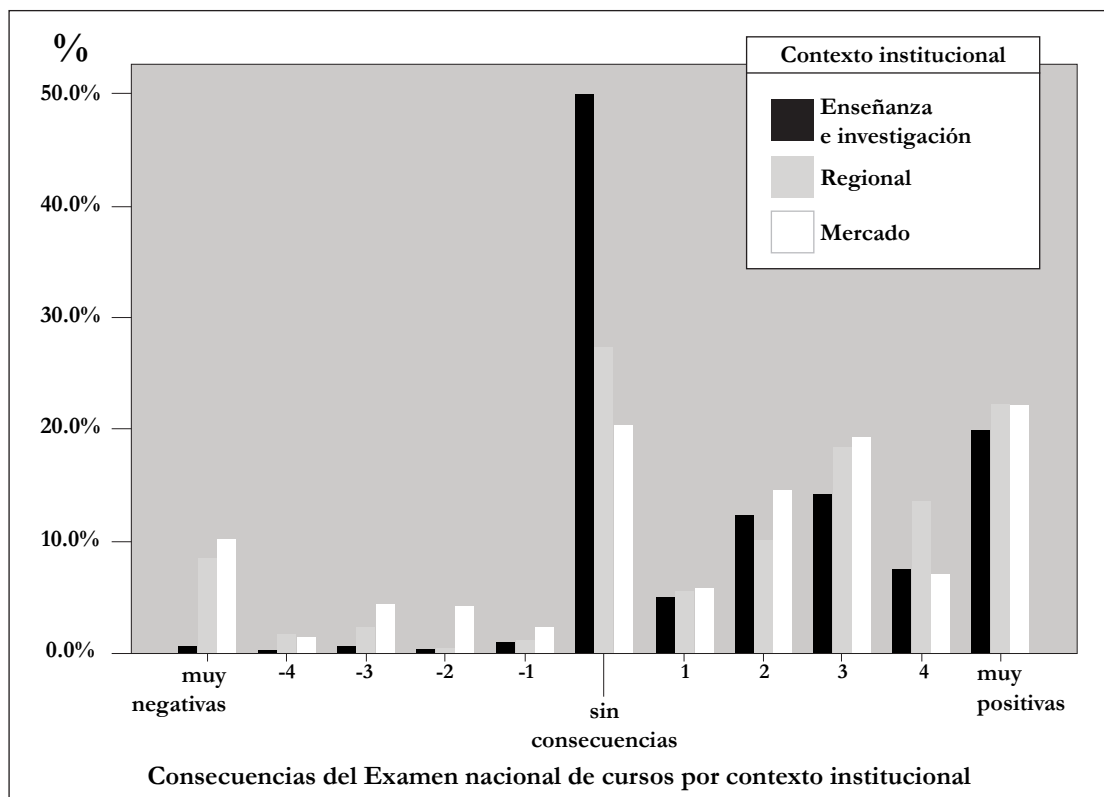
Estos resultados no deben ser subestimados: entre los años setenta y el inicio de los noventa, la política de educación superior adoptada en el país creó y reforzó una condición de verdadero *apartheid* institucional, en que el sector privado permaneció casi totalmente aislado del sector público, reclutando profesores con niveles míni-

mos de formación, egresados de escuelas de bajo prestigio académico, sin ningún contacto con el sistema de posgrado brasileño y, por tanto, sin ninguna experiencia académica.

Los impactos de la actividad reguladora y de las evaluaciones gubernamentales al interior de las instituciones también fueron captados en la encuesta sobre la profesión académica en el Brasil, realizada en 2003. Ese análisis separa las respuestas dadas por los profesores que trabajaban en establecimientos que definimos antes como Instituciones de Enseñanza e Investigación, Instituciones Regionales e Instituciones de Mercado.

La investigación solicitó a los entrevistados que hicieran una evaluación del impacto global del Examen Nacional de Cursos (ENC) sobre la institución donde trabajaban. Para realizar esa evaluación, les presentamos una escala que variaba entre menos 5 y más 5, en la que el punto -5 significaba un impacto negativo muy fuerte, el cero que no tuvo impacto alguno y el +5 o un impacto positivo fuerte. La distribución de las respuestas, para cada tipo de institución, puede ser vista en la gráfica siguiente:

Gráfica 1
Evaluación del impacto del examen nacional de cursos en la institución, por tipo de institución



Fuente: pesquisa Ford - profissão Acadêmica, 2003.

La gráfica permite observar que la distribución de las respuestas, en este reactivo del cuestionario, diverge mucho si se considera el tipo de institución donde el profesor trabaja. Entre los empleados de instituciones de enseñanza e investigación, la respuesta más frecuente es que el examen no tuvo ningún impacto sobre su establecimiento. El 44.8% de los profesores adscritos a este tipo institucional dieron esa respuesta. Entre los profesores de las instituciones regionales la proporción que expresaron la misma opinión cae significativamente y aumenta el porcentaje de los que percibieron impactos positivos del ENC: en conjunto, el 63% de los

profesores ligados a instituciones de contexto regional respondieron que el examen ejerció un impacto positivo en su institución. Por su parte, entre los profesores que laboran en instituciones de mercado la proporción que no aprecia impacto alguno en su institución es aún menor, y la cantidad que advierte resultados positivos del ENC es muy grande: 61.3%.

La Tabla 2, presenta las opiniones dadas por nuestros entrevistados cuando solicitamos que detallaran cuáles habían sido las respuestas adoptadas por su institución para enfrentar los desafíos que implicó la aplicación del Examen Nacional de Cursos.

Tabla 2
Medidas adoptadas por la institución como respuesta al ENC

Tipo de Institución:	Contexto Institucional		
	Enseñanza e Investigación	Regional	Empresarial
Incremento del control sobre la actividad didáctica del profesor	8.3%	29.9%	43.5%
Apoyo al reciclaje de los profesores	8.7%	26.2%	30.2%
Creación de estímulos para que los profesores mejoren sus clases	13.5%	20.7%	34.2%
Creación de cursos preparatorios para sus alumnos de último año	6.3%	23.1%	34.7%

(respuestas múltiples)

Fonte: pesquisa Ford - profissão Acadêmica, 2003.

En todas las dimensiones evaluadas, las instituciones de enseñanza e investigación fueron, siempre, menos reactivas frente a los resultados del examen. Y entre los profesores ligados a las instituciones de mercado, una gran proporción percibió iniciativas adoptadas por la institución para hacer frente a los retos impuestos por los resultados de la evaluación del MEC. Los que se encuentran adscritos a instituciones de contexto regional permanecen, en todas las cuestiones, en una posición intermedia. Estos resultados son consistentes con la hipótesis de que las IES del Brasil se diferencian también por su mayor o menor permeabilidad a las presiones y demandas originadas en las instancias reguladoras del sistema y de la opinión pública. Dentro del sector público, las regionales son bastante más vulnerables que las grandes universidades de investigación.

Es claro que las respuestas de los profesores ubicados en las instituciones de mercado muestran que ese sector es particularmente vulnerable a tales presiones. Para ellas, el nuevo contexto generado por la realización del Examen Nacional de Cursos produjo cambios significativos en el ambiente interno de la institución, que se tradujeron en el aumento de control sobre la actividad del profesor en el aula y, simultáneamente, en la valorización de esa actividad

La cancelación de este examen por parte del gobierno de Lula fue percibida como una señal negativa para los profesores entrevistados entre 2005 y 2006. Un sentimiento de frustración particularmente marcado en los profesores del sector privado, para quienes el nuevo escenario parece lleno de incertidumbre e inseguridad, como lo señala un profesor de historia del sector privado:

“El contenido que he enseñado no es ya relevante. Nadie se interesa en saber si los alumnos aprendieron o no. La institución ya no está interesada más en eso. En aquella época, cuando fueron dados a conocer los primeros resultados (del ENC), todo mundo hablaba de calidad, de los contenidos. La escuela instituyó algunos premios para los profesores que más ayudaran a los alumnos para el *Provaão* (...) ahora, lo que importa es ser popular o simpático en clase. Eso es difícil, crea mucha inseguridad para el profesor... ¿quién tiene la autoridad en el curso?”

Aún es muy pronto para evaluar los impactos del sistema de evaluación institucional puesto en marcha por el SINAES. Pero las reglamentaciones creadas por el gobierno de Lula generan costos extras para las instituciones privadas, que

tienden a ser compensados por cortes en el mayor rubro de gasto que tienen: los salarios de los profesores. Siguiendo las palabras de otro profesor —de tiempo parcial del sector privado— la situación es crítica:

“Un posgrado es la única alternativa que tienes para no quedar atrapada, dando clases todo el día para el resto de tu vida. Necesitas hacer un posgrado si tienes cualquier expectativa de conseguir un trabajo mejor en una universidad pública. Pero esa es una decisión peligrosa: con un doctorado, te conviertes en parte del sector menos seguro en el empleo, porque estás en la cima de todas las listas de despido si tu institución alcanza el número mágico que consiste en un tercio de los profesores con posgrado. Si eres uno más, si te toca ser el adicional a la proporción necesaria, sobras...”

Para los profesores del sector público, ligados a las instituciones de enseñanza e investigación o en las regionales, el impacto de estas nuevas regulaciones parece ser nulo. Las presiones propias de ese proceso son prácticamente imperceptibles en un nuevo escenario con pocas exigencias.

“¿SINAES? No, nunca he oído hablar de eso... creo que no tenemos todavía evaluación de ese tipo, dado que la GED —el estímulo a la docencia ya señalado antes— fue incorporado al salario”. (Profesor, tiempo completo, sector público).

Sin embargo, la comunidad académica de la red pública ha sufrido presiones para ampliar las matrículas y la oferta de programas en turnos nocturnos; también se les ha exigido adoptar políticas de acción afirmativa, como la creación de cuotas para segmentos sociales subrepresentados en el sector. Pero la preservación de la autonomía universitaria ha permitido que cada institución defina los términos de cumplimiento, o no, de estas directrices.

Conclusiones

La comunidad académica brasileña se subdivide en mundos diferentes que sufren niveles muy desiguales de vulnerabilidad frente a la regulación gubernamental. Los profesores que están en contextos de mercado son los más vulnerables, mientras que los que se ubican en el sector público de enseñanza e investigación son los menos afectados por las nuevas normas del Ministerio de Educación. No obstante, ninguna de esas realidades se aproxima a la que hoy es compartida por los profesionales de la academia en los países del primer mundo: en esas latitudes, si bien en condiciones menos confortables que en el pasado, los profesores se han ido adaptando a nuevas realidades que no impiden oportunidades para su participación en la formulación y puesta en práctica de las políticas a nivel del sistema o de las instituciones y, en mayor medida, en el análisis y debate de las grandes cuestiones que confrontan a la enseñanza superior.

Hasta el día de hoy, los profesionales del sector público brasileño conseguían mantener intactos los parámetros de la autonomía académica y gestión colegiada, la estabilidad contractual e igualdad en las remuneraciones, acceso a financiamiento de la investigación y las demás necesidades de la actividad científica. Los profesionales que actúan en el sector privado experimentaron cierta valorización de sus laborales al interior de sus instituciones, como consecuencia del ENC, pero como ya cambiaron las cosas, han vuelto a las condiciones precarias e inestables, regidas por la lógica de empresarios compitiendo en un “mercado” que todavía no presenta las características clásicas del concepto propio de mercado, por falta de transparencia y al surgir regulaciones, frecuentemente inesperadas, que frustran las expectativas y provocan la adopción de estrategias de “blindaje” de la institución, ya sea para cimentar economías de escala, o por la contratación de asesoría jurídica, cabildeos y otras acciones similares.

La extinción del ENC también aumentó la opacidad del sistema para un actor relevante: los consumidores, representados por los alumnos y sus familias. Las dificultades de acceso a información confiable que comparen el desempeño de diversas instituciones eliminan a las IES de todos los sectores de las presiones legítimas por mostrar un adecuado desempeño e incrementan la “artificialidad” del sistema como un todo.

En el campo de la evaluación, el impacto no es fácil de estimar. Aunque todos los niveles de evaluación crean espacios a la participación de la

comunidad académica, en la elaboración de exámenes o en la composición de comisiones de especialistas, el papel que se le ha reservado resulta extenuante (por el volumen de informaciones y documentos exigidos) y molesto, debido al clima de desconfianza que impera en esos procedimientos. En el caso del SINAES, la molestia es aún mayor porque los evaluadores externos están siendo personalmente responsabilizados de sus afirmaciones en procesos abiertos, a la manera de juicios, lo cual hace que las IES se sientan perjudicadas por ese tipo de evaluación.