

SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN

**Departamento de Historia Contemporánea
Universidad Complutense de Madrid**

Curso 2013-2014

**Reformas universitarias y enseñanza superior en Brasil y
España (1970-2010)**

Janáina Dias Cunha
Universidad Complutense de Madrid

SESIÓN: MARTES 29 DE OCTUBRE, 18.00H

**Lugar: Departamento de Historia Contemporánea (10ª planta)
Facultad de Geografía e Historia
Av/Profesor Aranguren, s/n**

Introducción

El siglo XX representó un cambio significativo en el rol de las universidades en las sociedades. Se pasó de una universidad tradicional y elitista, heredera del siglo XIX y predominante hasta la mitad del siglo XX, a una universidad tecnocrática y de masas, y que ahora se adapta a nuevas demandas. Estos cambios acompañaban las transformaciones económicas, políticas y sociales en los países y regiones que las aplicaban. Así, si en inicio del siglo XX una universidad elitista y tradicional era necesaria para hacer frente a las demandas económicas del periodo pre-guerras, a mediados del siglo, tras el éxito de la expansión capitalista en el occidente, y la intensificación de los procesos de urbanización e industrialización ocurridos en gran parte de estas sociedades, han traído nuevas demandas para el mercado laboral y nuevas necesidades profesionales que, a su vez, fueron traducidos en reformas tecnocráticas que tenían como objetivo la racionalización y masificación de la enseñanza superior. Con el término de la guerra fría y la consolidación del proceso de globalización económica, de nuevo se planteó cuál debería ser el rol de la universidad en la formación de la fuerza de trabajo, ahora de cara a una economía globalizada y competitiva.

Estos cambios en el rol de las universidades en las sociedades a lo largo del siglo XX fueron sufridos por varios países occidentales industrializados y subdesarrollados -aunque de forma distinta-, independientemente de sus posiciones o importancias políticas y/o económicas en el sistema mundial. En el caso de Brasil y de España, guardadas las diferencias sociohistóricas de los dos países, las principales reformas educativas implantadas en la segunda mitad del siglo XX, fueron ejecutadas por regímenes dictatoriales, imbuidas de un matiz tecnocrático y desprovistas de cualquier elemento democrático y/o interferencia ideológica contrarias a los gobiernos que las estaban implementando. En España, estas reformas fueron llevadas a cabo a través de la Ley General de Educación de 1970, que modificó el sistema educativo español en todos los niveles; y en Brasil los cambios fueron implantados a partir de la Ley de Reforma Universitaria de 1968, la que, acompañada por la Ley de 1ª y 2ª Enseñanzas de 1971, también fue responsable por la modificación de todo el sistema de enseñanza brasileño en aquel periodo.

Los procesos de transiciones políticas hacia la democracia en los dos países contribuyeron para que estas leyes fuesen derogadas y sustituidas por otros instrumentos legislativos. Sin embargo, pese a que nuevos elementos más democráticos fueron implementados en la gestión de las instituciones educativas y sus autonomías fuesen reconocidas, una parte de la estructura establecida por aquellas leyes fueron mantenidas en los sistemas educativos de los dos países.

La primera década del siglo XXI significó un nuevo periodo de reformas universitarias para

los dos países, de nuevo en coyunturas regionales y contextos nacionales distintos, y que una vez más tenían el objetivo de adecuar los sistemas de enseñanza superior a las demandas sociales y económicas, nacionales y supranacionales, de los respectivos países o bloques donde ambos países se integran económica y políticamente. En España, este proceso de reforma universitaria tiene causas externas que comprende la participación de este país en el bloque europeo y la adaptación de su sistema de enseñanza superior conforme las directrices establecidas en el bloque. Mientras en Brasil, las recientes reformas tienen origen interno y se centran en atender a una plataforma política de expansión del actual sistema de enseñanza superior.

El objetivo de esta investigación es examinar a través de una perspectiva histórica y comparada los procesos de reestructuración y expansión de la enseñanza superior en curso en Brasil y España a partir de los años 1970, considerando la trayectoria de los sistemas educativos en los dos países en sus contextos sociales y políticos. La pregunta central de este estudio es ¿cómo las reformas universitarias en finales del siglo XX y inicio del siglo XXI fueron implantadas en dos países occidentales distintos, uno desarrollado y uno subdesarrollado?

Fuentes y aspectos metodológicos

Para analizar esos procesos y responder a estos planteamientos será necesario examinar un conjunto diversificado de fuentes que permitan abordar el objeto a través de sus diferentes interlocutores o agentes. De este modo, para investigar la posición del gobierno hace falta buscar los documentos emitidos por los diferentes órganos públicos, como los programas de gobiernos y los estudios, informes y planes para el campo específico de la enseñanza superior, la legislación específica y las discusiones en los congresos. De la misma manera, también es necesario investigar cómo esas políticas fueron recibidas y aplicadas en las universidades. Así que hace falta buscar las publicaciones en las universidades, a través de las actas de los consejos de gobierno, la prensa universitaria y los boletines oficiales, la posición del profesorado y de los estudiantes sobre el proceso, las repercusiones en la prensa local, regional o nacional. Considerando que se trata de un proceso que recibió influencia internacional, será necesario buscar también los acuerdos firmados, estudios de seguimiento e informes publicados por los organismos participantes del proceso. Finalmente, por tratarse de un periodo reciente, en que los testigos y agentes que participaron del proceso todavía están vivos, no se puede descartar la posibilidad del uso de fuentes orales que podrá enriquecer y traer importantes contribuciones para el entendimiento de los procesos.

La comparación será dirigida en dos sentidos: un sincrónico y otro diacrónico. Por un lado,

en un sentido sincrónico, intentaré comparar las reformas universitarias en los dos países implantadas en las décadas de 1970 y en el periodo actual, buscando identificar las similitudes y diferencias en los procesos de ambos países. Es decir, a través del análisis comparado de los dos procesos, intentaré responder a las siguientes cuestiones: ¿en qué aspectos la reforma universitaria realizada durante la dictadura en Brasil a partir de 1968 es similar o diverge de la reforma universitaria realizada por la dictadura franquista a partir de 1970? Y de la misma manera para el periodo actual se podría preguntar ¿en qué aspectos las reformas adoptadas por Brasil y España a partir de 2000 son similares y en qué aspectos se diferencian? Por otro lado, en un sentido diacrónico, intentaré examinar las reformas universitarias realizadas internamente por ambos países comparando los dos periodos. Es decir, intentaré responder a las cuestiones: ¿qué aspectos de la reforma universitaria realizada durante la dictadura brasileña en 1968 fueron mantenidos o abandonados en la reforma actual en Brasil? Y de la misma manera para España, ¿qué rasgos de la reforma universitaria adoptada en España a partir de 1970 fueron mantenidos o abandonados tras la transición y en la reforma actual?

El análisis a través del método de la historia comparada podrá aportar contribuciones importantes en el acercamiento del objeto de investigación y planteamiento de las cuestiones, visto que permitirá guiar la elección de problemáticas y cuestiones centrales para la investigación; posibilitará valorar las explicaciones a través de la confrontación entre los casos analizados; y permitirá identificar analogías o contrastes de evoluciones de los dos procesos, que a su vez presentan realidades sociales, económicas y políticas diferentes.¹

Sin embargo, la opción por la historia comparada también requiere algunos cuidados para evitar caer en los “peligros y trampas” inherentes al método. Uno de esas reservas es que analizamos sociedades estructurales muy distintas y por ello no deben confundirse “analogías superficiales” con “semejanzas profundas” entre los dos casos analizados.² Para impedir esta exageración, se debe estar siempre atento y buscar destacar las individualidades y características específicas de los objetos, sociedades o procesos que serán comparados.

Por lo tanto, para evitar distorsiones y anacronismos en la comparación de los procesos de reformas universitarias en los dos países será necesario primeramente observar y puntuar las diferencias contextuales en los casos brasileño y español y tener en mente esas diferencias en el momento del análisis. La primera de esas diferencias se refiere a los orígenes de los sistemas de enseñanza superior. Mientras en España las universidades tienen sus orígenes medievales, en Brasil

1 HAUPT, Heinz-Gerhardt. “La lente émergence d'une histoire comparée”. En: BOUTIER, Jean; JULIA, Dominique. *Passés recomposés: champs et chantiers d'Histoire*. Paris, Autrement, 1995, pp. 205-206.

2 CARDOSO, Ciro F.; PÉREZ BRIGNOLI, Héctor. *Los métodos de la historia: introducción los problemas, métodos y técnicas de la historia demográfica, económica y social*. Barcelona, Crítica, 2004, pp. 342-343.

la formación del sistema de enseñanza superior fue bastante tardía, incluso si la comparamos con los países hispanoamericanos.³ En este punto cabría aclarar que no es objetivo de esta investigación hacer una genealogía hacia los orígenes de la institución universitaria -pese a que se debe tener siempre en cuenta esta distancia cronológica-, sino partir del sistema de enseñanza superior existente en el momento en que se ponen en marcha las reformas analizadas. Es decir, en el caso de España la formación universitaria con que se encontraba el régimen franquista en los años 1970 había sido formulada en el siglo XIX, a través de la Ley Moyano, y parcialmente reformada en la primera fase del franquismo, a través de la Ley de Ordenación Universitaria de 1943. En Brasil, pese a la formación tardía de la enseñanza superior, ésta ya se encontraba organizada en la década de 1960, a partir de las legislaciones específicas adoptadas a partir del gobierno Vargas, mediante el Estatuto de las Universidades de 1931.

Otro punto que se debe considerar antes de empezar el análisis de los procesos se refiere a los orígenes y las características de las dos dictaduras. Mientras en España la dictadura franquista fue resultado de las contradicciones internas del país y de la coyuntura europea de la década de 1930, y compartía en algunos aspectos similitudes con otras dictaduras coetáneas en el continente europeo; la dictadura que se instaló en Brasil a partir de 1964 fue resultado de las contradicciones internas de este país -a su vez distintas de las existentes en España- y de la coyuntura latinoamericana que se formó en el contexto pos-Revolución cubana, y que, a su vez, sería contemporánea y similar a otras dictaduras de seguridad nacional que se instalaron en el subcontinente suramericano a partir de este período. Pese a ello, y guardadas las diferencias de las dos dictaduras, es posible verificar algunos rasgos en común en lo tocante a la política económica, adoptados por los dos regímenes -español y brasileño- en las décadas de 1960 hasta la crisis internacional de 1973. Las políticas sociales que se siguieron a los planes de estabilización económica adoptados por las dos dictaduras adquirieron un tono fuertemente tecnocrático, el que, a su vez, impactó en las reformas educativas aplicadas en este momento.

De la misma forma, también se debe tener en cuenta para el análisis, las diferencias en las reformas universitarias recientes por las que pasaron – aún están pasando- los dos países. Mientras la reforma universitaria en España ocurre en consecuencia de proceso de convergencia europeo,

3 Diferentemente de los países hispanoamericanos, cuyas primeras universidades fueron fundadas en el siglo XVI, la formación de un sistema de enseñanza superior en Brasil fue bastante tardía en comparación con aquellos países y ocurrió tan sólo tras la transferencia de la familia real portuguesa a Río de Janeiro en 1808. Las primeras universidades brasileñas surgieron en las décadas de 1920 y 1930 a partir de la adunación de las facultades y escuelas superiores aisladas creadas a lo largo del siglo XIX. Así, mientras en Argentina ya se debatía sobre la necesidad de una reforma universitaria en 1918, la cual serviría de referencia para reformas universitarias en décadas posteriores en el subcontinente, en Brasil ni siquiera existían universidades en aquel momento. Sobre la formación de la enseñanza superior en Brasil durante este periodo, véase: CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade temporã: o ensino superior da colônia à Era Vargas*. São Paulo, UNESP, 2007.

iniciado a partir del proceso de Bolonia; en Brasil, la reforma universitaria ocurre a partir de una política gubernamental para atender a una demanda interna y cumpliendo objetivos específicos del gobierno que la pone en marcha.

Por fin, un último punto que se debe considerar en todas las etapas de la investigación y del análisis de los objetos es la posición de Brasil y España, tanto en el escenario mundial como en sus respectivas regiones, durante todo el periodo analizado. En este sentido, hacemos hincapié en que no estamos considerando que los dos países pertenecían -ni pertenecen- a posiciones equivalentes ni tampoco que presentaban -ni presentan- realidades o dinámicas sociales idénticas; sino que la preocupación en esta investigación es considerar los dos países dentro de sus respectivos contextos regionales y posiciones en el escenario económico y político mundial.

Teniendo en consideración las cuestiones y observaciones presentadas y tomando esos cuidados metodológicos, lo que se pretende en esta investigación es, a través del análisis comparado y sin desconsiderar las diferencias de realidades y contextos, identificar cómo ocurrieron los procesos de reformas universitarias en los dos países, buscando las similitudes y divergencias, así como las rupturas y permanencias en los dos procesos.

Las reformas universitarias en España

El régimen que se formó a partir de la sublevación militar de julio de 1936 y que se instaló definitivamente tras el término de la guerra civil tenía el objetivo de poner término a las reformas sociales implantadas durante el período de la Segunda República. Consistió en una dictadura basada ideológicamente en el nacionalcatolicismo, con concentración del poder en una única persona representada en la figura del *caudillo*, apoyada por el Ejército y sectores de la Iglesia católica, representados sobre todo por la Acción Católica y más tarde el Opus Dei.⁴

En el campo educativo, la dictadura adoptó una serie de medidas con el objetivo de dismantelar el sistema educativo creado durante la Segunda República y, a la vez, adecuarlo a los principios ideológicos del régimen franquista.⁵ Desde los primeros meses de la guerra civil, el régimen ejecutó en la llamada zona nacional, y más tarde en todo el país, una política de depuración

4 No se pretende hacer aquí una revisión sobre los orígenes y naturaleza del régimen franquista visto que este debate ya está bastante consolidado en la historiografía, apenas destacar algunas de sus características para fines de esta investigación.

5 Para un análisis de la educación como instrumento de legitimación política en el primer franquismo, véanse: FERNÁNDEZ SORIA, Juan Manuel. *Educación, socialización y legitimación política (España 1931-1970)*. Valencia, Tirant lo Blanch, 1998.; MAYORDOMO PÉREZ, Alejandro; FERNÁNDEZ SORIA, Juan Manuel. *Vencer y convencer: educación y política, España 1936-1945*. Valencia, Universitat de València, 1993.

del profesorado, sospechoso de simpatizar con los ideales del régimen anterior.⁶

Paralelo a ello, el gobierno implantó dos reformas significativas en la primera fase: las reformas de la segunda enseñanza en 1938 y de la enseñanza superior en 1943. Ésta, complementaria a la reforma de segunda enseñanza, y además de estar imbuida de la moral y dogma cristianos, traducía hacia las universidades los ideales de la política autoritaria y centralizadora del gobierno.⁷ El profesorado pasó por un fuerte proceso de depuración en la posguerra y el control de esta clase por el Ministerio fue desempeñado a través del Servicio Español del Profesorado de Enseñanza Superior (SEPES). En cuanto a los estudiantes, el control era ejercido a través de la afiliación obligatoria en el Sindicato Español Universitario (SEU), el organismo encargado de diseminar los ideales de Falange y del Movimiento entre la clase estudiantil.⁸

La década de 1950 marca la entrada de los tecnócratas del Opus Dei en la administración del gobierno. Esto representó un cambio en la política económica, sintetizado posteriormente en el Plan de Estabilización de 1959 y en los Planes de Desarrollo que se siguieron. La adopción de medidas liberalizadoras y de apertura a inversiones de capital extranjero (sobre todo de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Europea para la Cooperación Económica), juntamente con las divisas obtenidas a través del turismo de masas y de los trabajadores emigrados al extranjero, resultó en un desarrollo de la industria española y un relativo crecimiento de la economía en el periodo de 1960 a 1973.

A la liberalización económica se sumaron algunas medidas de liberalización política y cultural, como la Ley de Prensa, que preveía una disminución de la censura previa en el régimen. Sin embargo, como afirma Antonio Elorza, estas acciones apenas tenían la pretensión de dar una fachada menos autoritaria al régimen. Las medidas represivas siguieron siendo practicadas y el TOP siguió fuertemente activo durante todo el periodo del tardofranquismo, teniendo la clase obrera y

6 Para las depuraciones en la enseñanza primaria y secundaria, véanse: GRANADA GIL, Isabel *et alli*. *Controlar, seleccionar y reprimir: la depuración del profesorado de Instituto en España durante el franquismo*. Madrid, Instituto de la Mujer, 2005.; RAMOS ZAMORA, Sara. *La depuración del magisterio de primera enseñanza en Castilla-La Mancha (1936-1945)*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2004. Para las depuraciones de profesores en las universidades, véanse: CLARET MIRANDA, Jaume. *El atroz desmoche: la destrucción de la universidad española por el franquismo 1936-1945*, Barcelona, Crítica, 2004.; OTERO CARVAJAL, Luis Enrique (dir.). *La destrucción de la ciencia en España: depuración universitaria en el franquismo*. Madrid, Editorial Complutense, 2006.

7 Para un análisis de la reforma universitaria de 1943, véase: RODRÍGUEZ LÓPEZ, Carolina. *La Universidad de Madrid en el primer franquismo: ruptura y continuidad (1939-1951)*. Madrid, Dykinson, 2002.

8 ALTED VIGIL, Alicia. “Bases político-ideológicas y jurídicas de la universidad franquista durante los ministerios de Sainz Rodríguez y primera época de Ibañez Martín (1938-1945)”. En: CARRERAS ARES, Juan José; RUIZ CARNICER, Miguel Ángel (eds.). *La universidad española bajo el régimen de Franco (1939-1975)*. Zaragoza, Instituto Fernando El Católico, 1991, pp. 95-124. Para un análisis de la actuación del SEU como instrumento de socialización política del régimen hasta su crisis y extinción en 1965, véase: RUIZ CARNICER, Miguel Ángel. *El Sindicato Español Universitario: la socialización política de la juventud universitaria en el franquismo*. Madrid, Siglo XXI, 1996.

estudiantil como los principales blancos de sus persecuciones.⁹

En las universidades crecía el sentimiento de insatisfacción respecto a la burocratización del SEU y de la estructura universitaria vigente, lo que posibilitó el surgimiento de grupos estudiantiles antiseuistas y antifranquistas. La presencia de estos grupos estudiantiles (en esta generación que no había vivido directamente la guerra civil) representaba el surgimiento de una fuerte politización de la comunidad académica -incluso algunos docentes (sobre todo la categoría de los Profesores No Numerarios, pero no sólo ellos)- y de una constante oposición al régimen desde la universidad a partir de este momento.¹⁰

En el campo educativo, la presencia de los ministros Manuel Lora Tamayo (1962-1968) y su sucesor José Luis Villar Palasí (1968-1973) representaron la implantación definitiva del modelo tecnocrático en las políticas educativas del régimen, que deberían responder a las nuevas demandas surgidas a partir de los cambios económicos de este periodo. La publicación del llamado “Libro Blanco” (*La educación en España: bases para una política educativa*) -un estudio de diagnóstico de la situación educativa en España, relacionada con el contexto económico y social, y que apuntaba desde el punto de vista del régimen las fallas y deficiencias de la estructura educativa vigente- en 1969, y la subsecuente Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE), de 4 de agosto 1970, -que preveía una modificación completa del sistema de enseñanza español en todos los niveles-, son resultados de este proceso en el ámbito jurídico-legal y de políticas públicas.¹¹

Los cambios introducidos por la nueva Ley General de Educación, en comparación a la Ley de Ordenación Universitaria de 1943, tradujeron la transformación en la visión del papel que la educación debería ejercer para el régimen. Mientras la Ley de Ordenación Universitaria estaba constituida de un perfil dogmático y adoctrinante -característico de la primera fase del régimen-, la Ley General de Educación adquiere un carácter fundamentalmente tecnocrático, haciendo hincapié en la necesidad de adaptar el sistema educativo a las necesidades del desarrollo económico del país.

9 ELORZA, Antonio. “Los felices años sesenta: la etapa del ‘desarrollismo’”. En: VIÑAS, Ángel (ed.). *En el combate por la historia: la república, la guerra civil, el franquismo*. Barcelona, Pasado & Presente, 2012, pp. 691-704.

10 Elena Hernández Sandoica narra los sucesos de 1956 en las universidades de Madrid y Barcelona y cómo estos sucesos mostraron un sentimiento de incomodidad respecto al régimen y al sistema universitario vigente. Cfr.: HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena. “Reforma desde el sistema y protagonismo estudiantil: la Universidad de Madrid en los años 50”. En: CARRERAS ARES, Juan José; RUIZ CARNICER, Miguel Ángel (eds.). *La universidad española bajo el régimen de Franco (1939-1975)*. op. cit., pp. 391-414. Aún sobre la movilización estudiantil y la oposición al régimen, hay una extensa bibliografía sobre el tema del movimiento estudiantil universitario durante el franquismo. Para un abordaje general del tema, véase: HERNÁNDEZ SANDOICA, Elena; RUIZ CARNICER, Miguel Ángel; BALDÓ LACOMBA, Marc. *Estudiantes contra Franco (1939-1975): oposición política y movilización juvenil*. Madrid, La Esfera, 2007.

11 ESCOLANO BENITO, Agustín. *La educación en España contemporánea: políticas educativas, escolarización y culturas pedagógicas*. Madrid, Biblioteca Nueva, 2002, pp.167-168.

Es la traducción de la ideología desarrollista en el campo de la educación.¹²

La transición hacia la democracia, consolidada con la Constitución de 1978 y los pactos de Moncloa, trajo nuevos cambios en el sistema educativo español, sintetizados en la promulgación de dos nuevas leyes generales -la Ley Orgánica del Derecho a la Educación (1985) y la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (1990)- además de una ley específica para la enseñanza superior -la Ley de Reforma Universitaria (1983)-.¹³

La entrada de España en la Comunidad Europea impuso nuevos retos que interfirieron -y aún siguen interfiriendo- en la estructura del sistema de enseñanza superior español vigente. Estos cambios fueron intensificados a partir del establecimiento de un proceso de convergencia, iniciado a partir de la Declaración de Bolonia en 1999. Hasta entonces, el sistema educativo de cada país era diversificado y gestionado internamente por sus respectivos gobiernos. Esta diversidad de organización dificultaba la compatibilidad y equivalencia de los títulos universitarios emitidos por los países de la UE y dificultada la movilidad e intercambio de estudiantes, docentes y profesionales en el espacio europeo. Buscando homogeneizar y estandarizar la enseñanza superior ofrecido por los Estados-miembros de la UE tratando de aumentar la movilidad estudiantil y de graduados, los ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido firmaron en 1998 en París, la Declaración de la Sorbona, la que serviría de base para la Declaración de Bolonia, en el año siguiente, firmada por los ministros de Educación de 29 países europeos, (incluso algunos no pertenecientes a la UE).¹⁴

La Declaración de Bolonia de 1999 preveía la formación de un futuro Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). Para ello, establecía tres metas: aumentar la competitividad y la atracción en nivel internacional de la enseñanza superior europea; mejorar la adaptación de la formación de los graduados europeos a las demandas del mercado de trabajo; y promover la movilidad estudiantil y de graduados. Para alcanzar estas metas, la declaración definía los siguientes objetivos: desarrollar un sistema de créditos comparables y comprensibles para estudiantes y empresarios; establecer una estructura de grados en dos ciclos (grado y posgrado); establecer un sistema uniforme de créditos; desarrollar programas de intercambio para estudiantes y docentes; establecer mecanismos de cooperación entre instituciones de enseñanza superior para

12 PARÍS, Carlos. “La pretensión de una universidad tecnocrática (panorama de la universidad española desde 1956 hasta 1975)”. En: CARRERAS ARES, Juan José; RUIZ CARNICER, Miguel Ángel (eds.). *La universidad española bajo el régimen de Franco (1939-1975)*. op. cit., pp. 437-454.

13 La L.O.D.E. (1985) definía los fines de la educación en la España democrática; mientras la L.O.G.S.E. (1990) establecía una nueva ordenación de la escolarización obligatoria, ampliada hasta los 16 años y que representaba la fusión definitiva de la primera y segunda enseñanzas. Cfr.: RUIZ DE AZÚA, Estíbaliz. “Un primer balance de la educación en España en el siglo XX”. *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 22, pp. 159-182, 2000.

14 HORTALE, Virginia; MORA, José-Ginés. “Tendências das reformas da Educação Superior na Europa no contexto do Processo de Bolonha”. *Educação e Sociedade*, 25 (88), pp. 937-960, 2004.

garantizar la calidad de la formación; y promover la enseñanza europea.

Con la Declaración de Bolonia se pretendía fomentar la movilidad de fuerza de trabajo altamente cualificada, a semejanza de lo que ya se verificaba en nivel de circulación de capital, materias-primas y bienes. Esta movilidad de cuadros tendría varios efectos en la UE: por un lado, ofrecía un impulso económico, ya que la cantidad de mano de obra disponible para los países implicados aumentaría significativamente; por otro lado, se afirmaba que aumentaría la equidad educativa entre los ciudadanos europeos. Para promover esa libertad de circulación de personas era necesario un dispositivo de comparación de estudios que reconociera inmediatamente los diplomas de grado y posgrado obtenidos en cualquier país de la UE. Así que urgía por una armonización y coordinación de políticas dirigidas hacia la enseñanza superior.¹⁵

Una vez que la legislación, organización y gestión de los sistemas educativos son de responsabilidad interna y exclusiva a cada Estado-miembro de la UE, no cabiendo a la Comisión Europea posibilidad de intervención, quedaba a cargo de los gobiernos firmantes de la Declaración la implantación de los objetivos establecidos para la formación del EEES en sus respectivos países.

En España, el Ministerio de Educación formó en abril de 2005 la *Comisión para la Renovación de las Metodologías Educativas en la Universidad*, una comisión de expertos para estudiar la implantación del proceso de convergencia en las universidades españolas. Dicha Comisión estaba formada por doce miembros y contaba con la participación de rectores de universidades, representantes de Comunidades Autónomas y expertos en áreas de la metodología educativa. A partir de sus trabajos, esta Comisión publicó en seguida el informe *Propuesta para la Renovación de las Metodologías Educativas en la Universidad*, el cual presentaba un diagnóstico del sistema de enseñanza español y planteaba medidas para la renovación metodológica en las instituciones del país.¹⁶

En el ámbito legislativo, cuatro reales-decretos publicados entre 2003 y 2005 y una ley orgánica en 2007 dieron las directrices para la adaptación de las instituciones españolas al proceso de Bolonia: el Real-Decreto n. 1044/2003, de 1 de agosto, establecía los procedimientos de las universidades para la expedición del Suplemento Europeo al Título; el Real-Decreto n. 1125/2003,

15 CABRITO, Belmiro. “Globalização e mudanças recentes no ensino superior na Europa: o processo de Bolonha entre promessas e realidades”. En: MANCEBO, Deise; SILVA JUNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João; CATANI, Afrânio. *Reformas da educação superior: cenários passados e contradições presentes*. São Paulo, Xamã, 2009, pp. 38-39.

16 Cfr.: MICHAVILA, Francisco; ZAMORANO, Silvia. “Reflexiones sobre los cambios metodológicos anunciados en la educación superior en España”. *Educación y Futuro*, 16, pp. 31-46, 2007. Antes de la creación de esta Comisión, el Ministerio ya había encomendado dos estudios sobre la implantación del Suplemento Europeo al Título y sobre la incorporación del Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS). Son ellos: ESPAÑA, Ministerio de Educación. *El crédito europeo y el sistema educativo español: informe técnico*. Madrid, 2002.; y ESPAÑA, Ministerio de Educación. *La integración del sistema universitario español en el Espacio Europeo de Enseñanza Superior: Documento Marco*. Madrid, 2003.

de 5 de septiembre, definía el sistema europeo de créditos y el sistema de calificaciones en las titulaciones universitarias de carácter oficial; el Real-Decreto n. 55/2005, de 21 de enero, establecía la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulaban los estudios oficiales de grado; el Real-Decreto n. 56/2005, de 21 de enero, que regulaba los estudios de posgrado; y por fin la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, que modificaba la Ley Orgánica de Universidades de 2001 (Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre).

Las reformas universitarias en Brasil

La dictadura implantada en Brasil en abril de 1964, tras la crisis de legitimación política del gobierno de João Goulart, tenía el objetivo de impedir la realización de reformas de base reivindicadas por sectores sociales con los cuales el gobierno se había comprometido.¹⁷ La dictadura adoptaba como base ideológica la doctrina de seguridad nacional y desarrollo. Formulada por la Escuela Superior de Guerra (ESG) en Brasil, inspirada en las ideas defendidas por el *National War College* de los EE.UU., e inserta en el contexto internacional de la guerra fría, dicha doctrina en su versión adaptada a la realidad brasileña estaba basada en dos pilares: seguridad nacional y desarrollo. El primero, defendía la necesidad de reforzar la seguridad nacional y combatir la amenaza de la subversión interna y el comunismo, que sería traída a través de la figura del “enemigo interno”. El concepto amplio y difuso de “enemigo interno” producía un clima de sospecha en la sociedad, permitiendo que cualquier individuo pudiera ser encuadrado en este “delito”, y posibilitaba la ejecución de prácticas represivas sobre el conjunto de la sociedad. El segundo pilar de esta doctrina, establecía que una de las formas de promover la seguridad interna sería a través del incentivo al desarrollo económico del país. El “desarrollo con seguridad”, lema del gobierno militar, defendía un modelo específico de desarrollo capitalista subvencionado por el Estado y asociado-dependiente a las economías centrales del capitalismo mundial, cuyo resultado era la profundización del modelo socialmente desigual, fuertemente excluyente y concentrador de riquezas ya existente.¹⁸

En el campo educativo, el gobierno militar adoptó dos estrategias a la vez. Por un lado, hizo uso de una serie de prácticas represivas, dirigidas fundamentalmente al movimiento estudiantil y a los profesores de las universidades. De esta forma, durante la institucionalización del régimen en el

17 MENDONÇA, Sônia; FONTES, Virgínia. *História do Brasil recente (1964-1980)*. São Paulo, Ática, 1988.

18 Para la definición de la doctrina de seguridad nacional en América Latina, véase: COMBLIN, Josep. *A Ideologia da Segurança Nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. Para la adaptación de la doctrina de seguridad nacional al contexto brasileño y su implantación por la dictadura en Brasil, véase: ALVES, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1985)*. Petrópolis, Vozes, 1989.

periodo inmediato posgolpe militar, el gobierno implantó prácticas de depuración en las universidades y demás instituciones públicas (“operación limpieza”), que tenían el objetivo de alejar a los profesores y funcionarios considerados sospechosos de apoyar el gobierno depuesto. Respecto a los estudiantes, la represión fue igualmente intensa y dirigida a los principales organismos de representación estudiantil vigentes -como la Unión Nacional de los Estudiantes, la “UNE”-, represión que fue posteriormente “legalizada” a través de una legislación propia.¹⁹ Además de la legislación, el gobierno tampoco descartó la utilización de la fuerza en varias ocasiones -a través la invasión de universidades por tropas militares-, o la creación de organismos de vigilancia dentro de las instituciones -las Asesorías Especiales de Seguridad e Informaciones, AESI o ASI, según la institución-, vinculadas directamente a los órganos de vigilancia centrales del gobierno, como el Servicio Nacional de Informaciones (SNI).²⁰

Paralelo a ello, el gobierno militar puso en marcha la reforma del sistema educativo nacional (en todos los niveles: primario, secundario y universitario), obedeciendo a los principios ideológicos que orientaban el régimen autoritario, alejándose de las demandas y de las propuestas defendidas para la reforma universitaria en el periodo anterior al golpe de 1964.²¹ En este sentido, abandonando los principios de democratización y ampliación del acceso a la enseñanza universitaria defendidos por los estudiantes y la sociedad en las propuestas anteriores, los militares adoptaron una visión tecnicista e instrumentalista de la educación, considerándola como clave para el desarrollo económico del país, siguiendo la teoría del capital humano. Esta visión de la educación era reforzada por la presencia de técnicos extranjeros, traídos por los militares a través de contratos de cooperación técnica entre los gobiernos de Brasil y EE.UU., conocidos como los Acuerdos MEC-USAID.²²

19 Un día após el golpe militar la sede de la UNE en Río de Janeiro fue invadida e incendiada. Otros organismos de representación estudiantil como los centros académicos en las universidades fueron invadidos y algunos de sus líderes presos o expulsados de las universidades. En noviembre de 1964, a través de la Ley Suplicy de Lacerda (Ley n. 4.464/64) el gobierno militar extinguió definitivamente la UNE y los directorios académicos en las universidades, creando en su lugar un Directorio Nacional de Estudiantes (DNE), directamente vinculado al Ministerio de Educación, y en las universidades los Directorios Centrales de Estudiantes (DCE). La participación en estos órganos dependían de un atestado del perfil ideológico del estudiante. Para un análisis de la actuación de la UNE y del movimiento estudiantil universitario pos-1964, véase: FÁVERO, Maria de Lourdes. *A UNE em tempos de autoritarismo*. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 1994.

20 Para un análisis del aparato y la política represiva de la dictadura brasileña, véase: FICO, Carlos. *Como eles agiam. Os subterrâneos da ditadura militar: espionagem e polícia política*. Rio de Janeiro, Record, 2001.

21 Para una descripción del contexto y de las demandas de la reforma universitaria en el periodo pre-golpe, véase: CUNHA, Luiz Antônio. *A universidade crítica: o ensino superior na República populista*. São Paulo, UNESP, 2007, pp. 25-62.

22 La cooperación técnica ofrecida por USAID (*United States Agency for International Development*) integraban la agenda político-estratégica norteamericana para la América Latina en aquel periodo. Dicha agenda promovida a través de la *Alianza para el Progreso* tenía el objetivo de garantizar la hegemonía estadounidense en la región y evitar la reproducción en otros países latinoamericanos de sublevaciones como ocurridas en Cuba en 1959. Para un análisis de la cooperación técnica extranjera en la educación brasileña en este periodo, véanse: NOGUEIRA, Francis. *Ajuda externa para a educação brasileira: da USAID ao Banco Mundial*. Cascavel, Unioeste, 1999.

La Ley de Reforma Universitaria (Ley n. 5.540, de 28 de noviembre de 1968) y los decretos-leyes adyacentes consistieron en una síntesis de las ideas defendidas por los equipos de tecnócratas contratados por el gobierno militar para asesorar sobre la cuestión universitaria en Brasil.²³ Siguiendo los principios de una modernización conservadora, la universidad brasileña adquirió un perfil más centralizado y racionalizado, depurada de toda y cualquier influencia ideológica contraria al régimen, con primacía de las carreras tecnológicas en detrimento de las carreras de ciencias humanas, para atender al plan de “Brasil potencia” defendido por los militares. La anhelada ampliación del acceso a la enseñanza superior fue obtenida a través del incentivo gubernamental a la creación de facultades y universidades privadas para atender a la demanda de fuerza de trabajo cualificada en los centros urbanos industrializados, sobre todo en las regiones sur y sureste del país.²⁴ Pese a la relativa ampliación de ofertas de plazas, la universidad pública brasileña siguió siendo fuertemente elitista y antidemocrática. La mayoría de la población siguió alejada del acceso a la universidad, con una escolaridad media muy baja; aquellos que conseguían acceder a las universidades consistían en una parcela bastante pequeña -y privilegiada- si comparados al conjunto poblacional.

A mediados de la década de 1970, tras un corto periodo de crecimiento económico entre 1969 y 1973 -el llamado “milagro brasileño” por los economistas del gobierno-, el modelo de legitimación política adoptado por dictadura brasileña había agotado sus posibilidades. Debilitado económicamente debido a los efectos de la crisis internacional -que impedía el mantenimiento del ritmo de crecimiento anterior a 1973- y políticamente por el agotamiento de la clase trabajadora -la cual ya demostraba los signos de su insatisfacción por medio de manifestaciones y huelgas colectivas, pese la represión del Estado-, el gobierno militar puso en marcha el proceso de distensión y su apertura política “lenta, gradual y segura” -según definición del propio gobierno-, con el objetivo de permitir la continuidad del patrón de acumulación adoptado durante la

23 Son las siguientes publicaciones: el estudio del experto estadounidense Rudolph Atcon contratado por el gobierno brasileño: ATCON, Rudolph. *Rumo à reformulação estrutural da universidade brasileira: estudo realizado entre junho e setembro de 1965 para a Diretoria do Ensino Superior do Ministério de Educação e Cultura*. Rio de Janeiro, MEC, 1966.; el informe sobre el movimiento estudiantil elaborado por el General Meira Mattos: BRASIL, Ministério de Educação e Cultura, Comissão Especial para Assuntos Estudantis. *Relatório da Comissão criada pelo decreto n. 62.024, de 29/12/1967*. Brasília, MEC, 1968.; el informe del equipo del Ministerio de Educación sobre la reforma universitaria: BRASIL, Ministério de Educação, Grupo de Trabalho sobre a Reforma Universitária. *Relatório Geral do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Universitária*. Brasília, MEC, 1968; y el estudio del equipo brasileño-estadunidense contratado a través de los acuerdos MEC-USAID: BRASIL, Ministério de Educação e Cultura, Diretoria de Ensino Superior. *Relatório da Equipe de Assessoramento ao Planejamento do Ensino Superior EAPES (Acordo MEC-USAID)*. Brasília, MEC, 1969.

24 Dermeval Saviani afirma que, entre 1964 y 1973, mientras la enseñanza primaria (cursos 1º-4º) creció 70,3%, la secundaria (cursos 5º-8º) creció 332%, y el colegial (equivalente al BUP español) creció 391%, la enseñanza superior creció 744,7% en el mismo periodo. Y esta expansión ocurrió sobre todo a través de la red privada, pues entre 1968 y 1976, el número de instituciones públicas de enseñanza superior pasó de 129 para 222, mientras el número de instituciones privadas pasó de 243 para 663. Cfr.: SAVIANI, Dermeval. “O legado educacional do regime militar”. *Cadernos CEDES*, 28 (76), pp. 291-312, 2008.

dictadura.²⁵

La transición hacia la democracia, ejecutada por el grupo militar en el poder, propició la amnistía tanto de los opositores del régimen, los presos políticos y los exiliados, como de los propios agentes de la represión, imposibilitando el juicio y condenación de estos por los crímenes cometidos durante la dictadura. Gradualmente las instituciones represivas fueron extintas, los sindicatos, partidos políticos y movimientos sociales resurgieron y las instituciones políticas recuperaron sus poderes de actuación. En el ocaso de la dictadura, ya en el inicio de la década de 1980, la sociedad civil retomó su actuación política a través de manifestaciones masivas reivindicando las elecciones directas para presidente y el restablecimiento definitivo de la democracia (movimiento *Diretas, Já!*).

La consolidación del proceso de transición democrática en Brasil ocurrió con la aprobación de la Constitución Federal en 1988 y las elecciones presidenciales en 1989. Sin embargo, pese a las conquistas democráticas y ciudadanas incluidas y garantizadas en la nueva Constitución, en el ámbito educativo la transición hacia la democracia no ofreció cambios significativos. La crisis económica y de la deuda externa brasileña en la década de 1980 y las medidas de ajustes económicos y recortes sociales vinculadas a los préstamos externos obtenidos por los gobiernos Fernando Collor de Mello (1989-1992), Itamar Franco (1992-1994) y Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) condujeron las políticas educativas implantadas en este periodo. En estos gobiernos, la política educativa estaba subordinada a la política económica, y debería obedecer a los principios de la Reforma del Estado en ejecución (políticas neoliberales de apertura al mercado mundial, privatización de las empresas estatales y de desresponsabilización del gobierno en inversiones de políticas en las áreas sociales). Según estos principios, y basada en las recomendaciones de organismos internacionales de los cuales Brasil era deudor en este periodo -precisamente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial-, la red pública federal de enseñanza superior necesitaba ser revisada, pues era considerada innecesaria y demasiado costosa para los gastos públicos del Estado. La demanda por enseñanza superior debería ser atendida a través de las instituciones privadas de enseñanza, por lo que la creación de las mismas fue ampliamente priorizada por el gobierno federal en detrimento del repaso de divisas a las universidades públicas en este periodo.²⁶

Juntamente a la aprobación de la nueva Constitución Federal en 1988, estaba prevista en la Carta Magna la elaboración de una nueva Ley de Directrices y Bases para la Educación Nacional, que en teoría debería cambiar el sistema educativo establecido por los gobiernos militares. Sin

25 MENDONÇA, Sônia; FONTES, Virgínia. *História... op. cit.*

26 CUNHA, Luiz Antônio. "O ensino superior no octênio FHC", *Educação e Sociedade*, 24 (82), pp. 37-61, 2003.

embargo, el largo proceso de debates en el Legislativo nacional y la existencia de diferentes grupos que defendían propuestas e intereses distintos para la nueva ley impidieron que el texto representara un cambio significativo en el sistema de enseñanza heredado de la dictadura. Aprobada por el Congreso Nacional en 1996, y promulgada por el Poder Ejecutivo en diciembre del mismo año, la Ley de Directrices y Bases para la Educación Nacional (Ley n. 9.394/96 – LDB), salvo la inclusión de elementos más democráticos en la gestión de las instituciones de enseñanza y la garantía de su autonomía ante el Estado, consistió en una compilación de las políticas que ya estaban siendo implementadas por el gobierno federal.²⁷

La elección de Lula da Silva como presidente en 2002, a través de una coalición de partidos de centro-izquierda, vino acompañada de expectativas y esperanza sobre todo en lo que se refiere al ámbito de las políticas sociales. Después de 40 años, desde el golpe de 1964, se elegía un presidente cuya trayectoria, hasta aquel momento, estaba comprometida con las clases trabajadoras y cuyo origen social era otro que no de las clases dirigentes. Sin embargo, las alianzas políticas realizadas para posibilitar su elección mermaron las posibilidades de rupturas profundas con la ortodoxia económica de los gobiernos anteriores o la realización de cambios estructurales en la sociedad. La propia formación del Partido de los Trabajadores (PT) era ya distinta de la formación original en 1980 y su estrategia para ocupar el poder había hecho con que mucho de su ideología crítica y propuesta de cambio social hubieran sido parcialmente abandonadas.²⁸

Pese a lo anterior, si bien es cierto que el gobierno Lula da Silva no representó un cambio significativo en la política económica respecto al gobierno anterior, dando continuidad a las medidas de incentivo a los bancos privados y el control de la inflación a través de altas tasas de interés; en lo tocante al social, aquel gobierno puso más esfuerzo en inversiones de políticas asistenciales de alivio de la pobreza, poniendo en marcha varios programas sociales dirigido a las clases más desfavorecidas.²⁹ Con todo, dichas políticas asistenciales, aunque pudieran contribuir para mejorar las condiciones de vida de las parcelas más desfavorecidas de la población -medidas

27 Lo que no ha cambiado, pese a la fuerte tendencia privatista en el sector educativo, fue la garantía de gratuidad de los cursos de grado y posgrado en las instituciones públicas brasileñas. Si dicha gratuidad ya existía en la práctica desde los años 1950, este derecho pasó a ser garantizado por ley en la Constitución Federal de 1988. Cfr. CUNHA, Luiz Antônio. “O ensino superior no octênio FHC”. *op. cit.*

28 En esta trayectoria que va desde su formación en 1980 hasta su llegada al poder en 2002, las divergencias entre los miembros y los dirigentes del Partido de los Trabajadores acerca de su ideología y estrategias de acción ocasionó rupturas internas y la formación de otros partidos por sus disidentes, como por ejemplo el Partido Socialista de los Trabajadores Unificado (PSTU), creado em 1992, y el Partido Socialismo y Libertad (PSOL), creado em 2003.

29 Son ejemplos de las políticas asistenciales de alivio de la pobreza implantadas en el gobierno Lula da Silva: el programa “Bolsa Família”, que consistía en un auxilio por niño/ninã, concedido a las familias más pobres, condicionado a la asistencia regular de aquellos a la enseñanza básica; el programa “Minha Casa, Minha Vida”, que consistía en la facilitación del crédito para compra o reforma de viviendas para familias pobres, con tasas de interés más bajas que las del mercado; y el programa “Luz para Todos”, que consistía en la implantación gradual de electricidad individual de viviendas en las regiones rurales más remotas del interior del país, sobre todo en las regiones norte y noreste del país.

fundamentales en un país que nunca ha podido experimentar los beneficios de un Estado de bienestar-, no servirían para cambiar significativamente la estructura social del país.

En el ámbito educativo, desde el inicio de su primer mandato en 2004, el gobierno Lula da Silva retomó el debate sobre la necesidad de la reforma de las universidades públicas. Ese debate contaba con la participación de asociaciones representantes de dirigentes de las universidades (ANDIFES), de los docentes (ANDES) y de los estudiantes (UNE), las cuales encaminaron al Congreso Nacional su propuesta para dicha reforma. Sin embargo, la falta de consenso respecto a puntos específicos de la reforma universitaria hizo con que el proyecto de ley sufriera varias modificaciones y tres versiones y fuera finalmente abandonado por el gobierno en 2006.

En 2007, el gobierno Lula da Silva modificó su estrategia y presentó su proyecto para el conjunto de las políticas educativas. Lanzado a la vez que el Plan de Aceleración del Crecimiento (la plataforma de medidas económicas adoptada por el gobierno para promover el crecimiento de la economía interna), el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE) se tornaría la directriz para las políticas educativas implantadas a partir de aquel momento.³⁰

Uno de los programas creados a partir del PDE era el Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI), un programa de ampliación física y reestructuración pedagógica, establecido a partir del Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007. Este programa, dirigido específicamente a las universidades públicas federales, preveía la concesión de presupuestos adicionales para financiación de la ampliación y reestructuración de estas instituciones adoptando como parámetros principales la elevación de la tasas de conclusión media de las carreras de grado (hasta un 90%) y el aumento de la relación de alumnos por profesor en los cursos de grado presenciales para un índice de 18 alumnos por profesor.³¹

La principal preocupación del gobierno federal estaba en promover la ampliación de las plazas en la enseñanza superior y del acceso de la parcela de la población que atendía a la universidad.³² En este sentido, en lugar de dar continuidad al lento debate sobre la reforma universitaria ya en curso desde 2004, el gobierno, buscando los resultados -incluso políticos- optó por una vía más rápida y promovió, a través de decretos, las medidas necesarias para la

30 Entre las acciones dirigidas a la enseñanza superior previstas en el PDE estaban: el programa de enseñanza superior a distancia (Universidade Aberto do Brasil – UAB); el programa de becas y auxilios para la asistencia estudiantil (Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES); el programa de préstamos y financiación para estudiantes de la red privada (Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES); el programa de reserva de plazas en las instituciones privadas para alumnos egresados de escuelas públicas (Programa Universidade Para Todos – PROUNI); y el programa de apoyo a la expansión de las universidades públicas (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI).

31 BRASIL. *Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

32 En 2007, tan sólo 10% de los jóvenes con edad entre 18 y 24 años frecuentaban la universidad, cuando la meta establecida por el Plan Nacional de Educación (2001-2010) estaba en 30%.

reestructuración de las universidades federales y la ampliación de las instituciones existentes. Es significativo de ello el corto plazo establecido en el decreto para la presentación de las propuestas por las universidades para adhesión al programa, pues quedaba poco espacio para debate interno por la comunidad académica en las propias universidades.

La adhesión al programa REUNI no era obligatoria, sino facultativa para cada universidad federal, y debería ser manifestada por cada institución mediante la presentación de una propuesta institucional que preveía su reestructuración y expansión en un plazo de cinco años. Sin embargo, cabría destacar que, tras quince años de políticas neoliberales y congelamiento de los repases federales para el mantenimiento de estas instituciones, la señal del gobierno federal de que abría la posibilidad de un presupuesto adicional para financiar su expansión hizo que las universidades federales aceptasen de inmediato las condiciones de adhesión al programa. De hecho, de las 54 universidades federales existentes en 2007, 53 adhirieron al programa en su primer año.³³

Ahora bien, si el gobierno federal optó por la vía más corta para la expansión de las universidades federales, ¿cuáles fueron sus influencias para la formulación del programa REUNI? Una de las influencias atribuidas al programa REUNI es el proyecto de la *Universidade Nova*, presentado por el rector de la Universidade Federal da Bahia (UFBA), Naomar de Almeida Filho, en 2006. Este proyecto sirvió de base para la presentación posterior de la propuesta institucional de la UFBA para adhesión al programa REUNI, en 2007.³⁴

La propuesta de la *Universidade Nova* defendía una estructura híbrida de carreras de grado, compuesta por los llamados *Bacharelados Interdisciplinares* (BI). Estos, divididos en cuatro áreas del conocimiento (Artes, Humanidades, Ciencia y Tecnología y Ciencias de la Salud), tenían una duración más corta de los cursos de grado y servirían para preparar a los estudiantes para las carreras de grado. Además, esta estructura estaba dividida en tres ciclos: los primeros y segundos ciclos consistían en las carreras de grado (corto y/o completo), y el tercer ciclo consistía en el posgrado.³⁵

La adopción de la estructura de ciclos en la *Universidade Nova* era justificada en su propuesta una vez que “el régimen de ciclos predomina en todos los países con avanzado grado de

33 La única universidad federal que no presentó propuesta de adhesión al programa fue la Universidade Federal do ABC (UFABC), institución creada en 2006, con sede multicampi en la región metropolitana de São Paulo, formada por las ciudades industriales de Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano y conocidas como “ABC paulista”. El modelo adoptado por la UFABC ya contemplaba las principales directrices establecidas en el programa REUNI. Para la lista de las universidades que adhirieron al programa, véase: BRASIL, Ministério da Educação. *Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI 2008. Relatório do Primeiro Ano*. Brasília, 2009.

34 UFBA, Gabinete do Reitor. *Proposta de Operacionalização do Programa REUNI/UFBA*. Salvador, agosto de 2007.

35 UFBA, Gabinete do Reitor. *Plano de Expansão e Reestruturação da Arquitetura Curricular na Universidade Federal da Bahia: Termo de Referência*. Salvador, julio de 2007.

desarrollo económico, social, cultural y científico-tecnológico”, siendo este sistema “adoptado en las universidades estadounidenses desde 1910 y también en Europa, en el proceso de reforma universitaria en curso conocido como Proceso de Bolonia (iniciado en 1999), cuyo régimen de ciclos prioriza estudios generales en el primer ciclo”.³⁶ Este modelo de arquitectura curricular tendría aun, según esta propuesta, la ventaja de potenciar la internacionalización del sistema de enseñanza superior brasileño, puesto que dicho formato sería compatible con el *college* de los EE.UU. y con el *Bachelor* de Bolonia de la Unión Europea.³⁷

En este punto cabría preguntarse: ¿estaba el programa REUNI intentando importar el modelo de Bolonia? ¿Qué aspectos del proceso de Bolonia estaban siendo utilizados como referencia para la reestructuración de la enseñanza superior en Brasil? Aunque el proceso de Bolonia haya trascendido el espacio europeo y suscitado estudios acerca de las posibilidades de su reproducción o aplicación en otros continentes,³⁸ para fines de esta investigación, el análisis del caso brasileño estará centrado en el proceso de reestructuración de la enseñanza superior promovido en el ámbito interno y nacional. La hipótesis con que estamos trabajando es de que la mención a la reforma universitaria europea y el proceso de convergencia establecido a través del plan Bolonia podía estar siendo utilizado más bien como una estrategia de legitimación para la reestructuración de los cursos de grado en las universidades brasileñas que como una opción de poner en marcha un proceso de convergencia similar en Brasil. Toda vez que el modelo de Bolonia era mencionado en los proyectos institucionales analizados, éste se resumía a la implantación de una estructura de ciclos (primero, segundo y tercer ciclo) y a un modelo de grado más corto y con mayor flexibilidad curricular de los vigentes en las universidades brasileñas. Además, la implantación de ese modelo no era obligatoria. Cabía a cada universidad formular y presentar su propuesta de reestructuración para adhesión al programa y al final pocas universidades optaron por el modelo de la *Universidade Nova*. De hecho, de las 53 universidades que se adhirieron al programa REUNI en 2007, tan sólo 12 instituciones presentaron la propuesta de arquitectura curricular de tres ciclos y *Bacharelados Interdisciplinares* (BI) con base en el modelo de la *Universidade Nova*.³⁹

36 SANTOS, Boaventura de Sousa; ALMEIDA FILHO, Naomar. *A Universidade no Século XXI: Para uma Universidade Nova*. Coimbra, 2008, pp. 222-223.

37 ALMEIDA FILHO, Naomar. “Entrevista: Naomar Almeida Filho e a transformação do Ensino Superior”. *Globo Universidade*, 21/12/2011. Disponible en: <<http://redeglobo.globo.com/globouniversidade/>>.

38 Veáanse por ejemplo los estudios de Norberto Fernández Lamarra, Eva Hartmann y Susan Robertson: FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. “Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina”. *Revista Iberoamericana de Educación*, 35, pp. 39-71, 2004.; HARTMANN, Eva. “Bologna goes global: a new imperialism in the making?”. *Globalisation, Societies and Education*, 6 (3), pp. 207-220, 2008. ROBERTSON, Susan. “O processo de Bolonha da Europa torna-se global: modelo, mercado, mobilidade, força intelectual ou estratégia para construção do Estado?”. *Revista Brasileira de Educação*, 14 (42), pp. 407-422, 2009.

39 Son las universidades: UFRN, UFERSA, UFCG, UFRB, UFJF, UNIFAL, UFJVM, UFSJ, UFSC, UFAC, UFOPA y UNIPAMPA. Cfr.: ALMEIDA FILHO, Naomar; COUTINHO, Denise. “Nova arquitetura curricular na universidade brasileira”. *Ciência e cultura*, 63 (01), p.4-5, 2011.

Ahora bien, cabría analizar, a título de ejemplo, cómo el programa REUNI fue implantado en una de las universidades que se adhirieron al programa. En su propuesta institucional de adhesión al REUNI, la Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), con sede en Porto Alegre, sur de Brasil, proponía un plan ambicioso de expansión de un 34% en cinco años y que consistía en: el aumento de la oferta de plazas en las carreras de grado (con 1446 plazas adicionales, 845 de las cuales serían para las carreras nocturnas); la reducción de la tasa de evasión de estudiantes de grado para un 10%; un plan para ocupación de las plazas vacantes; la creación de ocho nuevas carreras en la modalidad tecnológica (con la oferta de 350 nuevas plazas); la expansión de los laboratorios existentes (sobre todo los de informática); la promoción de la movilidad estudiantil intra e interinstitucional (sea nacional o internacional); la manutención de las políticas de acciones afirmativas ya existentes (reserva de plazas para estudiantes de escuelas públicas, autodeclarados negros e indígenas); la ampliación de programas de asistencia social estudiantil (becas y auxilios para residencia universitaria, alimentación y transporte); y la creación de nuevos cursos de posgrado (aunque no especificados en el proyecto). La contrapartida del Ministerio de Educación, prevista en la propuesta presentada por la UFRGS, sería la autorización para contratación de funcionarios docentes y personal administrativo y la garantía de repase de recursos presupuestarios para la expansión.⁴⁰

Respecto a las nuevas modalidades de formación, la propuesta apenas mencionaba la reestructuración curricular y la implantación del formato de *Bacharelado Interdisciplinar* (BI), y cuando lo hacía, citaba la adopción de esta modalidad en otros países industrializados usando este hecho como referencia para su legitimación. En este sentido, el documento presentaba la posibilidad de creación carreras intermediarias más cortas que los grados, de carácter tecnológico (llamados “*tecnólogos*”), con duración inferior a 4 años, que podrían posibilitar a los estudiantes diplomados en estas carreras continuar su formación posteriormente en carreras de grado y/o posgrado. El documento afirmaba la existencia de experiencias ya en curso en Brasil, siendo este modelo ya “bien establecido en países del hemisferio norte”.⁴¹ Sin embargo, dicho modelo no sería implantado a todas las carreras universitarias, apenas sería ofertado como una alternativa a los cursos de grado tradicionales. Uno de los modelos propuestos en esta nueva modalidad era ofrecido por la Escuela de Ingeniería, y consistía en un título intermediario, llamado *Bacharelado Interdisciplinar* en Ciencia y Tecnología, con duración de dos años, al que se seguiría una formación complementar en uno de los cuatro perfiles de *tecnólogo*: Producción Mecánica, Control de Obras Civiles, Mecatrónica Industrial y Gestión de Producción y Calidad.

40 UFRGS, Conselho Universitário. *Proposta da UFRGS ao Programa REUNI*. Porto Alegre, octubre de 2007.

41 *Ibidem*, p. 6.

La propuesta de adhesión al REUNI, analizada por la comisión permanente del Consejo Universitario, fue considerada favorable y recomendada para envío al Ministerio de Educación. En el parecer n. 267/2007, la comisión permanente destacaba el plano de expansión contenido en la propuesta y reforzada la importancia en adherir al programa en razón del aporte financiero implicado en él: “La opción de no participación de la institución en esta llamada del MEC [Ministerio de Educación] resultaría en la ausencia de propuestas de expansión en un momento en que estas estarían siendo financiadas por el propio organismo mantenedor, acarreado en paralelo una caída proporcional de nuestra participación en el montante general de recursos presupuestarios de las IFES [Instituciones Federales de Enseñanza Superior], ya que éstas experimentarían un crecimiento en los índices de recibimiento, y aquella que no crecer experimentará en la práctica una reducción en sus presupuestos de mantenimiento”.⁴²

El corto espacio de tiempo para planeamiento y debate de la propuesta entre la comunidad académica suscitó protestas de los centros académicos de estudiantes y sindicatos docentes y de funcionarios, los cuales reivindicaban más debate y participación en el proceso. La votación de la propuesta de adhesión al REUNI por el Consejo de Gobierno en octubre de 2007 contó con manifestaciones contrarias y a favor del proyecto y la presencia de la policía federal en el Campus. Los grupos favorables a la aprobación de la propuesta defendían la ampliación de la oferta de plazas y la creación de nuevas carreras; mientras los grupos contrarios a la propuesta criticaban la insuficiencia de los presupuestos para la expansión y la probable caída en la calidad de la enseñanza que dicha expansión acarrearía.⁴³

Pese a lo anterior, la propuesta de adhesión al REUNI fue aprobada por el Ministerio de Educación y la universidad pasó a integrar el grupo de universidades insertas en el programa REUNI y pasó a implementar su proyecto en el año siguiente. La implementación de este plano fue ampliamente divulgada en los medios oficiales de la universidad (“Jornal da Universidade”), los cuales divulgaban la ampliación de plazas en las carreras ya existentes y la creación de nuevas carreras en los años siguientes.⁴⁴

A modo de comparación: un intento de aproximación

Para finalizar, y sin desconsiderar las diferencias históricas, sociales, políticas y culturales de

42 UFRGS, Conselho Universitário. *Parecer n. 267/2007*. Porto Alegre, octubre de 2007, p. 13.

43 ZERO HORA. *Conselho da UFRGS aprova adesão ao REUNI*. Porto Alegre, 29/10/2007.

44 UFRGS. “Universidade em expansão: A UFRGS faz uso dos recursos o REUNI e abre três cursos em 2009”. *Jornal da Universidade*, n. 114, diciembre de 2008.

los dos países presentadas anteriormente, ahora que los procesos fueron brevemente descritos, cabría retomar el planteamiento central de la investigación -es decir, cómo dos países, en coyunturas y contextos distintos, realizaron sus reformas universitarias en finales del siglo XX y en el siglo actual-, e intentar identificar algunos de los puntos de similitudes y las diferencias en los dos procesos.

Brasil y España, pese a las diferencias de las dos dictaduras, pusieron en marcha en el inicio de los años setenta reformas educativas que modificaron significativamente los sistemas de enseñanza de los dos países en aquel momento. Pese al arcaísmo y conservadorismo de las dos dictaduras, dichas reformas educativas fueron presentadas a la sociedad, en sus contextos, con un discurso modernizador y desarrollista que intentaba legitimar la implementación de dichas medidas en los sistemas de enseñanza superior. Además del matiz modernizador, los discursos de las reformas educativas de las dos dictaduras en aquel momento ponían fuerte énfasis en el aspecto económico, considerando la educación como uno de los instrumentos necesarios para el proyecto de desarrollo y crecimiento económico de aquellos países.

Desde el punto de vista social, antes mismo que las reformas educativas fueran implantadas por las dictaduras, se puede observar que existían críticas manifestadas por la comunidad académica respecto al modelo de universidad vigente en aquel periodo. Es importante observar que la composición social de la clase estudiantil universitaria en finales de los años 1950 y en la década de 1960 era ya distinta de la existente en las décadas anteriores. Influyeron en este cambio la intensificación de los procesos de urbanización y las migraciones regionales ocurridas en Brasil y España en las décadas de 1940 y 1950. Estos cambios suscitaban por un lado un aumento de la demanda por una fuerza de trabajo más cualificada por parte del sector económico más dinámico, y por otro lado un aumento creciente de la presión de los sectores sociales interesados en acceder a las universidades. Aunque los sistemas de enseñanzas superior no tuvieran capacidad de absorber la totalidad de esta demanda social por educación -y de ahí una de las críticas respecto al sistema de ingreso en las universidades-, también es cierto que las universidades pasaron a ser frecuentadas cada vez más por parcelas de los sectores medios urbanos -no más solamente por las élites-, hecho que contribuyó para el cambio del discurso político estudiantil para reivindicar la reforma universitaria.

En el caso de Brasil, dichas críticas fueron manifestadas por el movimiento estudiantil aún durante el gobierno João Goulart, en el periodo inmediatamente anterior al golpe, a través de los encuentros organizados por la UNE -los Seminarios Nacionales sobre Reforma Universitaria en 1961, 1962 y 1963-, y las huelgas estudiantiles -siendo la huelga de 1963 (la llamada “Greve do 1/3”) la más emblemática-, y siguieron tras la implantación de la dictadura, añadiendo a sus

discursos el elemento crítico y contestatario al régimen autoritario. En el caso español, son representativas las manifestaciones estudiantiles de 1956 y de 1965, en las universidades de Madrid y Barcelona -pero no sólo en éstas- que, además de criticar el modelo de universidad vigente, venían imbuidas de un discurso político fuertemente contestatario del régimen franquista. En este sentido, también sería interesante verificar, confrontando la bibliografía secundaria, qué punto las manifestaciones estudiantiles en Brasil y España en finales de los 1960 se asemejaban o divergían de los movimientos estudiantiles políticos y contestatarios coetáneos en otros países que presentaban contextos distintos (México, Francia o Alemania, por ejemplo).

Respecto a las reformas educativas -y universitarias- efectivamente implantadas por las dictaduras cabría destacar también algunos aspectos. El primer aspecto se refiere al contexto represivo en el que las reformas universitarias fueron ejecutadas. Tanto en Brasil como en España, la intensa movilización social y estudiantil en los finales de los años 1960, acarrió el aumento de las medidas represivas sobre estos grupos por parte de los regímenes autoritarios. En Brasil, las crecientes manifestaciones ocurridas a lo largo del año de 1968 suscitaron la imposición del Acto Institucional n. 5 (AI-5) -conocido como “el golpe dentro del golpe”- en diciembre de este mismo año, lo que suspendió todos los derechos políticos todavía existentes y estableció el estado de excepción en el país. En España, el aumento de las protestas estudiantiles y obreras también resultaron en el aumento de la represión del régimen franquista y el establecimiento del estado de excepción en 1969. Es decir, en ambos países las reformas universitarias fueron implantadas bajo periodos y medidas fuertemente represivas que pretendía callar cualquier voz contestataria que pudiera surgir.

Otro aspecto importante para la comparación entre los dos procesos se refiere a las “soluciones” encontradas por las dictaduras respecto a los problemas levantados acerca de la cuestión universitaria, relacionados con la demanda social por la enseñanza superior y con la forma de acceso a la universidad. En lo tocante al problema de la demanda social los dos regímenes buscaron soluciones distintas: la dictadura brasileña optó por solucionarlo mediante el amplio incentivo a la creación de facultades y universidades privadas; mientras la dictadura española optó por la creación de las universidades autónomas. Respecto a la forma de ingreso, tanto la imposición de los exámenes *vestibulares* en Brasil como los exámenes de selectividad en España adoptados en este periodo acabaron por imponer un límite en el acceso a la universidad.

Si bien es cierto que las reformas universitarias implantadas en Brasil y España en este periodo adquirieron la “cara” de sus dictaduras, cabría preguntar si, tras la transición hacia la democracia en estos países, las universidades consiguieron lograr modificar estas estructuras establecidas con las reformas. Es decir, preguntar: ¿qué aspectos de las reformas universitarias

implantadas en la década de 1970 fueron modificados tras la transición del régimen y qué aspectos fueron mantenidos por los Estados o siguieron existiendo en estas instituciones?

No se puede desconsiderar el impacto que la crisis internacional de 1973 tuvo en las economías de los dos países y las implantaciones de políticas públicas a partir de entonces. Sobre todo en el caso de Brasil, las dos décadas siguientes fueron fuertemente marcadas por un lado por el agotamiento económico ante el enorme endeudamiento público y externo con que se encontró el Estado en el término de la dictadura, y por otro lado por las exigencias externas de recortes y ajustes en todos los ámbitos sociales, medidas condicionantes para la obtención de préstamos externos de organismos internacionales, a las que el país tuvo que someterse tras la firma de estos contratos.

Finalmente, los cambios recientes en la enseñanza superior de los dos países una vez más tienen el objetivo de adecuar, dentro de sus contextos, los sistemas universitarios a las necesidades políticas y económicas, establecidas interna y/o externamente a los países estudiados. Queda por analizar -y aquí entran los objetivos de este trabajo- las similitudes, singularidades y especificidades de los dos procesos entre sí, así como en comparación con las trayectorias históricas recientes aquí narradas.