

Las universidades públicas y la educación superior en Brasil: evolución, desafíos y tendencias¹

Graziele Alano Gesser

Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil

Fernanda Cristina Da Silva

Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil

Pedro Antônio de Melo

Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil

Thiago Luiz de Oliveira Cabral

Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil

1. Resumen

Este capítulo tiene como objetivo presentar el panorama, los desafíos y las tendencias de la educación superior pública en Brasil. Se trata de una investigación bibliográfica descriptiva, basada en estudios respecto de los marcos históricos y legales de la educación superior en el país, además de datos del Censo de la Educación Superior (Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira [Inep]), correspondientes al periodo entre el 2000 y 2023.

El estudio evidencia el proceso de expansión y masificación del acceso, especialmente a partir del 2000, impulsado por políticas públicas de ampliación

¹ Traducido del original en português “As universidades públicas e a educação superior no Brasil: evolução, desafios e tendências”.

de la oferta y de financiamiento estudiantil. Se observa la consolidación de un modelo de crecimiento con fuerte presencia del sector privado, que actualmente concentra más del 79% de las matrículas de la educación superior. En contraste, se evidencia que, aunque responden por apenas cerca del 20% de las matrículas, las universidades públicas concentran la mayor parte de la producción científica nacional y enfrentan desafíos como el subfinanciamiento y la presión por desempeño, además de los obstáculos impuestos por la mercantilización de la enseñanza y por la lógica de la competitividad frente a los objetivos de inclusión, diversidad, calidad y autonomía.

Por último, como tendencias y perspectivas para el sector, se señala la innovación tecnológica, la internacionalización y la necesidad de una gobernanza democrática. Se concluye que fortalecer la educación superior y las universidades públicas exige políticas comprometidas con la inclusión, equidad, innovación y desarrollo sostenible.

Palabras clave: Educación superior en Brasil; Universidades públicas; Estadísticas de la educación superior; Transformaciones en la educación superior; Gestión universitaria.

2. Introducción

La educación superior desempeña un papel central en el desarrollo económico, social y cultural de una nación. Desde sus orígenes, marcados por una fuerte herencia colonial y religiosa, hasta la actualidad, la educación superior brasileña ha pasado por importantes reformas estructurales y conceptuales.

La aparición de las universidades en Brasil fue tardía si se la compara con los países europeos y con América Latina misma, y está impregnada de elementos que reflejan momentos históricos, sociales y políticos del país.

En 1889, el país contaba con apenas seis escuelas superiores, centradas en la formación de médicos, juristas e ingenieros. En las dos décadas siguientes, se agregaron 27 instituciones. La primera institución de educación superior brasileña en mantener su estatus universitario de forma permanente fue la Universidad Federal de Río de Janeiro, fundada en 1920, como parte de una estrategia estatal de expansión de la educación superior.

Desde entonces, diversos hitos contribuyeron a la configuración del sistema actual de educación superior, tales como la creación del Ministerio de Educación (MEC) y el surgimiento de las primeras universidades en la década de 1930, la Reforma Universitaria de 1968 y la Constitución Federal de 1988, que consolidó la autonomía universitaria. La expansión de la red federal, la apertura al sector privado, la ampliación del acceso y la creación de políticas de inclusión marcaron significativamente las últimas décadas.

Históricamente, la trayectoria de la educación superior en Brasil se caracterizó por la restricción del acceso para la mayoría de la población, con el objetivo de preservar el poder de las élites brasileñas. Esta situación ha sido cada vez más debatida y combatida en el país, especialmente a partir del 2000, con programas gubernamentales orientados a democratizar el acceso y la permanencia en los cursos de grado.

La expansión de la Educación Superior brasileña llevó al país, en 2023, a alcanzar el hito de aproximadamente 10 millones de matrículas en las 2.580 Instituciones de Educación Superior (IES) del país, con una parte considerable de ellas absorbida por el sector privado (79,3%). Este dato suscita un importante debate respecto de la incorporación de la racionalidad empresarial en el contexto educativo brasileño.

Además, la educación en el país enfrenta desafíos significativos relacionados con la limitación presupuestaria en un escenario de expansión, especialmente en lo que se refiere a las IES públicas, con asimetrías entre el crecimiento del número de matrículas y la ampliación de la infraestructura, del personal y de otros recursos necesarios para el mantenimiento de la calidad.

Dada la importancia de la educación superior para el desarrollo de una nación, este capítulo tiene como objetivo presentar el panorama, los desafíos y las tendencias de la educación superior pública en Brasil. Esta discusión se justifica por la importancia de comprender cómo los hechos históricos y sociales de la realidad brasileña influyeron en la trayectoria, el contexto actual y las perspectivas futuras de las IES de un país que, aunque joven en el contexto de la educación superior, y a pesar de los obstáculos, ha alcanzado una posición de referencia, con instituciones reconocidas por su calidad en el escenario latinoamericano. Para ello, se desarrolló un estudio bibliográfico y documental descriptivo, basado en

referentes acerca de la historia de la educación superior en América Latina y, principalmente en Brasil, en estudios respecto de las legislaciones brasileñas que marcaron su evolución, y en las estadísticas del Censo de la Educación Superior publicadas por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (Inep), que permitieron la elaboración de series históricas desde el año 2000 hasta 2023.

A lo largo del capítulo se presenta la transformación de las universidades brasileñas, su evolución histórica a partir de indicadores y, por último, los desafíos, las tendencias y las perspectivas asociadas a los aspectos sustantivos y cuantitativos presentados.

3. La evolución de la educación superior en Brasil

Las primeras universidades fundadas fuera de Europa fueron establecidas en las Américas por los españoles en el siglo XVI, como parte de un proyecto de colonización y no solo de explotación comercial (Barreto & Filgueiras, 2007; Mota Júnior & Torres, 2016). La Universidad Autónoma de Santo Domingo, creada en 1538, fue la pionera (Barreto & Filgueiras, 2007; Mota Júnior & Torres, 2016), seguida por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de 1551, la más antigua en operación continua (Bortolanza, 2017).

En contraste, los territorios bajo dominio portugués, incluido Brasil, no recibieron universidades durante el período colonial, reflejo del desinterés de la Corona y de las élites locales en promover esa formación en el país (Bortolanza, 2017), de la política de centralización de la formación en Coímbra (Mota Júnior & Torres, 2016; Orso, 2001; Vieira, 2025) y del temor a iniciativas de independencia política o cultural (López, 2002; Mota Júnior & Torres, 2016).

En Brasil, los colegios jesuitas ofrecieron formación avanzada desde 1550, pero sus instituciones no se configuraban como universidades (Mota Júnior & Torres, 2016; Vieira (2025). La creación de escuelas superiores ocurrió solo a fines del siglo XVIII, ampliándose con la transferencia de la corte portuguesa en 1808 (Quillici Neto, 2010; Vieira (2025). Influenciado por el modelo francés, el sistema brasileño se organizó en instituciones aisladas, orientadas a la formación profesional y al servicio de las élites (Barreto & Filgueiras, 2007; Bortolanza, 2017;

Lopes, 2002; Martins, 2002; Mota Júnior & Torres, 2016; Nepomuceno, Ferreira & Cabello, 2023; Quillici Neto, 2010; Vieira, 2025).

Tras la Independencia, en 1822, se mantuvo la inercia institucional respecto al modelo de educación superior y al público atendido (Martins, 2002; Mota Júnior & Torres, 2016; Nepomuceno et al., 2023). Durante el Imperio (1822–1889), a pesar de propuestas y debates, no se creó ninguna universidad (Martins, 2002; Mota Júnior & Torres, 2016; Vieira, 2025). La resistencia de los positivistas —que priorizaban la educación básica y tecnológica—, el temor a la centralización estatal, la falta de interés político y la escasez de inversiones impidieron avances (Barros, citado en Orso, 2001; Cunha, 2000; Martins, 2002; Mota Júnior & Torres, 2016; Orso, 2001; Vieira, 2025). A ello se suman las disputas sobre localización, infraestructura, costos y autonomía de las facultades, que también impidieron la creación de una universidad en Brasil (Barreto & Filgueiras, 2007).

Así, incluso con el apoyo de sectores liberales y religiosos, Brasil no implementó universidades durante el Imperio (Cunha, 2000; Martins, 2002; Mota Júnior & Torres, 2016; Vieira, 2025). Las políticas educativas mantenían el carácter elitista y excluyente del sistema, preservando la tradición aristocrática y formando a las nuevas élites intelectuales para el ejercicio del poder (Pires, Majales, Lima & Silva, 2017; Quillici Neto, 2010). Esta resistencia a la creación de universidades durante los períodos colonial e imperial hizo que Brasil permaneciera sin tales instituciones hasta los primeros años de la República (Lopes, 2002; Mota Júnior & Torres, 2016).

Tras la Proclamación de la República, la Constitución de 1891 descentralizó la educación, atribuyendo responsabilidades a los estados y favoreciendo la expansión de la iniciativa privada, sobre todo de grupos religiosos (Gomes, 2011; Nepomuceno et al., 2023; Pires et al., 2017; Quillici Neto, 2010). A partir de entonces, se produjo una expansión de la educación superior, principalmente mediante instituciones privadas y confesionales (Bortolanza, 2017; Cunha, 2000; Lopes, 2002; Martins, 2002; Mota Júnior & Torres, 2016; Quillici Neto, 2010; Sampaio, 1991).

A pesar de esa expansión, el sistema se mantuvo fragmentado, posponiendo la consolidación de un modelo universitario nacional (Barreto & Filgueiras, 2007). En ese periodo, no solo los positivistas, sino también liberales,

católicos y líderes republicanos comenzaron a expresar preocupaciones respecto a la creación de universidades (Mota Júnior & Torres, 2016; Orso, 2001).

La educación superior en Brasil se desarrolló de forma fragmentada y con la creación tardía de universidades, resultado de intereses elitistas, ausencia de un proyecto nacional consistente y escasez de inversiones (Barreto & Filgueiras, 2007; Bortolanza, 2017; Mota Júnior & Torres, 2016; Nepomuceno et al., 2023; Orso, 2001; Vieira, 2025). Aunque algunas escuelas superiores creadas desde el siglo XVIII dieron origen posteriormente a universidades, la constitución de instituciones con esa denominación ocurrió de forma tardía (Barreto & Filgueiras, 2007; Bortolanza, 2017; Mota Júnior & Torres, 2016; Nepomuceno et al., 2023; Orso, 2001).

Las primeras universidades con esa denominación surgieron a comienzos de la década de 1910 —Universidade Livre de São Paulo (1911), Universidade do Paraná (1912) y Universidade de Manaus (1913)— en un contexto liberal, estimulado por la Ley Rivadávia Corrêa (1911), que favorecía la explotación privada de la enseñanza (Barreto & Filgueiras, 2007). No obstante, fueron experiencias efímeras, descontinuadas por factores políticos, económicos y por las exigencias de la Reforma Maximiliano (1915), que impuso criterios más rigurosos, especialmente a las instituciones privadas (Barreto & Filgueiras, 2007; Cunha, 2000; Mota Júnior & Torres, 2016; Vieira (2025), lo que contribuyó a la extinción precoz de esas tres universidades (Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2019; Vieira, 2025). Fue solo con esa reforma que se previó la creación de una universidad, al autorizar al gobierno federal a reunir tres instituciones de Río de Janeiro (Lopes, 2002).

La Universidad de Río de Janeiro, fundada en 1920, fue la primera institución de educación superior en mantener la condición de universidad de forma duradera y continua, sin ser disuelta como las anteriores (Vieira, 2025). Es decir, “fue la primera institución brasileña que se consolidó efectivamente como universidad” (Mota Júnior & Torres, 2016). Resultado de la fusión de la Escuela Politécnica, la Facultad de Medicina y la Facultad de Derecho, concretó la Reforma Maximiliano (Barreto & Filgueiras, 2007; Mota Júnior & Torres, 2016; Quillici Neto, 2010; Vieira, 2025).

A pesar de ello, autores como Lopes (2002) argumentan que la creación de la universidad representó solo una “conexión jurídica” entre instituciones ya

existentes, una yuxtaposición de estructuras, mediante un proceso denominado “cogumelagem” por Azevedo (1971, citado en Quillici Neto, 2010), dada su naturaleza espontánea y desordenada. Para Martins (2002) y Vieira (2025), el término “universidad” fue apenas un rótulo, pues la institución era, en la práctica, una mera aglomeración de escuelas aisladas, entes artificiales, sin las características esenciales de una universidad en sentido pleno. Aun así, esa articulación institucional dio origen, con el tiempo, a una universidad de hecho (Barreto & Filgueiras, 2007).

A partir de 1920, la creación de universidades se convirtió en una estrategia estatal (Barreto & Filgueiras, 2007), y la educación superior pasó a expandirse de forma más significativa, como lo ejemplifican la fundación de la Universidad de Minas Gerais (1927) y de la Universidad de Río Grande del Sur (1928) (Mota Júnior & Torres, 2016).

Hasta el inicio de 1930, la educación superior brasileña estaba orientada a la formación profesional, desvinculada de la investigación científica y estructurada en escuelas aisladas (Nepomuceno et al., 2023). La Revolución de 1930 y la Reforma Francisco Campos marcaron la transición hacia un sistema de carácter universitario (Balbachevsky et al., 2019, citado en Nepomuceno et al., 2023; Bortolanza, 2017; Lopes, 2002). En 1930, se creó el Ministerio de Educación y Salud Pública y, al año siguiente, la Reforma Francisco Campos instituyó el Consejo Nacional de Educación, organizó los diversos niveles de enseñanza y posibilitó, en la teoría y en la práctica, el surgimiento de las primeras universidades brasileñas (Lopes, 2002; Martins, 2002; Nepomuceno et al., 2023; Quillici Neto, 2010; Vieira, 2025).

El Decreto N°19.851/1931 instituyó el primer Estatuto de las Universidades Brasileñas, estableciendo criterios para su creación (Brasil, 1931; Pires et al., 2017; Vieira, 2025). A pesar de los avances, la tasa de escolarización universitaria en 1933 correspondía al 0,05% de la población (Teixeira, 2005, citado en Pires et al., 2017). Aun así, la reforma posibilitó la creación de dos universidades duraderas: la Universidad de São Paulo (USP), en 1934, y la Universidad de Brasil (UB), en 1937 (Lopes, 2002; Mota Júnior & Torres, 2016; Nepomuceno et al., 2023; Orso, 2001; Sampaio, 1991; Vieira (2025). Solo después de esta reforma se constata la presencia de universidades de hecho en Brasil, con estructura mínima y reconocimiento legal

(Orso, 2001), aunque estas no hayan sido concebidas desde el inicio como universidades integradas, sino estructuradas a partir de la agregación de facultades preexistentes (Quillici Neto, 2010), lo que resultó en instituciones estructuralmente fragmentadas. Además, aunque de innegable importancia, estas universidades mantuvieron un carácter elitista y un enfoque profesionalizante, con poco énfasis en la investigación (Nepomuceno et al., 2023).

Entre 1931 y 1945, disputas entre líderes laicos y católicos marcaron el escenario educativo, en medio de la centralización política del período (Martins, 2002; Mota Júnior & Torres, 2016; Nepomuceno et al., 2023). La Constitución de 1934 consagró la educación como un derecho universal (Bortolanza, 2017), pero la educación superior permaneció excluyente (Nepomuceno et al., 2023). Entre 1930 y 1960, hubo una expansión cuantitativa de la educación superior (Gomes, 2011), con un crecimiento más expresivo entre 1945 y 1964 (Vieira, 2025), impulsado por la federalización de instituciones aisladas y universidades estatales y privadas, lo que promovió la creación de universidades federales en diversos estados (Bortolanza, 2017; Gomes, 2011; Martins, 2009; Sampaio, 1991; Vieira, 2025). Como resultado, las matrículas en instituciones públicas saltaron de 21 mil, en 1945, a 182 mil, en 1965 (Martins, 2009), con la participación pública alcanzando el 81% del total (Gomes, 2011).

Ese crecimiento fue estimulado por transformaciones sociales y por las exigencias del mercado, más que por políticas de ampliación del acceso (Gomes, 2011; Nepomuceno et al., 2023). En ese contexto, también surgieron universidades privadas, especialmente las confesionales católicas (Vieira, 2025), destacándose el sector privado por responder de forma eficaz a las nuevas demandas y expandir su red institucional (Gomes, 2011; Nepomuceno et al., 2023).

Entre 1945 y 1968, los debates acerca de la reforma de la educación superior se intensificaron por movilizaciones estudiantiles y docentes en defensa de la educación pública, la modernización curricular y la democratización de la universidad (Martins, 2002).

En ese contexto, la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) de 1961 estableció, aunque de forma limitada, la autonomía universitaria (Bortolanza, 2017; Pires et al., 2017). Ese mismo año, se creó la Universidad de

Brasilia (UnB) (Nepomuceno et al., 2023), como modelo innovador orientado a la investigación y a la tecnología (Vieira, 2025), concebido desde el inicio como universidad integrada (Mota Júnior & Torres, 2016), rompiendo con el modelo tradicional e influyendo en la creación de experiencias posteriores (Vieira, 2025).

Con el régimen militar, la expansión del sector privado se intensificó (Martins, 2009) y, después de 1965, hubo una proliferación de instituciones para atender a la modernización y a la presión demográfica (Vieira, 2025). En ese mismo período, la creciente movilización estudiantil y la demanda por plazas condujeron a la Reforma Universitaria de 1968 (Nepomuceno et al., 2023), institucionalizada por la Ley N°5.540/1968. Aunque implementada bajo un régimen autoritario, la reforma promovió cambios estructurales relevantes (Martins, 2002; Vieira, 2025), tales como: organización departamental, extinción de las cátedras vitalicias, estructura curricular en ciclos básico y profesionalizante, adopción del sistema de créditos, definición de criterios de titulación para la carrera docente e incentivo a la posgraduación (Martins, 2002; Martins, 2009; Mota Júnior & Torres, 2016; Quillici Neto, 2010).

A pesar de incorporar antiguas demandas académicas (Martins, 2002), la reforma fue conducida sin participación democrática (Quillici Neto, 2010) y orientada por concepciones tecnocráticas y empresariales (Quillici Neto, 2010; Vieira, 2025), con apoyo técnico de los Estados Unidos mediante el convenio MEC-USAID (Ministerio de Educación – United States Agency for International Development) (Quillici Neto, 2010; Vieira, 2025). El Equipo de Asesoría al Planeamiento de la Enseñanza Superior (EAPES), creado en el ámbito del convenio y responsable del informe que fundamentó la reforma (Martins, 2009; Quillici Neto, 2010), influyó en el modelo adoptado, priorizando racionalización, productividad, eficiencia y cálculo de costo-beneficio, moldeando la universidad a los intereses del desarrollo económico y a la creciente demanda social por formación (Gomes, 2011; Martins, 2009).

La reforma buscó modernizar la gestión universitaria (Martins, 2002; Martins, 2009) y expandir la educación superior (Mota Júnior & Torres, 2016; Quillici Neto, 2010). Instituyó el trípede: enseñanza-investigación-extensión como base de la actuación de las universidades (Corbucci, Kubota & Meira, 2016), estableció un modelo organizacional único para instituciones públicas y privadas y

les confirió autonomía didáctico-científica, administrativa y financiera (Bortolanza, 2017). No obstante, la centralización decisoria y la racionalidad tecnocrática limitaron la autonomía universitaria y la función crítica y democrática que las universidades deberían desempeñar (Quillici Neto, 2010; Vieira, 2025).

Al mismo tiempo, la reforma intentó contener la insatisfacción académica y la movilización estudiantil frente a la incapacidad de las instituciones públicas de atender a la creciente demanda por plazas (Martins, 2009). Se configuró, así, como una reacción conservadora a las presiones sociales, y las universidades pasaron a adoptar estructuras administrativas complejas que encubrían una lógica tecnocrática y conservadora (Quillici Neto, 2010).

Aunque resultó en un aumento de las matrículas públicas, la expansión fue insuficiente para atender la demanda, consolidando el crecimiento del sector privado como respuesta a la presión social por acceso a la educación superior (Gomes, 2011; Martins, 2009). Así, la Reforma Universitaria de 1968 incentivó la expansión del sector privado como alternativa complementaria a la educación pública (Corbucci et al., 2016; Martins, 2009; Quillici Neto, 2010), legitimando la proliferación de instituciones con fines lucrativos y marcando el inicio de la hegemonía privada en la educación superior brasileña (Gomes, 2011; Corbucci et al., 2016). En ese contexto, se multiplicaron facultades aisladas y de pequeño porte, muchas con apoyo del Consejo Federal de Educación, cuyos miembros mantenían vínculos con el sector privado (Martins, 2009).

Inicialmente concebido como complementario, el sector privado asumió el protagonismo en las matrículas a partir de la década de 1970 (Corbucci et al., 2016). Entre 1960 y 1980, el número total de matrículas en la educación superior creció más de catorce veces, siendo el aumento en el segmento privado aún más expresivo —casi veinte veces— consolidando su posición dominante (Nepomuceno et al., 2023; Sampaio, 1991). Sin embargo, esa expansión se distanció de los principios del trípole enseñanza-investigación-extensión, orientándose gradualmente hacia la formación profesional y la productividad (Gomes, 2011), retomando rasgos del modelo de escuelas profesionalizantes aisladas y ajenas a la investigación (Martins, 2009).

El sistema, antes restringido a instituciones públicas y privadas confesionales, pasó a incorporar un nuevo modelo de IES: facultades privadas con

fines lucrativos, orientadas por lógicas empresariales y enfocadas en el lucro y la respuesta rápida a las demandas del mercado. Esa mercantilización rompió con los ideales de democratización y de la función crítica de la universidad (Corbucci et al., 2016; Gomes, 2011; Martins, 2009), favoreciendo una racionalidad instrumental centrada en la eficiencia gerencial y en el lucro (Gomes, 2011; Martins, 2009).

Aunque promovió la modernización de las universidades públicas, la reforma profundizó las desigualdades entre los sectores público y privado, al abrir espacio para la actuación empresarial y mercantil en el campo educativo (Corbucci et al., 2016; Gomes, 2011; Martins, 2009; Quillici Neto, 2010). Sus efectos fueron, así, ambiguos: por un lado, promovió avances institucionales; por otro, favoreció la consolidación de un sector privado generalmente de calidad inferior, conformando dos subsistemas distintos: uno público, orientado a la investigación y al mérito académico; otro privado, enfocado en la enseñanza masiva y desvinculado de la investigación, aunque muchas veces financiado por recursos públicos (Corbucci et al., 2016).

En 1980, la crisis económica, la reducción de las inversiones públicas, la deserción en la enseñanza media y la frustración de las expectativas estudiantiles y del mercado provocaron la estagnación de la educación superior (Martins, 2002; Martins, 2009; Nepomuceno et al., 2023). La calidad de la enseñanza privada pasó a ser cuestionada (Martins, 2009), y el gobierno adoptó medidas restrictivas, frenando la creación de nuevos cursos en instituciones particulares (Corbucci et al., 2016; Gomes, 2011; Martins, 2009). Como consecuencia, el número de IES privadas y de vacantes se estabilizó (Corbucci et al., 2016; Martins, 2002), y, entre 1980 y 1985, las matrículas en el sector privado disminuyeron, mientras que en el sector público aumentaron (Martins, 2002; Martins, 2009).

A pesar de las restricciones, el sector privado buscó nuevas estrategias y, a partir de la segunda mitad de la década, retomó su crecimiento por medio de fusiones y reestructuraciones institucionales (Gomes, 2011; Martins, 2009; Pimenta, 2007, citado en Mota Júnior & Torres, 2016). Incluso con la reducción de su participación relativa, la expansión de la enseñanza privada se mantuvo como tendencia (Gomes, 2011).

A partir de la Constitución Federal de 1988, se consolidó el derecho de la iniciativa privada a actuar en la educación, incluso con la posibilidad de financiamiento público a instituciones confesionales y filantrópicas, configurando un modelo tripartito de instituciones de educación superior: públicas, privadas sin fines de lucro y privadas con fines de lucro (Corbucci et al., 2016). Ese modelo fue posteriormente reforzado por la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), aprobada en 1996 (Carvalho, 2006; Nepomuceno et al., 2023).

No obstante, la década de 1980 fue marcada por una doble crisis: económica, debido a las restricciones presupuestarias, y política, relacionada con el proceso de redemocratización. Esos factores debilitaron a las universidades públicas, especialmente a las federales, resultando en sucesivos recortes presupuestarios y, como consecuencia, precarización, huelgas, inestabilidad y pérdida de prestigio institucional (Nepomuceno et al., 2023; Vieira, 2025). Ese contexto preparó el terreno para una reconfiguración del sistema de educación superior, intensificada en 1990 bajo fuerte influencia de las reformas neoliberales apoyadas por organismos internacionales, como el Banco Mundial y el FMI, además de la nueva legislación educacional representada por la LDB de 1996 (Pimenta, 2007, citado en Mota Júnior & Torres, 2016).

Esos organismos ejercieron gran influencia al desalentar la inversión pública en educación superior e investigación en los países en desarrollo (Brandim & Feldmann, 2015; Corbucci et al., 2016), al tiempo que presionaban por la apertura del sector educativo al mercado. Tal proceso contribuyó aún más al debilitamiento de la autonomía de los países en desarrollo en la formulación de sus propias políticas educativas (Días, 2003, citado en Vieira, 2025).

Las recomendaciones de los organismos multilaterales impulsaron reformas basadas en la racionalización, mercantilización de la educación y productivismo académico (Brandim & Feldmann, 2015; Carvalho, 2006). La lógica de mercado pasó a orientar las políticas educacionales, con énfasis en la eficiencia, evaluación de desempeño, diferenciación institucional y flexibilización curricular (Carvalho, 2006).

Aunque la Constitución de 1988 reiteró el compromiso estatal con la educación pública, los años 1990 presenciaron un progresivo alejamiento de ese ideal y un retroceso en relación con los derechos sociales en ella declarados

(Brandim & Feldmann, 2015). Aunque reafirmó la universidad como deber del Estado y la indisolubilidad entre enseñanza, investigación y extensión (Vieira, 2025), al conceder autonomía universitaria la Constitución confirió al sector privado mayor libertad para organizar su oferta (Martins, 2009), facilitando su expansión.

En 1990, las políticas sociales y económicas en Brasil fueron fuertemente influenciadas por la ofensiva neoliberal, intensificada por las directrices del Consenso de Washington (Brandim & Feldmann, 2015; Nepomuceno et al., 2023). En ese contexto, la autonomía universitaria fue reafirmada, pero acompañada de una progresiva retracción de la inversión pública en la educación superior. Bajo los gobiernos de Fernando Collor y Fernando Henrique Cardoso, la agenda neoliberal fue incorporada a las políticas educacionales, impactando la gestión, la evaluación y el financiamiento de las universidades públicas (Almeida, 2010, citado en Brandim & Feldmann, 2015; Vieira, 2025).

En ese contexto, se destacaron la reforma del Estado y la racionalización del aparato público. Influenciadas por agendas internacionales —que recomendaban la desregulación, el control del gasto público y el redireccionamiento de inversiones hacia la educación básica, en detrimento de la superior— el financiamiento público de ese nivel educativo fue progresivamente desestimulado. La combinación entre ajuste fiscal e insuficiencia de recursos frente a la creciente demanda contribuyó al desmonte del sistema federal de educación superior e impulsó la expansión del sector privado, que asumió un papel central en la ampliación del acceso (Brandim & Feldmann, 2015; Carvalho, 2006; Corbucci et al., 2016; Gomes, 2011; Martins, 2009; Nepomuceno et al., 2023; Quillici Neto, 2010).

Las reformas educacionales, influenciadas por agendas internacionales, resultaron en cambios legales significativos, como la Ley N°9.131/1995 —que instituyó el Consejo Nacional de Educación (CNE) y el Examen Nacional de Cursos— y la promulgación de la actual Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB – Ley N°9.394/1996) (Bortolanza, 2017; Brando, 2005, citado en Vieira, 2025). La flexibilización de los criterios para autorización de cursos e instituciones, especialmente tras la creación del CNE, favoreció la reanudación de la expansión del sector privado, incluso en regiones más alejadas (Corbucci et al., 2016; Quillici Neto, 2010).

La LDB de 1996 consolidó cambios estructurales en el sistema educativo al garantizar la gratuidad en las instituciones públicas, pero también al admitir la coexistencia con el sector privado, legitimando su creciente presencia desde 1995 (Carvalho, 2006). La ley fortaleció políticas de diversificación y diferenciación institucional, estimulando la oferta de cursos secuenciales, de corta duración y a distancia, frecuentemente desvinculados de la tradicional tríada enseñanza, investigación y extensión (Gomes, 2011; Quillici Neto, 2010; Sguissardi, 2000, citado en Carvalho, 2006; Vieira, 2025). Además, reglamentó la diferenciación institucional, clasificando las instituciones en universidades, centros universitarios y facultades (Gomes, 2011; Quillici Neto, 2010; Vieira, 2025), lo que permitió la creación de instituciones —los centros universitarios— dedicadas exclusivamente a la enseñanza (Brandim & Feldmann, 2015; Leher, 2006, citado en Brandim & Feldmann, 2015).

En conjunto con los Decretos N°2.207/1997 y N°2.306/1997, que autorizaron la creación de IES sin la exigencia de constitución formal como universidad, esa diferenciación favoreció el surgimiento de instituciones orientadas solo a la enseñanza o a la obtención de lucro. Así, la diversificación de la oferta y la diferenciación institucional contribuyeron a disociar la actuación universitaria de la tradicional tríada enseñanza, investigación y extensión (Vieira, 2025).

La reconfiguración de la educación superior resultó en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento por parte de las universidades públicas y en la introducción de prácticas gerenciales y competitivas en instituciones antes guiadas por principios de cooperación y función social de la educación, sustituyendo valores académicos por una lógica de mercado (Vieira, 2025). Paralelamente, el discurso oficial justificaba el incentivo al sector privado como forma de democratizar el acceso a la educación superior (Gomes, 2011; Quillici Neto, 2010), aunque, en la práctica, reflejara intereses económicos y empresariales.

Las reformas, conducidas por la articulación entre el Estado y grupos empresariales, introdujeron “reglas privadas” en las prácticas académicas (Vieira, 2025, p. 17), debilitaron los límites entre lo público y lo privado (Carvalho, 2006; Vieira, 2025) e instauraron un ambiente de cuasi mercado, impactando los

objetivos sociales y el ethos universitario (Silva & Sguissardi, 1999, citado en Vieira, 2025).

La racionalidad empresarial fue incorporada a la educación superior brasileña por medio de la LDB de 1996 y del Plan *director de la Reforma del Estado*, presentado por el Ministerio de la Administración y Reforma del Estado (MARE) (Vieira, 2025).

La propuesta del MARE de transformar universidades públicas en entidades de naturaleza pública no estatal, con contratos de gestión con el Estado, ejemplifica esa tendencia gerencialista. El modelo se basaba en la flexibilización, privatización, diferenciación, descentralización de las estructuras y centralización del control (Carvalho, 2006; Silva Júnior & Sguissardi, 1997, citado en Carvalho, 2006). No obstante, propuestas más radicales de reforma administrativa, como la transformación de las universidades públicas en organizaciones sociales y la extinción de la gratuidad, enfrentaron fuerte resistencia y no fueron efectivas (Carvalho, 2006).

Estas transformaciones, aun así, provocaron una crisis de identidad en la educación superior brasileña (Quillici Neto, 2010), consolidando el sistema dual iniciado con la reforma de 1968: de un lado, universidades públicas orientadas a la investigación; del otro, instituciones privadas dedicadas a la enseñanza masiva. Inspirado en el modelo norteamericano, ese sistema rompió con la tradición humboldtiana de integración entre enseñanza e investigación (Carvalho, 2006; Paiva & Warde, 1994, citado en Quillici Neto, 2010).

Tras la estagnación de la década de 1980, los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso retomaron la expansión de la educación superior, con destaque para el sector privado, que pasó a crecer significativamente a partir de la segunda mitad de la década (Carvalho, 2006; Nepomuceno et al., 2023). Las políticas adoptadas debilitaron a las instituciones públicas y favorecieron el protagonismo privado en el crecimiento de las matrículas a finales de 1990 y comienzos de los 2000 (Gomes, 2011; Quillici Neto, 2010), con respaldo normativo del gobierno (CNE/CES n.º 293/1998; n.º 05/2000) (Gomes, 2011).

Entre 1995 y 2002, las matrículas en la graduación casi se duplicaron, pasando de 1,7 millones a 3,5 millones. La participación del sector privado aumentó de cerca del 61% en 1991 al 69% en 2001 (Gomes, 2011; Quillici Neto,

2010), mientras que el crecimiento público fue más modesto (Gomes, 2011). En el mismo período, las inversiones en las instituciones federales disminuyeron y la expansión pública ocurrió sin inversiones proporcionales y sin reposición de personal, agravando la precarización del cuerpo docente (Carvalho, 2006; Corbucci, 2000, 2004, citado en Martins, 2009).

Este escenario impulsó la mercantilización de la educación superior (Vieira, 2025) y favoreció una rápida expansión del sector privado, especialmente de instituciones no universitarias, con menor estructura y exigencia regulatoria (Vieira, 2025); Corbucci et al., 2016). No obstante, la democratización vía sector privado encontró límites económicos, dado que muchos estudiantes no podían costear las mensualidades (Corbucci, 2002, citado en Carvalho, 2006). Para mitigar este obstáculo, fue creado, en 1999, el Fondo de Financiamiento al Estudiante de la Educación Superior (Fies) (Carvalho, 2006; Corbucci et al., 2016; Nepomuceno et al., 2023). Orientado a estudiantes con dificultad para pagar mensualidades en instituciones privadas, el programa ofrecía intereses bajos e inicio del pago tras la conclusión del curso (Nepomuceno et al., 2023).

El programa buscó mitigar barreras económicas, pero también impulsó la expansión del acceso y consolidó el liderazgo privado en las matrículas de la educación superior (Corbucci et al., 2016). Aun así, enfrentó críticas respecto a su efectividad, dada la desproporción entre los intereses cobrados y los ingresos de los egresados (Carvalho, 2006).

A pesar del aumento de la demanda, el sector público se mantuvo como el más buscado, con aumento de la relación candidato/vacante y mayores tasas de ocupación, mientras que el sector privado presentaba alta ociosidad (Carvalho, 2006; Corbucci et al., 2016; Inep, 2010; Martins, 2009; Nepomuceno et al., 2023). Aun así, debido a la escasez de vacantes públicas, la red privada absorbió la mayor parte de la demanda (Carvalho, 2006; Martins, 2009).

Sin embargo, el crecimiento de la oferta privada no se tradujo automáticamente en democratización del acceso, especialmente entre estudiantes de bajos ingresos, ya que los requisitos del Fies limitaban su participación (Carvalho, 2006; Corbucci, 2002, citado en Nepomuceno et al., 2023; Corbucci et al., 2016). Como respuesta a las limitaciones del Fies, fue creado, en 2004, el Programa Universidad para Todos (ProUni), con el objetivo de ampliar el acceso

de estudiantes de bajos ingresos a la educación superior, mediante la ocupación de vacantes ociosas en instituciones privadas (Corbucci et al., 2016).

Reformulado en 2010, el Fies amplió su alcance, pero tuvo más impacto en la permanencia que en la ampliación efectiva del acceso a la educación superior. El crecimiento del número de financiamientos superó al de nuevas matrículas, lo que indica un efecto limitado acerca del ingreso de nuevos estudiantes (Corbucci et al., 2016).

La expansión de la educación superior fue impulsada por la promulgación de la LDB/1996; sin embargo, solo a partir de la década siguiente se verificó un crecimiento aún más expresivo en el número de instituciones, reflejando cambios estructurales e institucionales profundos en el sector (Quilici Neto, 2010).

La transición de gobierno entre FHC y Lula, en 2003, marcó una inflexión en las políticas públicas orientadas a la educación superior. El nuevo gobierno adoptó una postura de revalorización de la educación pública, en especial de las universidades federales, que habían sufrido desvalorización y deterioro en los años anteriores (Martins, 2009). Se adoptaron medidas de reestructuración de las universidades públicas por medio de aumento presupuestario, creación de nuevas unidades, recomposición salarial y realización de concursos para docentes y técnicos-administrativos (Martins, 2009).

En ese contexto, fue presentado un nuevo Proyecto de Reforma Universitaria (PL 7200/2006), precedido de un proceso inédito de consulta pública con fuerte participación de la comunidad académica y de la sociedad civil (Martins, 2009; Vieira, 2025). No obstante, el proyecto enfrentó resistencia en el Legislativo y no avanzó como se esperaba (Martins, 2009), permaneciendo sin aprobación (Cámara de los Diputados, 2025), lo que revela las dificultades políticas y estructurales para promover cambios más profundos, incluso ante una retórica participativa y progresista.

A pesar del cambio de discurso e intenciones, el gobierno Lula operaba bajo restricciones macroeconómicas significativas, especialmente el régimen de ancla fiscal, que condicionaba el gasto público a la recaudación. Aun así, la política presupuestaria para las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) fue diferenciada, con aumento significativo de las partidas de mantenimiento y en el presupuesto global entre 2004 y 2005 (Carvalho, 2006).

La postura del nuevo gobierno contrastaba con la de los dos mandatos de FHC, cuando el funcionariado público y los profesores universitarios eran responsabilizados por los problemas sociales del país (Carvalho, 2006). Aunque no se produjo una ruptura completa con el modelo neoliberal, el gobierno Lula lo reformuló con mayor énfasis en el diálogo y la justicia social (Brandim & Feldmann, 2015). Hubo continuidad de medidas alineadas con organismos multilaterales, pero con esfuerzos para democratizar el acceso y fortalecer la red pública (Brandim & Feldmann, 2015; Carvalho, 2006).

El período estuvo marcado por ambivalencias. La política educacional osciló entre rupturas parciales y continuidades estructurales, expresando tensiones entre discurso y práctica (Carvalho, 2006). La fragmentación de las políticas públicas en normas y programas dispersos mantuvo rasgos de las prácticas neoliberales heredadas del gobierno anterior, aunque bajo una nueva retórica inclusiva, dialógica y socialmente comprometida (Carvalho, 2006).

En ese escenario, el fortalecimiento de la educación superior pública ocurrió paralelamente a la consolidación del sector privado, que ganaba fuerza desde la Reforma Universitaria de 1968, con crecimiento intensificado durante la redemocratización del país (Martins, 2009; Mota Júnior & Torres, 2016). Alianzas político-institucionales y el marco jurídico favorecieron la expansión privada (Martins, 2009), que, a inicios del 2000, ya superaba al sector público tanto en número de instituciones como de matrículas (Castro, 2005, citado en Quillici Neto, 2010). Esta dinámica contribuyó a la configuración de un modelo de educación superior con características empresariales y orientado al lucro (Quillici Neto, 2010).

Durante el gobierno de Lula, se adoptaron diversas medidas estructurales, muchas de ellas en sintonía con directrices multilaterales para países periféricos (Brandim & Feldmann, 2015; Vieira, 2025), como: el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) – Ley N.º 10.861/2004; la Ley de Innovación Tecnológica – Ley N.º 10.973/2004; la Ley de Asociaciones Público-Privadas – Ley N.º 11.079/2004; y el Programa Universidad para Todos (ProUni), que se convirtió en uno de los ejes centrales de la política educacional del período (Vieira, 2025).

Instituido en 2004 como complemento al Fies (Martins, 2009; Nepomuceno et al., 2023), el ProUni buscaba democratizar el acceso a la educación superior privada mediante la concesión de becas a estudiantes de bajos ingresos provenientes de la red pública, becarios integrales de la red privada, personas con discapacidad y profesores de la red pública (Carvalho, 2006; Martins, 2009; Nepomuceno et al., 2023). Aunque se presentó con un discurso de justicia social, el programa también atendía a los intereses de las instituciones privadas, que enfrentaban una alta ociosidad de vacantes y dificultades financieras (Carvalho, 2006; Martins, 2009; Silva Júnior, 2005, citado en Quillici Neto, 2010). Hay evidencia de participación activa de representantes del sector privado en la formulación y aprobación del programa (Carvalho, 2006).

El ProUni articulaba intereses sociales, al ampliar el acceso de estudiantes de bajos ingresos, e intereses de mercado, al intercambiar becas de estudio por exenciones fiscales (Silva Júnior, 2005, citado en Quillici Neto, 2010). Fue criticado por mantener rasgos asistencialistas y fragmentarios de gestiones anteriores y por favorecer al sector privado en detrimento de la ampliación de la red pública (Vieira, 2025). Las acciones orientadas a la permanencia estudiantil resultaron limitadas: la beca de permanencia era monetariamente insuficiente y atendía a un número reducido de beneficiarios (Carvalho, 2006). Así, el programa fue percibido como una política de acceso, pero no de permanencia y finalización (Catani & Gilioli, 2005, citado en Carvalho, 2006). Su efectividad social fue cuestionada, dado que la gratuidad de las mensualidades no garantizaba condiciones plenas de permanencia y finalización, que dependen también de condiciones materiales que, en gran parte, aún se concentran en las instituciones públicas (Carvalho, 2006).

Aun así, el programa contó con amplio apoyo de la sociedad civil y de estudiantes que lo consideraban una alternativa concreta frente a las barreras de los exámenes de admisión. Tanto el ProUni como el Fies son señalados como políticas exitosas en la ampliación del acceso a la educación superior, especialmente para estudiantes de bajos ingresos. Ambos también contribuyeron a mejoras en las instituciones privadas, ya que la adhesión a los programas exige el cumplimiento de criterios de calidad por parte de estas instituciones (Minadeo, 2013, citado en

Nepomuceno et al., 2023), aunque tales criterios pudieran considerarse cuestionables (Aprile & Barone, 2009, citado en Nepomuceno et al., 2023).

Paralelamente, el gobierno federal invirtió en la expansión de la educación superior pública, especialmente por medio del Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNI), lanzado en 2007 (Brandim & Feldmann, 2015; Martins, 2009; Nepomuceno et al., 2023). El programa tenía como objetivo mejorar la infraestructura de las universidades, ampliar el acceso, mejorar la calidad de la educación de grado (Martins, 2009), promover la reorganización académica y administrativa, reducir el elitismo de las universidades públicas y las desigualdades regionales, priorizando la interiorización de la red federal (Brandim & Feldmann, 2015). Sus directrices incluían el aumento de vacantes en cursos nocturnos, la reducción de la deserción y el aprovechamiento de vacantes ociosas (Brandim & Feldmann, 2015). El REUNI impulsó la creación de universidades, campus y nuevas vacantes (Nepomuceno et al., 2023), resultando en el aumento de las matrículas públicas, lo que evidenció una tendencia a la democratización de la educación superior (Soares, 2013, citado en Brandim & Feldmann, 2015).

A pesar de sus avances, el REUNI también fue objeto de críticas. La expansión se produjo sin inversiones proporcionales en infraestructura y personal, generando precarización de la enseñanza, flexibilización curricular, sobrecarga docente y crecimiento de la enseñanza a distancia (Brandim & Feldmann, 2015; Guerra & Rocha, 2019, citado en Nepomuceno et al., 2023; Nepomuceno et al., 2023). El programa operó sin condiciones materiales y humanas adecuadas, resultando en un desfase entre las metas expansionistas y su concreción (Brandim & Feldmann, 2015). Sin cumplir sus metas estructurantes, la ampliación del acceso no fue acompañada por una expansión proporcional de la capacidad institucional (Leher & Lopes, 2008, citado en Brandim & Feldmann, 2015), lo que contribuyó al agravamiento de la precarización de las universidades federales (Brandim & Feldmann, 2015; Lisboa, 2013, citado en Brandim & Feldmann, 2015).

Las reformas del período, por tanto, revelan ambigüedades: aunque el discurso valoraba la educación pública y su función social, muchas iniciativas seguían la lógica del capital humano y del retorno económico, en conformidad con

las recomendaciones de organismos multilaterales. En la práctica, esto se tradujo tanto en el fortalecimiento de las relaciones público-privadas y en el favorecimiento a las IES privadas como en esfuerzos por revertir el deterioro del sector público (Carvalho, 2006). A pesar de estas contradicciones, “es posible vislumbrar puntos de ruptura” (Carvalho, 2006, p. 13) en las políticas del período, señalando un intento, aunque parcial, de reorientar el papel del Estado en la educación superior.

La transición política en Brasil abrió camino a políticas de ampliación del acceso a la educación superior, pero estas enfrentaron limitaciones estructurales, austeridad fiscal y la influencia de dinámicas de mercado y externas (Carvalho, 2006). En un escenario de desigualdad social y crisis en el sector privado, agravado por el desempleo, la morosidad y la caída de los ingresos (Carvalho, 2006), programas como FIES, ProUni y REUNI ampliaron el acceso a la educación superior, aunque susciten críticas respecto a su efectividad y sostenibilidad (Nepomuceno et al., 2023).

A partir del 2000, la educación a distancia (EaD) ganó centralidad en la oferta de vacantes de grado en Brasil (Nepomuceno et al., 2023), impulsada por factores sociales y económicos, como la diversificación del perfil de los estudiantes y la interiorización de la demanda por educación superior (Luz, 2013, citado en Nepomuceno et al., 2023). La modalidad creció a partir del 2014 en el sector privado, culminando su liderazgo en número de ingresantes desde 2019, tendencia acelerada por la pandemia de Covid-19, que llevó a la implementación de la Enseñanza Remota de Emergencia (Nepomuceno et al., 2023).

A pesar de la ampliación de la cobertura, la tasa neta de escolarización universitaria en Brasil permanece baja y distante de las metas establecidas en el Plan Nacional de Educación (Gomes, 2011; Instituto Semesp, 2025; Quillici Neto, 2010). El crecimiento cuantitativo no fue acompañado por cambios estructurales que aseguren inclusión, calidad y equidad, siendo frecuente la prevalencia de una lógica mercantil orientada a la expansión del sector privado con fines de lucro (Martins, 2009).

Aunque la educación superior brasileña se haya desarrollado tardíamente en relación con otros países de América Latina, experimentó una expansión significativa a lo largo del siglo XX y principios del XXI, impulsada por transformaciones políticas, económicas e institucionales (Mota Júnior & Torres,

2016; Nepomuceno et al., 2023). Esta ampliación se produjo bajo un fuerte protagonismo del sector privado, en medio de la mercantilización de la enseñanza, que también influyó en instituciones públicas, inducidas a modelos gerenciales (Brandim & Feldmann, 2015; Nepomuceno et al., 2023; Vieira, 2025). Esta lógica, considerada por Sousa (2003, p. 16, citado en Gomes, 2011, p. 119) como una “antítesis de su efectiva democratización”, compromete con frecuencia una formación académica más amplia (Brandim & Feldmann, 2015; Nepomuceno et al., 2023). Es fundamental, como destaca Martins (2009, p. 30), revertir esta lógica para que el sector privado asuma una efectiva dimensión de bien público.

Incluso con avances en el acceso y en la estructura institucional, la democratización de la educación superior aún requiere el fortalecimiento del compromiso público con la calidad, la equidad y la función social de las universidades (Nepomuceno et al., 2023).

4. La Educación Superior brasileña en cifras

En lo que se refiere a la consolidación y expansión de la educación superior, específicamente a la creación de las instituciones universitarias, Brasil necesitó avanzar rápidamente en un corto espacio de tiempo frente a un desfase con respecto a sus vecinos latinoamericanos, lo que, entre otros factores, se debió a las características de la colonización del país, con la centralización de áreas estratégicas de desarrollo, como la educación, en manos del Imperio portugués, realidad que comenzó a cambiar a partir de la llegada de la familia real portuguesa a Brasil.

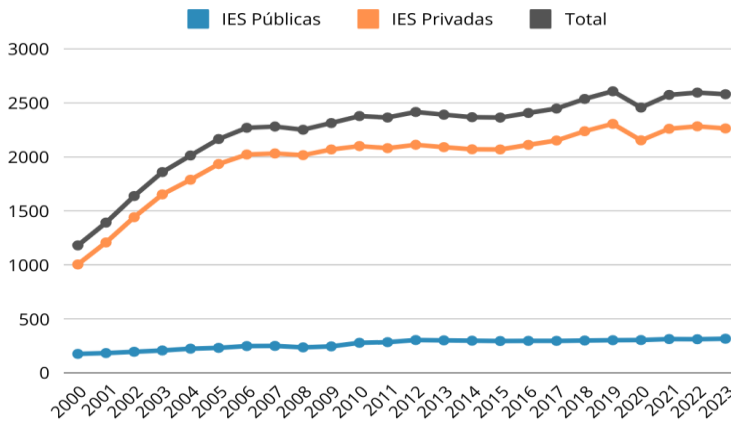
En ese sentido, la educación superior brasileña inició su trayectoria, a comienzos del siglo XX, mientras que, en diversos países de América, entonces colonias españolas e inglesas, ocurrió ya en los siglos XVI y XVII. Aun así, a lo largo de poco más de cien años, las políticas públicas relativas a la Educación Superior han posibilitado la expansión de este nivel educacional en el país.

Analizando los datos del Censo de la Educación Superior brasileña, puestos a disposición por el Inep, órgano vinculado al Ministerio de Educación, es posible percibir que en el primer cuarto de este siglo el número de Instituciones de Educación Superior (IES) más que se duplicó, pasando de 1.180 instituciones en 2000 a 2.580 en 2023. Este aumento en el número de instituciones se dio en

función del crecimiento de las IES privadas, de 1.004 en 2000 a 2.264 instituciones en 2023, un aumento del 125%. En el mismo período se crearon 140 IES públicas, lo que corresponde a un aumento de cerca del 80%.

Tales datos refuerzan la presencia histórica del segmento privado en el desarrollo de la educación de nivel superior en el país, que viene ocurriendo desde la concesión del derecho de explotación de actividades educacionales a entidades privadas. A continuación, la Figura 1 presenta el crecimiento en el número de IES en Brasil, entre el 2000 y 2023, considerando las categorías administrativas pública y privada.

Figura 1. Número de IES en Brasil de 2000 a 2023, según categoría administrativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inep

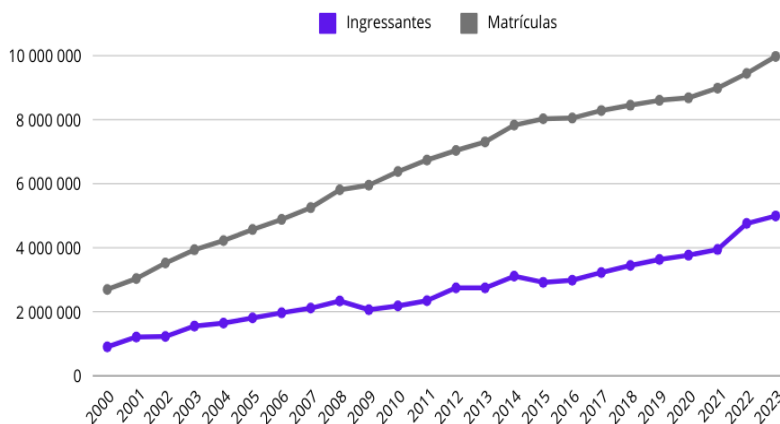
Nota: Datos brutos disponibles en: <https://www.gov.br/inep/pt-br>

La Figura 1 permite observar un aumento considerable del número de IES privadas en el país, concentrado entre el 2000 y 2007, período en el que el número de instituciones privadas aumentó más del 100%, pasando de 1.004 a 2.032, mientras que el número de IES públicas creció cerca del 41%. Este crecimiento coincide con la implementación de políticas públicas como el Programa Universidad para Todos (ProUni) y el Fondo de Financiamiento Estudiantil (Fies)

que, al fomentar el acceso a la educación superior, favorecieron el crecimiento del sector privado. En 2008, se registró una leve reducción en el número de IES tanto públicas como privadas, seguida de oscilaciones en los años posteriores. En 2020, sin embargo, se observó una caída más expresiva en el número de IES privadas, posiblemente debido a fusiones, cierres de actividades o reestructuraciones en el sector educacional.

El crecimiento de la educación superior acompañó la democratización del acceso a ese nivel de formación, ocurrida en los últimos 20 años, como resultado de políticas públicas orientadas a ese fin. Se observó también un aumento en el número de matrículas en la educación superior. Entre el 2000 y 2023, se percibe una elevación que viene ocurriendo año tras año en relación con el número de matrículas, que asciende a 2,7 millones al inicio de la serie histórica y cerca de 10 millones al final de ella. El número de matrículas también fue influido por el número de ingresantes, que aumentó más de cinco veces en el mismo período. La Figura 2 demuestra la evolución en el número de matrículas e ingresantes en la educación superior brasileña, entre el 2000 y 2023.

Figura 2. Evolución del número de ingresantes y matrículas en la Educación Superior brasileña de 2000 a 2023.

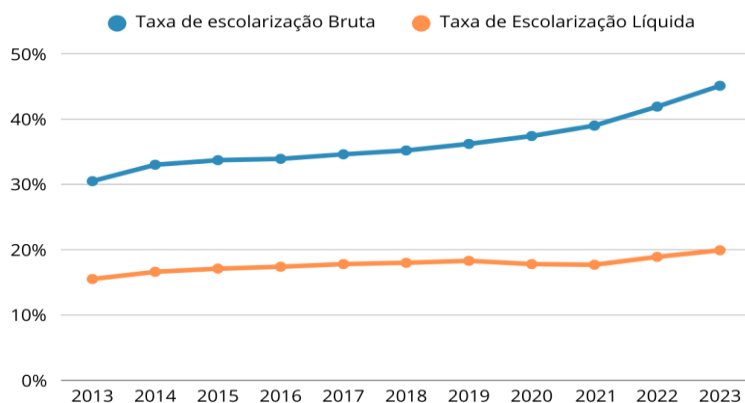


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inep

Nota: Datos brutos disponibles en: <https://www.gov.br/inep/pt-br>

Con base en los números presentados en la Figura 2, se visualiza una significativa expansión del acceso a la Educación Superior en Brasil en las últimas dos décadas. Esto se evidencia no solo por el aumento del número absoluto de matrículas, sino también por el crecimiento del promedio de matrículas por institución, que pasó de cerca de 2.288 en 2000 a aproximadamente 3.876 en 2023, es decir, un incremento en torno al 69%. Tal expansión refleja, la ampliación de la capacidad institucional y el impacto de políticas públicas orientadas a la democratización del acceso, lo que se manifiesta también en el crecimiento de la tasa de escolarización universitaria. Este indicador, que expresa la proporción de la población matriculada en ese nivel de enseñanza, es uno de los principales parámetros para evaluar la ampliación del acceso a la educación superior en el país y, aunque aún por debajo de las metas planificadas, ha presentado una tendencia de crecimiento continuo a lo largo de los años como lo confirman los datos de la Figura 3, que presenta la evolución de las tasas de escolarización universitaria bruta y neta entre 2013 y 2023.

Figura 3. Evolución de la tasa de matrícula universitaria de 2013 a 2023



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Semesp (2025).

La Figura 3 revela un crecimiento continuo de la tasa de escolarización neta entre 2013 y 2023, aunque a un ritmo tímido. En 2013, el indicador era del 15,5%,

avanzando hacia una tasa nacional del 19,9% en 2023. Este aumento de cerca de 4,4 puntos porcentuales a lo largo de una década representa un avance, aunque modesto, en específico cuando se lo compara con décadas anteriores. Se nota, así, que el ritmo de crecimiento se ha mantenido en trayectoria ascendente y fue ligeramente más acelerado en la última década, aunque aún insuficiente para alcanzar la Meta 12 del Plan Nacional de Educación (PNE), que preveía, hasta 2024, la matrícula del 33% de los jóvenes en ese rango etario. Actualmente, el Distrito Federal es la única Unidad de la Federación que supera ese nivel, evidenciando disparidades regionales en el acceso a la educación superior. Sin embargo, aunque la tasa de escolarización aún sea considerada baja en términos relativos (Quillici Neto, 2010), el número absoluto de matriculados en la educación superior es bastante significativo, cerca de 10 millones de estudiantes, lo que evidencia la relevancia de la expansión ocurrida en las últimas décadas.

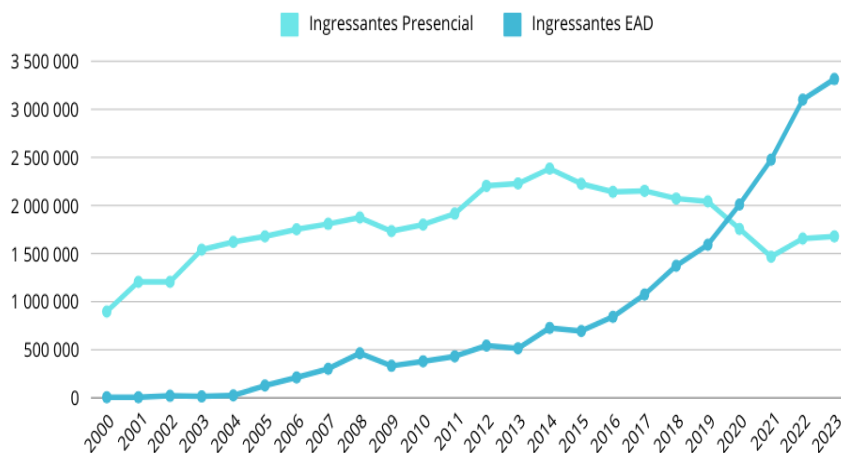
Como muestran las Figuras 1 y 2, ese crecimiento se refleja tanto en la ampliación del número de instituciones como en la ampliación del número de estudiantes, especialmente del sector privado. Desde las primeras estadísticas de educación, en 1933, ese sector ya respondía por el 64,4% de las IES (Martins, 2002). El cambio en la hegemonía del número de matrículas ocurrió en 1970, cuando las IES privadas pasaron a concentrar el 50,5% de las matrículas (Levy, 1986, citado en Sampaio, 1991), coincidiendo con la reforma universitaria de 1968. El predominio de las instituciones privadas se fue intensificando a partir del 2000, con la consolidación de grandes grupos educacionales y el avance de las políticas de financiamiento estudiantil. En 2006, el 89% de las instituciones de educación superior brasileñas ya eran privadas, concentrando al 74% de los estudiantes de grado (Martins, 2009).

Una parte significativa de la expansión del sector privado puede explicarse por la ampliación de la Educación a Distancia (EaD) (Nepomuceno et al., 2023), especialmente por su potencial de interiorización en un país de proporciones continentales y de alcance a regiones alejadas de los grandes centros urbanos. Como forma de ampliar el acceso a la formación de nivel superior, la EaD en Brasil dio sus primeros pasos a partir del 2000. Comenzó con cifras tímidas, pero presentó un crecimiento acelerado en el número de ingresantes desde el 2015, cuando se dio un salto de 694.559 ese año a 3.314.402 ingresos en 2023, un

crecimiento de aproximadamente 377% solo en ese período. Entre 2000 y 2023, los ingresos en la modalidad a distancia presentaron crecimiento en casi todos los años, superando, en 2020, la hegemonía histórica de la educación superior presencial, convirtiéndose, desde entonces, en la modalidad con el mayor número de ingresantes.

En lo que se refiere a la modalidad presencial, se observa un declive a partir de 2014, con una recuperación del crecimiento en 2021. En este período, los aumentos en el número de ingresantes, como se destaca en la Figura 2, se deben a la EaD. Aunque ambas modalidades presentan un crecimiento del número de ingresos en 2023, se observa una diferencia considerable en el número de ingresantes entre las modalidades, ahora a favor de la EaD, una discrepancia similar a la que existía en el pasado, cuando la educación presencial era la modalidad con el mayor número de ingresos en la educación superior. La Figura 4, a continuación, expone la evolución del número de ingresantes en la educación superior brasileña, entre el 2000 y 2023, por modalidad de enseñanza.

Figura 4. Evolución del número de ingresantes a la Educación Superior brasileña de 2000 a 2023, por modalidad de enseñanza



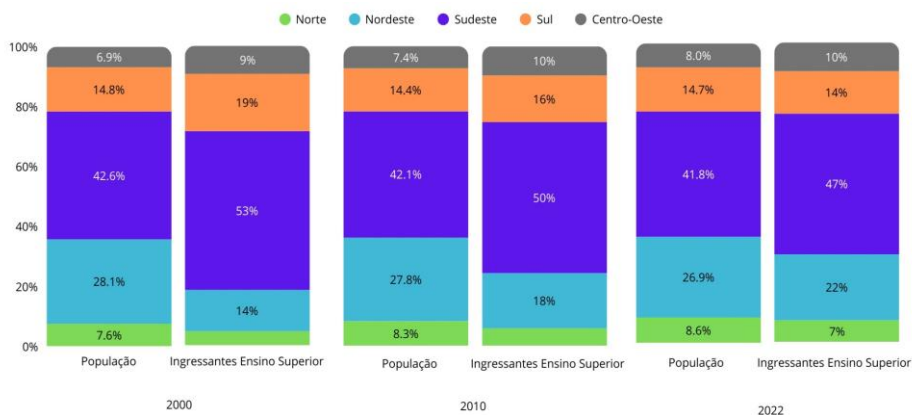
Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inep.

Nota: Datos brutos disponibles en: <https://www.gov.br/inep/pt-br>

El crecimiento de la demanda por educación superior en Brasil se debe a múltiples factores. Hasta la década de 1960, se destacan la urbanización, el avance del populismo, la ampliación del mercado de trabajo y una mayor escolarización femenina (Gomes, 2011; Nepomuceno et al., 2023). En las últimas décadas, la expansión fue impulsada por nuevos perfiles de estudiantes —como jóvenes de familias sin tradición universitaria y adultos en busca de cualificación— que pasaron a ver la educación superior como medio de movilidad social (Cunha, 2002). La expansión de la EaD también refleja factores como la diversificación del perfil estudiantil y la interiorización de la demanda (Luz, 2013, citado en Nepomuceno et al., 2023).

Analizando el número de ingresantes en la Educación Superior brasileña en relación con las regiones geográficas del país, considerando, solo los ingresantes en la modalidad presencial, se nota que las asimetrías regionales han sido minimizadas en el período en cuestión, habiendo una distribución del total de ingresantes más alineada con la población de cada región del país. Ejemplo de ello es la región Nordeste, que en el 2000 contenía aproximadamente el 28% de la población brasileña y, sin embargo, presentaba cerca del 14% del total de ingresantes, pasando, en 2022, a cerca del 27% de la población con aproximadamente el 22% del total de ingresantes. En 2022, las regiones Centro-Oeste y Sudeste presentan porcentajes de ingresantes superiores a la representación poblacional de estas regiones. La Figura 5 demuestra la distribución de la población brasileña y el total de ingresos en la Educación Superior por región del país, en el 2000, 2010 y 2022.

Figura 5. Distribución de la población brasileña y de quienes ingresan a la Educación Superior en 2000, 2010 y 2022, por región geográfica

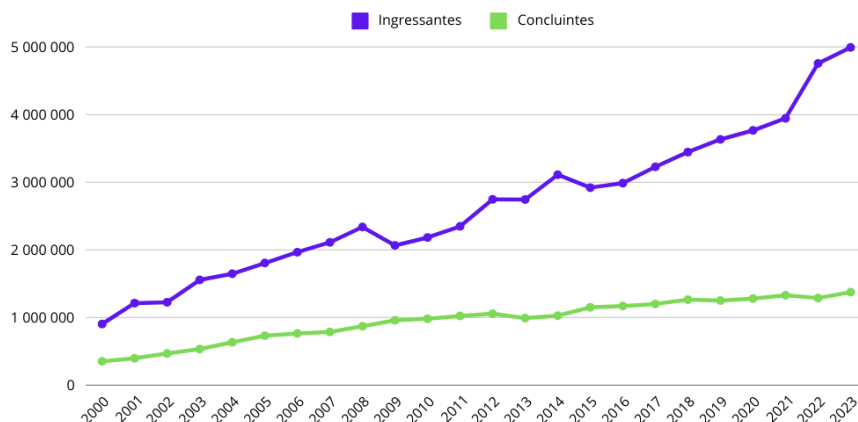


Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inep.

Nota: Datos brutos disponibles en: <https://www.gov.br/inep/pt-br>

En lo que respecta al número de egresados en la Educación Superior, se verifica que, en Brasil, esta cantidad ha venido aumentando de forma consistente entre 2000 y 2023, pasando de poco más de 352 mil a cerca de 1,37 millones, un crecimiento de casi cuatro veces a lo largo del período. Se destaca que el acumulado de ingresantes en el período analizado fue de cerca de 63,6 millones, mientras que el acumulado de egresados fue de aproximadamente 22,8 millones, es decir, cerca de un estudiante egresado por cada tres estudiantes ingresantes. La Figura 6 presenta la evolución del número de ingresantes y egresados en la Educación Superior brasileña, entre el 2000 y 2023.

Figura 6. Evolución del número de ingresantes y graduados en la Educación Superior brasileña de 2000 a 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inep.

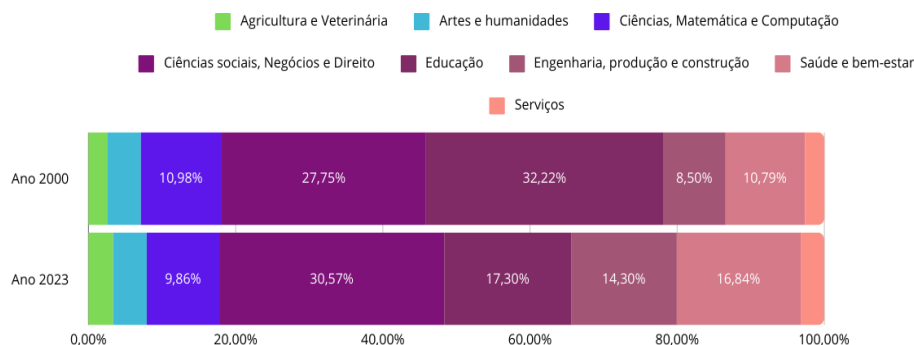
Nota: Datos brutos disponibles en: <https://www.gov.br/inep/pt-br>

Es posible percibir, a partir de los datos presentados en la Figura 6, que, actualmente en Brasil, existe un desafío para la gestión universitaria tan complejo como el acceso a la Educación Superior: se trata de la permanencia y el éxito de los estudiantes en la graduación. En este siglo, los índices de ingreso y conclusión se han distanciado cada vez más, pasando de aproximadamente el 39% de conclusiones en relación con los ingresos en 2000 a cerca del 27,5% en el 2023. De acuerdo con Silva (2021), 113 variables pueden influir en la deserción o permanencia de los estudiantes en la graduación y, en Brasil, hubo períodos en que la deserción superó el 17% de un año civil a otro. En este sentido, se percibe que Brasil ha logrado éxito con sus políticas orientadas a la democratización del acceso a la Educación Superior; sin embargo, no ha alcanzado resultados semejantes cuando se trata de la conclusión de los cursos por parte de los estudiantes. Por ejemplo, las acciones de permanencia vinculadas al ProUni, orientadas al sector privado, que concentra la mayor parte de las matrículas, se mostraron limitadas e insuficientes (Carvalho, 2006).

En cuanto a las áreas de concentración de los cursos, según datos del Inep, todas crecieron entre 2000 y 2023, con destaque para “Ciencias sociales, Negocios

y Derecho”, “Ingeniería, producción y construcción” y “Salud y bienestar”, que ampliaron su representatividad y suman más del 60% de la oferta total. La primera pasó a liderar, seguida por el área de “Educación”, que, a pesar de la caída porcentual del 32,2% al 17,3% en el período, más que duplicó su número absoluto, aunque con un crecimiento mucho menor que el del área de “Ingeniería, producción y construcción”, que creció cerca de siete veces en el mismo intervalo, como puede observarse en la Figura 7.

Figura 7. Distribución de cursos de pregrado brasileños en 2000 y 2023, por área de concentración



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inep.

Nota: Datos brutos disponibles en: <https://www.gov.br/inep/pt-br>

En valores absolutos, la expansión en el número de cursos observada en todas las áreas está directamente relacionada con la EaD, cuya oferta pasó de 10 a más de 10 mil cursos, representando actualmente cerca del 23% del total de cursos de educación superior. Se destaca, en ese contexto, la importancia de políticas públicas que incentiven la creación de cursos en el área de “Educación”, fundamental para la formación de docentes de la Enseñanza Básica.

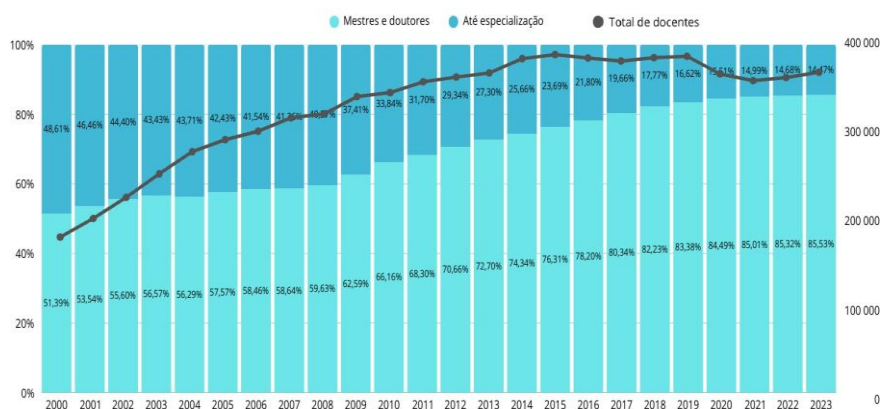
Entre 2000 y 2023, el número de docentes en la educación superior brasileña más que se duplicó, pasando de cerca de 183 mil a cerca de 368 mil. Tras picos en 2015 y 2019, seguidos de una leve retracción, las cifras volvieron a crecer a partir de 2022. Sin embargo, ese crecimiento fue acompañado por una leve

reducción en el promedio de docentes por institución: de 155 en 2000, a 143 en 2023. Según Nepomuceno et al. (2023), el número de IES crece a un ritmo inferior al de la oferta de vacantes. Datos del Inep indican que, entre 2000 y 2023, el número de IES aumentó un 119%, mientras que las matrículas crecieron un 270%. Si el promedio de docentes por institución presenta una caída, el desajuste se acentúa al comparar directamente el crecimiento de las matrículas (270%) con el del cuerpo docente (101%), evidenciando que el aumento de profesores fue proporcionalmente mucho menor a la expansión de la demanda.

Este escenario revela una creciente presión a los docentes, especialmente en las instituciones privadas — tendencia ya perceptible a finales del siglo XX. Entre 1988 y 1998, el número de alumnos en las IES privadas aumentó un 81,4%, frente a un crecimiento de apenas el 67,3% en el número de docentes, indicando un proceso de precarización de las condiciones de trabajo (Gomes, 2011). Este cuadro se mantiene en el escenario actual y fue intensificado por el REUNI. A pesar de los avances promovidos, el programa no fue acompañado por inversiones proporcionales en infraestructura y personal, lo que resultó en la precarización de las condiciones de trabajo y en la sobrecarga docente (Brandim & Feldmann, 2015; Guerra & Rocha, 2019, citado en Nepomuceno et al., 2023).

Paralelamente al crecimiento cuantitativo, hubo una elevación continua en la cualificación del cuerpo docente: la proporción de profesores con maestría o doctorado pasó de cerca del 51% en 2000 a más del 85% en 2023. A partir de 2009, el avance en la titulación fue consistente, reflejando los efectos de políticas públicas, como el propio REUNI. Aunque en 2023, el 15% de los docentes aún no poseía maestría o doctorado, el progreso en la cualificación es significativo. La Figura 8 sintetiza esa evolución cuantitativa y cualitativa.

Figura 8. Evolución del número de docentes y su distribución por nivel de formación, de 2000 a 2023



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Inep.

Nota: Datos brutos disponibles en: <https://www.gov.br/inep/pt-br>

De forma general, estos datos referentes a la Educación Superior brasileña muestran un escenario de crecimiento, marcado por el liderazgo creciente del sector privado. Aunque este nivel educacional se haya iniciado tardíamente en Brasil, en comparación con otros países de América, el número de Instituciones de Educación Superior aumentó, con la disminución de asimetrías regionales. El número de matrículas, ingresantes y egresados fue ampliado, con la expansión de la Educación a Distancia como oportunidad de acceso al nivel superior de formación. Se ha equilibrado la distribución de cursos en lo que se refiere a las áreas de formación y se ha elevado el número total de docentes, así como el de maestros y doctores que actúan en la Educación Superior. Tales resultados favorecen la reducción de las desigualdades sociales, necesaria para el avance en áreas y sectores históricamente relegados. En ese sentido, aunque de forma lenta, el desafío del acceso a la Educación Superior en Brasil viene siendo superado, siendo sustituida por otros desafíos, como la gestión financiera de las IES, las políticas de permanencia estudiantil, la deserción, la equidad y la calidad en el sistema educacional.

5. Desafíos, tendencias y perspectivas

Las universidades públicas en Brasil desempeñan un papel estratégico en la formación de profesionales calificados, en la producción de conocimiento y en la promoción de la inclusión social. Sin embargo, enfrentan desafíos persistentes, como el subfinanciamiento crónico, la masificación de la educación superior y la necesidad de adaptación a un perfil estudiantil más plural y a las rápidas innovaciones tecnológicas. Ante este escenario, se vuelve necesario redimensionar el entorno de gestión universitaria, considerando las particularidades del mundo académico, la alineación con tendencias globales y las transformaciones en curso. A continuación, se presentan los principales desafíos, tendencias y perspectivas que moldean el futuro de la gobernanza universitaria y de las universidades públicas en el país.

Las universidades, instituciones seculares consolidadas en todo el mundo, enfrentan hoy desafíos significativos derivados de cambios sociales, tecnológicos y ambientales. La presión por una mayor competitividad y por la mejora continua de la enseñanza, la investigación y la extensión se ha intensificado. El avance de las tecnologías de información y comunicación (TIC), así como el ascenso de la Inteligencia Artificial, imponen una profunda reestructuración de las instituciones universitarias, exigiendo la revisión de modelos tradicionales y el replanteamiento de la universidad como una institución cada vez más comprometida con la realidad social. Se presupone que, con la implementación de un modelo académico cimentado en los avances científicos, las TIC, la Inteligencia Artificial y en inversiones robustas en la formación de profesionales, las instituciones podrán responder a las exigencias de la contemporaneidad.

A pesar de su reconocida importancia para la formación profesional y la producción científica, las universidades públicas brasileñas enfrentan desafíos estructurales y coyunturales que comprometen su misión institucional. Las restricciones presupuestarias afectan el mantenimiento de la infraestructura, la contratación de personal y el desarrollo de actividades de enseñanza, investigación y extensión, impactando directamente en su calidad, además de comprometer la continuidad de los programas de asistencia estudiantil. A esto se suma la falta de previsibilidad presupuestaria, que dificulta la planificación

estratégica a largo plazo y compromete la autonomía universitaria. En respuesta, dirigentes han defendido la creación de un modelo de financiamiento más estable, inspirado en la vinculación presupuestaria ya practicada por las universidades estatales paulistas. Para hacer frente a estas restricciones y mantener su relevancia y calidad, las universidades buscan soluciones como el fortalecimiento de asociaciones internacionales, la inversión en tecnología y digitalización de procesos, la adaptación a nuevas demandas de la sociedad y la oferta de opciones flexibles de enseñanza, como la educación a distancia e híbrida, capaces de atender las necesidades individuales de los estudiantes.

La ampliación del acceso a la educación superior en Brasil, intensificada a partir del 2000 mediante políticas públicas orientadas a la democratización de la enseñanza, representó un avance importante. Sin embargo, esa expansión trajo nuevos dilemas, como infraestructura sobrecargada, superpoblación en las aulas, laboratorios insuficientes y acumulación de funciones docentes. La permanencia estudiantil se tornó un desafío central, reflejado en elevadas tasas de deserción, muchas veces vinculadas a dificultades financieras, a la ausencia de apoyo académico adecuado y a la necesidad de conciliar estudio y trabajo. Para enfrentar estos problemas y garantizar una formación de calidad, las universidades han adoptado estrategias como programas de tutoría, refuerzo pedagógico y apoyo psicosocial, además de numerosas iniciativas de auxilios financieros.

Esa expansión también expresa el compromiso de las universidades públicas y del gobierno federal con la inclusión de grupos históricamente excluidos. Políticas públicas como las acciones afirmativas, el sistema de cuotas e iniciativas de interiorización y expansión de las universidades públicas han promovido la inclusión social y contribuido a la diversificación del perfil estudiantil. Este perfil se ha diversificado en las últimas décadas, reflejando tanto transformaciones sociales y económicas como los efectos de dichas políticas. Esta pluralidad —étnica, socioeconómica y cultural— enriquece la experiencia académica, pero impone a las universidades el desafío de construir entornos más acogedores, inclusivos y atentos a las múltiples trayectorias de los estudiantes.

Paralelamente a las transformaciones sociales, las innovaciones tecnológicas imponen nuevas exigencias a las universidades. La incorporación de tecnologías digitales se ha vuelto una necesidad, especialmente tras la pandemia

de COVID-19, que intensificó la adopción de prácticas de enseñanza remota y digital. No obstante, la transformación digital enfrenta desafíos como desigualdades en el acceso a internet, limitaciones en la infraestructura tecnológica y la necesidad de capacitación docente continua. Para asegurar la calidad pedagógica y mantener el compromiso con la equidad y la inclusión, se requiere de las universidades públicas inversiones robustas y estrategias bien definidas.

En ese contexto, es cada vez más evidente el desfase entre los cursos tradicionales —con programas muchas veces desactualizados— y las demandas actuales de la sociedad. La Cuarta Revolución Industrial, marcada por la automatización, la inteligencia artificial y la conectividad, exige una formación más dinámica. En este contexto, emerge el concepto de Educación 4.0, que propone prácticas educativas más flexibles, personalizadas y centradas en el estudiante, alineando la formación con las transformaciones tecnológicas y sociales. Sus pilares incluyen el uso de inteligencia artificial, lenguaje computacional, soluciones educativas innovadoras y la valorización del aprendizaje práctico (Führ, 2022).

La adopción de la Educación 4.0 representa un desafío global y requiere cambios estructurales en las universidades. Esto incluye la actualización curricular, la flexibilización de los programas educativos, la formación continua de docentes y técnicos, la adopción de metodologías activas de enseñanza, la modernización de los procesos de gestión y la preparación de gestores con competencias en tecnologías digitales. Para ofrecer una educación actualizada y relevante, las universidades públicas deben alinear sus estrategias a las demandas sociales y promover la colaboración internacional, esencial en un escenario cada vez más globalizado.

La idea de una universidad disruptiva se inspira en los supuestos de la innovación disruptiva de Clayton M. Christensen (1997), en *The Innovator's Dilemma* y en los pilares de la educación disruptiva presentados por la ONU (Iberdrola, s.f.). Este enfoque propone una ruptura con los modelos tradicionales de enseñanza y aprendizaje, teniendo como pilares la personalización del aprendizaje, la formación precoz, la integración de la inteligencia artificial, el fortalecimiento de las habilidades digitales y el estímulo al pensamiento crítico. Si se extiende a la educación superior, la educación disruptiva —o, más específicamente, la

universidad disruptiva— propone una reconfiguración profunda y radical de las universidades tradicionales, incorporando innovaciones tecnológicas, pedagógicas y organizativas para promover una educación más alineada con las demandas del siglo XXI.

La universidad disruptiva, además de incorporar innovaciones, busca responder a la rápida evolución tecnológica y a los cambios en las expectativas y comportamientos de los estudiantes, que, frente a este nuevo escenario digital, demandan una educación más personalizada, flexible y alineada a sus intereses individuales. Estas transformaciones también están relacionadas con la creciente diversidad en el cuerpo estudiantil y con el surgimiento de nuevos perfiles estudiantiles, imponiendo a las instituciones el desafío de construir modelos más inclusivos y responsivos a las diferentes realidades estudiantiles. En ese escenario, destaca aún la necesidad de cualificar a los servidores técnicos y docentes, así como formar gestores capaces de actuar en entornos profesionalizados, complejos y orientados por tecnologías. Esto requiere inversiones en formación en gestión, dominio de TIC y desarrollo de competencias de liderazgo. El contexto pospandémico aceleró procesos de innovación educativa e institucional, llevando a las universidades públicas a repensar sus modelos y a adoptar medidas hasta entonces poco comunes, de corto y mediano plazo, en detrimento de prácticas más ortodoxas. Este movimiento abre espacio para la experimentación, la revisión de modelos y la construcción de soluciones más ágiles y responsivas a las necesidades sociales.

Frente a estas transformaciones, la gobernanza universitaria asume un papel estratégico. Puede entenderse como el conjunto de sistemas, estructuras, procesos, políticas y prácticas que determinan la dirección, el liderazgo, la gestión y el control de las instituciones de educación superior. Involucra mecanismos de toma de decisiones que consideran la diversidad de stakeholders, el cumplimiento de normas legales y la integridad institucional, promoviendo una gestión ética, responsable y transparente. Abarca tanto la estructura organizacional como las interacciones entre las instituciones y sus grupos de interés (Gesser, Cardoso & Melo, 2024). Busca asegurar que las actividades universitarias estén alineadas con el interés público y con los principios de responsabilidad, transparencia, integridad y eficiencia.

Interconectada con la gobernanza universitaria, la gestión estratégica universitaria es un proceso continuo y amplio que implica la formulación, implementación y monitoreo de estrategias y planes de acción orientados al alcance de objetivos de largo plazo y metas institucionales. Es decir, implica la definición de metas y objetivos y la elaboración de estrategias para alcanzarlos. Su propósito es orientar a las IES en dirección a su misión, visión y objetivos (Gesser et al., 2024), abarcando áreas como expansión académica, investigación, innovación, internacionalización y la gestión de recursos financieros y de infraestructura.

En Europa, las universidades gozan de mayor autonomía administrativa y financiera, lo que les confiere más flexibilidad y capacidad de innovación, facilitando la adopción de políticas estratégicas alineadas con las tendencias globales. Aun así, esas instituciones enfrentan presiones derivadas de los avances tecnológicos y de la internacionalización, en una creciente competencia por estudiantes e investigadores extranjeros. En ese contexto, han implementado modelos de gobernanza y gestión estratégica orientados a la transparencia, la participación de estudiantes y funcionarios en los procesos decisorios y el compromiso social. Además, buscan ser más eficientes y orientadas a resultados, con énfasis en la evaluación de desempeño y en la promoción de investigaciones interdisciplinarias, innovadoras, emprendedoras y basadas en tecnologías emergentes.

A pesar de las diferencias contextuales, se observa una convergencia entre universidades latinoamericanas —incluidas las brasileñas— y europeas en dirección a la internacionalización, la incorporación de innovaciones y tecnologías y el fortalecimiento del compromiso social. Se observa también que, aunque existan tendencias comunes en los procesos de gobernanza y gestión estratégica, su aplicación varía de acuerdo con las particularidades de cada país. En Brasil, a pesar de los obstáculos, estas tendencias ofrecen nuevas oportunidades para la reinención de las universidades públicas y para el perfeccionamiento de sus prácticas de gobernanza y gestión.

Para acompañar las transformaciones en curso, las universidades públicas brasileñas necesitan fortalecer su capacidad de adaptación, combinando la tradición académica con la innovación y la responsabilidad social. La consolidación de modelos de gobernanza y gestión estratégica más eficaz, transparente y participativa será esencial para garantizar su sostenibilidad y

relevancia. Al enfrentar los desafíos contemporáneos con creatividad, compromiso con la calidad, la equidad y la inclusión, y articulación con la sociedad, estas instituciones podrán reafirmar la función social de la educación superior y su papel crítico y democrático.

Consideraciones finales

La trayectoria de la educación superior en Brasil revela un proceso marcado por tensiones históricas, sociales y políticas que moldearon sus instituciones y políticas públicas a lo largo del tiempo. Desde sus orígenes, fuertemente influenciados por modelos europeos y por intereses de las élites dominantes, la educación superior brasileña fue, durante mucho tiempo, restringida a pequeños grupos, excluyendo a amplios sectores de la población. La centralidad en la formación de médicos, juristas e ingenieros hasta el siglo XIX, asociada a la ausencia de universidades hasta comienzos del siglo XX, evidencia un sistema inicialmente orientado a la formación de cuadros técnicos necesarios para el funcionamiento del Estado y la consolidación de un modelo excluyente y elitista.

Fue solo a partir de la fundación de la Universidad Federal de Río de Janeiro, en 1920, y de la creación del Ministerio de Educación, en 1930, que la educación superior comenzó a consolidarse en el país. Aun así, las décadas siguientes estuvieron marcadas por una fuerte centralización y control estatal, con poco espacio para la autonomía universitaria y para la democratización del acceso. La Reforma Universitaria de 1968, aunque controvertida, introdujo cambios estructurales importantes, como la institucionalización de la investigación y del posgrado, la valorización del trípole enseñanza, investigación y extensión, y la adopción del modelo departamental, elementos que moldearon el funcionamiento de las universidades públicas en las décadas siguientes.

La promulgación de la Constitución Federal de 1988 marcó un punto de inflexión fundamental al reafirmar la autonomía universitaria y reconocer la educación como derecho de todos y deber del Estado. La década de 1990 marcó el inicio de una significativa ampliación del sistema, que se intensificó a partir del 2000 con la aceleración del proceso de masificación de la educación superior. Esta ampliación fue impulsada por programas como el Fies, el ProUni y la creación de

nuevos campus mediante el Reuni. Estas medidas, pese a críticas y limitaciones, representaron un avance importante en la inclusión de poblaciones históricamente marginadas de la educación superior.

Al mismo tiempo, se consolidó un modelo de expansión marcado por la participación creciente del sector privado, que actualmente concentra más del 79% de las matrículas. Esta fuerte presencia del sector privado plantea cuestiones importantes acerca de la mercantilización de la enseñanza, los límites de la regulación estatal y los efectos de la racionalidad de mercado en la calidad de la formación. Si bien el sector privado fue responsable de absorber gran parte de la demanda reprimida de vacantes en la educación de grado, una parte significativa de estas instituciones opera con fines de lucro y bajo lógicas gerenciales que no siempre priorizan el desarrollo científico, la formación crítica o el compromiso con la función social de la universidad.

Además, la expansión del acceso no fue acompañada, de manera proporcional, por políticas de fomento a la calidad, especialmente en lo que respecta a la valorización docente, el financiamiento de la investigación y la infraestructura académica. Tal asimetría es aún más evidente en las instituciones públicas que, aunque responden por apenas el 20% de las matrículas, concentran la mayor parte de la producción científica nacional y, al mismo tiempo, enfrentan serias restricciones presupuestarias. En los últimos años, el subfinanciamiento crónico, los recortes de recursos y las presiones por resultados medibles han generado tensiones entre la misión pública de las universidades y las exigencias de desempeño impuestas por agencias evaluadoras y por la lógica de la competitividad global.

En este contexto, los desafíos enfrentados por las universidades públicas brasileñas van más allá de las limitaciones presupuestarias y estructurales. Involucran la superación del subfinanciamiento crónico mediante un modelo de financiamiento sostenible, así como la conciliación entre la masificación de la educación superior y la calidad, el fortalecimiento de políticas de inclusión y permanencia estudiantil, además de la adaptación a un perfil estudiantil cada vez más diverso. Aunque la tasa de escolarización en la educación superior aún sea relativamente baja, el número absoluto de matrículas es muy significativo, y

ambos indicadores han ido creciendo gradualmente, lo que aumenta la presión sobre las IES.

A ello se suma la predominancia del sector privado que, aunque concebido como complementario, pasó a representar la mayor parte de la oferta de vacantes, muchas veces financiado con recursos públicos que podrían fortalecer la red pública. Estos factores agravan las desigualdades estructurales y comprometen las condiciones necesarias para que la universidad pública continúe ejerciendo su papel como referencia en calidad, equidad y compromiso social.

Paralelamente, se impone la necesidad de articular la formación académica con las nuevas exigencias de la sociedad contemporánea, marcada por rápidas innovaciones tecnológicas, creciente internacionalización y profundas transformaciones en el mundo del trabajo, lo que demanda una revisión continua de los planes de estudio, de las metodologías de enseñanza y de las formas de organización institucional.

Tendencias como la digitalización de los procesos, la Educación 4.0 y la personalización del aprendizaje imponen cambios estructurales en el modo en que la universidad se organiza y se proyecta. Al mismo tiempo, el fortalecimiento de la inclusión social, la valorización de la diversidad estudiantil y la revalorización de la ciencia emergen como pilares fundamentales para la construcción de instituciones más justas y socialmente relevantes. En este escenario, la adopción de modelos de gobernanza más participativos, transparentes y socialmente responsables se torna una condición indispensable para que las universidades públicas respondan de forma coherente a los desafíos contemporáneos.

A partir del panorama delineado en este trabajo, es posible afirmar que la educación superior brasileña se encuentra en una encrucijada: entre la ampliación del acceso y la mejora de la calidad; entre la función social de la universidad y las presiones del mercado; entre la tradición y la innovación. A pesar de los innumerables obstáculos, el país ha construido, en las últimas décadas, un sistema sólido, con universidades públicas de excelencia reconocida nacional e internacionalmente.

Comprender esta trayectoria de la educación superior en Brasil exige reconocer sus contradicciones, avances y vacíos. La historia de las universidades en el país es también la historia de las luchas por acceso, autonomía, calidad y

relevancia social. Reflexionar acerca de este recorrido no es solo un ejercicio de memoria, sino una exigencia para pensar críticamente el presente y proyectar el futuro. El fortalecimiento de la educación superior como bien público, comprometido con la equidad, la excelencia y la innovación, debe seguir como horizonte de las políticas educacionales y de las prácticas institucionales en las próximas décadas. Esto exige consolidar los avances ya alcanzados y reconfigurar las políticas con base en un proyecto nacional comprometido con la inclusión, la equidad, la ética y el desarrollo humano, científico y social.

Así, el futuro de la educación superior en Brasil dependerá de la capacidad de las instituciones, especialmente de las universidades públicas, para articular tradición y transformación, excelencia académica y compromiso social, innovación tecnológica y equidad, contribuyendo a un proyecto de desarrollo sostenible, democrático e inclusivo.

Referencias bibliográficas

- Arquivo Público do Estado de São Paulo. (2019). Universidade Livre de São Paulo. http://icaatom.arquivoestado.sp.gov.br/ica-atom/index.php/universidade-livre-de-sao-paulo-2?sf_culture=pt
- Barreto, A. L., & Filgueiras, C. A. (2007). Origens da universidade brasileira. *Química Nova*, 30 (7), 1780-1790. <https://doi.org/10.1590/S0100-40422007000700050>
- Bortolanza, J. (2017). Trajetória do ensino superior brasileiro: uma busca da origem até a atualidade. In *Anais do Colóquio Internacional de Gestão Universitária, Mar del Plata, Argentina*. <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/181204>
- Brandim, M. R. L., & Feldmann, M. G. (2015). A reforma do ensino superior no contexto da reforma do estado brasileiro. *Revista de Estudos e Investigación en Psicología y Educación*, (12), 016–020. <https://doi.org/10.17979/reipe.2015.0.12.456>
- Câmara dos Deputados. (2025). PL 7.200/2006. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=327390>

- Carvalho, C. H. A. (2006). Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): Ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In *Anais da Reunião Anual da ANPEd*. Caxambu, MG. <http://29reuniao.anped.org.br/trabalhos/trabalho/GT11-2337--Int.pdf>
- Corbucci, P. R., Kubota, L. C., & Meira, A. P. B. (2016). Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. *Radar* (46), 7-12. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7061/1/Radar_n46.pdf
- Christensen, C. (1997). El dilema del innovador: *cuando las nuevas tecnologías provocan el fracaso de grandes empresas*, 168-169.
- Cunha, L. A. (2000). Ensino superior e universidade no Brasil. In E. M. T. Lopes, L. M. de Faria Filho, & C. G. Veiga (Orgs.), *500 anos de educação no Brasil* (pp. 151–204). Autêntica.
- Cunha, M. C. (2002). A dinâmica e os fatores condicionantes da criação de cursos da educação superior no estado da Bahia (Tese de doutorado, Universidade Federal da Bahia). <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/10608>
- Führ, R. C. (2022). Educação 4.0 nos impactos da quarta revolução industrial. *Appris*.
- Gesser, G. A., Cardoso, T. L., & Melo, P. A. (2024). Sugestões para o aperfeiçoamento da governança nas universidades públicas. In *Anais do Coloquio Internacional de Gestión Universitária*, Montevideo, Uruguai. <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/261277/2024104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gomes, M. F. (2011). Autonomia privada e regulação estatal na evolução histórica do ensino superior brasileiro. *Revista da Universidade Vale do Rio Verde*, 9(1), 107–138. <http://dx.doi.org/10.5892/RUVRV.91.107138>
- Iberdrola. (s.f.). O que é educação disruptiva: Uma educação disruptiva para enfrentar os desafios do futuro. <https://www.iberdrola.com/talentos/educacao-disruptiva>

- Inep. (2010). Censo da educação superior 2004 indica um aumento na eficiência das instituições federais. <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/censo-da-educacao-superior-2004-indica-um-aumento-na-eficiencia-das-instituicoes-federais?>
- Instituto Semesp. (2025). Mapa do ensino superior no Brasil (15^a ed.).
- Lopes, J. L. (2002). A Universidade no Brasil: Evolução e ação social. *Revista Adusp*, (25), 75–79.
<https://www.adusp.org.br/files/revistas/25/r25a07.pdf>
- Martins, A. C. P. (2002). Ensino superior no Brasil: Da descoberta aos dias atuais. *Acta Cirúrgica Brasileira*, 17, 4-6.
<https://doi.org/10.1590/S0102-86502002000900001>
- Martins, C. B. (2009). A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educação & sociedade*, 30(106), 15-35. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302009000100002>
- Ministerio da educação do Brasil (1931). Decreto nº 19.851, de 11 de abril de 1931. Dispõe que, o ensino superior no Brasil obedecerá, de preferência, ao sistema universitário, podendo ainda ser ministrado em institutos isolados, e que a organização técnica e administrativa das universidades é instituída no presente decreto, regendo-se os institutos isolados pelos respectivos regulamentos, observados os dispositivos do seguinte Estatuto das Universidades Brasileiras.
- Mota Júnior, A. M., & Torres, H. C. (2016). Contexto histórico da educação superior no Brasil. *Anais do Congresso Nacional de Educação (CONEDU)*. <http://dx.doi.org/10.6084/m9.figshare.17155742>
- Nepomuceno, L. C., Ferreira, G. V., & Cabello, A. F. (2023). Os marcos evolutivos do ensino superior no Brasil e as transformações recentes do período pós-pandêmico. In *Anais do Colóquio Internacional de Gestão Universitária, Assunción, Paraguai*.
<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/253848>
- Orso, P. J. (2001). O surgimento tardio da universidade brasileira. *ETD - Educação Temática Digital*, 3(1), 1–13.
<https://doi.org/10.20396/etd.v3i1.676>

- Pires, I. C. de O., Magalhães, L. R., Lima, M. C. de O., & Silva, L. M. da. (2017). A legislação brasileira no ensino superior: Histórico e evolução. *Revista Esfera Criativa*, 1(1).
<https://facesma.com.br/revistaesfera/edicao01/pedagogia/A-LEGISLAO-BRASILEIRA-NO-ENSINO-SUPERIOR.pdf>
- Quillici Neto, A. (2010). Concepção política e histórica da formação da educação superior no Brasil: Da origem aos dias atuais. *Publicatio UEPG: Ciências Humanas, Linguística, Letras e Artes*, 18(1), 47–59.
<http://dx.doi.org/10.5212/PublicatioHum.v.18i1.00005>
- Sampaio, H. (1991). *Evolução do ensino superior brasileiro, 1808-1990*. Documento de trabalho 8/91. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo.
<https://sites.usp.br/nupps/wp-content/uploads/sites/762/2020/12/dt9108.pdf>
- Silva, F. C. (2021). *Variáveis para modelos preditivos à evasão na educação superior*. (Tese de doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina). <https://bu.ufsc.br/teses/PCAD1180-T.pdf>
- Vieira, R. (2025). *Educação superior no contexto nacional: Políticas, tensões e desafios*. Disponível em:
https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/65/o/politicas_ppgfe.pdf