



# UNIDOS POR UM OCEANO

## O ENSINO SUPERIOR NO ESPAÇO IBERO-AMERICANO

COORD.  
CLÁUDIA PINTO RIBEIRO  
TERESA CIERCO

# UNIDOS POR UM OCEANO

## O ENSINO SUPERIOR NO ESPAÇO IBERO-AMERICANO

COORD.  
CLÁUDIA PINTO RIBEIRO  
TERESA CIERCO

Título: ***Unidos por Um Oceano: o Ensino Superior no Espaço Ibero-Americano***

Coordenação: Cláudia Pinto Ribeiro, Teresa Cierco

Comissão científica: Ana Campina (Universidade Portucalense), Ana Maria Alves Carneiro da Silva (Universidade Estadual de Campinas), André Matos (Universidade Portucalense), Daniel Chaves (Universidade Federal do Amapá), Liliana Reis (Universidade da Beira Interior), Rafael Marfil Carmona (Universidade de Granada), Tatyana de Amaral Maia (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul)

Design gráfico: Helena Lobo Design | [www.hldesign.pt](http://www.hldesign.pt)

Imagem da capa: José Castro®

Edição: CITCEM – Centro de Investigação Transdisciplinar Cultura, Espaço e Memória  
Via Panorâmica, s/n | 4150-564 Porto | [www.citcem.org](http://www.citcem.org) | [citcem@letras.up.pt](mailto:citcem@letras.up.pt)

Apoio: Universidade de Salamanca, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

ISBN: 978-989-8970-05-3

DOI: <https://doi.org/10.21747/978-989-8970-05-3/uni>

Porto, dezembro de 2018

Trabalho cofinanciado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) através do COMPETE 2020 – Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) e por fundos nacionais através da FCT, no âmbito do projeto POCI-01-0145-FEDER-007460.

# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	5
Cláudia Pinto Ribeiro, Teresa Cierco	
<b>Logros y Fracasos del Espacio Euro-Latinoamericano de Educación Superior ¿Es Éste el Camino?</b>	7
Marcos Iglesias Carrera	
<b>El Escenario Actual de la Educación Superior y los Empleos del Futuro en la Región de Centroamérica</b>	31
José Vinicio Sandí Meza	
<b>Educação Superior Compartilhada: Possibilidades de Cooperação Internacional</b>	47
Raquel Villardi, Zacarias Gama	
<b>Ensino Superior no Brasil no Século XXI: Avanços Locais e Desafios Globais</b>	67
Helena Sampaio	
<b>Democratização do Acesso ao Ensino Superior — O Caso Brasileiro</b>	89
Guilherme Caldas de Castro	
<b>Mexican Higher Education: Five Centuries of Growth, Diversification and Inequality</b>	115
Marion Lloyd	



# INTRODUÇÃO

CLÁUDIA PINTO RIBEIRO\*

TERESA CIERCO\*\*

Foi, para nós, uma grande honra organizar este livro dedicado ao tema do Ensino Superior no Espaço Ibero-Americano.

A educação é e sempre foi o elemento decisivo no desenvolvimento dos Estados e das regiões e desempenha um papel vital na formação das pessoas. O acesso à informação permitiu a construção daquilo que se considera (e deseja) ser uma sociedade informada, mas principalmente sensível e interventiva, com conhecimento fluído que contrarie a estaticidade do saber enciclopédico que não se mobiliza para a compreensão de problemas decorrentes de aspetos políticos e económicos, diferenças culturais e religiosas e de diferenças de compreensão relativamente ao «outro».

A Europa tem procurado, nas últimas décadas, a cooperação no âmbito da educação superior deslocando políticas, projetos e programas para outros países e regiões, como a América Latina e as Caraíbas. A educação superior, num cenário de interdependência global dos territórios e de hegemonia dos mercados, tem sido chamada a responder aos desafios com que nos deparamos, não só numa escala local e nacional, mas também, regional e inter-regional.

Este cenário europeu e global constitui o contexto de influência e de elaboração de vários projetos e iniciativas da União Europeia no domínio da educação. É preciso não esquecer que o ensino superior é o cerne da estratégia Europa 2020.

---

\* CITCEM/FLUP.

\*\* FLUP.

Neste âmbito, as instituições de ensino superior desempenham um papel fundamental, trabalhando e cooperando no sentido da construção e da consolidação de parcerias para além das fronteiras da União Europeia. Importa, por isso, incentivar estudantes, investigadores, professores e demais intervenientes a encontrar pontes que unam margens — e por margens, podemos muitas vezes considerar marginais, as franjas — no sentido de continuar a ser competitivos numa paisagem cada vez mais globalizada de ensino superior.

O tema do Ensino Superior no Espaço Ibero-Americano é, sem dúvida, um tema atual e pertinente dada a relação privilegiada da União Europeia com o Espaço Ibero-Americano ao nível do apoio e orientação de políticas e reformas na área da Educação.

Este livro tem como ponto central o debate sobre os processos de reforma empreendidos pelos Estados da América Latina e Caraíbas no sistema educativo, concretamente, no ensino superior, destacando os avanços e os desafios que lhe estão associados.

Foi nosso propósito incentivar à discussão e reflexão, assim como à partilha de experiências de relevo no que respeita a estratégias e programas ao nível do ensino superior, contribuir para o desenvolvimento de estratégias de cooperação e analisar os desafios que se colocam a estes dois espaços regionais, Europa e América Latina-Caraíbas no âmbito das políticas educativas no ensino superior.

Este livro, em formato eletrónico, apresenta os contributos de autores que integram uma já vasta comunidade científica europeia e centro-americana que se dedica ao estudo e evolução das políticas e estratégias ao nível do ensino superior.

O livro encontra-se dividido em seis capítulos. No primeiro capítulo, Marcos Iglesias Carrera foca os desafios e os fracassos da educação superior no Espaço Ibero-Americano. De seguida, no segundo capítulo, José Vinicio Sandí Meza analisa o desenvolvimento da educação superior na região central do continente americano, destacando a necessidade de interligar cada vez mais o desenvolvimento do ensino com as necessidades do mercado. O terceiro capítulo, da autoria de Raquel Villardi e Zacarias Gama, identifica as possibilidades de cooperação entre os dois lados do Atlântico no que se refere à educação superior. Helena Sampaio, autora do quarto capítulo, procede à contextualização do ensino superior no Brasil nos últimos anos, focando os avanços e desafios que se têm feito sentir no âmbito deste país. Por sua vez, Guilherme Caldas de Castro, autor do quinto capítulo, analisa a importância de promover o acesso de todas as classes sociais ao ensino superior, apresentando como estudo de caso o Brasil. Por último, Marion Lloyd, autora do último capítulo, faz-nos um retrato do ensino superior no México nas últimas décadas, caracterizando-o como desigual, diversificado e problemático.

Esperamos que este livro contribua para os estudos do Ensino Superior no Espaço Ibero-Americano e possa representar uma base para futuras investigações sobre o tema.

# LOGROS Y FRACASOS DEL ESPACIO EURO-LATINOAMERICANO DE EDUCACIÓN SUPERIOR ¿ES ÉSTE EL CAMINO?

MARCOS IGLESIAS CARRERA\*

## 1. INTRODUCCIÓN

Dentro de las acciones desarrolladas por los distintos gobiernos, así como por las universidades, están aquellas que se encuentran dentro del plan para favorecer la integración de un espacio birregional de Educación Superior, Investigación, Ciencia y Tecnología. En torno a éste se han desarrollado diversos estudios en los que se trata de determinar los éxitos y fracasos, de ese fomento del espacio común.

Para ello, y desde que se estableciera el *Tratado de Rio de Janeiro* en 1999 y su conocido artículo 63:

*La necesidad del fortalecimiento de la cooperación educativa como un reto espacial, con particular énfasis en la educación básica, formación profesional y en la cooperación de las instituciones de educación superior, incluyendo las universidades<sup>1</sup>.*

Se ha realizado un esfuerzo ímprobo, para adecuar la legislación de las naciones implicadas, con el objeto de favorecer y desarrollar esa integración, todo ello incluye a las universidades, como se verá en el presente estudio. Si bien el tratado se refiere a otros niveles educativos, este artículo centrará su atención en la Educación Universitaria y

---

\* Universidad de Salamanca.

<sup>1</sup> OEI, 1999: artículo 63.



cómo, desde 1999, se ha generado ese acercamiento educativo con sus pros y contras en los diferentes niveles institucionales que se ven afectados.

Se pretenden reflejar los avances, retrocesos y puntos sin avance alguno en este espacio común para la comunidad educativa de Latinoamérica y Europa. Para poder determinar si se está avanzando por el camino correcto para dar lugar a ese espacio común, se han de estudiar diversos aspectos de los desarrollados tras la cumbre de Río de 1999, entre otras cumbres celebradas con posterioridad (Madrid en 2002, Guadalajara 2004, Viena 2006, entre otras). No se puede omitir en el estudio que se está presentando, las ideas relacionadas con crear un sistema en el que el *corpus* normativo de las instituciones de educación superior, de las distintas naciones, se haya visto alterado para fortalecer los mecanismos implementados para un mayor acercamiento a instituciones de otras naciones, ya sean Latinoamericanas, como europeas. Pero este cuerpo legislativo unificado no es el único ámbito de actuación existente, así deben encontrarse una serie de instituciones gubernamentales creados al efecto y con dependencia del Ejecutivo. La regulación de la docencia universitaria ayudando a los docentes a desarrollar su labor no solo en su universidad de origen, sino también en otros, la presencia de un sistema adecuado de becas que facilite ese movimiento entre instituciones de docentes, estudiantes y personal administrativo, son entre otros los ámbitos de los que se hará un breve repaso. Por ello nos encontramos con programas e iniciativas como pueden ser ALFA, ALBan, Erasmus Mundus, cuyo objetivo fundamental no era otro que el de fortalecer una cooperación sustentada en unas bases comunes. Desde ese punto se han podido ir estableciendo bases comunes como las determinadas por el Proceso de Bolonia, que ha permitido la construcción de un Espacio Europeo de Educación Superior basado en criterio de calidad, movilidad, diversidad y competitividad, para con ello lograr una mayor tasa de ocupación en los territorios de la Unión Europea así como una mayor visibilidad del Sistema Europeo de Educación, al ser más atrayente para alumnos y profesores, fomenta a mejor los resultados del primer punto indicado.

Si bien en el presente trabajo no se tratan todos los puntos con la profundidad que se debiera, no es la intención del mismo ser un trabajo en extenso profuso y a la vez compendio difuso de normativas e iniciativas. Se trata de un desarrollo esquemático del trabajo desarrollado por la Fundación EU-LAC y FLACSO España, en el cual se desarrolla de manera magistral y detenida, lo aquí expresado siendo un estudio que comprende a 22 Estados, todos ellos miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), siendo estos, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela todos ellos con más de un millón de habitantes.

## 2. REGULACIÓN NORMATIVA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA Y EDUCACIÓN

Dentro del marco legislativo regulatorio actual, se ha de tener en cuenta que nos enfrentamos a 22 cuerpos legislativos de mayor o menor complejidad que han sufrido diversas transformaciones durante el tiempo, las cuales han influenciado en su desarrollo e implementación. Hemos de tener en cuenta que entre los países que conforman el ámbito de estudio se encuentran naciones que, con una organización territorial completamente antagónicas, derivando por ello en un grado de implementación. El principio, o punto de partida de muchos de los textos no es otro que el reconocimiento del derecho a la educación como derecho fundamental de los ciudadanos y de las obligaciones del Estado en lo relacionado con esta materia.

En lo que se refiere a la educación superior, esta quedaría recogida de diferente manera en función del Estado al que nos estemos refiriendo, de tal manera que nos encontramos con leyes específicas, como puede ser el caso de Argentina con su *Ley de Educación Superior N.º 24.521* de 1995, *Ley Orgánica de Educación Superior de Ecuador* de 2010, entre otras muchas, o bien por medio de disposiciones concretas incluidas en normas generales relativas a la educación, como pueden ser los casos de México o Nicaragua. Existen dos casos que, si bien lo descrito es la norma general, se salen de dicha generalidad, y son Cuba<sup>2</sup>, donde la normativa se establece por temáticas de trabajo, y Haití, donde, hasta la fecha solo se cuenta con unas *Disposiciones Transitorias* aprobadas por los dirigentes de la Universidad del Estado en 1997.

Tras la que se puede denominar legislación general, caso de existir, comienzan a aparecer disposiciones, reglamentos o dictámenes cuya finalidad primordial es la de desarrollar o ejecutar los mandatos del Ejecutivo en lo que a educación superior se refiere. Para poder llevar a cabo esta ejecución, los órganos encargados, serían los Ministerios de Educación, independiente del nombre que reciban en cada país, los cuales dictarían disposiciones que ayuden a los agentes involucrados a alcanzar los fines propuestos<sup>3</sup>. Pero la falta de legislación específica, o el escaso desarrollo de la misma no significa la inexistencia de planes de desarrollo de la misma teniendo ejemplos notables como pueden ser el caso de *Plan Nacional de Educación para la década 2014-2024* de Brasil, *Plan Nacional de Educación* de Bolivia o el *Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal* de Costa Rica.

<sup>2</sup> El apartado 2.º del Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de 24 de abril del 2001 señala de manera expresa «El Ministerio de Educación Superior es el organismo encargado de dirigir, proponer, ejecutar en lo que le corresponde y controlar la política del Estado y el Gobierno en cuanto a la educación superior [...]» por lo que es éste organismo, al no existir una ley orgánica de Educación Superior, el encargado de ejecutar la política del Gobierno en materia de Educación Superior dicta reglamentos y disposiciones, atendiendo a su carácter normativo y metodológico.

<sup>3</sup> En este sentido cabe destacar Ecuador, que en el momento actual sería el Estado, dentro de los estudiados, con una legislación más profusa y moderna, pero dictada por el Consejo de Educación Superior, y no su Ministerio de Educación, y que consiste en una multitud de Resoluciones y Reglamentos.

En este punto cabe distinguir tres tipos de legislación:

- 2.1. Legislación sobre Universidades Públicas;
- 2.2. Legislación sobre Universidades Privadas;
- 2.3. Legislación sobre Ciencia y Tecnología.

## **2.1. Legislación sobre Universidades Públicas**

En lo que a la regulación de este tipo de Universidad se refiere, señalar que, si bien la tónica general es la de no encontrarse una norma específica sino encuadrada en normativa de Educación de carácter general, existen cuatro casos en los que no es así, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

Esa dispersión normativa lleva de igual manera a la existencia de una gran disparidad a la hora de regular, aunque sea de manera indirecta la educación superior, por lo que existen países, como son Argentina o Panamá donde se ha llegado a regular aspectos como la educación a distancia o incluso la presencia de países terceros en el Estado, como es el caso de Argentina, mientras otros, como los ejemplos ya mencionados de Cuba y Haití, en los que la regulación es más escasa, o casi inexistente.

Al mismo tiempo, se ha de poner de manifiesto la existencia, aunque sean de creación reciente, de legislación que detalla la creación de sistemas de evaluación y acreditación de la calidad de tanto instituciones como de las titulaciones de educación superior. Este último aspecto es de destacar por un motivo claro, que no es otro que el interés de los distintos países en implementar un sistema de garantía de calidades, lo cual, ofrece un espacio favorable para caminar hacia un espacio común de educación superior. Este aspecto es, sin lugar a dudas, de gran importancia dado que este tipo de estructuras implementadas resultan de vital importancia para establecer equivalencias y garantizar unos mínimos de calidad educativa entre los miembros del espacio común.

## **2.2. Legislación sobre Universidades Privadas**

En el presente supuesto, se puede hablar de existencia de una legislación más o menos abundante en función de la nación de la que estemos hablando. Así, al igual que en el apartado anterior, Cuba y Haití carecen de este tipo de legislación, mientras la mayoría de los estados estudiados disponen de una legislación de carácter generalista que sirven tanto para las universidades públicas como las privadas, contiendo cierto número de normas en las que se regula de manera detallada este tipo de centro. Como excepciones podemos señalar a Argentina, Bolivia, Chile o Guatemala donde existen disposiciones específicas destinadas esta materia.

En algunos países centroamericanos se regulan Consejos en los que se agrupan las distintas universidades privadas, siendo estos consejos los que emiten las disposiciones relativas a este tipo de centro, como ejemplos de estos Consejos podemos señalar el Consejo Nacional de Educación Superior Privada de Costa Rica (CONESUP), Guate-

mala cuenta con el Consejo de la Enseñanza Privada Superior y en Nicaragua el Consejo Superior de Universidades Privadas (COSUP).

### **2.3. Legislación sobre Ciencia y Tecnología**

A la hora de tratar sobre esta cuestión se ha de tener en cuenta que, en lo relativo a la legislación sobre Ciencia y Tecnología corresponde a la regulación de los órganos específicos con competencias sobre estas cuestiones en particular que, de igual manera son los encargados de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar e implementar la política de cada uno de los Estados. Así, se puede señalar el ejemplo de Costa Rica con su Fundación Centro de Alta Tecnología (FUNCENAT) y sus Estatutos y Reglamentos o las leyes reguladoras de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología y del Consejo de Investigación Científica de Jamaica o de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay.

El estudio realizado por la EULAC ha podido constatar de manera fehaciente como la mitad de los países que han sido objeto de estudio (Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela) cuentan con una ley sobre Ciencia, Tecnología e Innovación. República Dominicana también cuenta con una norma de estas características, aunque también es cierto que, en este caso, su norma se encuentra integrada en la norma que regula la educación superior.

## **3. LA DOCENCIA UNIVERSITARIA**

Al hablar sobre la educación superior, no podemos dejar de hablar sobre unos actores fundamentales como son los docentes de las instituciones. Es por ello que entendemos que, para poder entender y estudiar cual es la situación actual de las instituciones de educación superior, así como las reformas a poder acometer para mejorar su situación de cara a construir el Espacio Euro-Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.

Es por ello que se han de tener diversos aspectos que se detallan a continuación a fin de ayudar a su sistematización:

- 3.1. Regulación de la Docencia y Referencia Legislativa de Existir;
- 3.2. Titulación Exigida para Ejercer la Docencia;
- 3.3. Categorización del Profesorado Universitario;
- 3.4. Modalidades de Contratación;
- 3.5. Existencia o No de Incompatibilidades;
- 3.6. Reconocimiento de Derechos y Deberes al Docente.

### **3.1. Regulación de la Docencia y Referencia Legislativa de Existir**

En relación con la regulación de la docencia entre los distintos países que conformaron el estudio de la EU-LAC, ya sean instituciones de carácter público como privado,

se ha de señalar que estos podrían dividirse en dos categorías. En primer lugar, estarían aquellos en los que no existe una norma general por lo que, todo aquello relativo a la regulación del profesorado universitario se encontraría encomendado a las distintas instituciones dentro de la autonomía que estas pudieran tener. En segundo lugar, nos encontraríamos con aquellos países en los que, si bien las diferentes instituciones cuentan con uno u otro grado de autonomía para diseñar sus propias normas, estas se encuentran sin embargo sujetas, en mayor o menor grado, a normas de carácter general.

A fin de acotar lo expresado, en el primer grupo de países podríamos encuadrar a Argentina, Chile, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Panamá, Paraguay y Uruguay, en los que no se cuenta con una regulación de aplicabilidad general, tanto en el sector público como en el privado. En el segundo grupo del que se hablaba, se encontrarían aquellos países cuyas instituciones tienen su autonomía para regular su docencia universitaria, pero se ven sometidas a ciertas reglas de carácter general. Así, por ejemplo, nos encontramos con países como Ecuador en el que se encuentra vigente la Ley Orgánica de Educación Superior, 2010, El Salvador con su Ley de Educación de Superior de 2004, Nicaragua con su Ley de Autonomía de las Instituciones de Educación Superior, Perú con su Ley Universitaria 30.220/2014 y República Dominicana con su Ley 139-01 que crea su Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. Las normas señaladas no varían ya sea una institución pública o privada. El caso de Venezuela varía en el sentido de que las instituciones jurídicas privadas han de ajustarse a determinados artículos de la Ley de Universidades, concretamente a aquellos artículos relativos al personal directivo, las condiciones para ejercer como docentes y la estructura académica.

### **3.2. Titulación Exigida para Ejercer la Docencia**

En relación con este apartado, se puede iniciar señalando que, la mayoría de los países estudiados requieren, como mínimo, que el docente ostente el mismo título que el que va a impartir, es decir, si es un curso pregrado se le requerirá al docente el título pregrado, si es un máster se le requerirá el título de Master y si ha de impartir docencia en un programa de doctorado, se le requerirá el título de Doctor.

Explicado dicho mínimo, es donde ya surgen ciertas diferencias de un país a otro. Así, en Ecuador, Panamá, Perú, o Costa Rica, se exige un mínimo de título de maestría para poder ejercer la docencia en educación superior, mientras que en países como Honduras, Paraguay o Trinidad y Tobago se requiere, además, un mínimo de formación pedagógica para poder ejercer como profesor universitario. Por último, referirnos a tres países en las que destaca la falta de regulación sobre esta materia. Chile deja la regulación sobre esta materia a cada institución, mientras Jamaica se encuentra actualmente trabajando en un borrador de la Comisión de Educación Terciaria en esta materia de requisitos mínimos para los docentes. Finalmente, Haití, en el que un estudio de su situación deja ver cómo menos del 10% de su profesorado cuenta con un título de máster o de doctorado.

En lo que se refiere al sector privado, los requisitos se mantienen con una cierta unidad con lo expresado hasta el momento, si bien existen algunas diferencias. En Brasil se puede observar una cierta laxitud de los requisitos de doctorado que si existen en el sistema público. Algo muy similar sucede en Argentina, donde el requisito de estar en posesión del título de Doctor no se aplica al no ser la actividad investigadora algo desarrollado por la mayoría de estas instituciones, salvo excepciones. En relación a Guatemala señalar que no existe requisito alguno en relación al título de doctorado (en el sistema público si se requiere para la docencia) aunque si es cierto que para algunas universidades privadas si se exige un número mínimo de doctores en plantilla.

En esta misma línea se encuentra Honduras, país en el que se entiende como *deseable* que el docente se encuentre en posesión de, al menos, de un título del mismo nivel en el que impartirá su docencia. En Panamá se ha iniciado un cambio en el sentido de exigir al menos la maestría para ejercer en el sector privado. Países como República Dominicana y Nicaragua establecen porcentajes con respecto al conjunto de sus plantillas en lo que a formación necesaria se refiere, tanto en el sistema público como en el privado.

En República Dominicana, dentro de su *Reglamento de las Instituciones de Educación Superior*, del año 2004, se recoge la obligatoriedad de que 50% de los docentes de programas de especialización habrán de estar en posesión una maestría y el 50% restante una especialización; en las maestrías, el 30% de los docentes deberán contar con un doctorado y el 70% restante con una maestría y experiencia docente y profesional. En Nicaragua, por su parte, el *Manual para la Presentación de Carreras de las Instituciones de Educación Superior* de 2010 del Consejo Nacional de Universidades establece que el porcentaje de profesores con nivel de maestría debe ser igual o superior al 10% del total.

Una segunda tendencia, con respecto al ejercicio de la docencia universitaria, es que, en buena parte de los países, ya sea por acción gubernamental directa, ya sea de las propias instituciones de educación superior, comienza a ser recomendable o valorado contar con título de Doctor. En Argentina, de acuerdo con la Ley 24.521 de Educación Superior, promulgada en 1995, se espera que gradualmente se posea el título de Doctor para ejercer como profesor en la universidad, si bien a día de hoy esta condición no se sigue en términos generales, al no impedirse que concurren a los concursos de oposición aspirantes o cargos docentes sin título de posgrado. En Bolivia, por su parte, el título de Doctor es recomendable, pero no un requisito. Algo similar sucede en Colombia, donde cada vez más universidades lo consideran como criterio de selección en las convocatorias docentes. También en Panamá, donde contar con el título de Doctor otorga una puntuación adicional en los concursos de cátedra. Por último, en México, de acuerdo con las políticas nacionales de la Secretaría de Educación Pública, el docente universitario deberá contar preferentemente con el grado de Doctor.

### 3.3. Categorización del Profesorado Universitario

La carrera docente en las instituciones de educación superior se caracteriza por ser en su mayoría de carácter gradual y observar diferentes tipos de dedicaciones. Sin embargo, no todos los países cuentan con una regulación general. Con independencia de la denominación concreta que reciban en cada uno de los países, se podrían establecer tres tipos generales que lograrían agrupar a las diferentes categorías:

- a) Un primer tipo para aquellos docentes con vinculación permanente con la institución de educación superior. Han superado un examen o concurso de acceso, además de las condiciones de formación o de trayectoria profesional requeridas en cada uno de los casos, y entran en la carrera docente;
- b) Un segundo tipo para el profesorado contratado por las instituciones de acuerdo a sus necesidades en cada momento concreto y sin vinculación permanente con la institución;
- c) Un tercer tipo aglutinaría categorías del tipo profesor emérito o profesores procedentes de otros países que ejercen la docencia durante un periodo de tiempo determinado, sea cual sea la denominación que reciban.

Si al hablar de los requisitos mínimos para el ejercicio de la docencia universitaria, se veía como la tendencia general era lo parejos que eran tanto el sector público como el privado, en el caso de las categorías de profesorado sí existen diferencias entre sectores, aunque las situaciones varían dependiendo de los países. Sirvan de ejemplo, Bolivia, Honduras o Panamá, donde frente a la regulación general para el sector público, son las instituciones las que articulan su propio sistema de categorías en el sector privado. Mientras que en México y Argentina se constata mucha más variedad de sistemas y de categorías de las que existen en el sector público.

### 3.4. Modalidades de Contratación

En este apartado se ha de poner de manifiesto que solo tres países contemplan figuras de contratación de carácter indefinido en cuanto a las instituciones de educación superior privadas (Ecuador, Jamaica y Trinidad y Tobago), siendo la inestabilidad laboral la principal característica del profesorado en este sector. Así, prevalecen los contratos por prestación de servicios con la duración que la institución demande en cada momento (anual, semestral, etc.) y la dedicación que precise (a tiempo completo o a tiempo parcial).

En lo que al sector público se refiere, existe un grupo de países en los que los distintos tipos de contratación dependen de cada institución de educación superior: Chile, Guatemala, Haití, México, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela. En cuanto al resto de contratos, estos se caracterizan por una gran variedad dependiendo de los países, pero se puede observar como su duración máxima está



preestablecida en bastantes casos. Así, en Ecuador los contratos de profesores no titulares no superarán los 48 meses y los de profesores invitados, los 24. Los nombramientos provisionales, figura contemplada para el personal ocasional que sustituye a docentes suspendidos o destituidos o en comisión de servicios sin remuneración, entre otros supuestos, tienen una duración de hasta cuatro años. Ha de ponerse de relieve que en algunos países se ha observado la existencia de normas encaminadas a incrementar la estabilidad del profesorado de las instituciones de educación superior, como es el caso de Perú, en Cuba se constata que, a pesar de no existir una regla al respecto, casi la totalidad del profesorado lo es a tiempo completo y muy pocos ejercen a tiempo parcial (contratados), una figura que suele estar reservada a especialistas destacados en su área de conocimiento.

### **3.5. Existencia o No de Incompatibilidades**

Es posible diferenciar dos grandes grupos de países respecto al régimen de incompatibilidades del profesorado en el sector público: aquellos que cuentan con algún tipo de regulación y los que no poseen ninguna norma al respecto. Dentro de los casos en los que las incompatibilidades de los docentes están reguladas, estas quedan circunscritas en la mayor parte de las ocasiones a los docentes a tiempo completo. Así es en Argentina (solo para cargos de dedicación exclusiva o semiexclusiva); Brasil, Costa Rica y Panamá (dedicación exclusiva); Cuba, Perú y Venezuela (tiempo completo); Ecuador (dedicación exclusiva o tiempo completo). Fuera de este tipo de dedicación, en Ecuador no existen restricciones para el personal académico a tiempo medio o parcial. Tampoco en Panamá para profesores a tiempo parcial, a tiempo completo o de categorías de profesor no regular o de profesor especial, o en Perú y Venezuela para todos los docentes que no tengan dedicación a tiempo completo.

Por su parte, en Colombia, la ley recoge que nadie podrá desempeñar simultáneamente más de un cargo público o recibir más de una asignación procedente del Tesoro Público, empresas o instituciones en las que el Estado tenga parte mayoritaria; la única excepción que se contempla es la de los profesores universitarios con desempeño como asesores del poder legislativo. En Bolivia, la única incompatibilidad considerada es ser funcionario de dos instituciones no afines.

Un segundo grupo de países carece de normativa general al respecto. Es el caso de Chile, en el que las incompatibilidades, en caso de existir, quedarán determinadas en los estatutos o reglamentos de carrera académica de cada institución de educación superior. También en Jamaica la regulación depende de las instituciones: por ejemplo, en The University of the West Indies, se permite la realización de trabajos de consultoría<sup>4</sup>. En El Salvador o Guatemala no existe regulación y se constata que muchos profesores,

---

<sup>4</sup> ATCHOARENA & MCARDLE, 2000: 59-60.



incluso a tiempo completo, trabajan en otras universidades o poseen trabajos fuera de la universidad. Tampoco en Honduras existe régimen de incompatibilidades y en México, fuera de la carga de 40 horas del profesorado a tiempo completo, no se constatan límites para dedicarse a otras actividades. En esa misma línea, Uruguay contempla cargos de 40 horas semanales sin dedicación exclusiva. Por último, en Paraguay, la docencia y la investigación son las dos únicas profesiones compatibles con cualquier otra ocupación, siempre que se respeten los horarios laborales.

### **3.6. Reconocimiento de Derechos y Deberes al Docente**

En todos los casos se reconocen los derechos y deberes de los docentes universitarios, bien sea a través de una regla general de aplicación para todo el país (Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Paraguay y Perú), bien a través de reglamentos o estatutos de cada institución de educación superior (Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay) o, en ocasiones, de una combinación de ambos (Argentina, Colombia y Venezuela). En Haití se trabaja actualmente con un proyecto de documento.

En lo que se refiere al sector privado, solo Bolivia (Reglamento General del Trabajo), Colombia, Ecuador o Paraguay contemplan algún tipo de regulación general, dejando más o menos margen a la autonomía de cada institución privada para establecer esos derechos y deberes. En el resto de los países, su reconocimiento depende de cada institución de educación superior.

## **4. EL SISTEMA DE FINANCIACIÓN PÚBLICA O PRIVADA DE I+D+I**

La construcción de un espacio común birregional de Educación Superior tiene que actuar también, de forma obligada, sobre la Investigación, el Desarrollo y la Innovación (I+D+I). Los diseños institucionales de los diferentes países están concebidos a partir de una estrecha vinculación entre la educación en sentido estricto y los procesos de investigación e innovación.

En el presente apartado se tratará de manera sucinta la dotación presupuestaria al respecto como un indicador de la efectividad real de las previsiones normativas. En este mismo sentido, el estudio realizado por EU-LAC analiza la implicación del sector privado en el fomento y la financiación de actuaciones de investigación. Para ello, EU-LAC y FLACSO ESPAÑA solicitó a los autores de los informes información sobre el presupuesto público previsto para esta área y sobre la financiación de carácter privado, así como una valoración, desde su conocimiento de los sistemas, sobre si la investigación es un aspecto de relevancia en las políticas educativas de cada Estado, con una argumentación sobre la respuesta.

De acuerdo a los datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT) que se presentan en la siguiente tabla, los países de América Latina y el Caribe (se recogen aquellos para los cuales hay datos disponibles) están a una gran distancia en número de investigadores tanto de Estados Unidos como de España, dos países con datos disponibles que se añaden para contar con elementos que permitan la comparación.

**Tabla 1.** Porcentaje de investigadores a jornada completa por cada 1.000 personas activas

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Argentina</b>	1,8	1,7	1,7	1,7	1,8	2,0	2,1	2,4	2,5	2,5	2,7	2,9	2,9	2,9
<b>Bolivia</b>	0,1	0,3	0,3	...	...	...	...	...	...	0,3	0,3	...	...	...
<b>Brasil</b>	...	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,4	...	...	...
<b>Chile</b>	...	...	...	...	...	...	...	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7	0,8	0,7
<b>Colombia</b>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3
<b>Costa Rica</b>	...	...	...	0,3	0,2	0,2	...	...	0,5	2,1	2,8	2,9	0,7	0,7
<b>Ecuador</b>	...	0,1	0,1	0,1	...	...	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	...	...
<b>México</b>	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	
<b>Panamá</b>	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	...	0,2	...	...
<b>Paraguay</b>	...	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	...	...	0,1	...	...	0,0	0,3	...
<b>Uruguay</b>	0,6	...	0,8	...	...	...	...	...	0,5	1,0	1,1	1,0	1,0	1,0
<b>Venezuela</b>	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	...
<b>Iberoamérica</b>	1,2	1,1	1,1	1,2	0,3	1,0	1,6	1,6	1,6	1,7	2,0	1,9	2,0	2,6
<b>Estados Unidos</b>	6,8	6,9	7,1	7,6	7,4	7,3	7,3	7,3	7,6	8,0	7,7	8,0	7,9	...
<b>España</b>	4,2	4,4	4,4	4,7	...	...	5,3	5,4	5,6	5,7	5,7	5,5	5,4	5,3

Fonte: adaptado de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT). Disponible en <[www.rieyt.org/indicadores](http://www.rieyt.org/indicadores)>

Este indicador refleja el escaso porcentaje de investigadores a tiempo completo por cada 1.000 personas activas en los diferentes países de América Latina y el Caribe. A pesar de las notables diferencias entre Estados, incluso aquellos con mejores cifras están aún lejos de alcanzar los porcentajes de otros países. Por otra parte, la investigación raramente es un elemento considerado a la hora de promocionar a los docentes universitarios en su carrera, cuestión esta que se desprende al estudiar la formación necesaria de los docentes para llevar a cabo su docencia.

Pero antes de seguir, el informe realizado por EU-LAC FLACSO España, lleva a cabo una referencia a la evolución seguida en esta materia en la asociación birregional durante los últimos años, una evolución que busca precisamente mejorar cifras como las que acaban de presentarse. De la situación inicial, con una dependencia de la financiación de la Comisión Europea para cooperación internacional en América Latina y

Caribe, se ha avanzado hacia un esquema de cofinanciación a través de los Programas Marco. Es indispensable citar en este sentido la Latin America, Caribbean and European Union Network on Research and Innovation (ALCUE NET). Este proyecto, lanzado en diciembre de 2012 y cuya fecha de finalización prevista es mayo de 2017, cuenta con un presupuesto de 4,29 millones de euros, de los cuales 3,75 millones proceden de la Unión Europea (en concreto, del Séptimo Programa Marco).

El principal objetivo de ALCUE NET consiste en establecer una plataforma birregional que aglutine a los actores involucrados en la I+D+I, tanto del sector público como del sector privado, junto a otros actores de la sociedad civil, a través de asociaciones o colaboraciones birregionales o bilaterales. Esta actuación busca así reforzar la dimensión de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Estrategia Europa 2020, así como la Innovation Union Flagship Initiative. ALCUE NET apoya el proceso de consolidación de la cooperación birregional a través de la implementación de la Iniciativa Conjunta para la Investigación y la Innovación (Joint Initiative for Research and Innovation, JIRI) en los denominados Senior Officials Meetings. Del mismo modo, contribuye a la definición y puesta en marcha de agendas estratégicas conjuntas para la investigación, el desarrollo y la innovación, con el foco puesto en una serie de prioridades definidas: Energía, Tecnologías de la Información y de la Comunicación; Bioeconomía; Biodiversidad y Cambio Climático.

#### **4.1. Previsión o Dotación Presupuestaria para Investigación en los Presupuestos del Estado**

Uno de los elementos más importantes para conocer la importancia efectiva y real de la investigación y la innovación en los diferentes países es su presencia en los presupuestos del Estado que corresponda. El que pueda haber o no «una partida de forma diferenciada dentro de las previsiones presupuestarias de los diferentes Estados implica la puesta en marcha de unas actuaciones concretas y específicas»<sup>5</sup> que, sin género de dudas permita determinar si, de forma efectiva, la I+D+I constituye una prioridad. Implica una apuesta de los gobiernos por impulsar, mantener y fortalecer los procesos científicos, la investigación y la innovación, una apuesta por la mejora en todos los ámbitos del saber.

La falta de existencia de la dotación presupuestaria de la que se refiere el párrafo anterior, puede deberse a la existencia de varios motivos, así podemos decir que se debe:

- A que el Estado en cuestión no puede cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos, lo cual solo puede llevar a ese Estado a centrarse por resolver cuestiones prioritarias, relegando otras cuestiones, como la investigación científica y tecnológica a un segundo plano. Y ello a pesar de que, es precisamente esa investigación la que podría permitir al Estado la resolución de los problemas prioritarios;

---

<sup>5</sup> SÁNCHEZ & HERNÁNDEZ, 2017: 139.

- El segundo motivo es que se pueda de alguna infravalorar a los profesionales dedicados a la investigación, por lo que no se dota presupuestariamente a estos profesionales para desarrollar su labor.

Queda claro que la inversión, o inclusión en la dotación presupuestaria para la investigación, la tecnología, la innovación requiere de un esfuerzo importante para los Estados, pero lo que se debe considerar como un error es el pensar que esta dotación es un gasto, en lugar de una inversión en el futuro a medio largo plazo que aumentará las posibilidades del Estado en cuestión para obtener mayores recursos para la población.

En relación con los países objeto de estudio por EULAC-FLACSO señalar que Guatemala, Trinidad y Tobago y Haití no cuentan con una dotación específica en sus presupuestos para I+D+I. En los dos primeros Estados, es decir, en Guatemala y Trinidad y Tobago, si bien existe una dotación de fondos para el desarrollo de la ciencia, estas partidas se encuentran incluidas en apartados reservados a cuestiones diversas, lo que lleva a creer que no se trata en ningún caso de una cuestión prioritaria. En el caso de Haití, las cantidades que se tienen en cuenta, solo alcanzan a cubrir los salarios del personal que desarrolla este tipo de actividades, que, si tenemos en cuenta lo que significa el desarrollo de la investigación científica para cualquier Estado, nos lleva a la conclusión que no se trata de un ámbito de relevancia en el país.

En lo que al resto de los 19 países estudiados por EULAC-FLACSO España si se pudo comprobar como los gobiernos se muestran implicados en el desarrollo científico, y la afirmación se debe a que se destinan una cantidad determinada de fondos para cubrir, al menos en parte, el desarrollo de la investigación científica y tecnológica. El modo de hacerlo, la cantidad destinada, en quién recae la responsabilidad de su reparto y qué instituciones o quiénes pueden optar a esos fondos son cuestiones que difieren mucho dependiendo de los casos.

En algunos Estados solo las universidades o centros de investigación pueden acceder a esta financiación, existiendo una prohibición expresa respecto al mantenimiento con fondos públicos de cualquier actividad derivada de la educación privada, independientemente del nivel al que se refiera y afectando de igual manera esta restricción a los centros privados de investigación.

Diferentes estudios de caso realizados en el marco del Observatorio de Movilidades Académicas y Científicas (OBSMAC) del Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) ponen de manifiesto la fragilidad de los sistemas de ciencia y tecnología, en muchas ocasiones únicamente incipientes, de los países de América Latina y el Caribe<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Estudios disponibles en <[http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1786&Itemid=1147&lang=es](http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=1786&Itemid=1147&lang=es)>.

El aumento de los presupuestos destinados a la Ciencia, Tecnología e Innovación en los últimos años en los Estados estudiados es un aspecto que merece ser destacado, y ello porque en una situación de crisis generalizada que ha llevado de manera inevitable a una ralentización económica, seguir apostando por el desarrollo, por el conocimiento y por lo tanto, por el futuro, no es una opción prioritaria que a menudo se tome en consideración, lo que pone de manifiesto los esfuerzos que están realizando los distintos Estados. Esta es una de las tendencias que se observa en la siguiente tabla, que recoge la inversión en I+D de los países analizados (de aquellos para los cuales existen datos disponibles) desde 2000 hasta 2013.

Tabla 2. Porcentaje de inversión en I+D con respecto al PIB

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Argentina</b>	0,43	0,42	0,38	0,41	0,36	0,37	0,40	0,40	0,42	0,51	0,51	0,53	0,61	0,62
<b>Bolivia</b>	0,27	0,27	0,25	...	...	...	...	...	...	0,15	...	...	...	...
<b>Brasil</b>	10,1	1,04	0,98	1,00	0,96	1,00	0,98	1,08	1,12	1,12	1,15	1,14	1,15	1,23
<b>Chile</b>	...	...	...	...	...	...	...	0,31	0,37	0,35	0,33	0,35	0,36	0,38
<b>Colombia</b>	0,10	0,10	0,11	0,18	0,15	0,15	0,15	0,18	0,19	0,19	0,19	0,20	0,20	0,25
<b>Costa Rica</b>	0,38	...	...	0,35	0,37	...	0,43	0,36	0,39	0,54	0,48	0,47	0,57	0,56
<b>Cuba</b>	0,44	0,52	0,52	0,54	0,56	0,50	0,41	0,43	0,50	0,61	0,60	0,27	0,40	0,47
<b>Ecuador</b>	...	0,05	0,06	0,06	...	...	0,14	0,15	0,25	0,39	0,41	0,34	...	...
<b>El Salvador</b>	...	...	...	...	...	...	...	0,08	0,10	0,07	0,06	0,03	0,03	0,05
<b>España</b>	0,90	0,91	0,98	1,04	1,11	1,18	1,26	1,32	1,36	1,30	1,35	1,31	1,24	1,23
<b>Guatemala</b>	...	...	...	...	...	0,03	0,04	0,06	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	...
<b>México</b>	0,37	0,39	0,38	0,40	0,39	0,40	0,37	0,36	0,40	0,43	0,45	0,42	0,43	0,49
<b>Nicaragua</b>	...	...	0,04	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Panamá</b>	0,39	0,40	0,36	0,36	0,24	0,27	0,28	0,18	0,19	0,13	0,14	0,18		
<b>Paraguay</b>	...	0,08	0,10	0,08	0,08	0,08	...	...	0,06	...	...	0,05	0,08	...
<b>Perú</b>	0,10	0,10	0,10	0,10	0,15	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>Uruguay</b>	0,23	...	0,23	...	...	...	0,36	0,42	0,37	0,42	0,35	0,35	0,33	0,32
<b>Iberoamérica</b>	0,45	0,42	0,37	0,44	0,46	0,47	0,48	0,46	0,48	0,52	0,54	0,48	0,52	0,63
<b>Estados Unidos</b>	2,61	2,63	2,54	2,54	2,48	2,49	2,54	2,62	2,76	2,80	2,72	2,75	2,79	2,72
<b>España</b>	0,90	0,91	0,98	1,04	1,11	1,18	1,26	1,32	1,36	1,30	1,35	1,31	1,24	1,23

Fuente: adaptado de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana (RICYT). Disponible en <[www.ricyt.org/indicadores](http://www.ricyt.org/indicadores)>

Como se observa en la tabla, a pesar de los esfuerzos realizados existe aún una gran diferencia entre la media de la región y otros países como Estados Unidos. Por otra parte, se hace clara la diversidad de situaciones existentes, con algunos países que casi alcanzan el 1,25% del PIB en inversión para I+D frente a otros que apenas alcanzan el 0,1%.

## 5. ESPACIO EUROPEO DE EDUCACIÓN SUPERIOR (EEES)

La construcción del EEES es un proceso que se inicia con la *Declaración de La Sorbona* (1998) firmada por los ministros de Educación de Francia, Alemania, Italia y Reino Unido y otros 25 países europeos y se consolida y amplía con la *Declaración de Bolonia* en 1999. El Proceso de Bolonia constituye una reforma de los sistemas de educación superior en los 28 países de la UE, con el objetivo principal de construir el EEES para crear un Marco Común de Enseñanza Superior en Europa. En la actualidad reúne a un total de 47 países (los 28 Estados miembros de la UE y otros 19), la Comisión Europea y una serie de miembros consultivos (Consejo de Europa; UNESCO; The European University Association, EUA; European Students Union, ESU; European Associations of Institutions of Higher Education, EURASHE; European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA; Education International y BUSINESSSEUROPE).

Desde la *Declaración de Bolonia*, las conferencias ministeriales se reúnen cada dos o tres años para evaluar los avances realizados en el EEES y debatir y proponer los nuevos pasos a seguir.

- Conferencia de Bolonia (*Declaración de Bolonia*), 1999;
- Conferencia de Praga (*Comunicado de Praga*), 2001;
- Conferencia de Berlín (*Comunicado de Berlín*), 2003;
- Conferencia de Bergen (*Comunicado de Bergen*), 2005;
- Conferencia de Londres (*Comunicado de Londres*), 2007;
- Conferencia de Leven/LouvainlaNeuve (*Comunicado de Leven/LovainlaNeuve*), 2009;
- Conferencia de Budapest/Viena (*Comunicado de Budapest/Viena*), 2010;
- Conferencia de Bucarest (*Comunicado de Bucarest*), 2012;
- Conferencia de Yerevan (*Comunicado de Yerevan*), 2015.

El EEES es un ámbito de integración y cooperación de los sistemas de educación superior, cuyo objetivo no es otro que el de crear un escenario unificado de niveles de enseñanza en todo el continente, que permita la acreditación y movilidad de estudiantes y trabajadores por todo el territorio europeo.

La *Declaración de Bolonia* de 1999 determina cuales son los principales objetivos para la consecución de una homologación de la enseñanza superior europea para con ello fomentar la libre circulación de estudiantes y aumentar así el atractivo internacional de la educación europea. A su vez, propone como objetivos estratégicos el incremento del empleo en la Unión Europea y la conversión del Sistema Europeo de Formación Superior en un imán de atracción para estudiantes y profesores de cualquier otra parte del mundo.

Plantea en particular las siguientes metas:

- Reestructurar del sistema de enseñanza de acuerdo a tres niveles: un primer nivel, con el que se obtendría un título de grado que capacita para el acceso al mercado laboral, un segundo nivel, dirigido a la obtención del título de máster, y un tercer nivel dirigido a la obtención del título de doctorado, donde el segundo y tercer nivel garantizarían una formación con mayor grado de especialización;
- Establecer un sistema común de créditos que permita garantizar que para la obtención de un título todos los estudiantes realizan el mismo esfuerzo;
- Implantar un Suplemento Europeo al Título donde se describa con precisión las capacidades adquiridas por el alumno durante sus estudios y permita promover la adopción de un sistema homologable y comparable de titulaciones superiores, con el fin de facilitar las mismas oportunidades de trabajo para todos los egresados;
- Fomentar la movilidad de estudiantes y profesores dentro del EEES;
- Promover la cooperación europea para garantizar la calidad de los estudios superiores de acuerdo a criterios equiparables.

En relación con las conferencias de seguimiento del proceso de Bolonia, señalar que la primera de ellas tuvo lugar en Praga en mayo de 2001. En ella, los ministros adoptaron un Comunicado que respaldaba las actuaciones realizadas hasta la fecha, señalaba los pasos a seguir en el futuro, y admitía a Croacia, Chipre y Turquía, como nuevos miembros del proceso. Posteriormente, se sucedieron los Comunicados: el *Comunicado de Praga* de 2001, el *Comunicado de Berlín* de 2003, el *Comunicado de Bergen* de 2005, el *Comunicado de Londres* de 2007 y el *Comunicado de Leuven* de 2009 que suponen la ratificación de todos los progresos realizados. En el *Comunicado de Yereván*, de 2015, se establecen cuatro prioridades de cara al futuro:

- La mejora de la calidad y la idoneidad del aprendizaje y la enseñanza.
- El fomento de la empleabilidad de los graduados durante su vida laboral.
- El trabajo para contar con sistemas más integradores.
- La aplicación de las reformas estructurales acordadas.

La *Declaración de Bolonia* no fija unos deberes jurídicamente exigibles a los países firmantes. Estableció un plazo, hasta 2010, para la realización del EEES, con fases bienales de realización, cada una de las cuales termina mediante la correspondiente Conferencia Ministerial que revisa lo conseguido y establece directrices para el futuro.

La tabla que sigue reúne los principales avances realizados por materias en cada una de las declaraciones emitidas tras las conferencias ministeriales correspondientes.

Tabla 3. Principales decisiones adoptadas en las conferencias ministeriales

Declaración de La Sordona (1998)	Declaración de Bolonia (1999)	Comunicado de Praga (2001)	Comunicado de Berlín (2003)	Comunicado de Bergen (2005)	Comunicado de Londres (2007)	Comunicado de Leuven (2009)	Comunicado de Bucarest (2012)
Movilidad de estudiantes y profesorado	Movilidad de estudiantes, docentes, investigadores y personal de administración	Dimensión social de la movilidad	Portabilidad de préstamos y becas. Mejora de datos sobre movilidad	Atención a los visados y permisos de trabajo	El reto de los visados y permisos de trabajo, del sistema de pensiones y de los reconocimientos	Objetivo para el 2020: 20% de movilidad estudiantil	Explorar vías para lograr el reconocimiento automático de títulos
Sistema común de titulaciones en dos ciclos	Titulaciones fácilmente comprensibles y comparables	Reconocimiento equiparable. Desarrollo de titulaciones conjuntas reconocidas	Inclusión del nivel de doctorado en el tercer ciclo	Adopción del MEC y del EEES. Puesta en marcha de los Marcos Nacionales de Cualificaciones	Marcos Nacionales de Cualificaciones para 2010	Marcos Nacionales de Cualificaciones para 2012	Nueva hoja de ruta para los países que no han establecido un marco nacional de cualificaciones
		Dimensión social	Igualdad de acceso	Refuerzo de la dimensión social	Compromiso de elaborar planes nacionales de acción con un seguimiento eficaz	Objetivos nacionales sobre la dimensión social medidos para 2020	Reforzar las políticas para ampliar el acceso y mejorar las tasas de finalización
		Aprendizaje permanente (AP)	Coordinar las políticas nacionales sobre AP. Reconocimiento del aprendizaje previo	Itinerarios formativos flexibles en la educación superior	El papel de la educación superior en el aprendizaje permanente. Acuerdos de colaboración para mejorar la empleabilidad	El aprendizaje permanente como responsabilidad pública que exige acuerdos de colaboración sólidos. Llamamiento para trabajar en favor de la empleabilidad	Mejorar la empleabilidad, el aprendizaje permanente y las destrezas de emprendimiento mejorado la cooperación con las empresas



Declaración de La Sordona (1998)	Declaración de Bolonia (1999)	Comunicado de Praga (2001)	Comunicado de Berlín (2003)	Comunicado de Bergen (2005)	Comunicado de Londres (2007)	Comunicado de Leuven (2009)	Comunicado de Bucarest (2012)
Uso de los créditos	Sistema de créditos (ECTS)	ECTS y Suplemento al Título (ST)	ECTS para la acumulación de créditos		Necesidad de un uso coherente de las herramientas y las prácticas de reconocimiento	Continuar con la implantación de las herramientas de Bolonia	Garantizar que las herramientas de Bolonia se basan en los resultados del aprendizaje
	Cooperación europea en materias de garantía de calidad	Cooperación entre los profesionales de la garantía de calidad y del reconocimiento	Garantía de calidad a nivel institucional, nacional y europeo	Adopción de los Estándares y Directrices Europeos de Garantía de Calidad	Creación del Registro Europeo de Garantía de Calidad (EQAR)	La calidad como principio vertebrador del EEES	Registradas en el EQAR: Desarrollar su actividad en la totalidad del EEES
La Europa del Conocimiento	La dimensión europea de la educación superior	El EEES como un espacio atractivo	Vinculos entre la educación superior y la investigación	Cooperación internacional basada en los valores y el desarrollo sostenible	Adopción de una estrategia para mejorar la dimensión social del Proceso de Bolonia	Fomentar el diálogo sobre política global a través de los Foros sobre Política de Bolonia	Evaluar la implementación de la estrategia 2007 sobre dimensión global, para establecer directrices sobre acciones futuras

Fuente: adaptado de la COMISIÓN EUROPEA *et al.*, 2015: 25

Al margen de las conferencias ministeriales, el EEES cuenta con diferentes estructuras dedicadas a realizar un seguimiento de la implementación de las decisiones adoptadas en las conferencias ministeriales. La principal es el Grupo de Seguimiento de Bolonia (Bologna Followup Group, BFUG), que se reúne al menos una vez cada seis meses. Está formado por representantes de todos los miembros del proceso de Bolonia y de la Comisión Europea, así como de los organismos consultivos del EEES (de nuevo, con una función consultiva). Este Grupo es el encargado de diseñar un plan de trabajo hasta la siguiente conferencia ministerial. Entre las dos reuniones anuales del Bologna Followup.

Group, el trabajo es supervisado por el Consejo con el apoyo de la Secretaría, que provee el país que acoge la siguiente conferencia ministerial. El proceso de Bolonia está presidido por el país que ostenta la Presidencia de la Unión Europea (la cual rota cada seis meses).

En la práctica totalidad de los países es el Ministerio de Educación (independientemente de la denominación concreta que adopte) el responsable de la educación superior. El correspondiente ministro es el encargado de representar a su país en las sucesivas conferencias ministeriales y de su departamento depende la implementación de las reformas acordadas tras las reuniones de todos los miembros del EEES.

### 5.1. Sistemas de Garantía de Calidad

El aseguramiento de la calidad de las instituciones universitarias, sus titulaciones y docentes es uno de objetivos fundamentales del EEES desde la *Declaración de Bolonia*. Los documentos que se redactan a raíz de las conferencias ministeriales posteriores, han ido perfilando criterios y estableciendo estándares comunes a los países parte del proceso de Bolonia de forma que, una vez más, se facilite la comparación entre titulaciones.

En este sentido, resulta fundamental la existencia de la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA).

El *Comunicado de Bergen* (2005) ya recogía necesidad de establecer unos criterios y directrices para la garantía de la calidad en el EEES. Estos fueron elaborados de forma conjunta por ENQA, EUA, ESA y EURASHE. El último documento con los estándares y pautas para la calidad data de 2015. Como indica, «el compromiso con los procesos de aseguramiento de la calidad, particularmente con los externos, permite a los sistemas europeos de educación superior demostrar su calidad e incrementar la transparencia, así como ayudar a construir una confianza mutua y un mejor reconocimiento de sus cualificaciones, programas y disposiciones»<sup>7</sup>.

### 5.2. El Sistema de Créditos Europeo o European Credits Transfer System (ECTS)

El EEES implementa el sistema de créditos europeos, conocido como European Credits Transfer System (ECTS). Nace y se desarrolla con los programas de movilidad de estudiantes para dar una respuesta a la necesidad de encontrar un sistema de equivalencias y de reconocimiento de los estudios cursados en otros países. La generalización de esta unidad de medida académica para todos los estudiantes fue un objetivo fundamental para la creación del EEES, de forma que el trabajo desarrollado por un estudiante en cualquiera de las universidades de los estados miembros es fácilmente reconocible

---

<sup>7</sup> ENQA *et al.*, 2015: 6.

en cuanto a nivel, calidad y relevancia. El crédito europeo se define como la unidad de valoración de la actividad académica en la que se integran las enseñanzas teóricas y prácticas, así como otras actividades académicas dirigidas y el volumen de trabajo que el estudiante debe realizar para alcanzar los objetivos educativos.

El sistema ECTS establece en 60 créditos el volumen de trabajo total de un estudiante a tiempo completo durante un curso académico. Por lo tanto, un semestre equivale a 30 créditos y un trimestre a 20 créditos. A título orientativo y considerando una actividad académica aproximada de 40 semanas/año y una carga de trabajo en torno a 40 horas/semana, se establece para el crédito europeo un volumen de trabajo entre 25 y 30 horas (1.5001.800 horas de trabajo del estudiante/año).

De igual manera, el reconocimiento este sistema supone el reconocimiento de la labor docente de los profesores e incluye no sólo las horas dedicadas a impartir su docencia, sino también las que el profesor destina a organizar, orientar y supervisar el trabajo de los alumnos.

### 5.3. Suplemento Europeo al Título

El EEES adopta un sistema comprensible y comparable de titulaciones, primordialmente mediante el Suplemento Europeo al Título (SET). Estaríamos hablando de un documento que acompaña al título universitario (al que bajo ningún concepto sustituye) que proporciona información sobre ocho aspectos que son:

- El titular de esa titulación;
- Su cualificación;
- El nivel de la cualificación;
- Las asignaturas cursadas;
- Las calificaciones obtenidas;
- La certificación del suplemento;
- Datos sobre el sistema nacional de educación superior;
- Información complementaria.

El Suplemento Europeo al Título se desarrolló en 1998 por el Consejo de Europa, la Comisión Europea y el Centro Europeo de Educación Superior de la UNESCO (UNESCO-CEPES) e incluido en la citada *Declaración de Bolonia* de 1999. El objetivo de la implantación del SET es mejorar la transparencia de las cualificaciones y contribuir a facilitar el reconocimiento académico y profesional mediante un documento común a todos los países del EEES. Aun así, no garantiza el reconocimiento del título.

Se ha de poner de manifiesto que, de conformidad con el informe de la Comisión Europea, EACEA y Eurydice (2015), solo 31 de los países miembros del EEES otorgan el Suplemento de forma automática, gratuita y en una lengua de uso generalizado en la Unión Europea. Su implantación tampoco es la misma en los distintos niveles educativos.

La *Declaración de Bolonia* (1999) establecía como uno de sus objetivos el desarrollo de titulaciones que fueran fácilmente comparables, apostando para ello por establecer un sistema de dos ciclos. Declaraciones posteriores optaron por diseñar un sistema de intervalos en cuanto a la duración de los mismos: así, los programas de primer ciclo han de tener entre 180 y 240 créditos ECTS, mientras que para los de segundo ciclo se contemplan entre 80 y 120 créditos ECTS, con un mínimo de 60. A esto se añade un tercer ciclo: el de los estudios de doctorado, cuya duración se mueve entre los tres y cuatro años en la mayoría de los casos.

Como recoge el Comunicado de la Conferencia de Ministros de Educación de Berlín de 2003, *Realizando el Espacio Europeo de Educación Superior*, el que se superen los estudios de primer ciclo da acceso a estudios de segundo ciclo y, la superación de los de segundo ciclo, a los de tercer ciclo. Sin embargo, se observan casos en los que resulta necesario realizar un examen o algún tipo de curso complementario, en muchas ocasiones debido a la diferencia entre títulos de carácter académico y títulos de carácter profesional.

Lo expresado hasta el momento viene a poner de relieve que, la conformación de un espacio común de educación superior, es un proceso, cuya duración variará en duración en función del punto de partida de los países implicados y que requiere, de una manera muy evidente, precisa de una fuerte implicación y un gran compromiso político por parte de sus protagonistas. En el caso de países que contaban con una estructura similar a la que propuso el proceso de Bolonia, el camino fue más sencillo. En otros, fue necesario poner en marcha la reforma de los planes de estudio para adaptarse al modelo del EEES y facilitar el intercambio de alumnos entre los distintos países.

## CONCLUSIONES

La extensión del trabajo realizado por EULAC-Flacso España, es de una complejidad y profundidad enorme, en el mismo se desenmarañan los entresijos de lo que supone en la actualidad la Educación superior en los 22 Estados estudiados, sacando a la luz una serie de conclusiones que permiten, de alguna manera, crear nuevas vías hacia la realización del espacio común del que se ha hablado.

Del estudio que se ha realizado por EULAC-Flacso España, se deduce que los Estados regulan, de una manera u otra, no solo la educación en general sino también la educación superior. Pero, no por ello es menos cierto que algunos de estados carecen de un desarrollo normativo más concreto en este sentido. Ello provoca que el desarrollo de los agentes involucrados en la Educación Superior, Ciencia y Tecnología e Innovación vean como sus aspiraciones son frustradas por la falta de una concreción normativa al no poder concretar su marco de trabajo de manera clara. Es por ello que trabajos como el presente, no hacen sino poner de manifiesto que, la consecución de un espacio biregional precisa de un marco normativo integrado, para lo que es necesario adaptar

aquellos textos ya existentes o crear, donde no los haya, normas y reglamentos que faciliten esta tarea. Pero esta creación normativa no tiene por qué ser funcional por sí misma, lo cual lleva a una segunda fase que es el control de la normativa empleada para determinar su efectividad ya que, el redactar una norma o reglamento no garantiza su efectividad. En el caso de una inoperancia normativa, o que su aplicación no resulte como se había esperado, será necesaria la reformulación de la misma a la vista de los resultados a obtener para con ello favorecer el lograr sus objetivos en materia de Educación Superior y Ciencia, Tecnología e Innovación.

A pesar de los desarrollos normativos, lo que sí es constatable es el olvido sistemático de unos de los actores más importantes dentro del sistema educativo, el profesorado. Es el actor silencioso dentro del sistema educativo superior, quien trata día a día, con sus enseñanzas, de elevar la educación superior al nivel al que ha de estar. Pero al mismo tiempo, es el responsable de que las enseñanzas impartidas sean parejas a la de sus coetáneos en otros lugares del mundo, siempre bajo la regulación normativa oportuna, donde habrán de ser homologados los títulos correspondientes. Es por este motivo que las grandes deficiencias que rodean a este colectivo han de ser superadas, y por deficiencias hablamos de inestabilidad laboral, escasos recursos y poca ayuda para ampliar su formación entre otros. La tendencia actual de requerir una serie de requisitos mínimos para el profesorado, debe ir necesariamente acompañado de la posibilidad de mejorar esa formación por el profesorado sin temor a irse fuera y regresar para no tener trabajo, o no poder salir de su institución por la falta de recursos para la movilidad del profesorado. De igual manera el incremento en los requisitos mínimos del profesorado ha de ser como un aliciente para la mejora de la calidad de la educación superior, siendo además está la tendencia actual. Cabe destacar que uno de los mayores problemas del sistema docente en América Latina y el Caribe reside en el escaso número de doctores con los que cuentan estos países, por lo que las universidades encuentran importantes dificultades para cubrir la demanda de profesores. Este déficit es complicado de equilibrar debido al tiempo y a los recursos que requiere la formación de un doctor.

Por lo que se refiere a la I+D+I se hace muy clara la gran diferencia que existente entre las previsiones que tiene en la legislación y las medidas reales existentes para hacer efectivo ese fomento del trabajo científico. Se hace imprescindible subrayar que los distintos niveles de desarrollo de los países objeto de análisis hacen que para algunos de ellos sea realmente difícil establecer la I+D+I como una prioridad cuando las necesidades básicas de la población están difícilmente cubiertas. Es por ello que estas dificultades presupuestarias hacen que la transparencia a la hora de repartir los recursos sea imprescindible, debiendo implementar por ello los mecanismos precisos para su control y reparto. Dicho control no puede sino redundar en beneficios, no solo para la institución de educación superior, sino también para los alumnos y el profesorado, quien se verá motivado para trabajar en proyectos de investigación, aumentar el número de publicaciones y ver recompensado su esfuerzo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ATCHOARENA, D.; MCARDLE, T. (2000) — *Formación y trabajo en Jamaica: la experiencia de Heart Trust/NTA*. Montevideo: Cinterfor.
- CASASSUS, J. (2000) — *Problemas de la gestión educativa en América Latina (la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B)*. Disponible en <<http://www.lie.upn.mx/docs/Especializacion/Gestion/Lec2%20.pdf>>. [Fecha de consulta 14/08/2017].
- COMISIÓN EUROPEA; EACEA; Eurydice (2015) — *El Espacio Europeo de Educación Superior en 2015: Informe sobre la implantación del Proceso de Bolonia*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Disponible en <<https://sede.educacion.gob.es/publiventa/elespacioeuropeodeeducacionsuperioreen2015informesobrelaimplantaciondelprocesodebolonia/educacioneuropa/20624>>. [Fecha de consulta 01/08/2017].
- CUBA. Ministerio De Educación Superior (2005) — *Estructura y titulaciones de Educación Superior en Cuba*. Disponible en <[file:///Users/Usuario/Downloads/cuba%20\(1\).pdf](file:///Users/Usuario/Downloads/cuba%20(1).pdf)>. [Fecha de consulta 15/05/2017].
- ENQA *et al.* (2015) — *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. Brussels, Belgium. Disponible en <<http://www.enqa.eu/index.php/home/esg/>>. [Fecha de consulta 01/08/2017].
- EUROPEAN COMMISSION (2015) — *Erasmus – Facts, Figures & Trends. The European Union support for student and staff exchanges and university cooperation in 2013/2014*. Disponible en <[http://ec.europa.eu/dgs/education\\_culture/repository/education/library/statistics/erasmusplusfactsfigures\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/library/statistics/erasmusplusfactsfigures_en.pdf)>. [Fecha de consulta 12/09/2017].
- LUCHILO, L., *comp.* (2010) — *Formación de posgrado en América Latina: políticas de apoyo, resultados e impactos*. Buenos Aires: Eudeba.
- MALO, S. (2005) — *El Proceso de Bolonia y la educación superior en América Latina*. «Foreign Affairs en Español», vol. 5, n.º 2, p. 21-33.
- MORONES, G. (2011) — *Informe de resultados del Proyecto Intercambio Académico*. ANUIES-CSUCA 1998-2010. [s.l.: s.n.].
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) (1999) — *Declaración de Rio de Janeiro*. Disponible en <<https://www.oei.es/historico/cumhrerio.htm>>. [Fecha de consulta 13/12/2017].
- RIACES (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad) (2004) — *Glosario Internacional RIACES de Evaluación de la Calidad y Acreditación*. Madrid: RIACES. Disponible en <<http://www.saidem.org.ar/docs/Glosario/RIACES.%20T%E9rminos%20para%20la%20Evaluaci%F3n%20de%20la%20calidad%20y%20acreditaci%F3n.pdf>>. [Fecha de consulta 10/06/2017].
- SÁNCHEZ, F.; HERNÁNDEZ, R. (2017) — *Bases institucionales y normativas para la construcción del Espacio Europeo, Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*. Hamburgo: EU-LAC FOUNDATION.
- UNESCO (1995) — *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*. París: UNESCO. Disponible en <[http://www.unesco.org/education/pdf/24\\_235\\_s.pdf](http://www.unesco.org/education/pdf/24_235_s.pdf)>. [Fecha de consulta 07/04/2017].
- UNESCO-IESALC (2004) — *La evaluación y la acreditación de la calidad de la Educación Superior en América Latina y el Caribe: situación, tendencias y perspectivas*. Caracas: UNESCO-IESALC. Disponible en <[http://iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com\\_fabrik&view=details&formid=2&rowid=46&lang=es](http://iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_fabrik&view=details&formid=2&rowid=46&lang=es)>. [Fecha de consulta 25/05/2017].
- (2005) — *Glosario de Términos Básicos en Regulación y Acreditación en Educación Superior Virtual y Transfronteriza*. Caracas: UNESCO-IESALC. Disponible en <<http://www.saidem.org.ar/docs/Glosario/Glosario%20de%20T%E9rminos%20B%20E1sicos%20en%20Regulaci%F3n%20y%20Acreditaci%F3n%20en%20Educaci%F3n%20Superior%20Virtual%20y%20Transfronteriza.pdf>>. [Fecha de consulta 10/09/2017].

- (2006) — *Informe sobre la Educación Superior en América Latina y el Caribe (2000-2005). La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: UNESCO-IESALC. Disponible en <<http://iesalc.unesco.org.ve/>>. [Fecha de consulta 10/09/2017].
- (2008) — *Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. Venezuela: UNESCO-IESALC. Disponible en <[http://iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com\\_fabrik&view=details&formid=2&rowid=78&lang=es](http://iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_fabrik&view=details&formid=2&rowid=78&lang=es)>. [Fecha de consulta 10/09/2017].
- (2014) — *Reconocimiento de Estudios Superiores en América Latina y el Caribe. Acerca del Convenio Regional de la UNESCO de 1974 sobre Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas: Situación Actual y Perspectivas*. Caracas: UNESCO-IESALC. Disponible en <[http://iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com\\_fabrik&view=details&formid=2&rowid=175&lang=es](http://iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_fabrik&view=details&formid=2&rowid=175&lang=es)>. [Fecha de consulta 01/04/2017].

# EL ESCENARIO ACTUAL DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y LOS EMPLEOS DEL FUTURO EN LA REGIÓN DE CENTROAMÉRICA

JOSÉ VINICIO SANDÍ MEZA\*

## 1. INTRODUCCIÓN

La región centroamericana actualmente se encuentra inmersa en un proceso de bono demográfico que le permite disfrutar de gran cantidad de habitantes con opciones de participar de la Población Económicamente Activa — PEA —, sin embargo, las dinámicas de poco desarrollo que se han llevado a cabo en la región han dado como resultado que áreas como la educación sean una limitante para el desarrollo. El *Estado de la Región* plantea que «no se trata de un obstáculo cualquiera, sino de uno altamente complejo, que persistirá de no mediar decisiones y acciones dirigidas de manera explícita a enfrentarlo»<sup>1</sup>.

El *Estado de la Región*, indica que los procesos educativos y de formación que se generen en Centroamérica, deben ser la de funcionar como un motor para el progreso social, ya que la educación es el proceso clave para que las sociedades centroamericanas se integren en las dinámicas internacionales de productividad y de recursos humanos altamente calificados, propiciando a su vez las capacidades de las sociedades<sup>2</sup>, es por eso que actualmente se debe apostar por una transformación de la educación que suponga un cambio en las dinámicas productivas de la región, con el fin de que existan mejores

---

\* PhD. Coordinador de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). vsandi@icap.ac.cr.

<sup>1</sup> *Programa Estado de la Nación...*, 2016: 354.

<sup>2</sup> *Programa Estado de la Nación...*, 2016: 354.



posibilidades para el crecimiento y a la larga, el desarrollo más inclusivo que tanto se necesita.

En todo caso, se debe reconocer que este periodo de bono demográfico supone el espacio idóneo para aprovechar las oportunidades y generar cambios, especialmente ante el desafío de que educación en Centroamérica sea un espacio más inclusivo que permita, a partir de una formación más técnica y profesionalizada, generar oportunidades de trabajo y profesionalización. En todo caso, se debe reconocer que aun cuando la cobertura de la educación en Centroamérica aumentó en los niveles de preescolar, primaria y secundaria, la cantidad de estudiantes que logran tener acceso a los servicios de educación superior es mucho menor<sup>3</sup> y es en estos niveles educativos superiores y técnicos que se concentran los sectores económicos más dinámicos, que tienen la necesidad de encontrar mano de obra calificada con el fin de mantener sus niveles de crecimiento.

## 2. EDUCACIÓN SUPERIOR EN CENTROAMÉRICA, GENERALIDADES

La educación superior y las universidades públicas en Centroamérica se encuentran contempladas y regulas por la legislación de cada país, es importante recalcar que en la legislación se establece la autonomía de las mismas.

A nivel centroamericano la Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA) que fue fundada en 1948, ha impulsado diversos programas tales como:

- El Sistema de Investigación y Posgrados Regional (SICAR), como órgano de la Confederación Universitaria Centroamericana que fortalece, orienta, apoya, coordina, armoniza e integra la investigación regional la oferta académica de posgrado y de cooperación, con enfoque y proyección regional de las universidades miembros del CSUCA;
- El Sistema de Evaluación y Acreditación de la calidad de la Educación Superior en Centroamérica (SICEVAES), que está orientado a fomentar y desarrollar de manera colectiva, armónica y solidaria, una cultura de autoevaluación y búsqueda de la calidad en sus universidades miembro;
- El Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), que se creó con el propósito de establecer mecanismos regionales que armonicen, articulen e integren el esfuerzo de diversas instituciones y organizaciones en el ámbito centroamericano, y den validez internacional a la acreditación de la calidad de la educación superior que se realiza en los distintos países de la región.

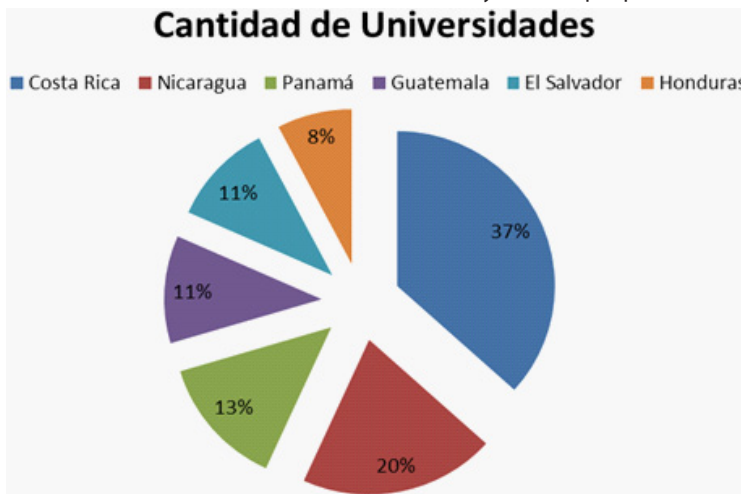
---

<sup>3</sup> Programa Estado de la Nación..., 2016: 359.

En el ámbito privado se estableció la Asociación de Universidades Privadas en Centroamérica y Panamá (AUPRICA) que dentro de sus principios hace referencia a la Institución de Educación Superior, en el seno de sociedades organizadas en forma diversa, debido a las condiciones geográficas y a la influencia de la historia, es una institución libre que, de manera crítica, produce y transmite la cultura por medio de la investigación, de la enseñanza y de la extensión.

En los últimos 15 años, ha habido en Centroamérica una gran expansión de la población universitaria y una gran proliferación de nuevas universidades, en su gran mayoría universidades privadas. Hoy día el número de universidades es muy variable de país a país y no guarda una relación proporcional al número de estudiantes. Por ejemplo, Honduras (13 universidades), Nicaragua (34), Panamá (25), El Salvador (18), Costa Rica (62), y Guatemala (19), para un total de 169 universidades en la región. La gran mayoría de las universidades de la región están concentradas en Costa Rica, Nicaragua y Panamá (70%).

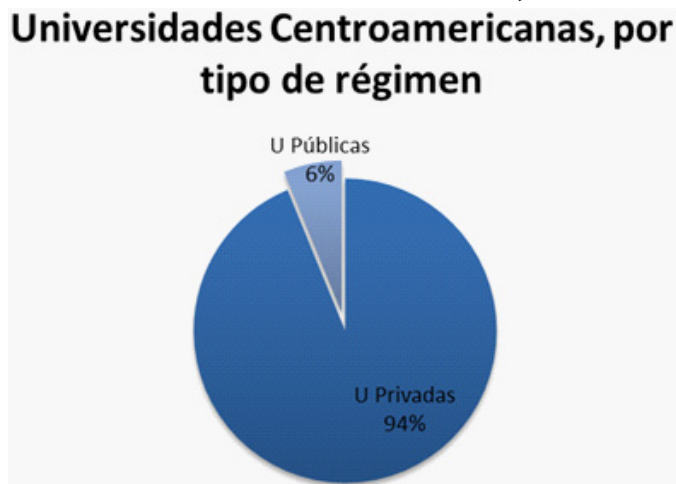
Gráfico 1. Cantidad de Universidades Públicas y Privadas por país, 2017



Fuente: Elaboración propia, 2017

A nivel centroamericano, (Guatemala, Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) existen un total de 196 universidades tanto públicas como privadas.

Gráfico 2. Universidades Centroamericanas Públicas y Privadas, 2017



Fuente: Elaboración propia, 2017

## 2.1. Caracterización de los posgrados en Centroamérica

En Centroamérica la mayor cantidad de universidades no cuentan con programas de maestría dentro de su oferta académica, y con relación a programas de doctorado, el porcentaje es relativamente bajo en comparación con el Sur y el Norte de América, y una mayor brecha con Asia, Europa y Oceanía.

En el mercado actual se ofrece una cantidad de 453 programas de Educación Continua enfocados al área de Ciencias Económicas o Sociales, entre los cuales se encuentran 24 doctorados y 428 maestrías.

Gráfico 3. Educación Continua Centroamericana, 2017



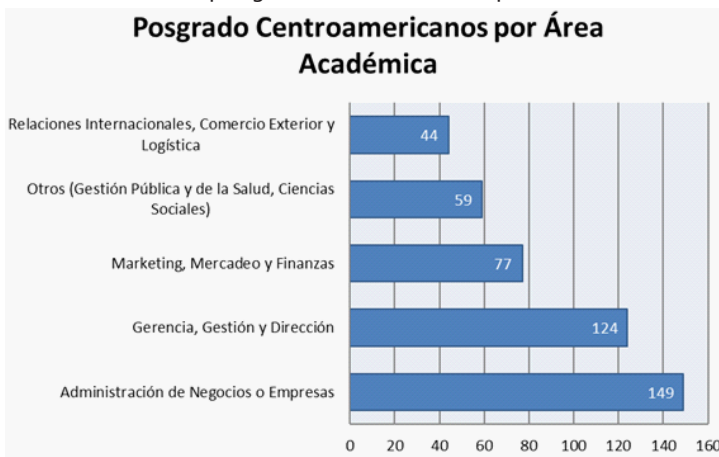
Fuente: Elaboración Propia, 2017

Del gráfico anterior se desprende la existencia de gran cantidad de maestrías en la oferta académica centroamericana.

Las áreas acción de estos posgrados, son muy variadas, de las cuales se agruparon por área afín de la siguiente manera:

- Administración de Negocios o Empresas;
- Áreas referentes a Gerencia, Gestión y Dirección;
- Áreas de Marketing, Mercadeo y Finanzas;
- Relaciones Internacionales, Comercio Exterior y Logística;
- Otros (Gestión Pública y de la Salud, Ciencias Sociales).

**Gráfico 4.** Cantidad de posgrado Centroamericanos por Área Académica, 2017



Fuente: Elaboración propia, 2017

Como se aprecia en el gráfico anterior, las áreas de prioridad en Centroamérica han estado enfocadas en la Administración de Negocios o Empresas y a Gerencia, Gestión y Dirección, mismas que representan el 60.26% de la Oferta académica que es ofrecida actualmente.

En el siguiente cuadro se presenta una comparación con los principales indicadores sobre educación superior e Centroamérica y en cuatro países de la OCDE: Alemania, Holanda, Noruega y Suecia. Los indicadores que se trabajaron fueron:

- Población total de cada país;
- Cantidad de Universidades;
- Gasto público en educación como porcentaje del PIB;
- Población adulta con estudios terciarios (maestría), datos absolutos y su porcentaje correspondiente;
- Población adulta con estudios terciarios (doctorado), datos absolutos y su porcentaje correspondiente.

Tabla 1. Comparación de indicadores en educación superior: Centroamérica y OCDE, 2017

Indicador	Países de Centroamérica					Países de la OCDE				
	Guatemala	Honduras	El Salvador	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	Alemania	Holanda	Noruega	Suecia
Población Total	15.460.732 (Julio 2017)	9.038.741 (Julio 2017)	6.172.011 (Julio 2017)	6.025.951 (Julio 2017)	4.930.258 (Julio 2017)	3.753.142 (Julio 2017)	80.594.017 (Julio 2017)	17.084.719 (Julio 2017)	5.320.045 (Julio 2017)	9.960.487 (Julio 2017)
Cantidad de Universidades	19 universidades	15 universidades	37 universidades	42 universidades	62 universidades	25 universidades	450 universidades	135 universidades	48 universidades	44 universidades
Gasto Público en Educación Total % del PIB (2015)	2,95%	5,86%	3,54%	4,48%	7,17%	3,18%	4,95%	5,52%	7,37%	7,76%
Población adulta con estudios terciarios (Maestría) Porcentaje	1.9 (2015)	2.3% (2014)	2.7% (2014)	2.9% (2014)	5.3% (2015)	3.2% (2013)	11.4% (2016)	12.3% (2016)	10.6% (2016)	13.1% (2016)
Población adulta con estudios terciarios (Maestría) Dato Absoluto	293 753 personas	207 891 personas	166 644 personas	174 752 personas	261 303 personas	120 100 personas	9 187 717 personas	2 101 420 personas	563 924 personas	130 540 personas
Población adulta con estudios terciarios (Doctorado) Porcentaje	0.19% (2015)	0.1% (2014)	0.17% (2014)	0.19% (2014)	0.24% (2015)	0.17% (2013)	1.4% (2016)	0.7% (2016)	1.1% (2016)	1.6% (2016)
Población adulta con estudios terciarios (Maestría) Dato Absoluto	29 735 personas	9 038 personas	10 615 personas	11 449 personas	12 253 personas	6 380 personas	1 128 316 personas	1 119 593 personas	58 520 personas	15 944 personas

Fuente: Elaboración propia con base en los informes del Centro Interuniversitario de Desarrollo, Banco Mundial y el World Fact Book de la CIA

### **3. EL ICAP EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR CENTROAMERICANA. ALGUNAS GENERALIDADES**

El ICAP es un organismo internacional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), y tiene en su mandato institucional el desarrollo de programas de posgrados a nivel de maestrías y doctorados; además de las acciones de capacitación, investigación y asistencia técnica para la administración pública y la integración regional.

La importancia de la educación para el bienestar de la población es un hecho ampliamente aceptado, y tiene una preeminencia central en los objetivos de la política pública de prácticamente todos los países del mundo.

Es difícil establecer una valoración social única sobre el logro escolar de una nación. La medida más directa y cuantificable es el efecto de la educación sobre la productividad del trabajo y, por tanto, sobre el nivel de ingreso individual que puede aproximarse con el retorno privado a la educación y que, por definición, se encuentra incorporado en el Producto Interno Bruto (PIB).

En efecto, la educación aumenta la riqueza material de los países al mismo tiempo que incrementa su riqueza cultural ya que gracias a ella, crecen las posibilidades de los individuos de acceder a información de distinto tipo y también de crear a partir de ella.

Desde este marco de referencia, se crea, desarrolla y consolida el ICAP como una organización internacional que favorece prioritariamente la formación de capacidades en el recurso humano que incidirá en la formulación, implementación y gestión de políticas públicas, que favorezcan la movilidad social de la región.

El ICAP concibe su proceso de educación como un accionar intencionado, complejo, sistémico, crítico, en continua construcción. Tiene como objetivos propiciar saberes de orden humanistas, éticos, científicos y tecnológicos, que conduzcan al desarrollo humano permanente y la transformación social.

Esta transformación es multidisciplinaria, abarca elementos afectivos, cognitivos, volitivos, con visión histórica, social y cultural; además toma en cuenta los referentes locales, regionales y globales.

#### **3.1. Reestructuración del ICAP**

En el año 1954, mediante la Ley 2829 se oficializó la creación de la Escuela Superior de Administración Pública América Central (ESAPAC), con la aprobación de los Gobiernos de El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Costa Rica. En ese momento, los gobiernos centroamericanos identificaron la necesidad de mejorar la administración pública por medio de la generación de conocimiento e investigación sobre el funcionamiento de la cosa pública.

En 1967, debido a la necesidad de modernizar la ESAPAC para otorgarle una estructura que pudiera sostener todas las tareas encomendadas y ser un actor predominante en los procesos de integración regional, por medio de un plan de operaciones puesto en

marcha junto con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Fondo Especial), se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Ese mismo año la República de Panamá se incorporó como miembro del ICAP.

Con esta transformación el Instituto adquiere un rol mucho más activo en los aportes a la educación centroamericana y en los procesos de integración, ya que se convierte en un facilitador de conocimiento para profesionales de toda la región.

De esta forma el ICAP logra fomentar el intercambio de ideas a la vez que la preparación técnica y académica de los profesionales. Por otro lado, adquiere un rol mucho más activo dentro de las sociedades centroamericanas ya que entre sus objetivos destaca la colaboración con las universidades públicas de los países miembros, la generación de lazos de incidencia y trabajo en conjunto con otro tipo de instituciones regionales e inter regionales relacionadas con la educación y la administración pública.

Un aporte vital que brinda el ICAP a la región centroamericana lo constituye la incubación de programas especializados en administración pública y temas afines. Este aspecto ha permitido la creación de los posgrados en administración pública que se imparten en diversas universidades centroamericanas, gracias a los convenios de cooperación interinstitucional con la Universidad de Costa Rica, la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Universidad de Panamá, el Instituto Nicaragüense de Administración Pública y la Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

En la actualidad, el ICAP cuenta con diez programas de posgrado a nivel de maestría, con énfasis en diversas áreas de especialización de la administración pública, a saber:

Gestión Pública, Gerencia de la Salud, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos de Desarrollo, Gestión de Contratos de Obra e Infraestructura Pública, Gestión de Compras Públicas, Gerencia de Políticas y Programas Sociales, Gestión Ambiental y Desarrollo Local, Inversión Pública y Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas. Además, cuenta con un programa de doctorado en Administración Pública y Ciencias Empresariales.

Esta especialización y diversidad temática ha permitido que profesionales de diferentes disciplinas del saber puedan involucrarse y relacionarse con la administración pública rompiendo la idea de que representa un campo exclusivo para aquellos que optaron por carreras bases como administración, ciencias políticas u otras ciencias sociales.

Con esto el ICAP diversifica la oferta académica y genera oportunidades para los centroamericanos que ven en la función pública, un espacio desde el cual desempeñarse, o bien, un espacio para trabajar conjuntamente y construir una mejor región.

### **3.2. Programas de Formación y Capacitación**

En el ICAP se imparten los siguientes programas de posgrado:

- Gerencia de la Salud;
- Gerencia de la Calidad;

- Gerencia en Proyectos de Desarrollo;
- Gestión y Política Pública;
- Gestión de Compras Públicas;
- Gestión Ambiental y Desarrollo Local;
- Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas;
- Gerencia de Políticas y Programas Sociales;
- Un doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales.

Además, se imparten diplomados en las siguientes temáticas:

- Responsabilidad Social Empresarial;
- Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo de la Región Centroamericana;
- Prevención de la Violencia y Ciudadanía;
- Gestores de política de recursos humanos en Salud en Centroamérica y República Dominicana;
- Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública;
- Prospectiva estratégica.

#### **4. EL ROL DEL ICAP EN LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL**

El cambio técnico, es un fenómeno permanente que, en el tiempo, tiene ritmos y profundidades diferentes. En una mirada de largo plazo, se percibe que existen períodos en los que las tecnologías, las innovaciones, tienen un carácter muy disruptivo y significan transformaciones radicales con respecto a las existentes. A partir de ello, el grado de transformación que introducen en la actividad productiva y los impactos que producen en el trabajo y la sociedad son muy significativos, superiores a lo normal<sup>4</sup>.

Se discute sobre las revoluciones tecnológicas, que son precisamente cambios técnicos que introducen modificaciones radicales en toda la actividad económica. Que tienen la capacidad de provocar enormes crecimientos en la producción y la productividad, así como transformar profundamente el trabajo. Una revolución tecnológica no solo crea un sector nuevo, donde se radica el cambio, sino que penetra en el conjunto de la actividad económica e introduce cambios en todos los sectores.

Las actividades afectadas directamente desaparecen o se reducen al mínimo. Los empresarios y trabajadores de los sectores afectados se ven cuestionados por los cambios y, por el contrario, se benefician los nuevos sectores y, por la generalización del nuevo paradigma que la tecnología implica, toda la economía. Analizado en su conjunto el cambio implica la existencia de perdedores y ganadores, destrucción de actividades y generación de nueva riqueza, todo lo cual implica una modificación de la distribución de la riqueza<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> CEPAL, 2017: 7.

<sup>5</sup> CEPAL, 2017: 7.



Actualmente, se está en los inicios de una nueva revolución tecnológica, centrada en la industria, la cuarta. Se produce en un contexto de grandes transformaciones en la población y el orden económico mundial. Según autores como Scarpetta, OCDE, NNUU, CAF<sup>6</sup> tres son los grandes factores estructurales que están transformando el mundo<sup>7</sup>:

- El primero, es el envejecimiento de la población. En los países de la OCDE y en los emergentes. Se estima que en 2050 habrá un pasivo cada tres activos, y en algunos países como Japón y España, uno de cada dos. En los países emergentes, se está verificando la misma tendencia, como en China donde la edad promedio de la población está experimentando un constante crecimiento. Este hecho, sumado al crecimiento de la clase media, no solo afectará la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social, al reducir la relación activos/pasivos, sino que implicará una modificación estructura de la demanda de bienes y servicios a nivel mundial;
- El segundo fenómeno, es el cambio en los procesos productivos, con una creciente fragmentación de los mismos, involucrando en ese cambio a diversos países. La producción se está organizando en cadenas de valor que traspasan las fronteras pues un producto es resultado de la agregación de bienes y servicios producidos en varios países. La reducción del coste de los transportes y sobre todo las posibilidades de comunicación y transmisión de grandes volúmenes de datos a costo insignificante, así como de la potencia de los ordenadores, facilitó este proceso. En los mega acuerdos que se están negociando a nivel mundial (TPP liderado por EEUU; TTIP, entre la U. Europea y los EEUU y el acuerdo Asia-Pacífico, liderado por China) un tema relevante es qué país hace cada parte del proceso de producción de los bienes que se destinan a los mercados mundiales y, a partir de ello, como se distribuye el trabajo y los ingresos, lo cual es muy importante para definir el papel que cada país jugará en el orden mundial que se conforme;
- La tercera tendencia, y estrechamente relacionada con la anterior, es un cambio técnico de gran magnitud, una revolución científica tecnológica.

Se pueden enumerar cuatro características de la Cuarta Revolución Industrial que son de suma importancia para la vinculación con los empleos del futuro:

- **Tecnología avanzada** (nanotecnología, biotecnología, impresión 3D): el gran avance tecnológico a pasos agigantados en diferentes industrias y la cohesión que pueda realizarse entre diversos campos en la economía global fusionando estas tecnologías dará paso a numerosos descubrimientos que facilitarán los negocios

---

<sup>6</sup> CEPAL, 2016.

<sup>7</sup> CEPAL, 2017: 8.

y también mejorará la calidad de vida de los seres vivos en general. Por ejemplo, los avances en la industria de la impresión 3D junto a los avanzados estudios de biotecnología permitirán crear nuevos órganos para transplantar sin tener que esperar por un donador;

- **Automatización manufacturera:** los procesos de manufactura en múltiples industrias irán cambiando a una automatización creada por robots capaces de realizar las mismas tareas que los humanos, pero con mayor precisión y menor margen de error. Aunque obviamente no puedan realizar todas las tareas que los humanos, la capacidad de las máquinas y la utilidad que se les puede dar va incrementando día a día;
- **Digitalización:** la transformación digital irá dando un nuevo rumbo a la manera en que las empresas operan, dando ventaja aquellas empresas capaces de innovar rápidamente con una plataforma que optimice el costo y contribuya a crear valor en la experiencia de sus clientes. Evitando al mismo tiempo, las inversiones de capital, requisitos regulatorios y otros impedimentos;
- **Innovación disruptiva:** este proceso es cuando se da transferencia de conocimiento, principalmente tecnológico, de una industria a otra y así vez se complementan para mejorar la operatividad en dicho campo, adaptan esas nuevas herramientas a usos innovadores que llegan a cambiar y optimizar notablemente un campo de trabajo determinado. Por ejemplo: las armas de fuego en la industria militar o el internet en la educación.

## 5. EL ICAP Y LOS EMPLEOS DEL FUTURO

Desde la educación escolar tradicional, hasta el desarrollo profesional y el aprendizaje permanente, los gobiernos y las empresas necesitan preparar a las generaciones actuales y futuras para la Cuarta Revolución Industrial. Pero parece claro que seguir el camino tradicional de transferencia de habilidades por medio de la educación ya no funciona. Las habilidades necesarias para trabajar hoy cambian con tanta rapidez que ningún sistema educativo puede mantener la dinámica de reinventar continuamente la forma en que trabajamos y convivimos. Más importante aún, los cambios radicales en nuestra sociedad implican que los jóvenes necesitan nuevas habilidades, muchas de las cuales aún ni siquiera se comprenden o están codificadas para el aprendizaje. Hoy, las nuevas aptitudes que necesitamos son: inteligencia emocional; sensibilidad intercultural; creatividad; presentación de problemas (en lugar de resolución de problemas); ciudadanía económica; empatía; adaptabilidad; resiliencia, entre otros.

### 5.1. Impacto en la Gobernanza Estatal

Alianzas público-privadas en áreas que le permita al aparato estatal mejorar conjuntamente con el sector privado, en muchos campos tecnológicos el sector privado es

el principal innovador, por lo que alianzas estratégicas con este sector que le permita al Estado una mejor cobertura y mayor calidad de sus servicios para la población, áreas principales como la educación o la salud se verían altamente beneficiadas de este tipo de alianzas.

Necesidad de adaptar y crear nuevas leyes para regular y sancionar las nuevas tendencias laborales y económicas (Inteligencia artificial, drones, gran almacenamiento de datos, etc): las nuevas maneras de realizar los negocios traerán vacíos legales en materia que nunca antes se había estudiado ni regulado, es vital una debida planificación y ejecución de estas leyes que vengán a poner las reglas del juego para las futuras economías.

Implementar políticas que impidan una mayor distribución desigual de la riqueza: la nueva Revolución Industrial no solo significará nuevos modelos de negocios, sino también una nueva oferta laboral que excluirá a millones de personas, mientras que otro grupo de personas se verán altamente beneficiados, el sector público deberá encontrar la correcta implementación de políticas y medidas que permitan el balance adecuado para poder incluir a la población en general en esta nueva proporción de riqueza y que esta nueva economía se convierta en una integral y equitativa.

Sin duda alguna esta nueva era de la humanidad impactará la gran mayoría de las industrias de la economía global y por ende cada país deberá tomar las medidas necesarias para que estos nuevos cambios sean adaptados de manera eficiente al aparato estatal y a su vez lo convierta en uno más competente y funcional, para el bien común. Sin embargo, son muchos los retos que deberán enfrentar antes de lograr este equilibrio.

## 5.2. Diseño de las Ciudades del Futuro

Las ciudades del futuro deben ir siendo estudiadas, diseñadas y ejecutadas bajo una misma idea «verde» de sostenibilidad con el medio ambiente y que sean estructuras inteligentes capaces de simplificar la vida de millones de humanos sin sacrificar el buen manejo de los recursos naturales.

El cambio climático, conflictos militares y políticos, búsqueda de trabajo son algunas de las razones que motivarán continuamente la migración poblacional a sectores urbanos y cada vez será mayor la población en estos lugares. Es por esto que se debe ir trabajando en el diseño adecuado de estas Megaciudades y que cumplan con todos los requisitos necesarios para satisfacer las distintas necesidades de las poblaciones sin dañar el medio ambiente o que este daño sea mínimo.

Edificaciones, vías de transporte, casas, lugares públicos son algunos de los espacios que los arquitectos del futuro deben ir planeando, para que exista una sinergia entre las ciudades como tal y sus poblaciones. Disminuir lo máximo que se pueda las fugas de agua, electricidad, combustibles fósiles, crear estructuras sostenibles y casas inteligentes, planificar los distintos espacios públicos de manera inteligente y rutas de transporte eficientes son algunos de los aspectos a tomar en cuenta.

### 5.3. Principales Habilidades del Profesional del Futuro

Resolución de problemas complejos: las nuevas tendencias y modelos de negocio traerán nuevos problemas y obstáculos en los distintos trabajos, las capacidades del profesional para afrontarlos y tener un criterio asertivo para plantear y ejecutar la solución serán primordiales.

El día a día de los negocios en el futuro tendrá problemas cada vez más complejos, por eso es importante contar con un personal preparado para solucionar dichos contratiempos con la mayor brevedad y serenidad posible.

Pensamiento crítico: los profesionales deberán contar con una habilidad cognitiva capaz de elegir las mejores decisiones laborales, tomando en cuenta experiencias actuales y pasadas, observaciones y con razonamiento.

La vida en general nos obliga muchas veces a contar con un pensamiento crítico, que nos permite ver mejor el panorama y razonar al respecto, en el futuro esta capacidad analítica será esencial para los negocios y la manera en que se lleven a cabo.

Creatividad: es la habilidad que más crecerá en importancia con respecto a las habilidades de los profesionales actuales. Es la capacidad de crear o desarrollar ideas, una mente creativa cuenta con la imaginación necesaria para poder encontrar la manera de convertir en realidad los proyectos que se hayan conceptualizado.

En un futuro con nuevas herramientas tecnológicas, nuevos problemas y objetivos empresariales, será una cualidad capaz de innovar y permitir mejorar procesos que se trasladen a mejores resultados.

Manejo de personas: el profesional deberá conocerse a sí mismo lo suficiente para luego poder manejar con respeto y liderazgo a su equipo, conociendo sus personalidades y brindándoles comprensión de sus necesidades y obligaciones.

El seguimiento, la motivación y la correcta delegación de tareas son esenciales para un líder profesional del futuro.

Coordinación con los demás: la coordinación en el trabajo es de suma importancia para el buen funcionamiento del mismo, la buena y sana comunicación tanto internamente, como de manera externa permite una mejor ejecución de las tareas y procesos dentro del ambiente laboral.

Es relevante que el profesional pueda tomar decisiones ejecutivas y, al mismo tiempo, ser lo suficientemente abierto y flexible para escuchar las opiniones de otros y tomar todas otras ideas en consideración a la hora de tomar una decisión final.

Inteligencia emocional: una madurez emocional que le permita a la persona conocer su personalidad, estilo de trabajo y comunicación con los demás, derivará en la creación de un buen ambiente laboral que optimice las tareas laborales.

Con inteligencia emocional, una persona tiene mayor nivel de empatía, autorregulación y la autoconciencia que permite trabajar más fácilmente con los demás.

## 5.4. Empleos del Futuro

Se estima que los próximos empleos estarán vinculados con los siguientes énfasis:

- Matemáticas: en un mundo repleto de datos, estos profesionales son esenciales en sectores como banca, *big data* e inteligencia artificial;
- Informática: el trabajo en software nuevo aplicado a distintas áreas y la digitalización de los negocios dará una gran oferta laboral a los profesionales de este campo;
- Ingeniería: habrá una gran demanda de ingenieros de manufactura, mecánicos y eléctricos. Las industrias de salud y entretenimiento son dos ejemplos de sectores que reclutarán ingenieros para dar apoyo a nuevas e innovadoras tecnologías;
- Arquitectura: tendrán la importante labor de diseñar y construir las ciudades y estructuras del futuro, de la mano de nuevos estudios y tecnologías.

## 6. CONCLUSIONES

El ICAP es un organismo internacional del Sistema de la Integración Centroamericana, de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana y especialista en administración pública orientada al desarrollo de los recursos humanos y modernización.

La forma de hacer esto posible, es mediante la oferta de posgrados que posee, mismo que están enfocados en buena gestión pública y el desarrollo para el mundo, además de realizar actividades en todo el territorio de América Central, República Dominicana y América Latina.

El enfoque de Gestión y Gerencia que le otorgó el ICAP a los posgrados es una tendencia que se encuentra presente en la mayoría de los estudios de educación continua que se analizaron, lo que se busca es dirigir y accionar los asuntos de una empresa con empleados de alta calificación.

La maestría con el enfoque administrativo de negocios o empresas son los que se encuentran mayoritariamente presentes en la región, desprendiéndose en diversos enfoques de los cuales los principales son administración, negocios, proyectos y recursos humanos.

Los doctorados siguen la tendencia al igual que las maestrías del enfoque de Administración de Negocios y Empresas ligado a los negocios y como segundo enfoque se encuentran las Ciencias Sociales.

La oferta académica de la Región debe adecuarse a las necesidades de los empleos del futuro para poder brindar oportunidades laborales de calidad a las futuras generaciones.

## 6.1. La Educación Superior Actual en Centroamérica. Conclusiones Generales

1. Muy baja cobertura a la educación superior.
2. Gran inequidad en el acceso a la educación superior (sectores menos favorecidos).
3. Inexistencia o muy pequeño número de instituciones de educación superior no universitarias.
4. Importantes problemas de calidad en cuanto a:
  - a) elevar la preparación y nivel académico de la planta de profesores (necesidad de llevar-los a nivel de maestría y doctorado);
  - b) mejorar la gestión del recurso humano profesores (mejorar los sistemas de selección, desarrollo y promoción del personal);
  - c) mejorar el nivel salarial del profesorado;
  - d) mejorar los sistemas de revisión, actualización y cambio del *curriculum* de las carreras ofrecidas (haciéndolos más flexibles y sensibles a los cambios en la disciplina, en el ámbito de desempeño profesional y a las necesidades y requerimientos de la sociedad);
  - e) modernizar los métodos pedagógicos utilizados;
  - f) mejorar el nivel de educativo de los ingresantes a la educación superior;
  - g) mejorar la inversión en investigación;
  - h) mejorar la conexión efectiva entre la universidad y su entorno socioeconómico.

## BIBLIOGRAFÍA

- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2014) — *Más de la mitad de la población vive en áreas urbanas y seguirá creciendo*. Recuperado de <<http://www.un.org/es/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>>. [Fecha de consulta 10/09/2017].
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016) — *Una cuarta revolución industrial supone para la región un cambio estructural progresivo con la igualdad y la sostenibilidad en el centro*. Recuperado de <<http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-cuarta-revolucion-industrial-supone-la-region-un-cambio-estructural-progresivo-la>>. [Fecha de consulta 15/09/2017].
- (2017) — *Transformaciones tecnológicas, su impacto en el mercado de trabajo y retos para las políticas del mercado de trabajo*. Recuperado de <[https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/rodriguez\\_final.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/rodriguez_final.pdf)>. [Fecha de consulta 10/09/2017].
- ICAP (Instituto Centroamericano de Administración Pública) (2017a) — *Modelo Educativo y Pedagógico del Instituto Centroamericano de Administración Pública*. San José: ICAP.
- (2017b) — *Oferta de Programas de Formación, Capacitación, Asistencia Técnica, Investigación y Extensión*. Recuperado de <<https://icap.ac.cr/>>. [Fecha de consulta 07/09/2017].
- PROGRAMA *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* (Costa Rica). San José: PEN, 2016.
- SANDÍ MEZA, Vinicio (2017) — *Las alianzas Público-Privadas como elemento de gestión de Las Ciudades Inteligentes*. «Revista Centroamericana de Administración Pública», n.º 72 (enero-junio 2017), p. 15-31. San José: ICAP.

SANDÍ MEZA, Vinicio; LÓPEZ, A. (2017) — *Oferta Académica en Formación y Capacitación y los Empleos del Futuro en Centroamérica*. Presentación PPT en Congreso Empleo Público de la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), República de Panamá.

# EDUCAÇÃO SUPERIOR COMPARTILHADA: POSSIBILIDADES DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

RAQUEL VILLARDI\*  
ZACARIAS GAMA\*\*

## INTRODUÇÃO

A implantação das políticas de matrizes neoliberais, nos anos 1980, além de colocar em dúvida as possibilidades de eficácia do setor público na América Latina e Caribe, sedimentou a ideia de que as instituições precisariam superar uma certa letargia, que estaria no centro do processo que entravava o desenvolvimento da região. Assim, a modernização demandava que as instituições se adequassem a certos indicadores de qualidade, o que passaria a permitir sua comparabilidade, em âmbito nacional, e sua inserção — mesmo que de modo ainda muito embrionário — no cenário internacional.

Essas transformações afetaram de modo direto as instituições educacionais como já prenunciavam os ministros de estado presentes à Primeira Conferência Iberoamericana de Educação, promovida pela Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) em 1989, em Cuba. Naquela altura avaliava-se o impacto da chamada *revolução tecnológica* — robótica, microeletrônica, engenharia genética, tecnologias digitais — sobre a forma de organização do trabalho, bem como sobre a geopolítica mundial, antevendo mudanças significativas «nas condições setoriais de produção, condições de vida e trabalho, e no rol e funcionalidade da região ibero-americana»<sup>1</sup>.

---

\* Universidade do Estado do Rio de Janeiro. raquelvillardi@gmail.com.

\*\* Universidade do Estado do Rio de Janeiro. zacarias\_gama@yahoo.com.br.

<sup>1</sup> ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS, 1989.



Desta feita, três anos mais tarde as autoridades que representavam os membros da OEI já haviam solicitado ao FMI e ao Banco Mundial que elaborassem estudos capazes de viabilizar o aporte de recursos para que a América Latina participasse desse novo ordenamento, convencidos de que a única alternativa para todo aquele conjunto de países seria *acompanhar* o fluxo das nações modernas, mesmo que essa decisão não levasse em conta se tal modelo seria ou não adequado às realidades e às necessidades da região.

No interior desse movimento foram implementadas políticas de avaliação da qualidade da educação superior e de acreditação de novos cursos, que funcionaram, desde o primeiro momento, como elemento de coerção das instituições, levando-as a adotarem parâmetros que se adequassem à economia da *sociedade do conhecimento*, que emerge com a cultura digital.

Nesse cenário, em que passa a estar submetido às leis da competitividade globalizada, o conhecimento passa a ser controlado, armazenado e socializado (ou não) na medida do interesse econômico, como mercadoria regulada por seu valor de mercado — o que se aplica tanto ao conhecimento em si, quanto à documentação que o atesta.

As instituições passam a disputar valor em uma arena comum, de contornos previamente estabelecidos, na qual só há lugar para o conhecimento com valor de mercado, o que na prática inviabiliza o conhecimento socialmente referenciado, necessário ou fiel à cultura a que se vincula. Em outras palavras, a meta passa a ser fazer sempre *melhor*, o que se torna incompatível com o fazer *diferente*.

Não se trata, portanto, de produzir qualquer conhecimento, ou o conhecimento socialmente necessário, ou o que se considera relevante naquele momento, para aquele grupo, o conhecimento *artesanamente estruturado*; trata-se de um conhecimento previamente industrializado, para fins de acumulação.

Este trabalho tem origem nas preocupações dos membros do Grupo de Pesquisa do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Formação Humana que ora investiga a avaliação das instituições públicas de ensino superior: a reconversão das universidades públicas nos marcos das políticas de ajustes e reestruturação do Estado — estudo comparativo Brasil, Portugal e Argentina.

Nossa análise considera, primordialmente, documentos provenientes de organismos internacionais, com destaque para as Declarações e Compromissos firmados em Conferências de Chefes de Governo e Estado e de Ministros de Educação dos países membros da Organização dos Estados Ibero-americanos, e em Conferências de Chefes de Governo e Estado da União Europeia, América Latina e Caribe.

A presente reflexão se fundamenta em dois pilares. O primeiro deles se constrói sobre a constatação de que a racionalidade neoliberal imposta aos sistemas latino-americanos e caribenhos de educação superior, por intermédio de procedimentos externos de avaliação, estandardiza e universaliza métodos e processos, alinhando a educação

superior da região aos moldes utilizados nas instituições de pesquisa e ensino dos países centrais, em particular da União Europeia.

Vinculadas ao modelo europeu, nossas instituições de educação superior devem atingir maior amplitude e produtividade no que diz respeito ao ensino e à pesquisa — já que a extensão perde relevância no modelo a ser replicado. Pouco importa se, na correlação de poder com as instituições situadas ao norte do Equador, as nossas sejam mais frágeis; se a adesão a esse modelo implique meios de colonização da nossa produção de conhecimentos; e se, por fim, a dimensão do conhecimento produzido não responda às necessidades nem aos anseios das sociedades em que se inserem.

O segundo pilar se sustenta na existência, na região, de um processo de configuração de um grande espaço de educação superior diretamente alinhado ao Espaço Europeu de Educação Superior (EEES). Tal configuração tem sido exigência das Conferências Ibero-americanas de Educação promovidas pela Organização dos Estados Ibero-americanos, e mais efetivamente, pelos encaminhamentos das conferências conjuntas da União Europeia, América Latina e Caribe, que produziram concretamente o Espaço Comum de Educação Superior União Europeia, América Latina e Caribe-ECES-UEALC<sup>2</sup>.

Com base nesses dois pilares, buscaremos analisar a política que vem sendo desenhada para a região, a qual, por seu alcance, parece estruturar uma nova forma de incorporação dependente da América Latina e Caribe, oferecendo, por fim, uma alternativa ao modelo já posto, centrada nas possibilidades abertas pela cooperação em todos os níveis.

## SOB A ÉGIDE DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL

Toda produção humana é realizada por indivíduos sociais, com o objetivo de atender às suas necessidades. A quantidade, a qualidade e a diversidade de produtos, no entanto, depende do nível de desenvolvimento das forças produtivas e das relações sociais. O processo histórico de desenvolvimento de tais forças e relações, em suas distintas fases, permite-nos distinguir diferentes formas de organização da produção e do trabalho pelas classes dominantes. Na Antiguidade e na Idade Média, as formas de organização foram escravistas e feudais. A partir do século XVIII, a moderna produção burguesa passou a ser realizada com o assalariamento da mão-de-obra e com maiores possibilidades técnicas para extrair a mais-valia e realizar a acumulação de capital.

A racionalidade que o capitalismo impõe à produção e à exploração do trabalho para a sua realização torna-se cada vez mais dependente das ciências e das suas experimentações exatas e racionais. Chauí<sup>3</sup> assinala que Adorno e Horkheimer já haviam desenvolvido reflexões sobre tal racionalidade, descrevendo-a como *instrumentalização*

---

<sup>2</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, 1999.

<sup>3</sup> CHAUI, 2008.

*da razão*. Na perspectiva em que eles se situaram, o fim último da racionalidade é ser instrumento de domínio e controle da natureza e dos seres humanos para obter maior produtividade e, conseqüentemente, mais valia.

A racionalidade característica do processo sociometabólico do capital em bases neoliberais altera as estratégias de desenvolvimento, ao imprimir formas de crescimento lideradas por exportações e vantagens competitivas. Busca, primordialmente, incorporar novas economias ao comércio mundial, provocando alterações profundas nas relações sociais destas sociedades.

A regulação dos sistemas de educação na América Latina e Caribe, tanto quanto na União Europeia, abrangendo todos os níveis e modalidades, está sendo subsumida a esta racionalidade, que tem como meta o maior rendimento e a maior produtividade, definidas a partir de determinadas matrizes e parâmetros únicos. Entendemos a regulação no campo da educação, tal como Antunes, isto é, como um conjunto de padrões e regras que definem o funcionamento das instituições<sup>4</sup>.

A partir dos anos 1990, na América Latina e Caribe, tornou-se um imperativo categórico avaliar a qualidade e a oferta de cursos das diversas instituições de ensino básico e superior a partir de sistemas de gestão, avaliação e acreditação. Mas foi somente a partir de 1995 que todos esses sistemas passaram concretamente a se subordinar à mesma lógica e a se referenciar à mesma matriz, isto é, ao Programa Desenvolvimento de Sistemas Nacionais de Avaliação da Qualidade, que se tornou universal para a região na V Conferência Ibero-americana de Educação, ocorrida em Buenos Aires<sup>5</sup>.

Esse Programa oferece a base de indicadores de qualidade sobre a gestão e avaliação da educação superior, necessidades e demandas, ofertas e assistência técnica, e capacitação de recursos humanos para instalar sistemas que atendam às necessidades regionais. Tal programa indica sobremaneira a necessidade de aprofundar e de compartilhar experiências orientadas à formulação de políticas eficazmente estruturadas, de modo a atingir as metas educativas gerenciadas pela OEI. Até 1995, somente dois sistemas de avaliação e acreditação das instituições de educação superior haviam sido criados: em 1990 e 1992, respectivamente, o Consejo Nacional de Universidades (CNU) da Nicarágua, e o Sistema Nacional de Acreditación da Colômbia (SNA). A prática se generaliza a partir do ano 2000, atingindo praticamente toda a América Latina e Caribe, como se vê na Figura 1. A imagem evidencia que a região foi inteiramente submetida a processos de adequação da educação superior à nova perspectiva internacional.

---

<sup>4</sup> ANTUNES, 2006.

<sup>5</sup> OEI, 1995.

Fig. 1. Instituição de Sistemas de Avaliação da Educação Superior, América Latina e Caribe



Fonte: RIACES – Grupo de Pesquisa em Políticas Públicas, Avaliação e Gestão da Educação / PPFH-UERJ

Apenas considerando o imediatismo aparente do fenômeno, o esforço supranacional de reformar os sistemas de educação superior, coordenado pela OEI, integra o objetivo maior de promover e consolidar o desenvolvimento econômico e social sustentado e sustentável da região latino-americana e caribenha, alavancando sua inserção definitiva no mundo globalizado. Neste contexto, as instituições de educação superior da região demandariam reformas em todas as suas dimensões, a partir de uma nova racionalidade administrativa e produtiva, sob a alegação de que lhes faltariam padrões de racionalidade adequados ao mundo contemporâneo, de modo que a impregnação por novos padrões viria a elidir a permanência de elementos irracionais, incoerentes e inconsistentes, arraigados em determinadas crenças, procedimentos, atitudes e ações atrasadas.

O imperativo de conformá-los com a utilização de fortes instrumentos de avaliação e acreditação institucional transcende os limites da ciência: sustenta-se em uma ideologia arbitrária, racionalizada e, sem ser necessária, só desejada para fins específicos. Neste caso, a realidade latino-americana e caribenha concreta e definida pelas singularidades que a caracterizam deve ser compreendida em um sistema de determinações

construído a partir de fora, tendo como base a racionalidade que se deseja impor — que se concretiza, aqui, na submissão ao formalismo lógico e na obediência à razão imposta.

## O ECES-UEALC

A construção do Espaço Comum de Educação Superior — União Europeia, América Latina e Caribe (ECES-UEALC) teve início em junho de 1999, durante a Conferência do Rio de Janeiro, que contou com a participação de 47 chefes de Estado e de Governo das regiões envolvidas, como um projeto comum de cooperação estratégica interregional, concretizando-se na Conferência de Ministros de Educação ocorrida no ano seguinte, em Paris.

Ao objetivo primeiro do ECES-UEALC — facilitar intercâmbios de conhecimento, transferências de tecnologia e mobilidade acadêmica de estudantes, professores, investigadores e pessoal administrativo, bem como articular formação, emprego e conhecimento científico — agrega-se a necessidade de harmonizar os sistemas, permitindo que todas as universidades da região tenham equivalência de cursos, de créditos acadêmicos, bem como de diplomas e titulações.

A ideia de criar um sistema latino-americano e caribenho universal, sem restrições de fronteiras entre as regiões da América Latina, Caribe e União Europeia, tem a sua matriz no Processo de Bolonha, que define os passos a serem dados pelos sistemas de ensino superior da União Europeia para a construção de um único sistema de ensino superior continentalmente harmonizado<sup>6</sup>, em cujo âmbito, para Llovet<sup>7</sup>, homologam-se os títulos obtidos com base em diretrizes homogêneas.

Isso significa não apenas a necessidade de reformas institucionais, realizadas pelos membros da União Europeia, com o objetivo de instituir, efetivamente, um sistema europeu de educação superior. Para Ana Isabel Madeira, trata-se de um processo mais profundo, cuja consequência é «a criação de uma Europa do conhecimento, em que a educação e a formação se posicionam como motores do crescimento e do desenvolvimento econômico»<sup>8</sup>. Assim, o trânsito facilitado de estudantes determina também as possibilidades de trânsito de profissionais e de aproveitamento de recursos humanos de alta qualificação dentro de um mesmo espaço, como estratégia de consolidação política e econômica.

À semelhança do que ocorre na União Europeia, em nossa região, as ações concretas para a criação do ECES-UEALC tornam análogas e comparáveis as universidades da América Latina e Caribe e, em consequência, os estudos realizados em qualquer delas. Com a sua concretização, estudantes e profissionais poderão se deslocar entre diferentes universidades e países da região, conforme suas conveniências e necessidades. Mesmo

---

<sup>6</sup> LIMA *et al.*, 2008.

<sup>7</sup> LLOVET, 2001.

<sup>8</sup> MADEIRA, 2009: 35.

que estejam salvaguardadas algumas especificidades nacionais, a mobilidade esperada, crucial para o sucesso do projeto, contribuirá para uma integração mais efetiva e mais harmoniosa da região latino-americana e caribenha; na União Europeia, contribuirá para a sua própria consolidação política.

Tomada por esse prisma, parece evidente que, em especial para a América Latina e Caribe, a existência de grandes espaços comuns de educação superior pode oferecer um conjunto significativo de benefícios, inclusive no que tange às políticas compensatórias, já que a cooperação acadêmica pode vir a viabilizar uma «equidade educativa na educação superior, considerando os distintos grupos sociais pobres e excluídos»<sup>9</sup>, bem como os inquestionáveis patamares de desigualdade da região.

Afinal, que sociedade nacional deixaria de querer seu sistema de ensino superior equivalente aos sistemas mais avançados e de reconhecimento internacional, em termos de conteúdos e de diplomas de alto valor agregado? Qual haveria de desprezar a harmonização das estruturas do ensino superior, sob pena de ficar à margem da União Europeia que se constrói como «uma sociedade da ciência e do conhecimento e, mais concretamente ainda, a um espaço comum europeu de ciência e de ensino superior, com capacidade de atração à escala europeia e intercontinental»?<sup>10</sup>

No âmbito da região latino-americana e caribenha, seriam louváveis as saudações vigorosas feitas à criação do ECES-UEALC, bem como as que exaltam a sua articulação com o Espaço Europeu de Educação Superior. Que país latino-americano ou caribenho abandonaria esta iniciativa concreta? Quem seria louco de abdicar da simples possibilidade de ter o seu sistema de educação superior fora desta harmonização estrutural das diferentes universidades da União Europeia, América Latina e Caribe? Em sã consciência, somente alguma ação equivocada poderia recusar esta integração.

No que se refere à construção do ECES-UEALC, no entanto, não se pode desconsiderar o peso que se precisa atribuir ao ordenamento econômico e à rentabilidade mercantil das universidades, segundo a racionalidade neoliberal. Isso significa preterir a produção autônoma de conhecimentos, a educação global dos estudantes e as carreiras humanísticas, uma vez que a nova universidade que surge do Processo de Bolonha propende a especializar-se e a vincular, com eficiência econômica e política, as carreiras e o mercado de trabalho<sup>11</sup>. O saber humanístico fica secundarizado, ainda que — ou talvez, por isso mesmo — esteja na base da civilização e da formação do espírito de cidadania.

Tais críticas não são abjetas, nem desprovidas de pertinência; ao contrário, ainda que se circunscrevam ao âmbito europeu, se revelam de grande valia para pensarmos a região latino-americana e caribenha, em especial quando consideramos os laços

---

<sup>9</sup> MONROY & FLORES, 2009: 3.

<sup>10</sup> MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR, 2012: 1.

<sup>11</sup> LLOVET, 2011.

históricos de dependência que nos unem à União Europeia. Assim, a realidade, desprovida de encantamentos, exigirá de nós um olhar mais atento.

Em primeiro lugar, é necessário reconhecer que o processo de equalização das instituições — definido a partir dos parâmetros de avaliação a que estão submetidas, pautados pelo produtivismo, pela eficiência, pela eficácia e pela rentabilidade — faz com que todas tendam a expressar uma mesma visão de mundo, uma mesma *versão da verdade* — a das classes hegemônicas mundializadas, deixando pouco ou nenhum espaço para projetos que expressem vozes dissonantes ou que expressem perspectivas de minorias.

A segunda questão decorre da primeira. Na medida em que o pensamento dominante se torna homogêneo, as instituições — cuja função precípua seria a de promover a construção de consensos em espaços de confronto e de dissenso, acabam por promover «a reprodução das classes economicamente dominantes e a legitimação das elites políticas, científicas e culturais, através de mecanismos tecnocráticos de hierarquização e competitividade de universidades e centros de investigação»<sup>12</sup>.

O terceiro ponto a ser considerado deriva da própria ideia de eficiência e rentabilidade. Trata-se da perda de espaço da extensão universitária, frente ao ensino e à pesquisa. Da mesma forma que a pós-graduação assume uma posição de supremacia sobre a graduação, a pesquisa se distancia do ensino e ainda mais da extensão, na medida em que se colocam como esferas nas quais a competitividade é mais exacerbada, oferecendo maior destaque a grupos de áreas específicas, no interior de instituições específicas.

Assim, que garantia a criação do ECES-UEALC efetivamente nos oferece, em termos de simetria entre os sistemas de educação superior participantes, sabendo-se, à partida, que a União Europeia e suas agências de financiamento estarão na base das reformas universitárias e dos seus sistemas de avaliação da qualidade? A sólida colaboração entre os países da América Latina, Caribe e União Europeia, nos termos em que está sendo proposta e tendo em conta os diferentes estágios de desenvolvimento dos países envolvidos, poderia se traduzir em controle externo do sistema de educação superior da região latino-americana e caribenha? Como afiançar que os intercâmbios de estudantes, profissionais técnico-administrativos, docentes e pesquisadores podem garantir o desenvolvimento independente e autossustentado da região? Poderia o ECES-UEALC ser compreendido como um avanço avassalador do capital-imperialismo europeu, ponderando-se que os diversos sistemas de educação superior da América Latina e Caribe ressentem-se de requisitos básicos para evoluírem com autonomia e igualdade?

Florestan Fernandes nos dá as bases teóricas para pensarmos os nossos sistemas de educação superior nesta relação de «sólida colaboração» com os sistemas da União

---

<sup>12</sup> SILVA, 2011: 10-11.



Europeia, face às suas condições estruturais e dinâmicas, ao assinalar a histórica «incapacidade dos países latino-americanos de impedir a sua incorporação dependente ao espaço econômico, cultural e político das sucessivas nações capitalistas hegemônicas»<sup>13</sup>. Ora, considerando o quadro conjuntural das universidades públicas da região e nossas condições de trabalho e produção, é inevitável questionarmos se seria possível haver simetria entre as universidades latino-americanas e caribenhas e as europeias. E mais: cabe-nos questionar que forças nossas universidades teriam para sobrepujar, por seus próprios esforços, as pressões e as formas de controles externos, mantendo-se fiéis a seus princípios, e respondendo às demandas da população a que devem, prioritariamente, atender.

## NOSSAS INSTITUIÇÕES E O ECES-UEALC

Para compreender o lugar das instituições latino-americanas no ECES-UEALC é necessário elucidar as necessidades no campo da educação superior para a América Latina e o Caribe. Se entendemos a universidade como um *locus* em que o processo de produção de conhecimento continuamente se constrói e se renova, é fácil determinar o valor estratégico das universidades para países que carecem de produtos de alto valor agregado, como ocorre com a América Latina e o Caribe.

Na perspectiva da sociedade do conhecimento, as universidades da região, de fato, precisam deixar de se colocarem à margem do processo de desenvolvimento, como historicamente ocorreu até os anos 1960, no Brasil, em particular; também precisam abandonar o lugar de distribuição de títulos de bacharel, como antes dos anos 1960, ou o de simples qualificadoras de mão de obra fundadas na Teoria do Capital Humano, tal como nos anos 1960 e 1970. É imperativo que assumam centralidade no processo de produção de novos conhecimentos, em todas as áreas, como fator estratégico de desenvolvimento econômico da região, sem abdicar de seu papel social, ou seja, assumindo-se como instituições comprometidas com o que é relevante para o desenvolvimento nacional, como instituições socialmente referenciadas.

Cabe às instituições de ensino superior, então, cumprir sua função como geradoras de bens de produção, elevando as possibilidades de nossos países no que se refere a conhecimentos sociais, culturais, científicos e tecnológicos, de modo a responder às nossas imensas necessidades de inovação, para dar conta das questões sociais que se impõem ao país, à região e ao planeta.

Nesse sentido, é preciso que no ECES-UEALC a produção de conhecimentos estratégicos para a sociedade e a economia consiga se realizar, sem que estejamos em posição subordinada a determinações e interesses exógenos. A sujeição dependente, pelo menos em tese, tende a reduzir as universidades da região à produção de conhecimentos básicos

---

<sup>13</sup> FERNANDES, 2009: 21.

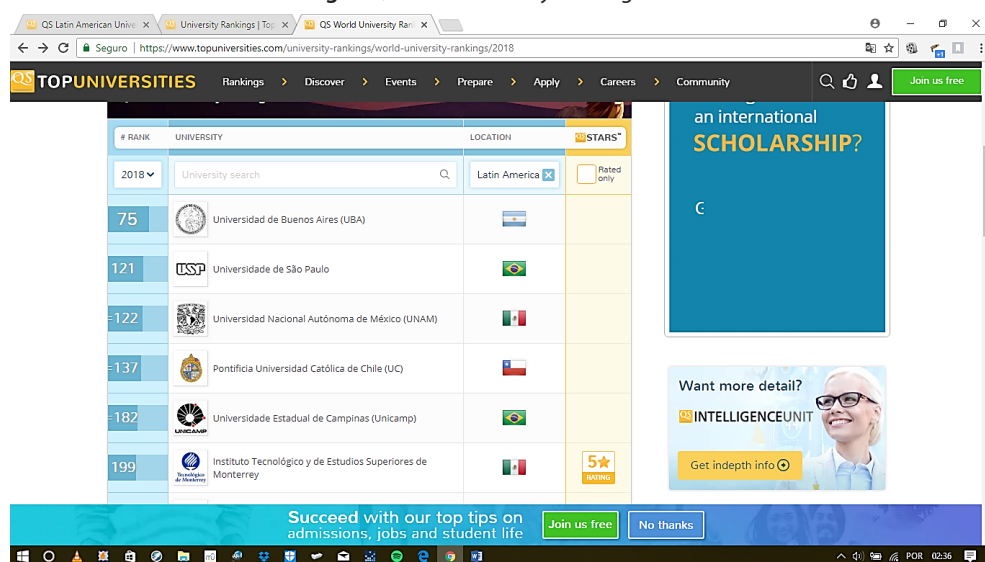


para uma posterior agregação de valor nos centros mundiais, mais dinâmicos, da educação superior. Esse é um risco real e potencial a ser evitado.

A análise do QS World University Rankings, de 2011, demonstra que nenhuma universidade da América Latina e Caribe se destacava entre as 100 melhores do mundo. Naquela altura já era evidente a hegemonia das instituições norte-americanas e europeias. As melhores universidades latino-americanas situavam-se muito abaixo das cem melhores: as universidades do México (UNAM), e de São Paulo (USP), empatavam em 169.º lugar.

Quase uma década depois, no *ranking* de 2018, a situação perdura: um número irrisório instituições latino-americanas — 19 — se situa entre as 500 melhores do mundo, sendo que apenas 6 figuram entre as 200 primeiras (Fig. 2); destas, só uma — a Universidad de Buenos Aires — se coloca no *top 100*.

Fig. 2. QS World University Rankings 2018

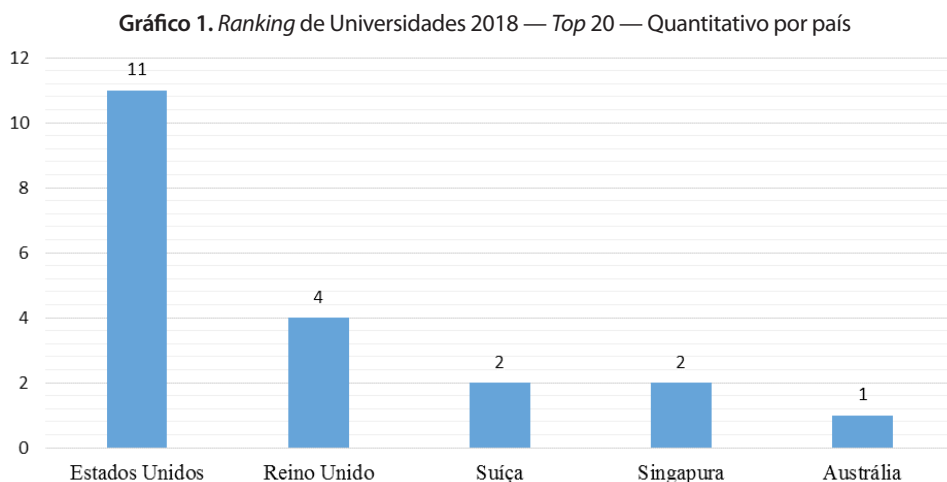


Fonte: QS TopUniversities.com

No mesmo ranqueamento, Portugal e Espanha, em conjunto, apresentam 15 universidades, entre as primeiras 500 (11 espanholas e 4 portuguesas), o que, por si, dá conta das desigualdades quase intransponíveis entre instituições do Velho e do Novo mundo...

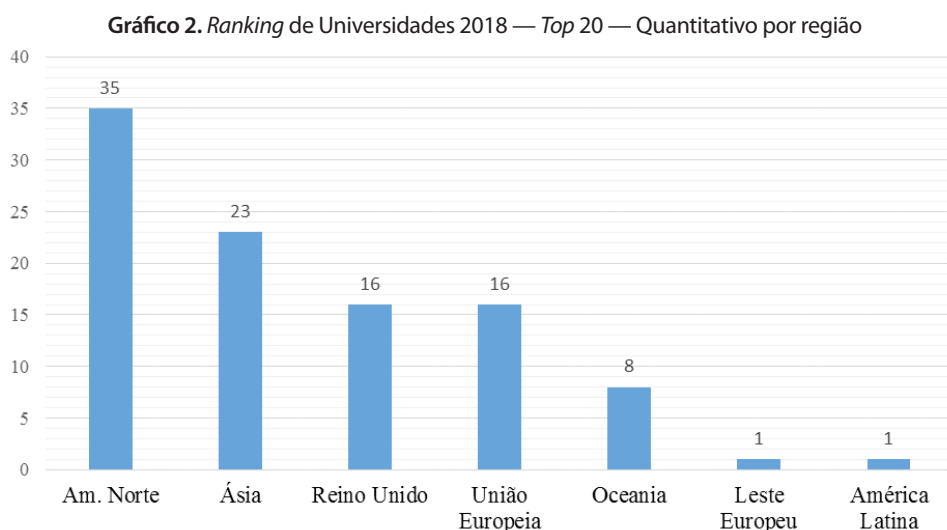
A prevalência das instituições norte-americanas nas posições de ponta, no entanto, salta aos olhos; da mesma forma, a presença constante das instituições do Reino Unido dialoga com a ausência das instituições da União Europeia. Observe-se o Gráfico 1, que

apresenta a quantidade de universidades, segmentadas por país, entre as 20 mais bem posicionadas no *ranking*.



Fonte: QS World University Rankings, Elaboração Própria

Quando analisamos o *ranking* das 100 primeiras, para além do poderio norte-americano, o que passa a transparecer é o crescimento de instituições asiáticas, que ganham espaço frente a milenares universidades europeias<sup>14</sup>.



Fonte: QS World University Rankings, Elaboração Própria

<sup>14</sup> Veja-se Gráfico 2.

O resultado acende um alerta, indicando que será indispensável compreender por que instituições que nos habituamos a ter como referência dentro do pensamento ocidental — na França, na Alemanha, na Bélgica ou na Áustria, por exemplo — perdem relevância nesse tipo de avaliação. Trata-se de um processo que aquilata o valor do trabalho a partir de critérios quantitativos, estanques, e igualmente aplicáveis a todas as áreas — quando sabemos que a forma como lidamos com o conhecimento varia de acordo com um sem-número de aspectos.

O fato de não constarem dos diferentes ranqueamentos a que são submetidas não significa, necessariamente, que as instituições trabalhem *menos* ou que trabalhem *pior* que as festejadas no topo da lista; significa que trabalham *diferente*, ou, dizendo de outra forma, significa que se encontram menos ajustadas aos padrões impostos pelo modelo, tendo perdido pontos «preciosos» porque seus alunos concluíram seus cursos em um tempo mais alargado, ou porque publicaram, em média, um *paper* a menos...

Além disso, há que se considerar o fenômeno, já descrito como *colonialismo intelectual*, que hoje vem cunhado por Beigel<sup>15</sup> como *dependência intelectual*. A autora identifica uma tendência de que o trabalho realizado nas *periferias intelectuais* busca respaldo nas instituições centrais, contribuindo, dessa maneira, para a difusão do pensamento realizado nos espaços previamente localizados como hegemônicos. Cria-se, dessa forma, um ciclo que realimenta o poder teórico das instituições e dos intelectuais que nelas atuam, de tal forma que é o próprio fato de estar naquele espaço que justifica o ato de ocupá-lo, num sistema que se retro-alimenta. Beigel afirma:

*Uno de los efectos principales del carácter subalterno de la producción latino-americana en los circuitos mainstream es que el prestigio “internacional” adquirido por científicos que residen en nuestra región y publican en ese circuito se capitaliza individualmente a nivel nacional o local, mientras la consagración “mundial” queda reservada a los científicos afiliados a instituciones tradicionales de los países centrales<sup>16</sup>.*

Assim, um *ranking* como este, construído a partir de paradigmas exógenos, ignora os parâmetros relativos a condições de trabalho e produção; mas não só: nele não são considerados, igualmente, os impactos do patrimônio imaterial das nossas instituições sobre os processos de formação humana e de produção de conhecimento nos espaços em que atuam. Por isso, a nosso ver, esse tipo de referência contribui muito pouco para processos de integração interinstitucional — ao menos em âmbito latino-americano e caribenho.

---

<sup>15</sup> BEIGEL, 2016.

<sup>16</sup> BEIGEL, 2016: 13.

Entendemos que os desafios que se colocam hoje para nossas instituições não podem ser reduzidos às «estreitas percepções empresariais» que têm demarcado o ideal a ser seguido. Tal como tem sido recomendado por Mala Singh<sup>17</sup>, também precisam ser autossustentáveis e autônomas, para vencer as limitações locais, e para que possam produzir toda gama de conhecimentos, inclusive das áreas consideradas, pelos paradigmas externos, *menos nobres*, ou *menos glamourosas* — ou, melhor dizendo, de menor interesse econômico.

Apenas a título de exemplo. Quando pediatras de regiões pobres do nordeste do Brasil começaram a estabelecer um paralelo entre a incidência invulgar de casos de microcefalia em recém-nascidos e a epidemia provocada pelo vírus zika, a comunidade científica foi chamada a dar uma resposta para o problema.

Note-se que já havia ocorrido, anteriormente, uma epidemia semelhante na Polinésia Francesa, mas só quando a crise se abate sobre os bebês brasileiros a confluência de esforços da comunidade científica do país permite que o conhecimento avance, produzindo uma parcela muito significativa de tudo o que se sabe hoje sobre os riscos dessa virose durante a gravidez.

Claro está que não se trata de uma doença que produza impacto internacional — afinal, é transmitida por um mosquito e não oferece riscos a grande parte da população do *mundo* dito *civilizado*.

Os cientistas que, em diferentes núcleos de pesquisa de universidades espalhadas pelo país, se mobilizaram para encontrar respostas para esse problema, perceberam a importância de se voltar para as demandas da população brasileira, por serem socialmente referenciados. No entanto, para que fosse possível caminhar tanto em tão pouco tempo, os diferentes grupos precisaram criar uma rede de colaboração, contribuindo uns com os outros, para que o conhecimento avançasse.

Caminhando no mesmo sentido, Singh<sup>18</sup> propõe que as universidades busquem seus próprios caminhos, no sentido de compatibilizar o atendimento às diferentes demandas que se abatem sobre elas. Devem, portanto, permanecer coerentes a suas culturas locais — o que envolve, inclusive, a adoção de políticas de acesso de grupos de estudantes até então excluídos, melhorando a qualidade dos serviços prestados, conservando-se «como espaço destinado ao pensamento crítico e reflexivo»<sup>19</sup>.

Nesse cenário, portanto, chega-se a um ponto de inflexão que evidencia que, se há algum espaço comum, não pode ser o da competição, há de ser o da colaboração. Resta saber em que bases isso seria viável.

---

<sup>17</sup> SINGH, 2005: 49.

<sup>18</sup> SINGH, 2005.

<sup>19</sup> SINGH, 2005: 50.

## POSSIBILIDADES DE COLABORAÇÃO E O ECES-UEALC

Os governantes e demais autoridades responsáveis pelas políticas públicas de educação superior da América Latina e Caribe pouca dúvida deixam a respeito da decisão de alinhar seus sistemas de educação aos da União Europeia. Os compromissos e protocolos assumidos em conferências e mesas de negociações, via de regra, deixaram de ser discutidos com a sociedade, sendo transformados em políticas públicas, editadas de cima para baixo, para *modernizar* nossos sistemas de ensino superior. O que caracteriza tais práticas é o que Fiori<sup>20</sup> denominou de uma *espécie de cosmopolitismo de cócoras*, que equivaleria ao irônico *complexo de vira-lata*, cunhado pelo dramaturgo brasileiro Néelson Rodrigues<sup>21</sup>.

Sem tal complexo, todos nós gostaríamos de ver nossas universidades trabalhando em plenitude, produzindo conhecimento, buscando, na inovação tecnológica, alternativas para questões sociais prementes, pesquisando, participando dos desafios enfrentados pelas comunidades em que se inserem, formando sujeitos históricos, descobrindo e divulgando pesquisas, criando e mostrando sua arte e sua cultura, abrindo seus muros a quem dela necessita e à sociedade que a sustenta, devolvendo, com a formação sólida de seus jovens e com a descoberta de novos conhecimentos, o investimento social que se faz nela.

As universidades brasileiras, em especial, encamparam, nos últimos anos, o trabalho de transformação social que lhes compete fazer, com uma significativa ampliação da população escolarizada, e com a implantação, sucessiva e paulatina, de mecanismos de acesso diferenciados. A compreensão de que a desigualdade consiste em tratar igualmente os desiguais deu origem à adoção de procedimentos de discriminação positiva, fazendo a universidade brasileira se descolar, a pouco e pouco, de seu viés elitizante, tornando-a menos excludente e mais plural.

Buscar alcançar posições de destaque, compatíveis com as das universidades do hemisfério norte mais bem colocadas nos *rankings* internacionais, ainda que a partir de critérios exógenos, pode ser uma aspiração, mas não pode ser a meta prioritária de instituições de países periféricos, sobre as quais recaem condições diferenciadas de trabalho, além de compromissos explícitos com a sua população, os quais não podem ser negligenciados.

O produtivismo a que já estamos sendo submetidos traz em si duas consequências. A primeira é que, em busca de alinhamentos pautados por determinados indicadores de qualidade exógenos e construídos matematicamente, continuamos a deixar em plano inferior, muitas vezes, a nossa obrigação com a construção de uma sociedade comprometida com o desenvolvimento social e com a equidade.

---

<sup>20</sup> FIORI, 2000.

<sup>21</sup> RODRIGUES, 1993: 61.

A segunda é que, ao permitirmos que a nossa produção acadêmica seja pautada pelo modelo que responde às necessidades dos países centrais, estamos apenas produzindo conhecimentos para a agregação de valor em outras paragens — ou seja, nos inserimos no cenário internacional como produtores de conhecimentos básicos, repetindo, na prática, a lógica da dependência econômica, agora sob o formato de dependência acadêmica.

Nesse cenário em construção, o trânsito de estudantes e profissionais, em si, bem como o de conhecimentos produzidos em diferentes instituições estrangeiras, nos exporia a lidar com a diferença, mas não contribuiria, por si só, para o desenvolvimento de um modelo de universidade nacional socialmente referenciado, comprometido com a disseminação de seu trabalho na integralidade do corpo social; uma universidade cuja pauta deixasse de refletir o autocentramento da elite do capital.

A expectativa desse trânsito nas bases em que está sendo pensado apenas poderia nos levar de volta aos *rankings* internacionais, porém, mais uma vez, seria possível cair no engodo de nos fixarmos em parâmetros marcados pela racionalidade neoliberal — o que interessa, tão somente, aos países centrais... Em nosso entendimento, não precisa ser assim; não deve e não pode ser assim.

A modelagem de sistemas de avaliação que considerassem, além dos aspectos sociais, nossas especificidades, nossa cultura, nossas prioridades, poderia ser uma saída; os sistemas de avaliação atuais apenas têm como foco as relações estatísticas entre insumos e atores envolvidos nos processos de ensino, pesquisa e extensão. Mas dois problemas se interpõem a essa possibilidade. O primeiro é a parcela da elite acadêmica que, ligada ao processo, vê, neste atrelamento, novas formas de projeção internacional, o que lhe permitiria atingir *status* semelhantes aos dos colegas de outros países. Essa tese está de acordo com Florestan Fernandes<sup>22</sup>, que admite que a dependência é construída a partir de dentro, pelas próprias elites.

O segundo se liga às regulações supranacionais: os inúmeros protocolos e tratados, assinados por nossas autoridades nacionais a partir de 1999, impõem, sem nenhum debate nas arenas políticas nacionais, determinações externas. Tais compromissos, por sua vez, se desdobraram num furor avaliativo que é, hoje, uma característica do Estado Avaliador e uma forte marca das nossas políticas públicas de educação. Avaliações centralizadas, quantitativas, padronizadas, cujo desdobramento é o estabelecimento de novas metas e a realização de outras novas avaliações centralizadas, quantitativas, padronizadas... Foco único e exclusivo na informação quantitativa — cenário ideal para a formação de sujeitos divorciada da conquista da autonomia.

Se estamos, hoje, na transição para uma universidade operacional e organizacional, como aponta Chauí<sup>23</sup>, cabe a nós buscar mecanismos para escapar da armadilha

---

<sup>22</sup> FERNANDES, 2009.

<sup>23</sup> CHAUI, 2001.

que nos colocará, se efetivada, definitivamente na periferia. Um ECES-UEALC, pensado e implantado com a lógica de fortalecer a produção acadêmica regional, criado em conformidade com as necessidades da região, talvez seja uma alternativa consistente para evitar novas formas de incorporação dependente.

As instituições latino-americanas e caribenhas, de fato, precisam se tornar mais flexíveis para aceitar estudos realizados fora de suas salas de aula e laboratórios de pesquisas, reconhecendo a validade de formações e investigações realizadas em outros contextos. Paralelamente, é necessário buscar, com outros atores, a construção cooperativa de novos procedimentos de avaliação que contemplem a consolidação de uma autonomia pedagógica e científica. O processo em curso, no entanto, deriva de uma visão hegemônica de mundo; uma visão que empurra para a equalização rasa de objetivos, de processos, de pessoas; uma visão que somente se concretiza na medida em que ainda não aprendemos a lidar com as nossas diferenças e a consolidar a nossa independência regional.

A permanecermos nas bases em que nos encontramos hoje, fica evidente que não temos condições de nos colocarmos em posição de realizar trocas efetivas, num movimento de verdadeira cooperação. Defendemos aqui, portanto, uma adequação do modelo de espaço comum, o que significa assumir nossa diversidade, para que possamos ser reconhecidos não pelo tanto que somos bons naquilo em que nos igualamos, mas no tanto em que somos especiais naquilo em que nos diferenciamos.

A perspectiva de que crescemos na diferença não vem apenas da possibilidade de avançar no conhecimento cada vez que nos defrontamos com novos desafios — os quais, certamente, não são da ordem do consenso; crescemos na diferença porque aprendemos com a experiência única de cada instituição voltada para a perspectiva de suas potencialidades.

O fato de já termos desenvolvidos sistemas de avaliação e de termos modelado a educação superior a partir de uma base comum foi importante para demarcar a necessidade de lidarmos com variações desse modelo, para que sejamos fiéis a nossas raízes e a nossa cultura. Um dos aspectos a ressaltar nesse momento é o da extensão universitária, que praticamente desaparece no modelo internacional, mas que constitui elemento fundamental para a preservação de uma ligação efetiva da instituição com a sociedade — em especial para a parcela da população mais carente.

De qualquer forma, as possibilidades de cooperação passam pela aceitação de nossas diferenças em igualdade de condições. É evidente que a aceitação dos processos seletivos adotados nos diferentes países como forma de ingresso em instituições estrangeiras não se enquadra nessa perspectiva, uma vez que se trata aí da captação de novos *clientes*, sempre em condições de fazer face aos custos da formação que obterão no exterior.

Reportamo-nos aqui às possibilidades de contribuição para a formação de estudantes de outras instituições, criando uma rede de ofertas por meio da qual o exercício

da diferença produzisse efeitos não sobre a capacidade de nos tornarmos iguais, mas sobre a capacidade de lidarmos com a diferença.

Nesse sentido, identificamos três esferas em que a colaboração poderia ser efetivada. A primeira permitiria que estudantes matriculados em qualquer das instituições do sistema cumprissem disciplinas em outras instituições — como já ocorre, por exemplo, em relação a instituições nacionais, com a pós-graduação *stricto sensu*. No caso do Brasil, a aceitação de créditos cumpridos em outros programas de pós-graduação é quase automática; mas o mesmo não ocorre em relação a instituições estrangeiras.

Nos últimos anos, fizemos um grande esforço para enviar universitários brasileiros para instituições estrangeiras espalhadas pelo mundo. Em seu auge, o programa Ciência sem Fronteiras arcava com cerca de mil estudantes, desde a graduação até o doutorado, todos com bolsa do governo federal. A avaliação dessa política demonstrou que, para além da dificuldade com a língua, havia problemas em relação ao planejamento da vida acadêmica do estudante, na ida, e em relação ao aproveitamento dos estudos, na volta.

Com essa experiência ficou patente que ainda precisamos caminhar muito se quisermos aproveitar a riqueza que pode advir da experiência de ter grupos de estudantes cumprindo parte de seu curso fora — um aproveitamento que precisa se dar tanto na esfera da vida acadêmica em si, quanto no âmbito do reconhecimento e da revalidação das atividades realizadas fora. Nesse sentido, é fundamental que criemos mecanismos que coloquem os sistemas em diálogo, de modo que se aceite o que foi cursado em outra instituição por acordos entre as nações, liberando as instituições dos convênios específicos, o que evitaria que o aproveitamento do que foi cursado no exterior fique inviabilizado por processos burocráticos.

Da mesma forma, seria preciso que tivéssemos mecanismos de reciprocidade, que incentivassem o trânsito em ambos os sentidos, o que nos permitiria não só mandar, mas também receber estudantes estrangeiros nas nossas instituições, socializando a experiência do convívio com outras culturas.

Em suma, nessa primeira linha de colaboração, independentemente de nossas diferenças, seria possível reconhecer a validade do que foi cursado em qualquer instituição que fizesse parte do sistema, permitindo o livre movimento de pessoas e de ideias.

A segunda esfera de colaboração permitiria que uma disciplina de determinada instituição fosse oferecida a estudantes de outra, de modo a aproveitar vagas ociosas que porventura existissem. Claro está que esse tipo de colaboração seria mais viável no caso de instituições próximas umas das outras, ou que fossem oferecidas à distância, com aporte de tecnologia, já que o vínculo do estudante perduraria com sua instituição de origem.

De qualquer forma, sabemos que um dos problemas crônicos da educação superior é a evasão, o que vai minguando o tamanho das turmas, que acabam sendo fechadas com um número cada vez menor de estudantes. Por isso, em muitos cursos, mesmo de



graduação, precisamos, muitas vezes, ter turmas com um número muito exíguo de estudantes, principalmente nos últimos períodos dos cursos. Esse procedimento permitiria que se atendesse, com uma única turma, a estudantes de cursos similares de diferentes universidades, reduzindo os custos intrínsecos a turmas pequenas demais. Esse recurso, embora raro, já vem sendo utilizado por algumas instituições brasileiras, em especial para cursos de pouca procura, cuja manutenção — considerada a lógica de mercado — poderia ser ameaçada.

Por fim, a esfera mais larga de colaboração é aquela em que duas ou mais instituições se unem, por meio de convênios ou de consórcio, para oferecer cursos interinstitucionais, nos quais cada instituição parceira se responsabiliza por parte da formação dos estudantes.

Muitas vantagens podem ser associadas a esse modelo. A primeira delas é que permite oferecer cursos sem que os custos da oferta recaiam sobre uma única instituição: a possibilidade de repartir esses custos entre instituições pode ser a diferença entre viabilizar ou não uma proposta de curso novo, ou o atendimento a uma demanda específica, em uma região específica.

A segunda vantagem é permitir que o estudante experimente as diferentes perspectivas que instituições de culturas diversas têm a oferecer, o que, sem dúvida, enriquece a experiência da vida acadêmica. Por fim, não se pode desconsiderar que esse tipo de modelo permite que cada instituição contribua para a formação do estudante com aquilo que tem de melhor, com sua expertise, nas esferas em que conta com um corpo docente mais qualificado, o que permite a criação de cursos com alto padrão de excelência — uma excelência que advém da soma de esforços, e não da competição entre pares.

As universidades dos países centrais são centenárias, fruto de sociedades em que tudo já foi feito, em que uma parcela considerável da população tem curso superior, muito diferentes de instituições que acabam de nascer, como as nossas, por exemplo. Há um enorme trabalho a fazer no sentido de ampliar a população escolarizada, motivo pelo qual a mobilidade de estudantes e profissionais pode contribuir para o desenvolvimento de um modelo de universidade descolada do atendimento à elite, comprometida a construção de uma sociedade mais justa.

Nesse cenário, o modelo produtivista e quantitativista hoje implantado deixa as instituições mais recentes em situação de flagrante assimetria, gerando desproporcionalidades incompatíveis com um modelo que se pretende comparável. Nossa perspectiva caminha no sentido oposto: o de reconhecer os benefícios e as possibilidades que se abrem com a ideia de que a experiência da formação pode ser compartilhada, ou, mais ainda, um esforço em direção ao resgate de uma *sociabilidade*.

Uma América Latina em união com Caribe e Europa seria, provavelmente, um passo significativo para o desenvolvimento de uma América Latina bilíngue, permeada

pela criação de mecanismos de cooperação científica e de compartilhamento cultural entre os povos tão diversos. A ideia de que só podemos estar juntos se formos iguais precisa ser insistentemente combatida, para que possamos investir na capacidade de reconhecer a validade do que é diferente de nós, e assim assumirmos o respeito integral à diferença, o que certamente nos deixará, como sociedade e como seres humanos, ainda mais fortalecidos.

O processo em curso deriva de uma visão hegemônica de mundo, sem dúvida; uma visão que só se concretiza na medida em que ainda não aprendemos a lidar com a diferença.

## BIBLIOGRAFIA

- ANTUNES, F. (2006) — *Governança e Espaço Europeu de Educação: Regulação da educação e visões para o projeto 'Europa'*. «Revista Crítica de Ciências Sociais», n.º 75, p. 63-93.
- BEIGEL, F. (2016) — *El nuevo carácter de la dependencia intelectual*. «Cuestiones de Sociología», n.º 14, e004. Disponível em <<http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn14a04>>. [Consulta realizada em 04/10/2017].
- CHAUÍ, M. (2001) — *Escritos sobre a universidade*. São Paulo: Editora da Unesp.
- (2008) — *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ática.
- EUROPEAN PARLIAMENT (1999) — *América Latina/Caribe/Unión Europea: Primera Cumbre Declaración de Río*. Brussels. Disponível em <<http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneneurope/idel/d12/docs/cumbrederio/declaracionfinales.htm#>>. [Consulta realizada em 03/10/2017].
- FERNANDES, F. (2009) — *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. São Paulo: Global.
- FIORI, J. L. (2000) — *O cosmopolitismo de cócoras*. «Estudos Avançados», vol. 14, n.º 39, p. 21-32. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142000000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000200004&lng=en&nrm=iso)>. [Consulta realizada em 01/03/2013].
- (2007) — *O poder global*. São Paulo: Boitempo.
- LIMA, L. C. et al. (2008) — *O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova*. «Revista da Avaliação da Educação Superior», vol. 13, n.º 1, p. 7-36.
- LLOVET, J. (2011) — *Adiós a la universidad: el eclipse de las humanidades*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- MADEIRA, A. I. (2009) — *O ensino superior da Europa e sua relação com a América Latina: a cooperação entre Portugal e Brasil*. «Revista Brasileira Política e Administração da Educação», vol. 25, n.º 1, p. 33-60.
- MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR. Direção Geral do Ensino Superior (2012) — *O Processo de Bolonha: um longo e complexo processo de maturação*. Lisboa. Disponível em <<http://www.dges.mctes.pt/DGES/pt/Estudantes/Processo+de+Bolonha/Processo+de+Bolonha/>>. [Consulta realizada em 01/03/2013].
- MONROY, G. V.; FLORES, R. P. (2009) — *Políticas compensatorias para la equidad en la educación superior en América Latina en el marco de la cooperación académica del MERCOSUR y de la Unión Europea*. In CONGRESO INTERNACIONAL RETOS Y EXPECTATIVAS DE LA UNIVERSIDAD MÉXICO, 9, 2009, México. *Trabalhos apresentados...* México: Instituto Politécnico Nacional CFIE.
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) (1989) — *I Conferencia Iberoamericana de Educación: conclusiones de la reunión sobre educación, trabajo y empleo*. Habana. Disponível em <<http://www.oei.es/icie.htm>>. [Consulta realizada em 03/10/2017].
- (1992) — *Segunda Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Declaración de Madrid*. Madrid. Disponível em <<http://www.oei.es/iicumbre.htm>>. [Consulta realizada em 03/10/2017].

- (1995) — *V Conferencia Iberoamericana de Educación*. Buenos Aires. Disponível em <<http://www.oei.es/vcie.htm>>. [Consulta realizada em 03/10/2017].
- QS WORLD UNIVERSITY RANKINGS — *Austrália, 2011*. Disponível em <[http://productionfiles.qs.s3.amazonaws.com/2714/proof\\_v1\\_2714.pdf](http://productionfiles.qs.s3.amazonaws.com/2714/proof_v1_2714.pdf)>. [Consulta realizada em 03/10/2017].
- QS WORLD UNIVERSITY RANKINGS 2018. Disponível em <<https://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2018>>. [Consulta realizada em 02/10/2017].
- RODRIGUES, Nelson (1993) — *À sombra das chuteiras imortais*. São Paulo: Companhia das Letras.
- SILVA, M. C. (2011) — *Ensino superior, desigualdades sociais e processo de Bolonha: do velho ao novo elitismo na 'Sociedade do Conhecimento'*. «Revista Travessias», n.º 10, p. 79-102. Disponível em <[http://www.fenprof.pt/download/fenprof/m\\_html/mid\\_180/anexos/manuel\\_carlos\\_silva\\_-\\_intervencao.pdf](http://www.fenprof.pt/download/fenprof/m_html/mid_180/anexos/manuel_carlos_silva_-_intervencao.pdf)>. [Consulta realizada em 03/10/2017].
- SINGH, M. (2005) — *Universidades e sociedade: compromissos de quem?* In UNESCO. — *Sociedade de conhecimento versus economia de conhecimento: conhecimento, poder e política*. Brasília: UNESCO.

# ENSINO SUPERIOR NO BRASIL NO SÉCULO XXI: AVANÇOS LOCAIS E DESAFIOS GLOBAIS\*

HELENA SAMPAIO\*\*

## INTRODUÇÃO

Desde o começo do século XXI, acompanhando o que ocorre em outros países em desenvolvimento, o ensino superior no Brasil passa por transformações importantes, destacando-se a ampliação do acesso. De 2000 a 2016, o número de matrículas triplicou, atingindo mais de oito milhões de estudantes em cursos de graduação<sup>1</sup>.

Esse crescimento significativo em um período relativamente curto resultou de diversos fatores associados, mas, sobretudo, de mudanças que já estavam em curso desde os anos finais do século passado nos níveis educacionais que antecedem o superior. A melhoria do fluxo de alunos na educação fundamental promoveu o aumento do número de ingressantes e de egressos do ensino secundário, deflagrando a ampliação do contingente de pessoas formalmente aptas para ingressar em cursos de graduação. Ao lado desse movimento estrutural relativo ao aumento da demanda de educação terciária no país, outros fatores convergiram para a sua expansão.

Em grandes contornos, o sistema de ensino superior brasileiro, sob o controle regulador do governo central, organiza-se em dois setores: um setor público tradicionalmente considerado mais seletivo, gratuito, em que predominam universidades,

---

\* Uma versão deste trabalho foi publicada em setembro de 2017 no primeiro número da revista «SOTL in the South» (vol. 1, issue 1), intitulado *Higher Education Challenges in Brazil* tendo como coautores naquela publicação Ana Maria Carneiro, Cibele Andrade e Marcelo Nobel.

\*\* Unicamp. hssampaio@uol.com.br.

<sup>1</sup> INEP, 2016.

e um amplo setor privado, voltado, em geral, para o atendimento de massa e no qual predominam instituições isoladas de treinamento profissional. Hoje, boa parte das instituições de ensino superior privadas pertence, por meio de processos de venda e/ou fusão, a grandes grupos educacionais que atuam no país.

Embora a legislação brasileira abra espaço para diversas formas de organização acadêmica (universidades, centros universitários, institutos tecnológicos, escolas isoladas) e modalidades de ensino (cursos tecnológicos, por exemplo), o sistema nacional apresenta baixa diferenciação institucional, o que, paradoxalmente, não o torna mais homogêneo. Ao contrário, a principal característica do sistema brasileiro é a sua heterogeneidade interna, que se reproduz entre o setor público e o privado e, no interior de cada setor, entre as distintas instituições que compõem cada um deles. Contribuem para a heterogeneidade do sistema vários aspectos: região geográfica onde as instituições estão instaladas, tamanho, antiguidade e tradição dos estabelecimentos, titulação e condições de trabalho do corpo docente, perfil socioeconômico dos estudantes, qualidade acadêmica do ensino auferida por indicadores de avaliação oficiais e de mercado.

No período considerado neste estudo, três programas federais foram fundamentais para a ampliação do acesso no ensino superior e para o aumento do número de matrículas: Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído em 2007<sup>2</sup>; Programa Universidade Para Todos (Prouni), de 2005<sup>3</sup>; e Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), de 2011<sup>4</sup>.

O Reuni, que vigorou de 2007 a 2012, destinado às universidades públicas federais, teve por principal objetivo aumentar a oferta de vagas nos cursos de graduação, seja mediante a criação de novos cursos, do incremento do número de vagas em cursos já existentes ou ainda por meio da oferta deles em turno noturno<sup>5</sup>. Por meio dessas medidas, o Ministério da Educação previa aumentar o número de estudantes matriculados e garantir a permanência deles nas universidades federais. O Reuni operou na base do que Braun<sup>6</sup> chama de «delegação de incentivos», vinculando incentivos financeiros a indicadores de desempenho das instituições de acordo com metas que elas próprias haviam estabelecido. No desenho do programa, o acesso das universidades federais a recursos públicos adicionais destinados à melhoria da infraestrutura, contratação de

---

<sup>2</sup> BRASIL, 2007.

<sup>3</sup> BRASIL, 2005.

<sup>4</sup> BRASIL, 2011.

<sup>5</sup> O programa continha seis diretrizes: «I – redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; II – ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior; III – revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade; IV – diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada; V – ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e VI – articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica» (BRASIL, 2007).

<sup>6</sup> BRAUN, 2003.

novos docentes e de pessoal administrativo, etc., estava condicionado ao aumento das taxas de matrícula e de permanência dos estudantes. Como esperado, em um período de dez anos o número de matrículas no segmento das universidades federais dobrou, passando de quase 600 mil, em 2005, para cerca de 1,2 milhão em 2015<sup>7</sup>. Todavia, conforme veremos mais adiante, o crescimento do número de alunos matriculados não foi acompanhado do incremento do número de concluintes, o que resultou em um novo desafio para as universidades federais.

Os programas Prouni<sup>8</sup> e o FIES<sup>9</sup>, por sua vez, também de iniciativa do Ministério da Educação e ainda em operantes, voltam-se para estudantes de baixa renda matriculados em instituições de ensino superior privadas. Esses programas tiveram dois efeitos significativos no sistema de ensino superior brasileiro.

O primeiro, mais evidente, foi o seu impacto no contingente de estudantes matriculados em instituições privadas: entre 2010 e 2014, o incremento ultrapassou um milhão. No mesmo período, o número de contratos firmados do FIES passou de 76 mil para 732 mil, em um crescimento de 862%. Em 2014, os contratos firmados do FIES equivaliam a 11,3% do total de matrículas em instituições privadas de ensino superior do país<sup>10</sup>.

O segundo efeito dos programas de financiamento público — FIES e Prouni — foi sobre a configuração do próprio setor privado. Em meio ao avanço dos processos de privatização e de mercantilização do ensino superior<sup>11</sup>, o financiamento público para estudantes matriculados em instituições privadas, boa parte delas com fins lucrativos, contribuiu para a consolidação de grandes grupos educacionais que atuam no país. Operando com capital aberto em bolsas de valores e atraindo investidores internacionais, esses grupos empresariais concentram hoje cerca de um terço do total de matrículas do setor privado<sup>12</sup>.

Embora o segmento das universidades federais tenha apresentado um significativo incremento em suas matrículas no período, a participação das matrículas no setor público — federal e estadual — corresponde a apenas um quarto do total de matrículas

<sup>7</sup> INEP, 2016.

<sup>8</sup> Para se inscrever no Prouni, os candidatos precisam atender aos seguintes quesitos: a) ter participado do ENEM e obtido média igual ou superior a 450 pontos e nota superior a zero na redação; b) ter renda familiar bruta mensal por pessoa de até um salário mínimo e meio (bolsas integrais) ou renda familiar bruta mensal de até três salários mínimos por pessoa (bolsas de 50%); c) satisfazer a pelo menos um dos seguintes critérios: ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em escola da rede particular na condição de bolsista integral da própria escola; ser pessoa com deficiência; ou ser professor da rede pública de ensino, no efetivo exercício do magistério da educação básica e integrando o quadro de pessoal permanente da instituição pública e concorrer a bolsas exclusivamente nos cursos de licenciatura. Nesse último caso, não é necessário comprovar renda nem ter realizado o ENEM (BRASIL, 2017).

<sup>9</sup> O candidato ao financiamento deve possuir renda familiar mensal bruta *per capita* de até três salários mínimos, cerca de 880 dólares em 2017.

<sup>10</sup> SEMESP, 2016.

<sup>11</sup> SAMPAIO, 2014b; BRUNNER & URIBE, 2007.

<sup>12</sup> SAMPAIO, 2014b.

de ensino superior no país. É nesse quadro de ampliação do contingente de estudantes na educação pós-secundária e de intensa privatização das matrículas nesse nível de ensino que se colocam os principais desafios do ensino superior no Brasil.

Neste texto destaco quatro desafios: a) manter o ritmo de crescimento das matrículas; b) aprimorar os mecanismos de acesso; c) aumentar a eficácia do sistema no sentido de promover a permanência dos estudantes, diminuir a evasão e aumentar a taxa de concluintes; d) reconhecer a diversidade do sistema e alargar a noção de qualidade nos processos de avaliação das instituições.

Desse conjunto de desafios, a primeira consideração diz respeito ao otimismo relativo que provocam. De fato, boa parte dos desafios resulta de avanços importantes que ocorreram no ensino superior brasileiro nas últimas décadas, daí enunciá-los com os verbos «manter» e «aprimorar». A segunda constatação é que esses desafios não são exclusivos do Brasil, mas gerais a diversos sistemas nacionais que ampliaram, em um passado mais distante ou mais recentemente, o acesso à educação pós-secundária. Diferentemente de países desenvolvidos, como Estados Unidos, França, Alemanha, onde a expansão de seus respectivos sistemas de ensino superior ocorreu em meados do século passado, o Brasil ao lado de outros países latino-americanos, da China, Índia e Coreia do Sul, dentre outros, expandiram de forma mais significativa os seus sistemas de educação pós-secundária apenas neste século<sup>13</sup>. Nesse sentido, boa parte dos desafios que enfrenta são compartilhados pela maioria dos sistemas de ensino superior que realizou a transição de sistemas de elite, voltados para a formação de uma parcela reduzida de jovens oriundos das camadas sociais mais privilegiadas, para sistemas de massa, passando a atender um contingente maior e mais diversificado de estudantes<sup>14</sup>.

Nas próximas seções do texto, abordarei, a partir da constatação da ampliação do acesso no ensino superior brasileiro nas duas últimas décadas, cada um dos quatro desafios apontados. Na última seção do texto, seguem as considerações finais.

## **O DESAFIO DE MANTER O RITMO DE CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS**

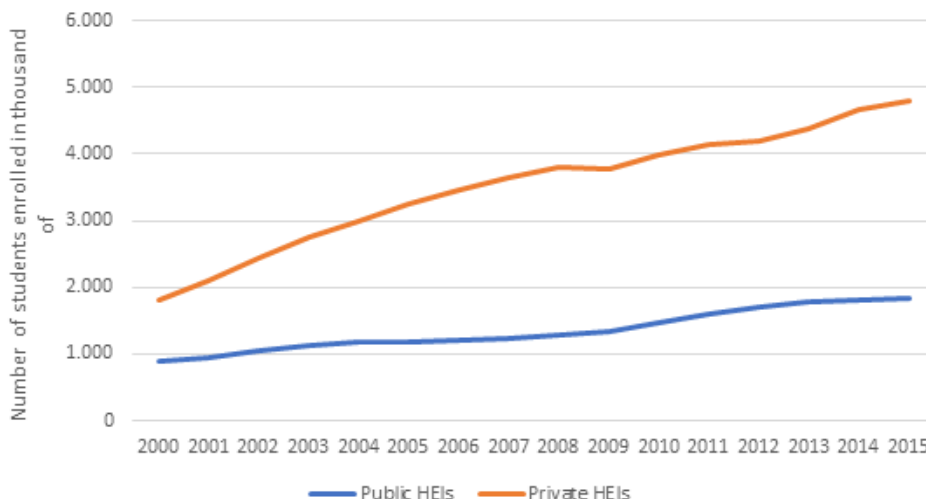
Como mostram os dados do Gráfico 1, as matrículas de ensino superior apresentaram extraordinário crescimento na última década. Todavia, a manutenção desse mesmo ritmo é um imenso desafio por diversas razões. Primeira porque não envolve apenas o nível superior de ensino, mas todo o sistema educacional, da educação infantil à educação secundária, com todas as suas marcantes desigualdades regionais, de classe, raciais, de gênero dentre tantas outras.

---

<sup>13</sup> ALTBACH, 2007; CLANCY *et al.*, 2007.

<sup>14</sup> TROW, 1973; TROW, 2007.

**Gráfico 1.** Crescimento do número de matrículas de ensino superior no setor público e no setor privado — Brasil, 2000-2015



Fonte: INEP – *Sinopses Estatísticas*, 2000-2015

Uma das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001<sup>15</sup> e depois retificada no PNE de 2014<sup>16</sup> era atingir uma taxa de escolarização líquida<sup>17</sup> no ensino superior de 30% em 2010 para alcançar 33% em 2024.

O Brasil está ainda longe da meta de 30% de taxa líquida de matrícula no ensino superior e a qual havia sido estabelecida no início do século. Em 2015, apenas cerca de 18% dos jovens entre 18 e 25 anos encontravam-se matriculados no ensino superior e as diferenças regionais continuavam marcantes. Um exemplo: enquanto no Distrito Federal, naquele mesmo ano, a taxa líquida de matrículas no ensino superior já alcançava 33%, ou seja, a meta a ser atingida dentro de quase dez anos, nos Estados do Maranhão e do Pará, localizados na região Norte, eram respectivamente de 10,8% e de 11,6%<sup>18</sup>.

Para atingir a meta dos PNEs é preciso, evidentemente, que a taxa de escolarização líquida no ensino médio cresça antes. Em 2015, 63% dos jovens de 15 a 17 anos estavam matriculados no ensino médio frente à meta de atingir 85% deles<sup>19</sup>. Os demais jovens não estudavam ou ainda cursavam o ensino fundamental.

<sup>15</sup> BRASIL, 2001.

<sup>16</sup> BRASIL, 2014.

<sup>17</sup> Taxa de escolarização líquida refere-se ao percentual da população de 18 a 24 anos no ensino superior; ou seja, número de matriculados no ensino superior dividido pelo total da população de 18 a 24 anos.

<sup>18</sup> OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2017.

<sup>19</sup> OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2017.



Estudos a partir de dados sobre defasagem série/idade e sobre evasão escolar na educação básica indicam a forte persistência da correlação entre renda familiar, cor e avanço educacional dos jovens brasileiros<sup>20</sup>. Nesse quadro, para alcançar a meta colocada pelo PNE de 2014 de atingir uma taxa de escolarização líquida no ensino superior de 33% é preciso praticamente dobrar o número atual de matrículas, o que requer que a grande maioria dos jovens brasileiros estejam cursando e concluindo o ensino médio na idade correspondente a esse nível educacional. E isso não está acontecendo.

O segundo fator que impede a manutenção do ritmo de crescimento do número de matrículas no ensino superior é a crise econômica pela qual passa o país, com queda acumulada no PIB de 7,2% no biênio 2015-2016 e de 9,1% no PIB *per capita*<sup>21</sup>. A crise econômica ameaça a manutenção do financiamento público de estudantes em instituições de ensino superior privadas no mesmo volume em que até então vinha ocorrendo. Os programas FIES e Prouni, especialmente o primeiro, foram os principais responsáveis pelo notável aumento das matrículas no ensino superior na última década. Todavia, desde o final de 2014, o governo federal vem realizando uma série de alterações no modo de funcionamento desses programas com o objetivo de torná-los mais restritivos.

Dentre as mudanças recentes efetuadas no FIES, o governo federal ampliou as exigências acadêmicas dos estudantes para poderem ter acesso ao crédito educativo. Desde 2015, além de atender aos critérios socioeconômicos estipulados pelo FIES, o/a estudante deve ter uma pontuação mínima (450 pontos) no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), exame obrigatório a todos os concluintes do ensino médio que pleiteiam uma vaga em uma universidade federal, uma bolsa de estudos ou crédito estudantil em uma instituição de ensino superior privada. Além disso, foram estabelecidos critérios também em relação aos cursos que podem ser financiados: cursos de graduação presenciais com conceito maior ou igual a três (em uma escala de 1 a 5) no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), oferecidos pelas instituições de ensino superior participantes do FIES. Os cursos que ainda não foram avaliados, mas que têm autorização para funcionar, segundo cadastro do MEC, também podem participar do Programa<sup>22</sup>.

As alterações nas regras para ter acesso ao benefício do financiamento estudantil, associadas à elevação da taxa de desemprego no país, impactam diretamente o número de contratos firmados no FIES, o que pode provocar mudanças significativas no cenário do ensino superior privado no Brasil nos próximos anos<sup>23</sup>.

---

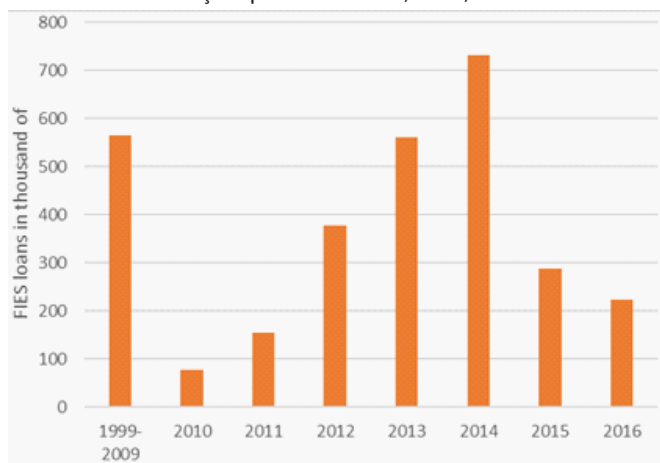
<sup>20</sup> COSTA RIBEIRO, 2012; CORBUCCI, 2014; ANDRADE, 2015.

<sup>21</sup> PIRES, 2017.

<sup>22</sup> BRASIL, 2015.

<sup>23</sup> KNOBEL, 2016.

**Gráfico 2.** Evolução do financiamento público para estudantes matriculados em instituições privadas — FIES, Brasil, 2010-2016

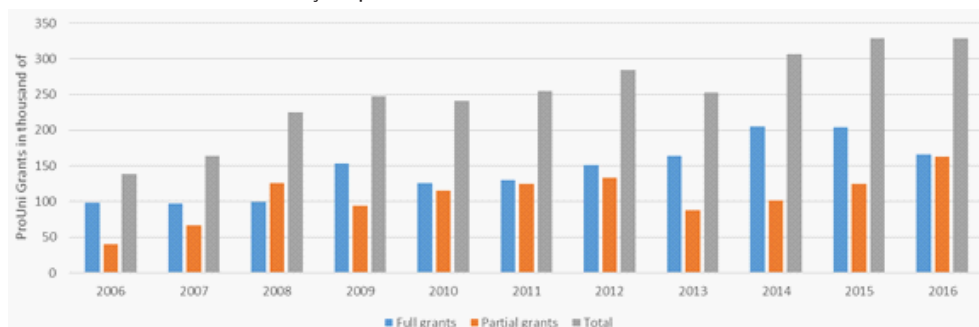


Fonte: MEC, 2016

Conforme mostram os dados do Gráfico 2, entre 2014 e 2015, houve uma queda de mais de 50% no número de créditos educativos concedidos; em 2016, o número total de contratos FIES foi muito inferior ao atingido em 2013.

Em relação ao Prouni, verifica-se também uma diminuição na oferta de bolsas, especialmente de bolsas integrais. Dados do Gráfico 3 mostram que por um período de dez anos o programa apresentou crescimento contínuo na oferta de bolsas integrais e mais oscilante em relação à oferta de bolsas parciais. No ano de 2014, o programa Prouni bateu o seu recorde na oferta de bolsas integrais. Todavia, em 2016, como aconteceu também com o FIES, sofreu ajustes — o número de bolsa integral recua ao patamar de 2013 e o de bolsa parcial cresce.

**Gráfico 3.** Evolução do financiamento público para estudantes matriculados em instituições privadas — Bolsas PROUNI. Brasil, 2006-2016



Fonte: MEC, 2016

O financiamento público para estudantes matriculados em instituições privadas e o crescimento das matrículas de ensino superior no Brasil são fenômenos mutuamente implicados no período analisado. Desta forma, a redução do primeiro vai implicar, necessariamente, na diminuição do ritmo do segundo. Considerando-se que o ensino superior privado responde atualmente por 74% do total de matrículas no sistema nacional, o refreamento que está ocorrendo no financiamento público estudantil neste momento compromete indubitavelmente a continuidade da expansão do sistema de ensino superior brasileiro.

## O DESAFIO DE APRIMORAR OS MECANISMOS DE ACESSO NO ENSINO SUPERIOR

No Brasil o acesso do estudante no ensino superior ocorre por meio da realização de exames vestibulares. O mais famoso deles é o ENEM, conforme já dito. Esse exame permite ao estudante tanto concorrer a uma vaga em universidade federal como obter financiamento público, por meio dos programas Prouni ou FIES, em uma instituição privada.

Criado em 1998 para ser um mecanismo para avaliação do ensino médio, o ENEM passou também, desde 2009, a ser utilizado como um mecanismo de acesso no ensino superior<sup>24</sup>. O exame passou por várias mudanças e hoje desempenha o papel de um gigantesco porteiro do ensino superior no país. São bem poucas as instituições de ensino superior — públicas e privadas — que não fazem uso dos resultados do ENEM em substituição ou de forma complementar a exames próprios de ingresso.

Em 2014, o ENEM atingiu o seu recorde em número de inscritos. Foram mais de 9,5 milhões de pessoas que é, em média, o mesmo número de inscritos no exame *gao kao*, a principal forma de acesso ao ensino superior na China onde a população é de cerca de sete vezes maior que a do Brasil e o número de estudantes no ensino superior é quatro vezes maior.

Os estudantes inscritos no ENEM, segundo dados de 2014, são, em sua maioria, do sexo feminino (58%), jovens (70% tinham até 24 anos) e provenientes de classes populares (85% haviam estudado em escolas públicas e 76% pertenciam a famílias com renda familiar de até dois salários mínimos). Tomando apenas os dados do contingente de estudantes que efetivamente realizou o exame (a taxa de desistência é alta), ou seja, compareceu nos dias das provas, constata-se uma correlação entre a nota obtida e a renda familiar: quanto menor a renda, menor também foi o percentual de estudantes que logrou alcançar o mínimo de 450 pontos e não zerar na prova de redação. Na faixa de renda familiar de até um salário mínimo, menos da metade (45,7%) fez 450 pontos.

---

<sup>24</sup> Até muito recentemente o ENEM foi usado como mecanismo de certificação do Ensino Médio. Essa possibilidade, no entanto, deixou de existir em 2017.

Dentre os que obtiveram 450 pontos ou mais e não tiraram nota zero na redação, 72,8% tinham renda familiar mensal de até 3 salários mínimos. Conforme já dissemos, o mínimo de 450 pontos no ENEM é uma exigência comum aos dois programas de financiamento público — Prouni e FIES — para estudantes matriculados em instituições privadas.

O ENEM gera muitas controvérsias no Brasil. Enquanto alguns o percebem como um avanço no sistema educacional por funcionar, como um exame vestibular unificado de abrangência nacional, outros o consideram um amplificador das desigualdades que caracterizam o sistema educacional brasileiro: desigualdades regionais, sociais, raciais etc.<sup>25</sup>

O desempenho do estudante no ENEM é o que pode, ou não, colocá-lo em uma universidade pública federal pelo Sistema de Seleção Unificado (SISU) ou em uma instituição de ensino superior privada na condição de bolsista Prouni ou beneficiário de crédito educativo FIES. Dada a heterogeneidade do sistema de ensino superior no Brasil, a pontuação requerida para obter uma bolsa Prouni em um curso de alta demanda em alguma universidade privada de prestígio, como nas confessionais católicas ou nas comunitárias da região Sul, é tão difícil quanto conseguir ingressar em uma universidade federal pelo SISU<sup>26</sup>.

Para os críticos do ENEM, o exame precisa ser aperfeiçoado. Longe de ser uma porta de oportunidades, o exame teria se transformado, segundo eles, em um dispositivo de exclusão de jovens oriundos de famílias de menor renda e capital cultural, os quais constituem a grande maioria dos estudantes brasileiros. Esses alunos sequer chegam a alcançar a pontuação necessária para ter acesso, via SISU, aos cursos mais concorridos (e prestigiados) nas universidades federais ou aos programas de financiamento público para cursarem uma instituição privada de boa qualidade.

Além da necessidade de aperfeiçoar os atuais mecanismos de ingresso no ensino superior, há espaço para a criação de novos. Outras formas de ingresso no ensino superior poderiam possibilitar a mobilidade de estudantes entre cursos de uma mesma instituição ou ainda permitira mobilidade deles por cursos e instituições diferentes. Mas essas possibilidades ainda não fazem parte do horizonte das políticas para o ensino superior no Brasil.

<sup>25</sup> Sobre o debate nacional a respeito das vantagens e desvantagens do ENEM ver DUTRA & SANTOS, 2017; ANDRIOLA, 2011; SANTOS, 2011; FIGUEIRÉDO *et al.*, 2014; MELLO NETO *et al.*, 2014; DIAZ, 2010; SCHWARTZMAN & KNOBEL, 2016.

<sup>26</sup> Criado em 2010, o Sistema de Seleção Unificada (SISU) é um sistema centralizado que permite ao estudante usar a sua pontuação no ENEM para se candidatar a uma vaga em universidade pública. Nesse sistema, as IES participantes disponibilizam as suas vagas por meio de um único aplicativo. Os estudantes são colocados em ordem de preferência, conforme as pontuações que obtiveram no ENEM, em uma lista de instituições onde poderiam ser admitidos. O SISU abrange todas as instituições de ensino superior federais e outras.

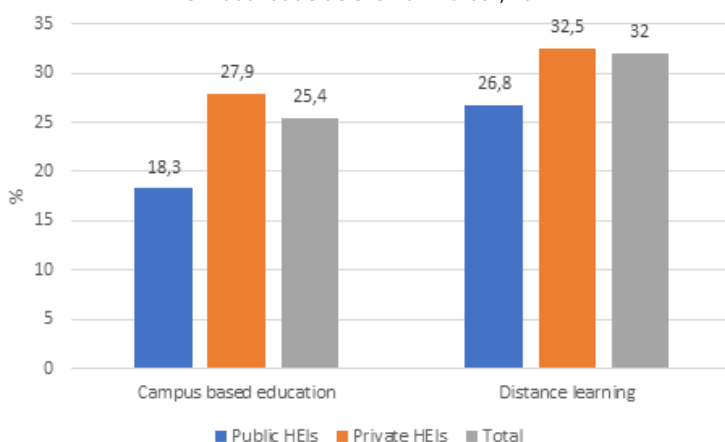
## O DESAFIO DE AUMENTAR A EFICÁCIA DO SISTEMA: DIMINUIR A EVASÃO

Historicamente elevada desde os anos 1980, a evasão no ensino superior no Brasil constitui objeto de preocupação de gestores educacionais preocupados com a sua eficácia<sup>27</sup>. O fenômeno da evasão se manifesta de diferentes formas e mesmo entre os estudiosos não há muito consenso sobre como defini-lo<sup>28</sup>. A evasão varia em função do curso, da modalidade presencial ou a distância em que é oferecido, do tipo de instituição, do turno das aulas e do perfil do alunado, dentre outros fatores.

No Brasil, a taxa de evasão no ensino superior é de 25,4%, um pouco menor no setor público (18%) e, por conseguinte, mais elevada no setor privado (28%). A evasão também tende a ser mais alta em cursos de educação a distância, chegando a 33% nas instituições privadas e a 27% nas públicas<sup>29</sup>. A evasão varia também em função da faixa etária dos estudantes: entre alunos com mais de 24 anos, o que é bastante comum no Brasil, ela é maior, da ordem de 33%, contra 24% entre estudantes com até 24 anos<sup>30</sup>.

No Brasil, a condição de bolsista, seja do Prouni, de outros programas, ou ainda de beneficiário de crédito educativo (FIES e de outros tipos) tem relação com a taxa de evasão nas instituições. Apesar de a taxa de evasão no setor privado ser crescente desde 2010, ela tende a ser menor entre os beneficiários do FIES. Em 2014, enquanto a taxa de evasão dos estudantes com financiamento estudantil era de 7,4%, a dos demais estudantes chegou a quase 26%.

**Gráfico 4.** Taxa de evasão no ensino superior por dependência administrativo e modalidade de ensino — Brasil, 2014



Fonte: MEC/INEP, 2015

<sup>27</sup> SILVA FILHO, 2007.

<sup>28</sup> TINTO, 2007; VITELLI & FRITSCH, 2016.

<sup>29</sup> INEP, 2015.

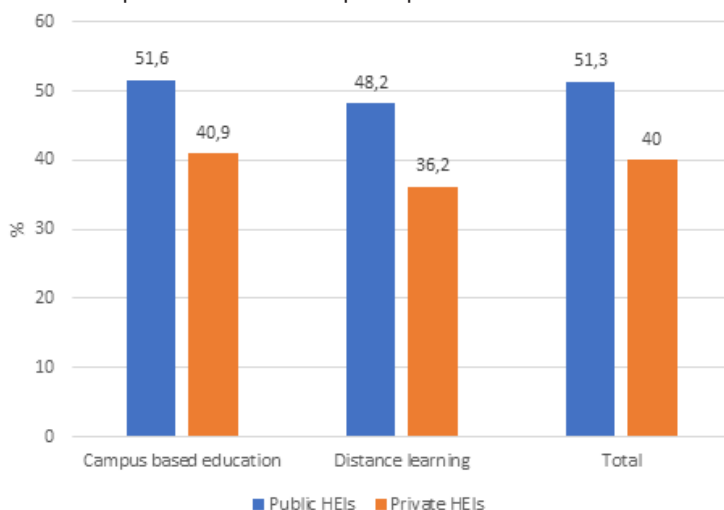
<sup>30</sup> INEP, 2015.

## O DESAFIO DE AUMENTAR A EFICÁCIA DO SISTEMA: PROMOVER A PERMANÊNCIA E AUMENTAR A TAXA DE CONCLUINTE

Com a ampliação do acesso, as instituições de ensino superior passaram a receber um contingente mais diversificado de jovens no que diz respeito à origem socioeconômica e à preparação acadêmica (*background*). Os novos alunos enfrentam dificuldades de diversas ordens: desde as de caráter financeiro que os impedem de chegar diariamente à instituição onde estudam e se dedicarem integralmente às atividades acadêmicas, dificuldades de adaptação em ambientes até então distantes e desconhecidos, com suas próprias regras e linguagens, a dificuldades de ordem cognitiva, que exigem deles que decodifiquem vários sistemas justapostos — burocráticos, de métodos de ensino, de avaliação etc. — e que respondam com agilidade a todos.

Deve-se ainda considerar que o novo alunado é constituído majoritariamente pela primeira geração de famílias brasileiras que chega no ensino superior. Nesse quadro, a questão da permanência envolve não só os alunos, mas também as instituições que, em geral, continuam a moldar os seus cursos baseados em um perfil de «estudante ideal». Todavia, esse estudante já há algum tempo se tornou minoria no ensino superior brasileiro e no contexto norte-americano<sup>31</sup>. Nesse quadro de transformações do ensino superior, a questão da permanência dos estudantes em suas instituições até a conclusão do curso ganha relevo, tornando-se uma das grandes preocupações de gestores e formuladores de políticas educacionais.

**Gráfico 5.** Taxa de permanência no curso por dependência administrativa — Brasil, 2014



Fonte: MEC/INEP, 2015

<sup>31</sup> KENNEN & LOPEZ, 2005.

De acordo com os dados do Gráfico 5, a taxa de permanência<sup>32</sup> em um curso superior para o ingressante de 2010 e que não se evadiu em cinco anos foi de aproximadamente 50% no setor público e em torno de 40% no privado. Isso significa que pouco mais da metade e uma turma de ingressantes em instituições públicas chega a concluir o ensino superior em um período de cinco anos. Nas instituições privadas, a maioria não chega ao final do curso no mesmo período. De forma complementar aos dados sobre a evasão, na modalidade de ensino a distância a taxa de permanência estudantil é ainda menor e isso ocorre tanto no setor público como no privado. Deve-se observar que os cursos de graduação no Brasil têm prazo de integralização mínima que varia entre três e sete anos.

Diante desse quadro preocupante e buscando responder a pressões da comunidade universitária, especialmente a estudantil, as universidades públicas, que já são gratuitas, têm procurado ampliar os mecanismos de apoio à permanência estudantil, por meio da oferta de bolsas de estudo e de trabalho, ampliação da ajuda a moradia, alimentação, transporte etc.

Essas iniciativas vão ao encontro de estudos recentes que apontam a importância de políticas institucionais para a permanência de alunos/as, notadamente os cotistas, nas instituições públicas<sup>33</sup>. Todavia, as autoras também advertem que, embora fundamental, o apoio financeiro não basta para garantir a permanência do novo alunado nos cursos. Cientes disso, muitas instituições públicas também estão adotando programas pedagógicos com vistas a contribuir para a permanência de alunos que ingressaram nas instituições por meio de programas de ação afirmativa e/ou política de cotas raciais. As iniciativas são variadas: desde aulas de reforço das disciplinas da grade do curso, aulas de português e de matemática básicos, ciclo básico com currículo interdisciplinar, engajamento em projetos de pesquisa etc.

Também nas instituições de ensino superior privadas, além do financiamento estudantil público, por meio de bolsas Prouni e do FIES, constata-se a existência de programas próprios de financiamento (ou em parceria com financiadoras) e de descontos nas mensalidades pagas pelos alunos. Algumas instituições passaram também a oferecer apoio pedagógico (orientação psicológica e educacional, aulas de reforço etc.) aos seus alunos. Todas essas iniciativas têm objetivos claros: reter alunos e evitar a evasão que é considerada uma grande ameaça à sustentabilidade do crescimento do setor privado.

Em suma, o fenômeno da evasão dos estudantes assusta, por razões diversas, tanto as instituições públicas como as privadas. Com vistas a mitigá-lo, conforme exposto, as instituições vêm adotando estratégias de retenção baseadas não apenas no suporte financeiro, mas, especialmente, em apoios pedagógicos e psicológicos. O que permanece,

---

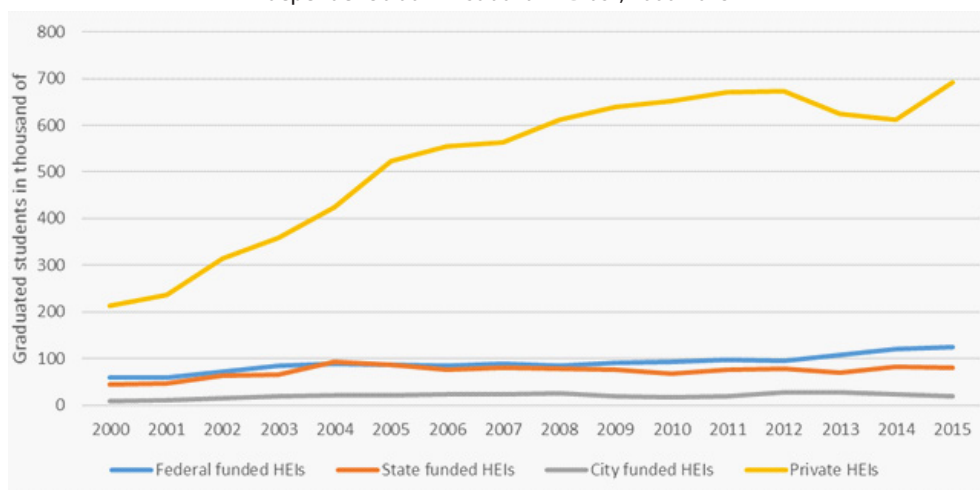
<sup>32</sup> Considera-se taxa de permanência os alunos que ingressos no ano de 2010 não se evadiram em cinco anos, trancando matrícula, desvinculando-se do curso ou transferindo-se para outra instituição.

<sup>33</sup> HERINGER & HONORATO, 2014.

no entanto, mais raras nas instituições, sejam públicas ou privadas, são propostas de mudança em relação à concepção de ensino ainda fortemente centrada na figura do professor para modelos focalizados no aprendizado do aluno.

Garantir a permanência e evitar a evasão são etapas de um desafio maior do ensino superior hoje no Brasil que é o de aumentar o número de seus concluintes.

**Gráfico 6.** Concluintes em Cursos de Graduação Presenciais por dependência administrativa — Brasil, 2000-2015



Fonte: *Sinopses Estatísticas INEP, 2000-2015*

Conforme se observa no Gráfico 6, a evolução do contingente de concluintes em instituições públicas e em privadas é bastante diferente. No setor privado, o número de concluintes cresceu significativamente entre 2001 e 2012, sofrendo depois uma diminuição por dois anos para aparentemente retomar o crescimento a partir de 2014. No setor público, os segmentos federal, estadual e municipal apresentam comportamentos diferentes em relação à evolução do número de seus concluintes. O segmento federal supera o estadual a partir de 2009, o que pode ser creditado aos efeitos do programa Reuni. Já o segmento municipal, embora tenha apresentado crescimento superior ao estadual no número de concluintes, afeta pouco devido a sua reduzida participação no setor público. Com efeito, no período analisado, a taxa de crescimento do número de concluintes no setor privado foi de 326%, bem acima da taxa verificada no setor público que foi de 199%.



## O DESAFIO DE RECONHECER A HETEROGENEIDADE DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL E ALARGAR A NOÇÃO DE QUALIDADE NOS PROCESSOS DE AVALIAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES

Há uma questão de fundo no enfrentamento dos desafios do ensino superior no Brasil: a persistência, no imaginário nacional, de um modelo único de ensino superior que insiste em moldar e regulamentar um sistema real internamente heterogêneo e desigual. Esse modelo único se forjou em lugar muito específico no Brasil: a universidade pública — federal e estadual — concebida para abrigar a pesquisa, o ensino e a extensão de forma integrada e veio sendo inculcido, há muitas décadas, como medida padrão a nortear todas as instituições que compõem o sistema de ensino superior no Brasil.

Todavia, nos últimos 50 anos, o sistema de ensino superior brasileiro cresceu e se tornou mais complexo<sup>34</sup>. Conta hoje com mais de 8 milhões de estudantes, dos quais 74% estão matriculados em instituições privadas, 64% frequentam cursos noturnos/vespertinos, 16% seguem o curso a distância e 44% têm mais de 25 anos<sup>35</sup>.

Desde os anos 1970, o setor privado é majoritário no sistema de ensino superior<sup>36</sup>. Em 2014, esse setor respondia por 66% (32.049) do total de cursos (presenciais e a distância), por 81% (2.743.000) dos ingressantes e por 77% (991.010) dos concluintes de ensino superior do Brasil<sup>37</sup>.

No entanto, a despeito de todas essas transformações, o ensino superior no Brasil ainda se encontra sob a égide de uma reforma universitária que ocorreu no Brasil em meados do século passado. Em 1968, essa reforma procurou trazer para o Brasil o que entendia ser, naquela época, o modelo da universidade de pesquisa norte-americana, colocando a pesquisa como atividade principal. No primeiro parágrafo da Lei 5.540/68, lê-se: «o ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário». O parágrafo seguinte complementa: «o ensino superior, indissociado da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente em estabelecimentos isolados».

Todavia, conforme nota Schwartzman<sup>38</sup>, o ensino superior brasileiro seguia a tradição francesa: organizado em faculdades de formação profissional nas quais o ensino é dissociado da pesquisa. A Reforma de 1968, entretanto, ao se apropriar de um entendimento parcial do que seria um modelo avançado de organização universitária, o norte-americano, sobrepôs este modelo àquele que emulava o modelo napoleônico. Nos quase cinquenta anos que seguiram a essa reforma, a despeito de todas as alterações legais

---

<sup>34</sup> SAMPAIO, 2014a; NEVES, 2003.

<sup>35</sup> INEP, 2016.

<sup>36</sup> SAMPAIO, 2000; MARTINS, 2002.

<sup>37</sup> INEP, 2015.

<sup>38</sup> SCHWARTZMAN, 2011.

ocorridas no ensino superior e das transformações pelas quais passou, a Lei 5.540/68 nunca foi modificada em seu cerne. Ao disciplinar que o ensino deve ser fundado na pesquisa e que as instituições centrais nesse modelo são as universidades, tudo o que não corresponde a esse ideal passa a ser visto como um desvio e, como tal, pode até ser tolerado desde que se tenha como meta alcançar o modelo de universidade de pesquisa.

O sistema real, todavia, é outro: de um total de 2.364 instituições de ensino superior no Brasil em 2015, apenas 195 são universidades — as públicas são ainda a maioria<sup>39</sup>. Das 383 mil funções docentes, apenas cerca da metade tem contrato de tempo integral ou de dedicação exclusiva e só um terço dos docentes no ensino superior possui doutorado. Em relação à pós-graduação e à pesquisa, formam-se atualmente cerca de 15 mil doutores e 68 mil mestres por ano<sup>40</sup> no país. Também são publicados, em média, anualmente, 60 mil artigos científicos na literatura internacional<sup>41</sup>. Essa produção, todavia, encontra-se ainda altamente concentrada: cerca de 40% dos trabalhos são provenientes das três universidades estaduais paulistas e outros 20% têm origem em apenas três universidades federais (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade Federal de Minas Gerais).

Esses dados dizem muito sobre o sistema de ensino superior no Brasil e seus desafios hoje. Se o modelo de universidade de pesquisa vingou em algumas instituições, esse modelo representa hoje apenas uma parte muito pequena do sistema nacional. À medida que o sistema de ensino superior no Brasil se expande, mais ele tende a se afastar do modelo único desenhado pela Reforma de 1968 e ratificado em todas as regulamentações que se seguiram.

A divisão entre setor público e setor privado, embora útil para caracterizar o sistema nacional em seus grandes contornos, é apenas uma das muitas dimensões que o diferenciam hoje. Cada setor comporta instituições muito diversas. Essa heterogeneidade tanto leva a aproximações entre grupos de instituições pertencentes a setores distintos como também produz distanciamentos entre instituições no interior de um mesmo setor<sup>42</sup>.

No sistema nacional, ainda predominam cursos de bacharelado e de licenciatura. Do total de 31.513 cursos de graduação presencial, 56% são de bacharelado e 23% de licenciatura<sup>43</sup>. Há décadas, os cursos de Administração, Direito e Pedagogia disputam entre si o primeiro lugar nos quesitos número de ingressantes, número de matriculados e número de concluintes; juntos esses cursos respondem por mais de um terço do total de matrículas de ensino superior no país<sup>44</sup>.

---

<sup>39</sup> INEP, 2016.

<sup>40</sup> CGEE, 2016.

<sup>41</sup> CGEE, 2016.

<sup>42</sup> SAMPAIO, 2014b.

<sup>43</sup> INEP, 2015.

<sup>44</sup> SAMPAIO, 2014b.

O forte viés acadêmico presente no modelo único de ensino superior é um dos grandes obstáculos para a efetiva democratização desse nível de ensino no Brasil. Ele tanto contribui para reforçar a estratificação do sistema como para legitimar hierarquias de instituições, cursos, carreiras e diplomas que posicionam desigualmente seus portadores no mercado de trabalho<sup>45</sup>.

O reconhecimento da heterogeneidade do sistema de ensino superior no Brasil é um passo importante para que se redesenhe um sistema de avaliação das instituições com instrumentos mais sensíveis e abrangentes que, respeitando as especificidades, produzam diagnósticos mais finos e proposições mais eficazes para a almejada melhoria da qualidade do ensino superior. Atualmente os mecanismos de avaliação do sistema nacional são ineficazes porque insistem em medir coisas diferentes utilizando-se de uma mesma régua, pautada em um único modelo de ensino superior a ser seguido por todas as instituições.

As diferenças entre as instituições que compõem o sistema de ensino superior brasileiro no tocante à organização acadêmica, ao perfil dos alunos, à titulação e ao regime de trabalho dos docentes, à existência de pesquisa e à contribuição da produção científica etc. não são passíveis de serem suprimidas por leis, decretos governamentais e um sistema único de avaliação que agem sobre elas como se fossem meros desvios indesejados de um ideal de ensino superior.

Certamente sempre haverá hierarquias de prestígio entre instituições, cursos, carreiras e modalidades de ensino no ensino superior. A mera existência dessas hierarquias, reforçada por uma única régua de avaliação, todavia, gera forte pressão para que as instituições imitem os modos de funcionamento das universidades de viés acadêmico. Conforme alerta Schwartzman<sup>46</sup>, embora o apelo do «nivelamento por cima» seja sempre mais sedutor, especialmente quando feitos em nome da igualdade de oportunidades e do acesso de todos às mais altas formas de educação e cultura, o seu efeito pode ser desastroso, especialmente quando critérios de meritocracia rígidos são aplicados a todos indistintamente. Duas consequências graves: a primeira é a exclusão que se manifesta em altas taxas de evasão e/ou nas baixas taxas de permanência do alunado; a segunda é o sacrifício da qualidade da educação em prol da igualdade e da inclusão.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os sistemas de ensino superior de boa parte do mundo deparam-se hoje com uma tensão permanente entre duas de suas principais funções: formar elites associadas à pesquisa e facilitar e estimular a mobilidade social. No Brasil, não é diferente. Seu sistema de ensino superior padece nas duas pontas: o ensino de massa não se desenvolve como deveria porque busca sempre imolar um modelo inacessível de universidade

<sup>45</sup> SAMPAIO, 2014b; BARBOSA, 2014; SCHWARTZMAN, 2011.

<sup>46</sup> SCHWARTZMAN, 2014.

de pesquisa; e, na outra ponta, as universidades de pesquisa são pressionadas para abrir espaço para políticas de inclusão, buscando, dessa forma, conciliar a tradição da meritocracia com novas demandas da sociedade de acesso geral ao ensino superior. O enfrentamento desse impasse, como sugere Schwartzman<sup>47</sup>, impõe uma revisão dos fundamentos do nosso sistema educacional.

No final da década de 1980, quando teve início o processo de redemocratização no país e promulgou-se nova Carta Constitucional, a taxa líquida de matrículas no ensino superior era de apenas 8%. Passados mais de trinta anos, a taxa dobrou. A população estudantil está mais diversificada: equalizou o acesso de mulheres e aumentou a participação de pretos, pardos e indígenas no ensino superior<sup>48</sup>.

Com o objetivo de ampliar o acesso no ensino superior, as universidades públicas, lançando mão de uma estratégia até então exclusiva das instituições privadas, aumentaram a oferta de cursos de Pedagogia, Direito e Administração, passaram a disponibilizá-los em mais de um turno e incrementaram o número de vagas<sup>49</sup>. É nesses cursos, de acordo com o estudo de Costa Ribeiro e Schlegel<sup>50</sup>, que se verifica, desde os anos 1980, o maior avanço da participação de estudantes mulheres (especialmente em Pedagogia, Serviço Social e Psicologia) e de estudantes pardos e negros. Em suma, a ampliação do acesso no ensino superior no Brasil vem ocorrendo sem abalar o padrão tradicional de cursos de bacharelado em áreas do conhecimento já consolidadas, o qual é reforçado pelos próprios programas governamentais de financiamento estudantil.

A ampliação do acesso no ensino superior se realiza lentamente no Brasil e a custo de novas estratificações e hierarquias no interior do sistema: entre carreiras de cada setor — o público e o privado —, no interior de seus distintos segmentos e mesmo no interior de uma mesma instituição. Parafraseando Barbosa<sup>51</sup>, a questão do ensino superior no país hoje é o «aonde» os novos incluídos estão sendo incluídos.

Diante disso, cabe indagar se o modelo de universidade de pesquisa, voltado para a formação de alto nível, o qual costumamos chamar de «universidade clássica», inspirada no modelo humboldtiano do século XIX, pode ainda servir como o único a orientar o ensino superior em países que hoje realizam a transição de sistemas de elite para sistemas de massa na terminologia sintética de Trow<sup>52</sup>.

<sup>47</sup> SCHWARTZMAN, 2014.

<sup>48</sup> COSTA RIBEIRO & SHELEGEL, 2015.

<sup>49</sup> Entre 2001 e 2012, o número de não brancos (negros + pardos + indígenas) aumentou 10% em relação à população total. A proporção desse grupo e a de pessoas com baixa renda no ensino superior são maiores no setor público que no setor privado, embora o aumento da participação de ambos os grupos ter sido maior no setor privado que no setor público no período. As diferenças ocorrem mais entre cursos e carreiras do que entre setores e segmentos (RIBEIRO & SHELEGEL, 2015).

<sup>50</sup> COSTA RIBEIRO & SCHLEGEL, 2015.

<sup>51</sup> BARBOSA, 2016.

<sup>52</sup> TROW, 1973; TROW, 2007.

Por outro lado, a moderna sociedade do conhecimento impõe às universidades de pesquisa grandes demandas e as pressionam com outras antes desconhecidas por essas instituições. Nem sempre elas conseguirão enfrentar todos os desafios e atender a todas as demandas que recaem sobre elas no mundo contemporâneo. O que parece não fazer sentido é esperar que sistemas de ensino superior de massa — e de atendimento quase universal — se aproximem de um modelo profundamente transformado da universidade de pesquisa clássica<sup>53</sup>. Reconhecer essa impossibilidade não significa abandonar o ideal de oferecer uma educação superior de qualidade para o maior número possível de pessoas. A pergunta a ser feita é outra: o que significa no mundo globalizado uma educação pós-secundária de qualidade?

No Brasil, para enfrentar os desafios do ensino superior, há de se evitar duas armadilhas: a primeira é tomar a parte pelo todo, como fizeram os reformadores da universidade brasileira dos anos 1920, 1950 e 1968 e como até hoje somos tentados a fazer. A segunda é mais difícil, pois é um arquétipo: temos que enxergar o sistema de ensino superior brasileiro para além da nossa própria imagem refletida no espelho, mesmo que, assim como aconteceu com Narciso, essa imagem não nos pareça muito animadora.

Há algumas lições a serem aprendidas.

Em primeiro lugar, a expansão dos sistemas de ensino superior não pode mirar uma única direção. É preciso que eles diversifiquem a oferta de educação pós-secundária em várias dimensões: tipos de instituições, cursos e carreiras (incluindo a tecnológica e vocacional), duração dos cursos, modalidades de oferta (presencial, a distância e híbrida). Os diferentes tipos de instituições também podem vir a apresentar combinações variadas dos três pilares da missão ensino, pesquisa e extensão. Conseqüentemente, as universidades de pesquisa conseguiriam manter seu papel estratégico nos sistemas de ensino superior, contribuindo de forma articulada com os outros segmentos.

Em segundo lugar, os sistemas deveriam ser regulados, avaliados e acreditados por meio de mecanismos que visem à promoção de sua diversidade. Uma única métrica — como existe hoje no Brasil — para um sistema altamente heterogêneo tende apenas a promover hierarquia das instituições e iniquidade dos diplomas. Cada instituição deve ser a melhor no que propõe a fazer; e, individualmente, cada uma delas não pode fazer tudo.

Em terceiro lugar, a diversificação dos sistemas de ensino superior deveria expressar os diferentes tipos de diplomas no mercado de trabalho, com o objetivo de transformar o que hoje se apresenta como desigual e hierárquico em diferenças positivas.

Finalmente, os sistemas também deveriam diversificar as suas fontes de financiamento, incluindo o financiamento para estudantes matriculados em instituições privadas e em instituições públicas. A expansão do ensino superior no mundo todo enfrenta limites financeiros claros se o estado se mantiver como o seu único provedor.

---

<sup>53</sup> SCHWARTZMAN, 2011; SCHWARTZMAN, 2015.

## BIBLIOGRAFIA

- ALTBACH, Philip (2007) — *The Underlying Realities of Higher Education in 21.<sup>st</sup> century*. In ALTBAACH, Philip; PETERSON, Patri McGill, eds. — *Higher Education in the New Century. Global Challenges and innovative ideas*. Rotterdam: Sense, p. xvii-xxiv.
- ANDRADE, Cibele Yahn de (2015) — *Access to Higher Education in Brazil: The Evolution of the Last 15 Years*. In TERANISHI, Robert T. et al., eds. — *Mitigating Inequality: Higher Education Research, Policy, and Practice in an Era of Massification and Stratification (Advances in Education in Diverse Communities: Research, Policy and Praxis)*. Bingley: Emerald Group Publishing Limited.
- ANDRIOLA, Wagner Bandeira (2011) — *Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES)*. «Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação», vol. 19, n.º 70, p. 107-125.
- BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira (2014) — *O ensino superior no Brasil: credencial, méritos e coronéis*. In BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira, coord. — *Ensino superior: expansão e democratização*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- (2016) — *Ensino superior no Brasil: um regime de desigualdades efetivamente expandida?* Palestra proferida no *Fóruns Permanentes: Expansão do ensino superior no Brasil na última década: conquistas, limites e desafios*. Campinas, UNICAMP, 21/06/2016.
- BRAUN, Dietmar (2003) — *Lasting tensions in research policy-making — a delegation problem*. «Science and Public Policy», vol. 30, Issue 5, p. 309-321. Available at <<https://academic.oup.com/spp/article-lookup/doi/10.3152/147154303781780353>>. [Accessed on 26/04/2017].
- BRASIL (2001) — *Lei Federal 10172/2001*. Institui o Plano Nacional da Educação. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>. [Consulta realizada em 26/04/2017].
- (2005) — *Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005*. Institui o Programa Universidade para Todos (Prouni). Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm)>. [Consulta realizada em 03/05/2017].
- (2007) — *Decreto n.º 6096 de 24 de abril de 2007*. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Brasília: Presidência da República. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.html)>. [Consulta realizada em 26/04/2017].
- (2011) — *Lei n.º 12.513, de 2011. Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011*. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis n.º 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, n.º 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e n.º 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm)>. [Consulta realizada em 03/05/2017].
- (2014) — *Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.html](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.html)>. [Consulta realizada em 26/04/2017]
- BRASIL. Ministério da Educação (2015) — *Portaria Normativa n.º 8, de 2 de julho de 2015*. Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) referente ao segundo semestre de 2015 e dá outras providências. Disponível em <[https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=PNT&num\\_ato=00000008&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2015&sgl\\_orgao=MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=PNT&num_ato=00000008&seq_ato=000&vlr_ano=2015&sgl_orgao=MEC)>. [Consulta realizada em 02/05/2017].



- (2017) — *PROUNI – Programa Universidade para Todos*. Disponível em <<http://siteprouni.mec.gov.br>>. [Consulta realizada em 02/05/2017].
- BRUNNER, José Joaquín; URIBE, Daniel (2007) — *Mercados Universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- CGEE (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos) (2016) — *Mestres e doutores 2015: estudos da demografia da base técnico-científica brasileira*. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.
- CLANCY, Patrick *et al.* (2007) — *Comparative perspectives on access and equity*. In ALTBACH, Philip G.; PETERSON, Patti McGill, eds. — *Higher Education in the New Century: Global Challenges and Innovative Ideas*. Rotterdam: Sense Publishers, p. 35-54.
- CORBUCCI, Paulo Roberto (2014) — *Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil*. Brasília: Ipea. (Texto para Discussão, n.º 1950).
- COSTA RIBEIRO, Carlos Antonio (2012) — *Quatro décadas de mobilidade social no Brasil*. «DADOS – Revista de Ciências Sociais», vol. 55, n.º 3, p. 641-679.
- COSTA RIBEIRO, Carlos Antonio; SHELEGEL, Rogério (2015) — *Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960-2010)*. In ARRETCHE, Marta, org. — *Trajetórias das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp.
- DIAZ, Maria Dolores Montoya (2010) — *Desigualdade de oportunidades no ensino médio: ENEM*. «Revista Economia & Tecnologia», vol. 6, n.º 3. Disponível em <<http://revistas.ufrpr.br/ret/article/view/26960>>. [Consulta realizada em 28/04/2017].
- DUTRA, Natália Gomes; SANTOS, Maria de Fátima de Souza (2017) — *Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções*. «Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação», vol. 25, n.º 94, p. 148-181. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010440362017000100148&lng=pt&nrm=iso&tng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010440362017000100148&lng=pt&nrm=iso&tng=en)>. [Consulta realizada em 21/04/2017].
- FIGUEIRÊDO, Erik *et al.* (2014) — *Igualdade de Oportunidades: Analisando o Papel das Circunstâncias no Desempenho do ENEM*. «Revista Brasileira de Economia», vol. 68, n.º 3, p. 373-392. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402014000300373&lng=pt&nrm=iso&tng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402014000300373&lng=pt&nrm=iso&tng=en)>. [Consulta realizada em 28/04/2017].
- HERINGER, Rosana; HONORATO, Gabriela (2014) — *Políticas de permanência e assistência no ensino superior público e o caso da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)*. In BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira, ed. — *Ensino superior: expansão e democratização*. Rio de Janeiro: 7 Letras.
- INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) (2015) — *Sinopse Estatística da Educação Superior 2014*. Brasília: INEP. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>.
- (2016) — *Sinopse Estatística da Educação Superior 2015*. Brasília: INEP. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>.
- KENNEN, E.; LOPEZ, E. (2005) — *Finding Alternate Degree Paths for NOW-Traditional Students*. «Education Digest». EBSCOhost. Disponível em <<http://web.a.ebscohost.com.proxy.thechicagochool.edu/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=8&sid=195f6013-8af6-4f49-927bd78f7616d702@sessionmgr4001&hid=4104>>.
- KNOBEL, Marcelo (2016) — *Brazil the For-Profit Giants Keep Growing | The World View*. [s.l.]: InsideHigher Ed.
- SILVA FILHO, Roberto Lobo Leal *et al.* (2007) — *A evasão do ensino superior brasileiro*. «Caderno de Pesquisa», vol. 37, n.º 32, p. 641-659.
- MARTINS, Carlos Benedito (2002) — *A formação de um sistema de ensino superior de massa*. «Revista Brasileira de Ciências Sociais», n.º 7, p. 197-213.
- MELLO NETO, Ruy *et al.* (2014) — *O Impacto do Enem Nas Políticas de Democratização do Acesso ao Ensino Superior Brasileiro*. «Comunicações», vol. 21, n.º 3, p. 109-123. Disponível em <<http://www>>.

- bibliotekevirtual.org/index.php/2013-02-07-03-02-35/2013-02-07-03-03-11/2014-07-19-06-15-59/672-comunicacoes/v21n03/6042-o-impacto-do-enem-nas-politicas-de-democratizacao-do-acesso-ao-ensino-superior-brasileiro.html>. [Consulta realizada em 28/04/2017].
- NEVES, Clarissa Eckert Baeta (2003) — *Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil*. «Tempo Social», vol. 15, n.º 1, p. 21-44.
- OBSERVATÓRIO do Plano Nacional da Educação (PNE) (2017) — *Plano Nacional da Educação – Indicadores da Meta 12 – Educação Superior*. Disponível em <<http://www.observatoriodopne.org.br>>.
- PIRES, M. C. (2017) — *Política econômica e estabilização: uma breve análise da recessão brasileira*. «Brazilian Keynesian Review», vol. 2, n.º 2, p. 247-251.
- SAMPAIO, Helena (2000) — *O Ensino superior no Brasil: o setor privado*, São Paulo: Hucitec.
- (2014a) — *Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão*. «Revista Brasileira de Ciências Sociais», vol. 29, n.º 84, p. 43-56.
- (2014b) — *Privatização do ensino superior no Brasil: velhas e novas questões*. In SCHWARTZMAN, Simon, ed. — *A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Campinas: Editora da Unicamp.
- SANTOS, Jean Mac Cole Tavares (2011) — *Exame Nacional do Ensino Médio: entre a regulação da qualidade do Ensino Médio e o entrance*. «Educar em Revista», n.º 40, p. 195-205. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40602011000200013&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602011000200013&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)>. [Consulta realizada em 28/04/2017].
- SCHWARTZMAN, Simon (2011) — *O Viés Acadêmico na Educação Brasileira*. In SCHWARTZMAN, Simon; BACHA, Edmar L., eds. — *Brasil: A Nova Agenda Social*. Rio de Janeiro: LTC.
- (2014) — *Políticas Públicas de Educación Superior en Brasil*. In BRUNNER, José Joaquín; VILLALOBOS, C., eds. — *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- (2015) — *A educação superior e os desafios do século XXI*. Campinas: Unicamp. Seminário Internacional *A profissão acadêmica e os desafios da inovação*.
- SCHWARTZMAN, Simon; KNOBEL, Marcelo (2016) — *High-Stakes Entrance Examinations: a View from Brazil*. «International Higher Education», n.º 85, p. 19-20.
- SEMESP (Sindicato das Mantenedoras do Ensino Superior no Estado de São Paulo) (2016) — *Mapa do ensino superior no Brasil 2016*. São Paulo: Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior.
- TINTO, Vincent (2007) — *Research and Practice of Student Retention: What next?* «College Student Retention», vol. 8, n.º 1, p. 1-19. Disponível em <[https://www.uaa.alaska.edu/governance/facultysenate/upload/JCSR\\_Tinto\\_2006-07\\_Retention.pdf](https://www.uaa.alaska.edu/governance/facultysenate/upload/JCSR_Tinto_2006-07_Retention.pdf)>. [Consulta realizada em 13/01/2016].
- TROW, Martin (1973) — *Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education*. Berkeley: Carnegie Commission on Higher Education.
- (2007) — *Reflections on the transition from elite to mass to universal access*. «International Handbook of Higher Education», vol. 18, p. 243-280. Disponível em <[http://link.springer.com/10.1007/978-1-4020-4012-2\\_13](http://link.springer.com/10.1007/978-1-4020-4012-2_13)>. [Consulta realizada em 28/02/2017].
- VITELLI, Ricardo Ferreira; FRITSCH, Rosângela (2016) — *Evasão escolar na educação superior: de que indicador estamos falando?* «Estudos em Avaliação Educacional», vol. 27, n.º 66, p. 908-937. São Paulo: Fundação Carlos Chagas. Disponível em <<http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/4009>>. [Consulta realizada em 24/01/2017].





# DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR — O CASO BRASILEIRO

GUILHERME CALDAS DE CASTRO\*

O Brasil chegou ao limiar do século XXI com um dos mais agudos índices de desigualdade social do mundo, fruto de uma herança de injustiça social, alicerçada sobre a concentração de terra e poder político, em razão da qual as elites não precisaram se esforçar para manter, durante séculos, mesmo em conjunturas econômicas positivas, parcelas inconcebíveis de brasileiros abaixo da linha da pobreza.

Considerando a pobreza apenas sob o ponto de vista da insuficiência de renda, a PNAD de 1998 revelava que «cerca de 14% da população brasileira vivia em famílias com renda inferior à linha de indigência, e 33% em famílias com renda inferior à linha da pobreza» — ou seja, 50 milhões de pobres, 21 milhões de indigentes<sup>1</sup>.

Dois aspectos agravavam ainda mais a questão da desigualdade: o primeiro era a existência de um quantitativo de pobres dessa magnitude, em um país que ostentava, então, a posição de oitava economia do mundo; e o segundo era a capacidade que tal desigualdade tinha de se perpetuar ao longo do tempo, gerando um contingente cada vez maior de pobres, enquanto, no extremo oposto, uma ínfima parcela da população se tornava cada vez mais rica.

Em 2003 a situação foi assim descrita por Mercadante:

---

\* UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro). guilherme.caldas@ime.uerj.br.

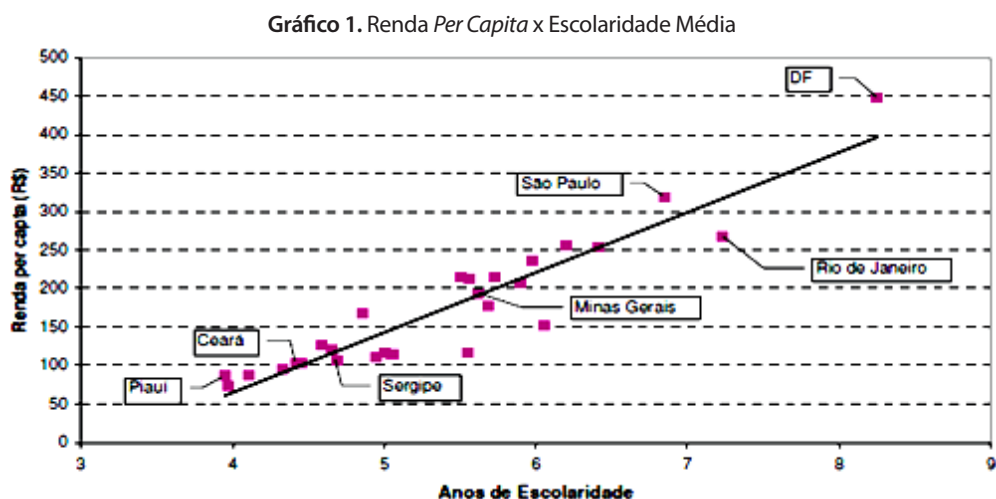
<sup>1</sup> BARROS *et al.*, 2000: 2-15.

*A participação dos 20% mais pobres da população na renda total, por exemplo, é da ordem de 2,5%. Somente em Serra Leoa, na República Central Africana, na Guatemala e no Paraguai os mais pobres têm uma participação menor na renda do que no Brasil. Somos o quinto no mundo. Mas se tomarmos o extremo oposto, os 20% mais ricos da população, ganhamos três posições: somos o segundo do mundo, com um nível de participação dos mais ricos na renda em torno de 63,8%, só superado pela República Central Africana, que ostenta uma marca de 65%<sup>2</sup>.*

A desigualdade histórica, estrutural, provocada pelos diversos ciclos econômicos, foi agravada tanto pela dependência externa quanto por décadas de inflação e hiperinflação; a isso se seguiu o ajuste neoliberal, que trouxe consequências dramáticas sobre os níveis de desemprego, cujo impacto recaiu primordialmente sobre as populações das periferias urbanas brasileiras.

No entanto, apesar de sua alta relevância, e de ser considerado tanto na esfera pública quanto em estudos de organismos privados, o impacto da escolaridade sobre a mudança dos anseios, dos valores e da visão de mundo das pessoas não tem sido estudado, a não ser por sua correlação com o aumento dos patamares de renda.

O Gráfico 1, extraído do trabalho de Salvato, Ferreira e Duarte<sup>3</sup> apresenta, estado por estado, a existência de uma «correlação linear e positiva entre a renda *per capita* nos Estados e a escolaridade média de sua população acima de 25 anos, o que corroboraria a tese de que as disparidades regionais de renda refletem as diferenças de seus habitantes».



Fonte: Reproduzido de SALVATO *et al.*, 2010: 4-19

<sup>2</sup> MERCADANTE, 2003: 37.

<sup>3</sup> SALVATO *et al.*, 2010: 4-19.

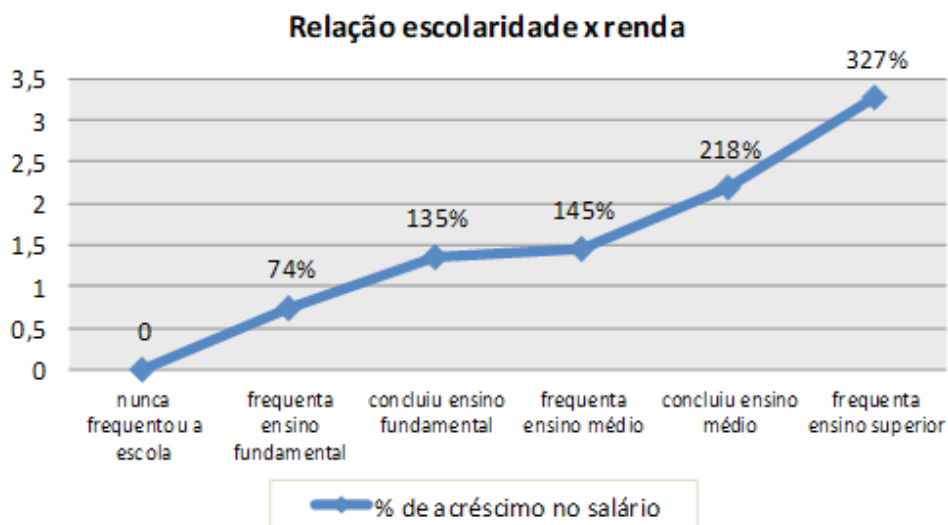
Marcelo Neri detalha essa correlação:

*Cerca de 35% da desigualdade de renda brasileira é explicada pelo número de anos completos de estudo das pessoas, qualificamos aqui a educação das pessoas não só por nível como por carreira universitária. O que impressiona na série é a regularidade dos rankings. Por exemplo, cursos completos apresentam salários maiores que cursos incompletos, seja no ensino fundamental ou no médio. A hierarquia dos níveis educacionais se espelha no ranking trabalhista<sup>4</sup>.*

Neste trabalho o autor revela, ainda, que, embora o patamar de renda tenda a crescer, percentualmente, a cada ano a mais de estudo, ultrapassar a barreira do ingresso no ensino superior representa um salto expressivo.

O Gráfico 2, a seguir, elaborado a partir dos dados fornecidos pelo *ranqueamento* da educação que consta daquele estudo<sup>5</sup>, apresenta o acréscimo nos rendimentos médios auferidos pela população trabalhadora, em razão da escolaridade, considerado em termos percentuais sobre quem nunca frequentou a escola. Por meio dele se pode perceber que a diferença entre quem conclui o ensino fundamental e quem conclui o ensino médio é de 82%, significativamente menor que os 109% que separam quem concluiu o ensino médio de quem está cursando superior.

Gráfico 2. Acréscimo salarial em função da escolaridade



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de NERI, 2006

<sup>4</sup> NERI, 2006: 3.

<sup>5</sup> NERI, 2006: 5.

Assim, é possível estabelecer que uma política social de inclusão na educação superior é um importante instrumento de alavancagem da melhoria das condições de vida da população, criando condições para um futuro melhor e mais perene para a população de baixa renda.

## POLÍTICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Na área da educação, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) elegeu como prioridade a educação fundamental: os custos sensivelmente mais altos da educação superior e os indicadores ainda muito negativos da educação básica davam sustentação a essa escolha, cujo resultado foi, na prática, a condenação da educação superior a uma situação de colapso.

Nesse nível de ensino, segundo Soares, «na década de 1991 a 2001 houve uma diminuição no número de instituições públicas: de 222 para 183, com uma queda da ordem de 17,6%»<sup>6</sup>. As instituições que permaneceram de pé sofreram com a falta de concursos para ampliação e mesmo para reposição de quadros, com o achatamento salarial, a deterioração das condições do trabalho docente, a perda de talentos para a iniciativa privada e para o exterior, além de falta de manutenção de prédios e equipamentos públicos. Seguindo o paradigma da *meritocracia*, a pesquisa científica, quase sempre associada à pós-graduação, precisava buscar recursos em agências de fomento, por meio de editais públicos, ou junto a empresas, cujos interesses nem sempre se coadunam com o interesse público. Criaram-se assim algumas poucas ilhas de prosperidade e enormes cisões no interior das instituições.

Enquanto isso, crescia o percentual de jovens que concluíam o ensino médio, mas encontravam nas portas da universidade uma barreira intransponível. A justificativa utilizada — mais uma vez, o falso argumento do mérito — criava legiões de excluídos, e transformava a universidade pública em um reduto de jovens oriundos das classes sociais mais altas. Para os mais pobres, restava a opção de não cursar a universidade, ou de fazê-lo em instituições particulares, muitas vezes em cursos noturnos de qualidade duvidosa e a preços incompatíveis com os patamares salariais médios da sociedade brasileira.

*A seletividade do ensino superior público tem garantido excelência destacada no país, quando se compara ao setor privado. Contrariamente à educação básica, em que a cobertura se dá basicamente por redes públicas (85,4% da matrícula), a educação superior conta com índices muito baixos de ingresso no geral, o que é mais alarmante quando consideramos o setor público*<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> SOARES, 2013: 5.

<sup>7</sup> OLIVEIRA, 2013: 4.

Dessa forma, as políticas implementadas a partir de 2003 objetivaram reverter esse quadro. O primeiro passo foi desconstruir a ideia de educação como serviço e colocá-la no âmbito dos direitos essenciais. A explicação vem de Gentili e Strubin:

*Ela [a educação] foi situada no plano dos direitos essenciais para a construção da cidadania, como um elemento nodal para o desenvolvimento autônomo da sociedade brasileira. Um direito de todos, de cuja expansão depende a garantia de outros direitos, como uma distribuição mais justa da riqueza, a diminuição das desigualdades, a participação social e a luta contra toda forma de discriminação<sup>8</sup>.*

Assim, reconhecer a educação como direito humano inalienável, indispensável ao exercício da liberdade e da autonomia; indispensável, portanto, ao exercício da cidadania, significava ultrapassar o atendimento na educação básica; tratava-se de viabilizar o acesso de todos à educação superior — marca maior da elite do país durante séculos; tratava-se, fundamentalmente, de viabilizar o acesso de jovens oriundos de classes populares à universidade.

Para além da questão da cidadania, a opção pela educação superior se constitui, por fim, como uma estratégia para dotar as novas gerações de uma formação que lhes permita enfrentar os desafios do futuro com autonomia científica e tecnológica, superando, com vistas ao desenvolvimento sustentável do país, uma tradição de mão de obra reprodutora, de *segunda linha*. Em outras palavras, tratava-se de mudar a perspectiva de futuro das classes populares, permitindo que ultrapassassem as fronteiras determinísticas de mão de obra barata e ocupassem espaços desde sempre reservados apenas à elite.

Assim, as políticas públicas para a educação superior combinaram expansão e democratização, coordenando esforços realizados no âmbito de quatro programas: o PROUNI (Programa Universidade para Todos), o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais) e a UAB (Universidade Aberta do Brasil), além de ações que envolveram a aprovação da Lei das Cotas, bem como a ampliação da abrangência do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio).

O primeiro movimento do novo governo caminhou no sentido de promover a imediata expansão do quantitativo de alunos matriculados na educação superior, não importando a natureza da instituição. Com esse escopo foi formulado o PROUNI, programa que prevê o aproveitamento de vagas ociosas em instituições privadas, por meio do instrumento da renúncia fiscal.

O PROUNI oferece bolsas para estudantes brasileiros não possuidores de diploma de educação superior, em cursos de graduação de instituições privadas. Os estudantes

---

<sup>8</sup> GENTILI & STRUBIN, 2013: 15.

podem concorrer a bolsas integrais ou parciais, desde que tenham, respectivamente, até 1,5 ou até 3 salários mínimos de renda bruta familiar mensal *per capita*.

Desde sua implantação o Programa foi alvo de críticas no que tange ao financiamento público para instituições privadas, como já enunciava Mancebo, em 2004:

*As instituições privadas estarão envolvidas no Programa mediante dois mecanismos: 1) as instituições filantrópicas de ensino superior — que já têm isenção de impostos federais — terão de transformar 20% de suas matrículas em vagas para o PROUNI; e 2) as universidades privadas com fins lucrativos, que atualmente pagam todos os impostos, se aderirem ao Programa terão isenção fiscal de alguns tributos, e, como contrapartida, deverão oferecer uma bolsa para cada nove alunos regularmente matriculados em cursos efetivamente instalados na instituição<sup>9</sup>.*

E conclui:

*Em relação a esse Programa, deve-se insistir em seu aspecto privatizante, também, porque ele delega responsabilidades públicas para entidades privadas, e, mesmo que os alunos não paguem mensalidades, contribui para a oferta privada nesse campo<sup>10</sup>.*

Apesar da pertinência da crítica, a amplitude do Programa é incontestável: em 10 anos, foram concedidas 2.227.078 bolsas, sendo que a concessão, em 2014, equivale a quase o triplo da ocorrida em 2005, como se pode verificar pelo Gráfico 3.

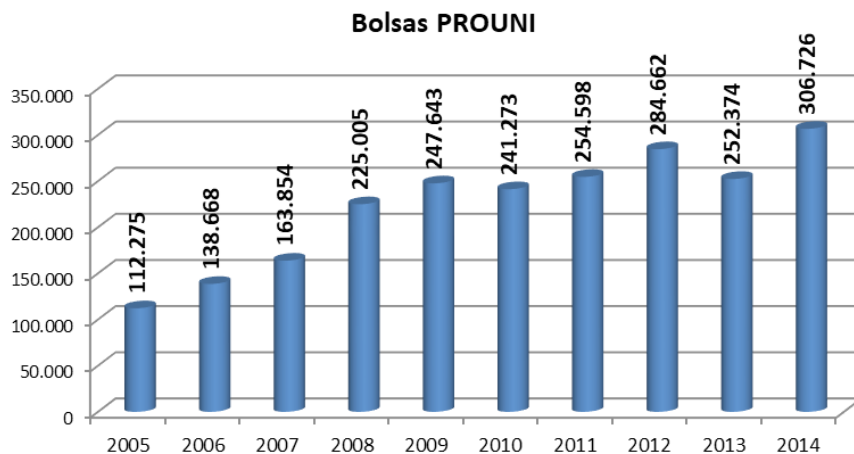
Os estudantes que não obtêm êxito para ingresso na Universidade pelo PROUNI têm a possibilidade de lançar mão do FIES, um fundo implantado em 2001, com o nome de Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e que foi reformulado e ampliado com vistas a permitir a manutenção das matrículas de estudantes que não tivessem condições de arcar com os custos de uma graduação em instituição privada.

---

<sup>9</sup> MANCEBO, 2004: 847-848.

<sup>10</sup> MANCEBO, 2004: 863.

Gráfico 3. Bolsas PROUNI concedidas no país, totais por ano



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados disponíveis no Portal MEC/PROUNI

Para se candidatar ao financiamento do FIES, o estudante precisa estar matriculado em curso com avaliação positiva pelo SINAES (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior) de instituição previamente cadastrada no sistema do MEC. O financiamento, com juros subsidiados, tem prazo de carência de 18 meses após a formatura.

A exigência da avaliação positiva no SINAES para que a instituição tenha direito ao financiamento pelo FIES e à isenção fiscal do PROUNI tem sido importante fator de elevação da qualidade dos cursos, o que pode ser considerado um efeito colateral positivo dos programas. Por outro lado, é inegável que ambos os programas têm respondido por um volume muito considerável de matrículas na educação superior. Segundo dados divulgados em entrevista pelo Ministro Aloizio Mercadante<sup>11</sup>, o FIES contava com cerca de 1500 instituições credenciadas, envolvendo mais de 1,1 milhão de contratos assinados, enquanto o PROUNI oferecia 1,2 milhão de bolsas.

Assim, vistos em conjunto, os dois programas respondem por cerca de 2,3 milhões de matrículas, um reforço muito significativo para um país que assumiu, no Plano Nacional de Educação (PNE), o compromisso de matricular na educação superior, até 2024, metade de seus jovens entre 18 e 24 anos:

*A democratização do acesso à educação superior, com inclusão e qualidade, é um dos compromissos do Estado brasileiro, expresso nessa meta do PNE. O acesso à educação superior, sobretudo da população de 18 a 24 anos, vem sendo ampliado no Brasil, mas ainda está longe de alcançar as taxas dos países desenvolvidos e mesmo de grande parte dos países da América Latina. A Pesquisa Nacional por Amostra de*

<sup>11</sup> TV-NBR, 2013.



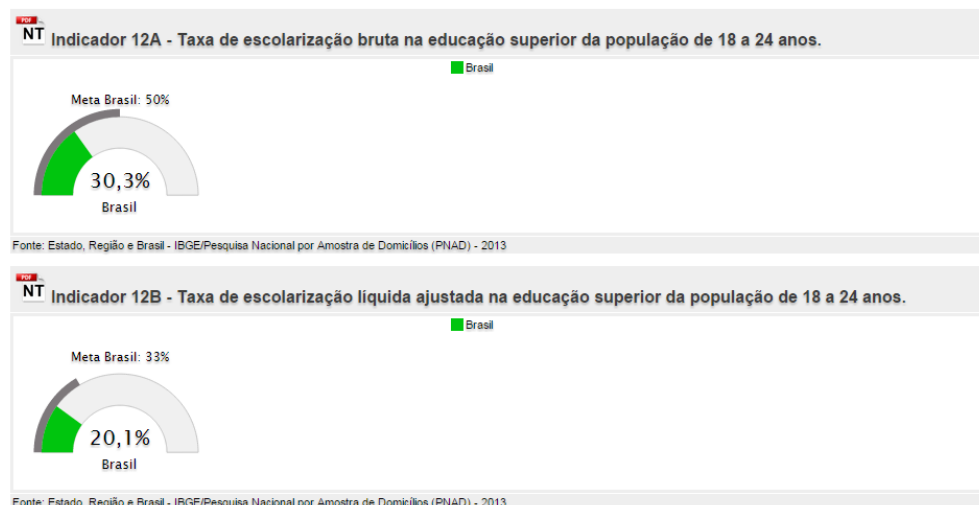
*Domicílios (PNAD) de 2011 registrou que a taxa bruta atingiu o percentual de 27,8%, enquanto a taxa líquida chegou a 14,6%. O PNE (2001-2010) estabelecia, para o fim da década, o provimento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da população de 18 a 24 anos. Apesar do avanço observado, o salto projetado pela Meta 12 do novo PNE, que define a elevação da taxa bruta para 50% e da líquida para 33%, revela-se extremamente desafiador<sup>12</sup>.*

A situação atual do atendimento projetado pela Meta 12 do PNE, para o período de 2014-2024, aparece expressa na Figura 1.

**Fig. 1. Meta 12 do Plano Nacional de Educação — 2014-2024**

### Meta 12 – Educação Superior

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



Fonte: MEC/Portal Brasil

Como se vê, com toda a expansão já obtida, até 2014 o país alcançou apenas um pouco mais da metade da Meta 12, o que vai exigir esforços significativos nos próximos anos. Uma das estratégias estabelecidas para atingir esta Meta é «ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), e do Programa Universidade para Todos (PROUNI), os benefícios destinados à concessão de financiamento (Estratégia 12.20)»<sup>13</sup>. Isso significa que, a despeito do alcance e do caráter estratégico que ambos os programas assumem no âmbito das políticas de expansão da educação

<sup>12</sup> BRASIL Governo Federal, 2010: 41.

<sup>13</sup> BRASIL. Governo Federal, 2010a: 42.

superior, é inegável que não contribuem para a democratização do acesso, já que por meio deles os estudantes pobres continuam sendo direcionados a cursos e instituições para os quais os pobres conseguem ser aprovados. A esse respeito, afirma Dalila Oliveira:

*O PROUNI e o FIES são programas que não alteram a estrutura seletiva do sistema superior de educação. As bolsas distribuídas por esses programas visam promover a justiça, permitindo que o aluno pobre possa continuar seus estudos em nível superior. Contudo, ao fazê-lo, promovem o financiamento da educação privada com recursos públicos<sup>14</sup>.*

A estrutura seletiva só pode ser alterada, efetivamente, com as políticas que ampliem o quantitativo de vagas em instituições públicas, para as quais haja mecanismos diferenciados de acesso, ou seja, políticas afirmativas, uma vez que «a elitização do acesso à educação superior passou a ser fortemente questionada e apontada como uma das formas de exclusão social»<sup>15</sup>.

Para enfrentar essa questão, além de se empenhar pela aprovação, no Congresso Nacional, da Lei n.º 12.711/2012, chamada Lei de Cotas, o governo instituiu o SISU (Sistema de Seleção Unificada), por meio do qual foi possível ampliar o espectro do ENEM como mecanismo de ingresso nas instituições públicas; investiu na expansão da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica; e implantou o REUNI (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais).

A expansão da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica é deflagrada em 2005, com o início da construção de 60 novas escolas, uma ampliação de 42% sobre o total de 140 escolas existentes até 2003.

O escopo dessas escolas também se altera: elas passam a ter a incumbência de oferecer, além do ensino técnico de nível médio, integrado ou subsequente, cursos superiores de graduação tecnológica e de licenciatura, bem como cursos de mestrado e doutorado, constituindo assim um parque nacional de formação profissional, técnica e tecnológica.

*Entre 2003 e 2010, o Ministério da Educação entregou à população as 214 previstas no plano de expansão da rede federal de educação profissional. Além disso, outras escolas foram federalizadas. O MEC está investindo mais de R\$ 1,1 bilhão na expansão da educação profissional. Atualmente, são 354 unidades e mais de 400 mil vagas em todo o país. Com outras 208 novas escolas previstas para serem entregues até o final de 2014 serão 562 unidades que, em pleno funcionamento, gerarão 600 mil vagas<sup>16</sup>.*

<sup>14</sup> OLIVEIRA, 2013: 4.

<sup>15</sup> BRASIL. Governo Federal, 2012: 9.

<sup>16</sup> BRASIL. Governo Federal, 2009.

Em outra frente, o apoio às universidades federais se deu por meio do REUNI. O programa, que hoje congrega os projetos de expansão tanto das universidades federais quanto dos institutos federais de educação tecnológica, tem o objetivo de ampliar o acesso e a permanência de estudantes nas universidades federais, investindo na recuperação e na ampliação da rede, sucateada depois de décadas de abandono, durante o *desastre neoliberal*.

*O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), criado pelo Decreto n.º 6.096/2007, tinha como objetivo principal criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação presencial, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Também havia a possibilidade de criação de novos câmpus para o interior do país, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das universidades<sup>17</sup>.*

Assim, direcionou o crescimento das universidades públicas predominantemente no sentido da ampliação do atendimento, em termos tanto *quantis* quanto *qualitativos*. Isso significa a abertura de linhas de investimento para novos cursos e para outros *campi* fora da sede das instituições, direcionando-as a se fixarem também ao interior. Paralelamente, oferecia recursos para a ampliação e a reforma das sedes, exigindo, em contrapartida, a abertura de novas vagas, especialmente para o período noturno, a ocupação de vagas ociosas e a diminuição das taxas de evasão, além de adoção de políticas de inclusão. Para tal, implementou programas de assistência estudantil e disponibilizou recursos para a reorganização acadêmico-curricular, para processos de renovação pedagógica e para suporte à pós-graduação, com vistas ao aperfeiçoamento da graduação.

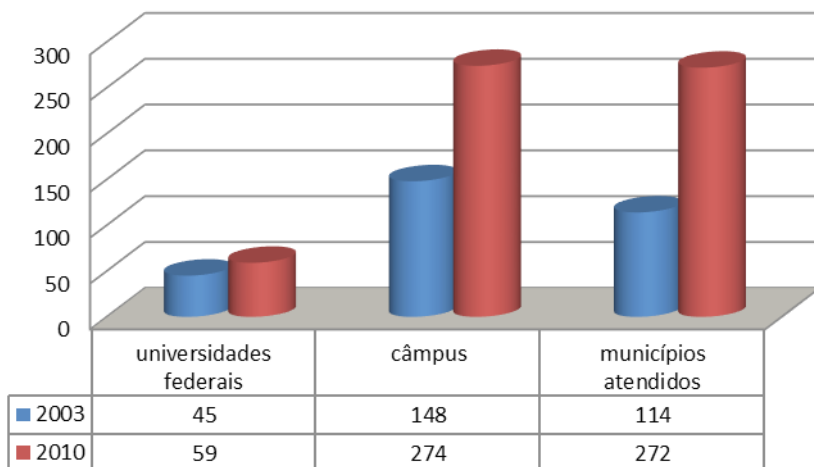
O resultado foi um aumento, entre 2003 e 2010, do número de universidades federais (31%), de câmpus (85%) e de municípios atendidos (138%), como se pode ver no Gráfico 4. Assim, em oito anos, entre 2003 e 2011, as vagas oferecidas saltam de 109.184 para 231.530, sendo mais de 90 mil abertas entre 2008 e 2011. Além disso, se reverte uma tendência histórica das universidades federais: pela primeira vez o quantitativo de novas vagas é maior para os cursos noturnos do que para os diurnos — um passo importante na direção da democratização do acesso, principalmente considerando que somos um país em que a juventude ingressa precocemente no mundo do trabalho.

---

<sup>17</sup> BRASIL. Governo Federal, 2012: 10.

**Gráfico 4.** Expansão das universidades federais — Quantitativos — 2003-2010

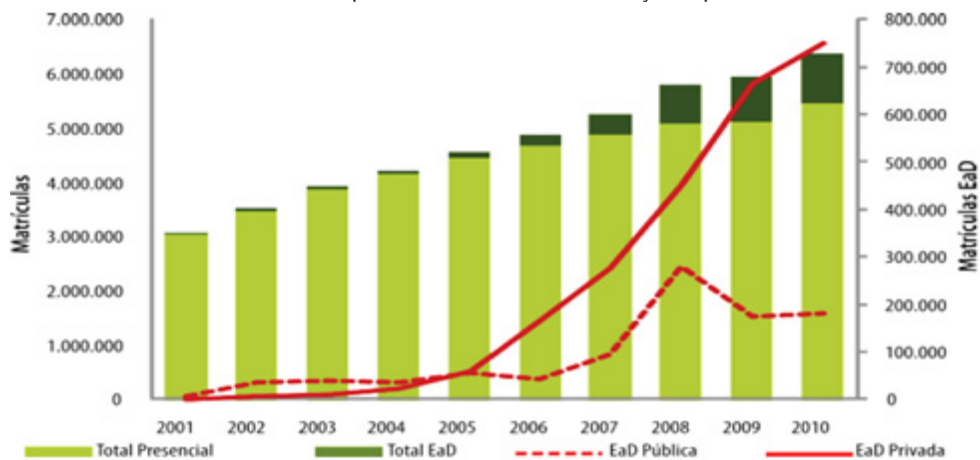
**Expansão das universidades federais**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados extraídos de BRASIL, 2012: 11

Outro componente importante no processo de expansão da educação superior é a oferta de graduação a distância pública, por meio do Sistema Universidade Aberta do Brasil. A capilaridade do sistema e sua capacidade de atingir brasileiros que não tiveram oportunidade de cursar uma faculdade na idade adequada contribuem para o aumento da oferta — que, no entanto, continua sendo muito maior no setor privado que no público, conforme atesta o Gráfico 5, com dados do *Censo da Educação Superior*, de 2010.

**Gráfico 5.** Expansão da matrícula — Educação Superior



Fonte: Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2010, INEP, 2012

A implantação do SISU, por sua vez, além de viabilizar o acesso do candidato a qualquer uma das universidades públicas ou institutos federais participantes, passou a permitir que o candidato *controle* sua escolha, de acordo com a pontuação obtida no ENEM.

No entanto, nenhum desses mecanismos teve a força democratizante que se pôde verificar com a adoção de políticas afirmativas. Amparadas na experiência exitosa de universidades como a UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), a UNEB (Universidade Estadual da Bahia) e a UNB (Universidade de Brasília), e incentivadas pelo governo federal, as instituições públicas foram adotando sistemas de acesso diferenciados, com recorte racial, social ou ambos. O entendimento de que esse era um caminho fértil para o combate à desigualdade social fez com que a adesão ao movimento crescesse ano a ano, mesmo com o risco da declaração de inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, a partir de ações promovidas<sup>18</sup> por setores conservadores da sociedade.

*Se em 2002 se “contava nos dedos” o número de instituições públicas que adotaram essas políticas — até 2004, apenas estaduais, ganhando então a adesão da UnB —, hoje, dez anos depois, o quadro é bastante distinto. [...] o período de 2005 a 2008 concentra o início da adoção de políticas de ação afirmativa em 57 instituições públicas de ensino superior. Ao longo destes quatro anos, um número significativo de instituições estaduais passa a adotar essas políticas, principalmente através de cotas, mas não deixa de ser surpreendente a proporção de instituições federais que passam a ter algum tipo de ação afirmativa. Já observamos aí as instituições recém-criadas, muitas no âmbito do REUNI, que já têm em seu “DNA” o princípio da inclusão incorporado<sup>19</sup>.*

A aprovação da Lei n.º 12.771/08 deu corpo a um consenso social: era urgente trabalhar, no campo das relações sociais, pela redução da desigualdade. Assim, apesar de prever uma aplicabilidade escalonada, tão logo sancionada a Lei não só foi imediatamente colocada em prática, no âmbito do próprio SISU, atingindo todas as instituições públicas, universidades ou não, presenciais ou não, como também alavancou a oferta por parte de outras instituições, que aguardavam um pronunciamento oficial sobre a legalidade para implantar a política.

As iniciativas se multiplicaram, conforme se vê na Figura 2. O argumento da meritocracia caiu por terra, o temor da queda da qualidade se mostrou infundado, e as

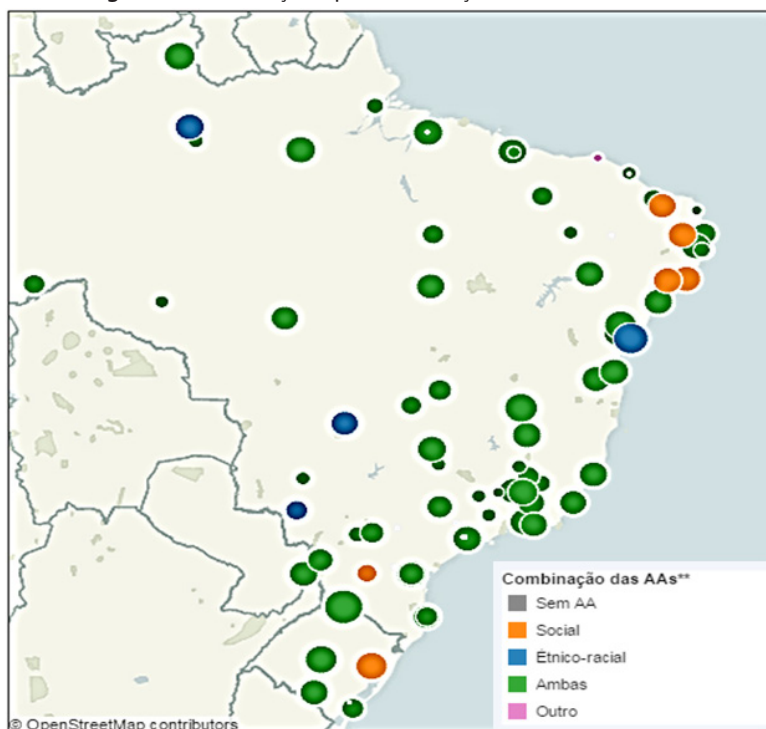
<sup>18</sup> Foram julgadas no Supremo Tribunal Federal as seguintes ações: a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186 e o Recurso Extraordinário (RE) 597285, bem como a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3330, que contesta o Programa Universidade para Todos (PROUNI).

<sup>19</sup> HERINGER, 2012: 11.

instituições que resistiam acabaram cedendo ao peso dos fatos, ultrapassando as metas previstas na Lei<sup>20</sup>:

*ainda que a lei tenha previsto para o ano de 2013 um mínimo de reserva de vagas no valor de 12,5%, de modo geral as universidades ultrapassaram essa meta, o que aumentou o número mínimo previsto de 23.591 vagas para 59.432 vagas reservadas, isto é, 31,5% do total de vagas ofertadas. Esse aumento parece indicar uma adesão entusiasmada das universidades aos dispositivos da lei<sup>21</sup>.*

Fig. 2. Brasil, instituições que adotam ações afirmativas — 2014



Fonte: GEMAA, 2014

As ações de apoio a estudantes universitários — no âmbito do PROUNI, do FIES, ou daqueles que ingressaram fazendo uso de ações afirmativas — termina por compor um quadro de impacto social jamais visto. A ONU (Organização das Nações Unidas) compartilha dessa avaliação. Segundo seu Diretor do Centro de Informações, Giancarlo Summa:

<sup>20</sup> A Lei n.º 12.711/2012, a Lei das Cotas, prevê que as instituições federais implantem, no mínimo, 12,5% da reserva de vagas a cada ano, com prazo de quatro anos para cumprir a integralidade do percentual de 50%, ali estabelecido.

<sup>21</sup> GEEMA, 2014.

*Como eles representam uma parcela muito grande do estágio mais baixo da pirâmide social, tudo que foi feito acabou tendo um impacto bom para os negros. Aumentou a escolaridade, e o analfabetismo entre os mais jovens foi praticamente eliminado no país. Isso fez com que, pela primeira vez, a faixa dos jovens da população afrodescendente esteja escolarizada no Brasil<sup>22</sup>.*

Se é certo que nenhuma dessas ações, isoladamente, seria suficiente para reverter a realidade histórica de desigualdade social, é certo, da mesma maneira, que a conjunção de tantas políticas, em tantas frentes de ação, tem sido capaz de alterar significativamente as expectativas educacionais de um enorme contingente de estudantes, que sempre estiveram aliçados das melhores perspectivas de formação e de trabalho. Construir pontes para que esses estudantes cheguem à universidade representa para eles uma possibilidade concreta de superação das condições adversas de vida; para o país, uma oportunidade inigualável de caminhar na direção da reparação dos erros do passado.

## O SISTEMA DE COTAS E A UERJ

A criação de um sistema de cotas nas universidades públicas brasileiras é uma ação afirmativa utilizada como instrumento de inclusão social de segmentos que, historicamente, não tem acesso aos cursos de graduação. A regulamentação, a nível nacional, ocorreu através da promulgação da Lei 12.711/2012, que garante a reserva de 50% das matrículas por curso e turno dos estabelecimentos de ensino superior federais, mantendo os demais 50% para acesso através da concorrência dos sistemas de seleção. Entretanto, a discussão sobre a implementação das cotas já ocorria desde o início deste século. A universidade que promoveu a primeira iniciativa de largo alcance oferecendo vagas para cotistas foi a UERJ (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), através do processo seletivo realizado em 2003. Na UERJ, a condição para que um candidato possa pleitear as vagas para cotistas é a carência sócio econômica do mesmo.

Nos 10 primeiros anos de implantação do sistema de cotas na UERJ, ou seja, entre 2003 e o 1.º semestre de 2012 (exatamente o ano de promulgação da lei federal), ingressaram na universidade 47.540 estudantes, dos quais 31.605 não cotistas e 15.935 cotistas.

A permanência desses estudantes constituiu um verdadeiro desafio, já que as condições de atendimento de que a universidade dispunha eram extremamente precárias, principalmente quando se considera o montante de estudantes recebidos. O fato é que houve um esforço institucional, um esforço coletivo, no sentido de *fazer dar certo*. Assim é que, 6 anos após os primeiros ingressantes, em 2010, formamos a primeira turma do curso de Medicina de 2010 — um dos cursos em que há maior concorrência pelas vagas: eram 94 formandos, sendo que 43 ingressantes pelo sistema de cotas.

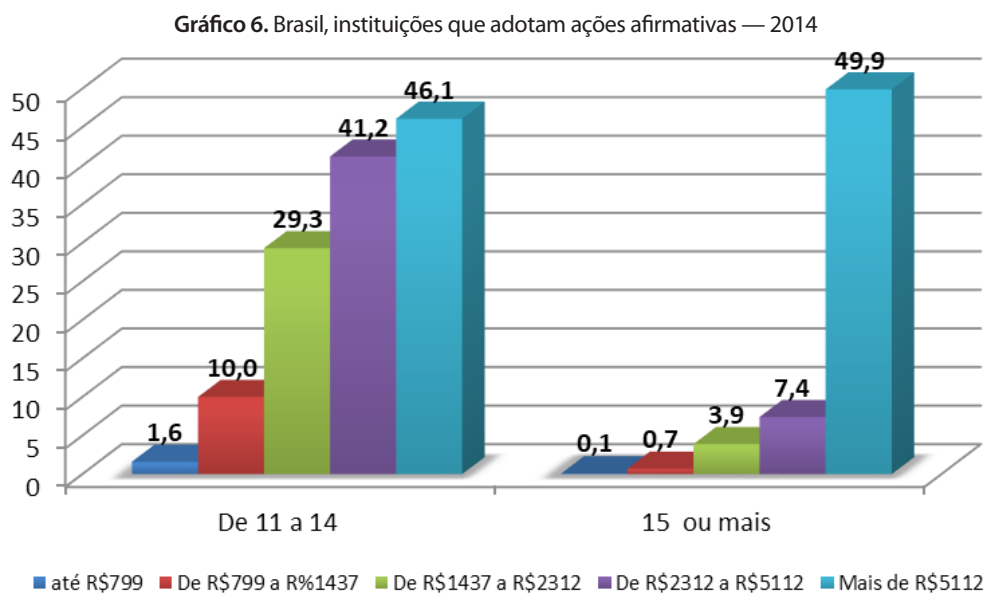
---

<sup>22</sup> SUMMA *apud* BRASIL, 2014.

Ao longo dos últimos anos a UERJ recebeu um contingente enorme de estudantes — que jamais teria tido acesso à universidade pública sem a política de reserva de vagas — agarrar a oportunidade de construir um futuro diverso do que lhe estava reservado por sua condição social de origem.

## O IMPACTO DO CURSO SUPERIOR NA VIDA DA POPULAÇÃO

O trabalho de Kamakura e Mazzon<sup>23</sup>, considerando os dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF/IBGE) 2008-2009, divide a sociedade em vintis, por faixa de renda familiar mensal, e considera os anos de estudo em cada faixa. Para analisar o impacto da educação superior, agregamos os dados por faixa de renda, considerando tanto o segmento que apresenta de 11 a 14 anos de escolaridade, ou seja, que tem entre o ensino médio completo e o superior incompleto, e o segmento que tem 15 ou mais anos de estudo, o que corresponderia ao ensino superior completo. Os resultados estão expressos no Gráfico 6.



Fonte: GEMAA, 2014

O gráfico nos mostra que, embora o término do ensino médio já seja capaz de elevar os patamares de renda, o grande traço distintivo é exatamente o nível superior. Se os que concluíram o ensino médio compõem pouco mais de 40% das faixas mais altas de renda, e cerca de 30% da faixa intermediária, os que têm 15 ou mais anos de estudo,

<sup>23</sup> KAMAKURA & MAZZON, 2013.



ou seja, os que possivelmente concluíram o ensino superior, respondem por metade da faixa mais alta de renda. Isso significa que o diferencial de educação, em termos de possibilidade de ganhos, se localiza, hoje, na educação superior.

Souza e Lamounier<sup>24</sup> chamam a atenção para o fato de que tal elevação contribui não apenas para a elevação dos patamares de renda, mas também para a redução das desigualdades.

*Quanto maior a disparidade em anos de estudo, maior a desigualdade de rendimentos. Dado que a dispersão educacional da população ocupada vem-se reduzindo, pode-se supor ser este um dos fatores atuantes na redução da desigualdade<sup>25</sup>.*

Portanto, a partir do momento em que a escolaridade básica se tornou uma realidade para a maior parte dos jovens brasileiros das classes populares, a universidade passou a se configurar como um horizonte possível, por meio do qual seria viável o acesso a um outro *padrão de vida*.

De acordo com o *Censo da Educação Superior*, o sonho da melhoria de vida por meio da educação vem sendo acalentado por cerca de 7 milhões de estudantes<sup>26</sup>, para uma população de quase 22,5 milhões de jovens entre 18 e 24 anos.

*As taxas de escolarização são calculadas utilizando-se exclusivamente dados da PNAD. A taxa de escolarização bruta expressa o percentual da população de 18 a 24 anos que declara frequentar escola. A taxa de escolarização líquida, por sua vez, identifica o percentual da população de 18 a 24 anos que declara cursar graduação. Para 2011, a taxa de escolarização bruta é igual a 27,8%, a taxa de escolarização líquida é igual a 14,6% e, quando se inclui no cálculo da taxa de escolarização líquida o percentual da população da faixa etária de 18 a 24 anos que concluiu um curso superior, esse valor corresponde a 17,8%<sup>27</sup>.*

Embora quase metade das matrículas se situe na Região Sudeste, mais da metade dos jovens entre 18 e 24 anos que estudava, em 2011, estava cursando uma graduação. Se se considera que apenas 10% da população brasileira compõem o segmento dos mais ricos, percebe-se o enorme contingente de estudantes vindos das classes populares que já está na universidade, munindo-se de um capital cultural imprescindível a uma *guinada na vida*.

---

<sup>24</sup> SOUZA & LAMOUNIER, 2010.

<sup>25</sup> SOUZA & LAMOUNIER, 2010: 168.

<sup>26</sup> Em 2011, o país contava com 6.739.689 matrículas em cursos de graduação, entre presenciais e à distância (INEP, 2013: 48).

<sup>27</sup> INEP, 2013: 50.

Entretanto, se o crescimento econômico não é suficiente para absorver um contingente cada vez maior de diplomados, o que efetivamente vem ocorrendo ao longo dos últimos anos de recessão econômica, o capital cultural institucionalizado começa a perder valor. Dessa forma, o alargamento do acesso à educação superior para as parcelas mais empobrecidas da sociedade produz duplo efeito: por um lado, força a burguesia e a alta classe média a buscar a pós-graduação para manter seus privilégios; por outro, transforma o acesso à educação superior em instrumento por meio do qual as classes populares buscam abocanhar uma parcela dos recursos raros (bons empregos, boas oportunidades, realização pessoal e profissional, ampliação de capital social etc.) que sempre foram atributos dos privilegiados. Cria-se, assim, um *mercado*, no qual alguns diplomas valem mais que outros, de acordo com a raridade do recurso a eles intrínseco. Mas não só: seus efeitos se fazem sentir por sobre toda a população mais pobre, que não conta com qualquer diploma:

*As principais vítimas da desvalorização dos diplomas são aqueles que, desprovidos de diplomas, entram no mercado de trabalho. De fato, a desvalorização do diploma é acompanhada pela extensão progressiva do monopólio que os diplomados exercem sobre posições, até então, abertas a não diplomados*<sup>28</sup>.

Além disso, cria grupos de carreiras mais procuradas, de maior prestígio social, das quais se espera um maior retorno financeiro, em contraposição a outras, *piores*, que determinarão menor capital econômico ao longo da vida produtiva.

Entendemos, portanto, que a escolha da carreira diferencia os estudantes em relação à sua expectativa de capital econômico gerado pela reconversão do capital cultural adquirido na educação superior. E entendemos, também, que esse elemento é determinante na escolha de jovens das classes populares quando se dispõem a arcar com os desafios inerentes a um investimento tão alto, e durante tanto tempo.

O Centro de Pesquisas Sociais da FGV realizou um estudo em que procura avaliar o retorno, em termos de capital econômico, do investimento em diferentes cursos de graduação<sup>29</sup>. Os pesquisadores estabelecem um *ranking* do retorno de cada curso de graduação e pós-graduação, combinando salário e empregabilidade. Com esses dados, criam o que chamam de *Índice de retorno educacional*, que permite verificar os cursos mais e menos vantajosos.

O estudo comprova que diplomas de Medicina continuam valendo muito, pela carência de médicos; enquanto os diplomas de Pedagogia ocupam o último lugar no *ranking*. Apenas a título de exemplo, só na nossa universidade, em cinco anos, entre 2008 e 2012, foram abertas apenas 470 vagas no curso de Medicina; em contrapartida,

<sup>28</sup> BOURDIEU, 2007: 127.

<sup>29</sup> NERI, 2006.

foram oferecidas 3.400 vagas em 03 cursos de Pedagogia, dois deles em campus na periferia do Rio de Janeiro.

A ausência de qualquer curso de licenciatura entre os primeiros colocados no *ranking*, e a presença desses mesmos cursos nas últimas posições revela não apenas o parco prestígio social dos cursos que formam professores, resultado dos baixos salários pagos, mas também a distorção do nosso sistema de educação superior, que oferece mais vagas que as necessárias para os cursos mais «baratos» — os que não exigem senão a presença de um professor — em vez de praticar uma oferta compatível com a necessidade social.

É de se esperar, portanto, que ao menor retorno do capital investido corresponda uma procura menor, o que acaba por transformar esses cursos na opção mais viável daqueles que detêm menor capital cultural, sustentando, também, o sistema de manutenção dos privilégios.

## O FUTURO DESTES «NOVOS» ALUNOS: UMA ANÁLISE DOS COTISTAS DA UERJ

A fim de podermos analisar o futuro dos alunos cotistas, como um exemplo da inserção no ensino superior de um grupo de brasileiros que estava alijado desse nível de escolaridade, trabalhamos com quatro grupos de estudantes, cruzando duas variáveis: o perfil de origem, ou seja, se o núcleo familiar pertencia às classes populares ou à classe média; e a escolha de carreira, segmentando as mais valorizadas, que oferecem uma possibilidade de conversão do capital cultural em capital econômico mais favorável, e as menos valorizadas, nas quais as possibilidades de reconversão são menos favoráveis.

Com esses quatro grupos, testamos duas hipóteses: o processo de acumulação de capital na educação superior ou tende a produzir novos membros para a classe média, caso em que estaríamos diante de uma perspectiva efetiva de mobilidade social; ou, ao contrário, tende, a despeito da melhoria nas condições de vida, a manter os estudantes na classe trabalhadora, situação em que as mudanças se dariam no interior dessa própria classe.

As entrevistas que realizamos, utilizando a técnica de grupos focais, com estudantes de classes populares e de classe média, alunos de carreiras mais valorizadas e de outras, com menor valorização, nos mostraram a existência de um percurso muito similar ao que Bourdieu descreve como o processo de acumulação de capital cultural. Para ele, quem se esforça para adquirir cultura investe em si mesmo: investe tempo, mas investe também em «uma forma de desejo socialmente construído, o desejo de saber», que envolve todas as privações, renúncias e sacrifícios que alguém possa suportar<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> BOURDIEU, 2000: 140. Tradução do autor.

Bourdieu nos ensina que a acumulação de capital cultural pressupõe um processo de internalização que, pelo fato de envolver ensino e aprendizagem, demanda tempo; um tempo que deve ser investido pessoalmente pelo investidor, sem possibilidade de delegação. Todos os estudantes de classes populares que ouvimos, sem exceção, transformaram a educação superior em uma meta de vida, tendo de se esforçar enormemente para conseguir atingi-la. A idade elevada, os anos sucessivos de estudo sem conseguir aprovação, o caminho árduo dos pré-vestibulares sociais atestam que esses jovens, de alguma maneira, foram mobilizados, durante sua trajetória, pelo *desejo de saber*, um desejo que alimenta a resiliência, e que alimenta, igualmente, os sonhos de um futuro melhor. Viabilizar esse *desejo de saber*, passando no vestibular, e, já na universidade realimentá-lo diariamente com cada novo conhecimento que adquirem faz deles pessoas diferentes das pessoas que eram.

Eles têm completa noção de que o tempo passado na escola pública foi mais perdido que aproveitado, e têm pressa de resgatar o que as circunstâncias de vida, e a escola deficitária, e o aprendizado capenga deixaram passar. Eles utilizam todo o tempo de que dispõem para «tirar a diferença» — por isso buscam aproveitar cada oportunidade para aprender mais, e assim diminuir a distância entre eles, batalhadores, e aqueles que receberam tudo pronto da família. Bourdieu<sup>31</sup> alerta que não se pode avaliar o investimento em si mesmo apenas pelo tempo na escola; há que se considerar, também, a educação obtida no seio da família, porque isso significa ou «tempo ganho» ou «tempo perdido», quando não tempo a ser contado em dobro, pela necessidade de corrigir o que se aprendeu errado. Muitos desses estudantes se reportam ao fato de que hoje falam melhor, escrevem melhor, compreendem melhor o que leem. Eles constataam a mudança, paulatina, em si mesmos, fonte de autoestima, de confiança no futuro, e de orgulho pelo caminho já trilhado, num percurso que Bourdieu sintetiza da seguinte forma: «El capital incorporado es una posesión que se ha convertido en parte integrante de la persona, en habitus. Del ‘tener’ isso surgido ‘ser’»<sup>32</sup>. Assim, sendo diferentes, eles afirmam que para eles a vida já mudou. Mas não mudou apenas para eles; todo o seu grupo social se contamina, positivamente, desse *desejo de saber*; e o faz pelo conhecimento acumulado e generosamente compartilhado, mas também se contamina pelo exemplo, pelo testemunho de garra e persistência.

O diploma metaforiza essa conquista, essa vitória coletiva. Para o autor, o título acadêmico — capital cultural institucionalizado — é um certificado de competência cultural que confere a seu portador um valor convencional, duradouro e legalmente garantido. Por esse motivo, o círculo social próximo precisa estar presente, compartilhando o momento da formatura, citada por muitos como a representação de uma ocasião para se comemorar em grande estilo: churrasco para todos os parentes e amigos, cerveja, muita

<sup>31</sup> BOURDIEU, 2000.

<sup>32</sup> BOURDIEU, 2000: 140.

música e alegria. Ser engenheiro, jornalista, físico ou professor, para o filho do trocador de ônibus, da faxineira de hospital, do porteiro, do eletricitista é motivo de orgulho, pelo esforço de toda uma comunidade que se mobilizou para tornar esse momento possível.

No entanto, o valor do diploma não será o mesmo para todos. A determinação do valor do título depende de quanto esse capital cultural vai valer, em termos econômicos, no mercado de trabalho. Por isso Bourdieu avalia que o investimento educacional deve ser compatível com o valor que o título terá ao ser reconvertido em capital econômico. Com efeito, os estudantes das carreiras mais valorizadas avaliam que será possível realizar essa reconversão «com lucro». Eles têm clareza de que a realidade que os espera deverá ser substantivamente diferente da vida de privações que experimentaram na infância; sonham com um cotidiano de mais conforto, com a casa própria, com o carro na garagem, com o curso no exterior, com as viagens de férias, com uma educação de excelência para os filhos. Embora não queiram abandonar o bairro em que sempre viveram — o local onde moram os familiares e amigos, aqueles que compartilham de sua luta — entendem que é possível que isso venha a ocorrer, como consequência de uma nova realidade de vida, para eles e para os que deles dependem.

Para os estudantes das carreiras menos valorizadas, no entanto, não é essa a perspectiva que se apresenta. Vinculando o valor do título obtido à sua *raridade* no mercado de trabalho, eles têm consciência de que as possibilidades de reconversão de seu título de licenciado não serão vantajosas, nem suficientes para uma mudança substantiva de padrão de vida, já que os patamares de rendimento de um professor são incompatíveis com uma vida *folgada*. No entanto, trabalhando em duas ou três escolas, esperam poder usufruir de uma vida com um pouco mais de conforto, mas, principalmente, esperam poder viver sem as aflições que caracterizam uma realidade de privações. O sonho se desloca, assim, para o emprego público, o qual, apesar da remuneração acanhada, traz consigo a ideia da segurança, do rendimento certo, da garantia de uma vida simples, *mas sem sobressaltos*. Em contrapartida, antevêm a possibilidade de poder oferecer aos filhos um capital cultural que permita construir para eles, desde a infância, uma trajetória que tenha como meta a universidade, modelada em um ambiente que valorize a cultura e «os estudos», e no qual a família estará pronta para orientar, compartilhar, ajudar a decidir, fazendo com que cheguem mais preparados para as grandes disputas que terão de enfrentar.

Pelo que se vê, os movimentos de ambos os grupos se distanciam, embora tenham uma origem comum: serem de famílias de trabalhadores que veem pela primeira vez um filho cruzar os portões da universidade pública. Muitos relatam que se beneficiaram de políticas afirmativas para passar no vestibular, mas ainda se ressentem da falta de apoio mais efetivo, com que pudessem arcar com os custos do transporte, da alimentação e do material didático. Algumas dessas famílias, alavancadas pela elevação mais sistemática do salário mínimo e pelo pleno emprego, se dispuseram a contribuir com o esforço

desse filho, responsabilizando-se por seu sustento, para maximizar o resultado de seu tempo de acumulação de capital, oferecendo sua porção de sacrifício em torno desse objetivo coletivo.

De qualquer forma, o que se vê é uma quebra na sobredeterminação da classe de origem, delimitada e produzida por meio de um conjunto de políticas públicas capazes de transformar a vida não de um só, mas de todo um grupo social, tanto na geração atual quanto nas futuras.

O depoimento de alguns estudantes aponta no sentido de que a universidade tem impacto sobre eles mesmos, e sobre os filhos que ainda vão ter; uma fala que revela a clareza de que o processo de mudança é gradual, firme e definitivo, mas não se faz da noite para o dia, nem de um ano para outro, que há ainda uma enorme estrada a ser trilhada, antes que se vejam em condições de igualdade em relação aos que nasceram em classes privilegiadas.

Não foi possível detectar traços de semelhança de classes entre esses estudantes e os filhos da classe média. Tudo nesses estudantes-batalhadores é mais intenso, vivido com a emoção de uma vida inteira apostada nesse objetivo. Apesar de já estarem na universidade há seis semestres, continuam maravilhados com o universo que se descortina para eles, como se seu papel fosse o de sugar essa oportunidade com todas as suas forças, apostando na construção de um futuro capaz de amenizar, mesmo que com trabalho e esforço, os percalços do passado.

Seus depoimentos comprovam que não há curso técnico capaz de provocar tamanha mobilização para a mudança. Sem dúvida, sendo a educação superior o *locus* prioritário da construção da autonomia e do pensamento crítico, é natural que aponte para uma trajetória plena de escolhas, em relação ao trabalho e à própria vida, o que significa a possibilidade de ser sujeito de seu próprio destino, o que reforça a sensação de que a universidade se apresenta como um grande agente libertador, por meio do qual o estudante passa a ter acesso a uma carreira, que caberá a ele mesmo decidir. Metaforicamente, ele passa a poder ter as rédeas da vida nas próprias mãos, algo que um técnico, mesmo que bem empregado, dificilmente conseguirá.

Comprova-se dessa maneira, a essencialidade das políticas de ampliação de acesso à educação superior, seja por meio do alargamento do número de vagas, seja pela adoção de mecanismos diferenciados de acesso para estudantes de baixa renda. Cursos técnicos aumentam a empregabilidade no horizonte do curto prazo, mas não provocam as mudanças estruturais que presenciamos, interferindo profundamente na forma como o sujeito se vê e vê o mundo.

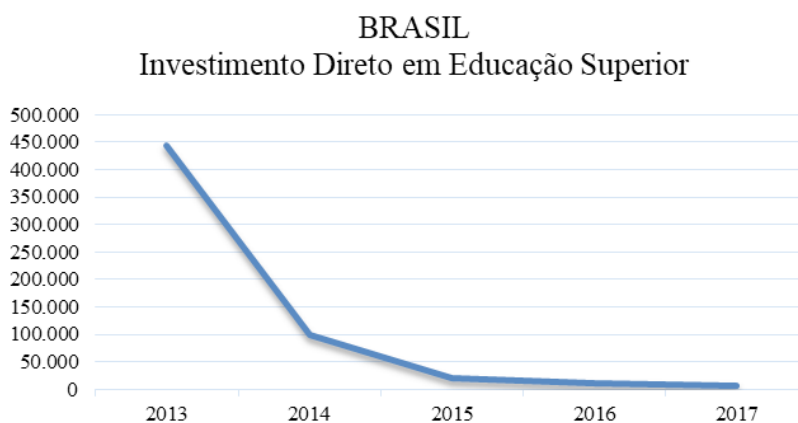
No momento em que a pesquisa foi realizada, já indicávamos que as possibilidades de essa emersão ocorrer estavam atreladas à existência de condições favoráveis ao aproveitamento desse contingente recém-habilitado de profissionais, ou seja, à existência estrutural de trabalho do próprio país, como oferta de postos de trabalho e crescimento

econômico; caso contrário, o esforço de anos de dedicação poderia se reduzir a enormes frustrações. Infelizmente, as expectativas positivas terminaram por não se confirmar.

A grave crise político-econômica que se instalou no país a partir de 2015, levou a economia a uma forte retração (-3,8% do PIB naquele ano e -3,6% em 2016), constituindo-se na mais profunda recessão já vivida pelo país, que amargava, em valores de março deste ano, uma taxa de desemprego formal — o que equivale a 14,2 milhões de trabalhadores sem ocupação.

Assim, mesmo que havendo indícios de que o desemprego formal esteja perdendo força, se além da desocupação considerarmos o subemprego, chegaremos a um exército de 26,3 milhões de trabalhadores com trabalho e remuneração aquém das possibilidades de sua formação, como aponta a última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE), divulgada em agosto passado.

**Gráfico 7. BRASIL, Investimento Direto em Educação Superior**



Fonte: Portal Transparência Brasil, elaboração própria

Paralelamente, as verbas para as universidades públicas foram reduzidas, trazendo impactos diretos sobre seu próprio funcionamento; a oferta de financiamento estudantil foi limitada, impactando diretamente no acesso de novos alunos ao ensino superior; toda a política de expansão e consolidação da educação superior foi colocada em risco. O Gráfico 7, indica o montante dessa perda.

Nesse cenário, todos os ganhos obtidos nos últimos anos, levando trabalhadores a terem a perspectiva de uma vida melhor e de um novo horizonte, foram perdidos.

Hoje, o sonho de um país menos desigual, com jovens com maior inserção ao ensino superior e com melhores condições de emprego e vida, o que realmente pode levar a mudanças mais concretas no tecido da sociedade brasileira, parece cada vez mais distante e irreal.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As perspectivas de ascensão social por intermédio da educação estão comprovadas pela correlação que se pode estabelecer entre o tempo de escolaridade e o nível salarial do trabalhador. O Brasil, país com níveis de desigualdade inaceitáveis, em que a educação formal se apresenta como meta apenas para uns poucos, a possibilidade de alargar, em grande escala, o acesso ao segmento mais alto da escolaridade se configura não apenas como ideal de ascensão para alguns, mas como uma possibilidade real de alterar a configuração do tecido social.

Nesse sentido, a ideia de escutar os estudantes de uma universidade que se dispõe a implantar o mais ousado processo de popularização da educação superior do país, destinando quase metade de suas vagas a estudantes no limiar da linha da pobreza buscava desvelar de que maneira o ingresso na vida universitária já anunciava as mudanças que a vida prometia.

Nossa pesquisa de campo nos apresentou um conjunto de estudantes, filhos de trabalhadores, muitos trabalhadores eles mesmos, encantados com a possibilidade de virem a gerenciar suas próprias vidas, maravilhados com um mundo que, até entrarem para a universidade, sequer sabiam que existia. O perfil desses estudantes em nada se assemelha ao dos filhos da classe média, que veem seus cursos como mais uma etapa que deverão cumprir para que sejam capazes de preservar as condições de vida a que foram habituados.

No caso destes estudantes, os hábitos, os valores e as aspirações continuam centrados na dinâmica do trabalho. Entretanto, é inegável que o processo de transformação deflagrado com o acesso à educação superior provoca mudanças na sua relação com o mundo e com eles mesmos, alargando seus horizontes, tornando-os mais críticos e mais preocupados com questões que extrapolam a dinâmica da sobrevivência cotidiana. E nesse sentido nos parece que tenhamos levantado argumentos que justifiquem, também por essa via, a perspectiva de serem eles elementos que, transformados, transformam seu núcleo social, conferindo um novo contorno à nossa classe trabalhadora.

Embora a metodologia utilizada não nos permita chegar a conclusões sobre o todo da população, mas os elementos que recolhemos nos habilitam a afirmar que, para o grupo em estudo, o conjunto de políticas públicas aqui apontadas poderia viabilizar a emergência dessa *nova classe trabalhadora*, que vê na educação o passaporte para o estabelecimento de relações de trabalho mais justas, consciente de seu destino e de seu papel social, pronta para assumir o protagonismo dos destinos da nação.

O movimento que levou a esse cenário, no entanto, foi travado por uma fratura política, que altera as prioridades e mais uma vez se torna um entrave a mudanças que possam alterar a configuração de forças no interior da sociedade, preservando os privilégios e evitando a consolidação de uma trajetória em direção à justiça social.



## BIBLIOGRAFIA

- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane (2000) — *Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável*. «Revista Brasileira de Ciências Sociais», vol. 15, n.º 42, p. 123-142. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092000000100009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000100009)>. [Consulta realizada em 10/11/2014].
- BOURDIEU, Pierre (2000) — *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Editorial Desclée de Brouwer.
- \_\_\_\_ (2007) — *A distinção: crítica social do julgamento*. Tradução Daniela Kern; Guilherme F. Teixeira. São Paulo: EDUSP.
- BRASIL, Cristina Índio do (2014) — *Cotas e programas sociais melhoram a vida de negros no Brasil, diz ONU*. «EBC Agência Brasil» (14 de maio de 2014). Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-05/cotas-e-programas-sociais-melhoraram-vida-de-negros-no-brasil-diz-onu>>. [Consulta realizada em 07/11/2014].
- BRASIL. Governo Federal (2009) — *Rede federal de educação profissional e tecnológica - 100 anos* Brasília: Ministério da Educação. Disponível em <<http://redefederal.mec.gov.br/>>. [Consulta realizada em 11/11/2014].
- \_\_\_\_ (2010) — *Relatório Nacional de Acompanhamento - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Brasília: Presidência da República. 2010.<sup>a</sup>. Coord. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e SPI - Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos. Disponível em <[http://www.pnud.org.br/Docs/4\\_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/4_RelatorioNacionalAcompanhamentoODM.pdf)>. [Consulta realizada em 10/10/2014].
- \_\_\_\_ (2012) — *Análise sobre a expansão das universidades federais 2003-2012*. Brasília: Ministério da Educação. Relatório da Comissão constituída pela Portaria 126/2012. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=12386&tmpl=component&format=raw&Itemid](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=12386&tmpl=component&format=raw&Itemid)>. [Consulta realizada em 13/11/2014].
- \_\_\_\_ (2013a) — *Síntese de Indicadores Sociais - Uma análise das condições de vida da população brasileira 2013*. «Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socio-econômica», n.º 32. Rio de Janeiro: IBGE. Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar - PNAD 2013. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadoresminimos/sinteseindicossociais2013/>>. [Consulta realizada em 14/10/2014].
- \_\_\_\_ (2013b) — *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Divulgação Especial Medidas de Subutilização da Força de Trabalho no Brasil - 2.º Trimestre de 2017*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Trimestral/Novos\\_Indicadores\\_Sobre\\_a\\_Forca\\_de\\_Trabalho/pnadc\\_201201\\_201702\\_trimestre\\_novos\\_indicadores.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Novos_Indicadores_Sobre_a_Forca_de_Trabalho/pnadc_201201_201702_trimestre_novos_indicadores.pdf)>. [Consulta realizada em 02/10/2017].
- GEMAA (Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa) (2014) — *Mapa das ações afirmativas 2014*. Rio de Janeiro: UERJ. Disponível em <<http://gema.iesp.uerj.br/dados/mapa-das-acoes-afirmativas.html>>. [Consulta realizada em 24/11/2014].
- GENTILI, Pablo; STRUBIN, Florencia (2013) — *Igualdade, direito à educação e cidadania: quatro evidências de uma década de conquistas democráticas*. In GENTILI, P., org. — *Política educacional, cidadania e conquistas democráticas*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, p. 15-25.
- HERINGER, Rosana (2012) — *Dez anos de ação afirmativa: mapas, balanços, aprendizados*. In *Ações afirmativas e inclusão: um balanço*. «Cadernos do GEA», n.º 2, p. 11-12. Disponível em <[http://www.flasco.org.br/gea/documentos/Cadernos\\_GEA/Caderno\\_GEA\\_N2.pdf](http://www.flasco.org.br/gea/documentos/Cadernos_GEA/Caderno_GEA_N2.pdf)>. [Consulta realizada em 23/06/2014].
- INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) (2012) — *Censo da Educação Superior: 2010 - resumo técnico*. Brasília: Ministério da Educação/INEP. Disponível em <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2010.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf)>. [Consulta realizada em 17/03/2014].

- (2013) — *Censo da Educação Superior: 2011 – resumo técnico*. Brasília: Ministério da Educação/INEP. Disponível em <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/resumo\\_tecnico/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_superior\\_2011.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2011.pdf)>. [Consulta realizada em 25/03/2014].
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2012) — *A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda*. «Comunicados do Ipea», n.º 155. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicadodoipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicadodoipea155_v5.pdf)>. [Consulta realizada em 27/11/2014].
- (2014) — *Ipeadata*. Disponível em <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. [Consulta realizada em 24/11/2014].
- KAMAKURA, Wagner A.; MAZZON, José Afonso (2013) — *Estratificação Socioeconômica e Consumo no Brasil*. São Paulo: Blucher.
- MANCIBO, Deise (2004) — *Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento*. «Revista Educação e Sociedade», vol. 25, n.º 88, p. 845-866. Especial – Out. 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a10v2588.pdf>>. [Consulta realizada em 30/10/2014].
- MERCADANTE, Aloizio (2003) — *Construindo estratégias para combater a desigualdade social: uma perspectiva socioeconômica*. In NOLETO, Marlova Jovchelovitch; WERTHEIN, Jorge, orgs. — *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO, p. 37-51.
- NERI, Marcelo (2006) — *O retorno da educação no mercado de trabalho*. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Economia/UFRGS. Disponível em <<http://www.ppg.e.ufrgs.br/giacomo/arquivos/ecop137/neri-2006.pdf>>. [Consulta realizada em 27/01/2014].
- OLIVEIRA, Dalila Andrade (2013) — *Lei 12711/2012 e os desafios da Educação Superior pública no Brasil*. OPINIÃO GEA/FLACSO. Rio de Janeiro: FLACSO, p. 4-5. (Boletim).
- SALVATO, Marcio Antonio; FERREIRA, Pedro Cavalcanti Gomes; DUARTE, Angelo José Mont'Alverne (2010) — *O impacto da escolaridade sobre a distribuição de renda*. «Estud. Econ. [online]», vol. 40, n.º 4, p. 753-791. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-41612010000400001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612010000400001&lng=en&nrm=iso)>. [Consulta realizada em 24/02/2014].
- SOARES, Laura Tavares (2013) — *O papel da rede federal na expansão e reestruturação da educação superior pública no Brasil*. «Cadernos do GEA», n.º 3. Rio de Janeiro: FLACSO, GEA; UERJ, LPP, p. 5-8. Disponível em <[http://www.flacso.org.br/gea/cadernos\\_do\\_gea.php](http://www.flacso.org.br/gea/cadernos_do_gea.php)>. [Consulta realizada em 30/06/2014].
- SOUZA, Amaury; LAMOUNIER, Bolívar (2010) — *A classe média brasileira: ambições, valores e projetos de sociedade*. Rio de Janeiro: Elsevier; Brasília: CNI (Col. Estudos CNI).
- TV-NBR Notícias (2013) — *Indicadores do MEC apontam evolução na qualidade da educação superior brasileira*. Entrevista concedida pelo Ministro da Educação, Aloizio Mercadante em 02.12.2013. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=UAWXTs8t5O0>>. [Consulta realizada em 26/05/2014].
- «UERJ em Questão», ano XIX, n.º 97 (Jan./Fev. 2013). Disponível em <<http://www.uerj.br/publicacoes/em-questao/97/uerjemquestao97.pdf>>. [Consulta realizada em 25/09/2017].



# MEXICAN HIGHER EDUCATION: FIVE CENTURIES OF GROWTH, DIVERSIFICATION AND INEQUALITY

MARION LLOYD\*

## INTRODUCTION

The Mexican higher education system is among the oldest in the Americas, pre-dating that of the United States by more than a century. In 1551, 30 years after the Spanish conquest of Mexico, Prince Felipe II of Spain inaugurated the Royal University of Mexico<sup>1</sup>. The new institution was entrusted with training clerics, doctors and lawyers (and a few other professional trades) for what was then the Viceroyalty of New Spain, a vast territory expanding northward from the Isthmus of Panama into what is now the western United States. Founded the same year as the University of San Marcos in Peru and 13 years after the University of Santo Domingo (1538), the new institution formed part of a strategy by the Spanish crown and the Catholic Church to cement their hold in the New World<sup>2</sup>.

Over nearly 500 years, Mexican higher education has expanded from a handful of institutions dedicated to the colonial elite to a highly diversified and mass system. Roughly a dozen Mexican institutions figure in the international university rankings — most notably the National Autonomous University of Mexico (UNAM), the modern reincarnation of its colonial predecessor, and the Monterrey Institute of Techno-

---

\* National Autonomous University of Mexico (UNAM). Marion Lloyd is a research professor at the Institute for the Study of the University and Education (IISUE) at the National Autonomous University of Mexico (UNAM).

<sup>1</sup> The prince, who inherited the Spanish throne in 1556, was acting on behalf of his father, the Holy Roman Emperor Charles V.

<sup>2</sup> GREDIAGA KURI, 2011.

logy and Higher Studies, the country's largest private tertiary institution<sup>3</sup>. In all, there are more than 3,000 higher education institutions (HEIs) in the country. These range from large federal and state universities and a half-dozen prestigious private institutions to technological institutes and universities, teachers' colleges and tiny private institutions of questionable quality.

With a population of 127 million people<sup>4</sup>, it is not surprising that Mexico has the second-largest tertiary enrollment in Latin America after Brazil. In 2016-2017, total enrollment in the sector, including in distance education programs, was 4.4 million, of which about 334,000 were graduate students<sup>5</sup>. However, the gross enrollment rate of 37% is below the regional average of 43%<sup>6</sup>. More than two-thirds of Mexican students (68.5%) are enrolled in the public sector, where tuition is virtually free<sup>7</sup>. This is somewhat of an anomaly for the region, where private higher education providers have made major inroads in most countries. In terms of the number of institutions, however, the public-private ratio is reversed: of a total of 3,145 higher education institutions reported in 2016, 1,005 (32%) were public institutions and 2,140 (68%) were private<sup>8</sup>.

As in the rest of Latin America, the public sector accounts for the vast majority of scientific research in Mexico. For instance, public universities produced 74% of the 15,006 articles registered in the ISI Web of Science in 2015, compared with just 6.6% by private institutions (the rest were produced by other public institutions)<sup>9</sup>. Still, in terms of investment in science and technology (S&T), Mexico lags behind Argentina and spends less than half that of Brazil, as a percentage of GDP<sup>10</sup>. Despite Mexican laws and government development plans dating to the early 2000s mandating that at least 1% of GDP go toward S&T, investment in the sector has stagnated at about 0.5%; by comparison, in 2015, Argentina spent 0.63% and Brazil, 1.28%<sup>11</sup>. The number of PhD graduates in Mexico is also relatively low: 5,798 in 2015, compared with 18,625 in Brazil; the difference is particularly relevant, given that Brazil's population of 208 million is less than twice that of Mexico<sup>12</sup>.

Other challenges facing the system include the inequality of access for low-income and indigenous students, lax quality controls (primarily in the private sector), the concentration of top institutions in the capital and a few urban centers, and the relatively

---

<sup>3</sup> THE, 2018.

<sup>4</sup> WORLD BANK, 2018.

<sup>5</sup> ANUIES, 2017.

<sup>6</sup> ANUIES, 2017; FERREYRA *et al.*, 2017.

<sup>7</sup> ANUIES, 2017.

<sup>8</sup> ANUIES, 2017.

<sup>9</sup> RICYT, 2017; ExECUM, 2018.

<sup>10</sup> RICYT, 2018.

<sup>11</sup> RICYT, 2018.

<sup>12</sup> RICYT, 2008; WORLD BANK, 2018.

low level of internationalization. With a net enrollment of 27%<sup>13</sup>, Mexico is also a long way from becoming a universal system, defined by Trow as having more than 50% of the relevant age group (in this case, 18 to 23-year-olds) enrolled in higher education<sup>14</sup>.

Despite those challenges, Mexico has one of the most highly consolidated and diversified higher education systems in the region, as well as a robust research sector. Public investment at the tertiary level is among the highest in Latin America, while the country is second only to Brazil in knowledge production. In addition, Mexico has made strides in recent years in expanding the level of academic collaboration with institutions abroad, particularly with counterparts in the United States<sup>15</sup>.

The largest public institutions — in particular the UNAM — have served a key role in the nation's development, as part of a distinctly Latin American tradition of «state-building universities»<sup>16</sup>. The public universities have produced a majority of professionals, bureaucrats and presidents in Mexico and designed the main public institutions. They also offer a wide array of community service and cultural programs; the UNAM alone operates several museums, the National Astronomical Observatory, the National Library, four ecological reserves, and the country's chief volcanic and seismic monitoring centers, among other institutions<sup>17</sup>. Such public service aspects are not taken into the account in the international rankings, which partly explains the relatively low visibility of the Mexican universities on a global level.

In this chapter, I provide a broad overview of Mexican higher education, placing it within the Latin American context. I begin by tracing the origins and transformation of the Mexican system from the 16th century onwards — through three centuries of colonial rule, independence from Spain, a 30-year dictatorship, the Mexican Revolution and a century of modernization. I pay particular attention to the policies and developments in the sector since the 1950s, which have shaped the current structure, strengths and weaknesses of the country's tertiary system. The second section analyzes the current state of Mexican higher education (with figures from the 2015-2016 and 2016-2017 academic years), with emphasis on the institutional structure and funding models. It provides data on the following areas: students (enrollment by type of institution, level and gender), professors and researchers (levels of education, types of contracts, salaries), and science and technology production (articles and patents). Section three discusses the main challenges facing Mexican higher education: in particular, the hyper-centralization of the system and the persistent inequalities in terms of access for low-income groups, among different states

---

<sup>13</sup> SEP, 2017.

<sup>14</sup> TROW, 1974.

<sup>15</sup> LLOYD, 2016; GOBIERNO DE MÉXICO, 2017.

<sup>16</sup> ORDORIKA & PUSSEY, 2007.

<sup>17</sup> LLOYD, 2013.

and institutional types, and between professors and research faculty. Finally, I conclude with some final comments and details on the system, as well as recommendations for future research.

## A BRIEF HISTORY OF MEXICAN HIGHER EDUCATION

From its origins in the 16th century, Mexican higher education has been characterized by its highly centralized nature and the powerful roles played by both the State and the Catholic Church. Both institutions were dominant during the early colonial period, before entering into a period of open conflict starting in the 18th century — power struggles from which the State emerged victorious. However, the initial proposals for a national university came from Catholic friars, who had been operating a College for Indians in the capital in the early years after the Conquest<sup>18</sup>.

In 1595, Pope Clemente VIII granted the fledgling Royal University of Mexico the title of Pontifical, and starting in the 16th century, numerous colleges and Catholic seminaries, and later professional schools, opened in the capital and the provinces<sup>19</sup>. In 1624, the Royal and Pontifical University of Mérida opened in the Yucatán Peninsula (although it was later closed in 1767 due to the expulsion from Mexico of the Jesuit order)<sup>20</sup>. In the latter half of the 18th century, as part of the modernizing reforms promoted by King Carlos III, the first non-religious professional schools were established in Mexico in the areas of medicine, art, botany and mining. Of particular importance was the creation, in 1791, of the University of Guadalajara in what is today Mexico's second largest city<sup>21</sup>.

After independence from Spain in 1821, Mexico entered a period of profound instability and armed struggles between liberals and conservatives, which centered largely on the role of the Catholic Church in the country. The newly renamed Royal and National University of Mexico was caught in the crossfire and closed by liberals (for the first of several times) in 1833; at the time, the Congress declared the institution «useless, unreformable and pernicious»<sup>22</sup>. In its place, the government created six public higher education institutions. The university reopened the following year, only to be closed again in 1857, 1861 and 1865 — this time for good. The Emperor Maximiliano, who ruled Mexico from 1864 to 1867, opened numerous professional schools in its stead.

With the restauration of the Republic in 1867, then-President Benito Juárez created a system of national educational institutions, including a national high school and an astronomical observatory. Throughout the century, numerous secondary and tertiary institutions were created to cultivate science, technology, humanities and art<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> DE IBARROLA, 1986.

<sup>19</sup> BECERRA LÓPEZ, 1963.

<sup>20</sup> GREDIAGA KURI, 2011.

<sup>21</sup> DE IBARROLA, 1986.

<sup>22</sup> GREDIAGA KURI, 2011: 9-10.

<sup>23</sup> RODRÍGUEZ-GÓMEZ, 2008.

In sum, the post-independence period was characterized by the alternating closures of the national university and the opening of specialized institutions. However, more than a concerted policy, the lack of institutional stability was a result of political tensions, widespread poverty and the low level of education characteristic of Latin American countries during their first century as independent republics<sup>24</sup>.

Throughout the 19th century, there were also numerous efforts to systematize teacher training in the country. The first teachers' college (known as *normales* in Mexico) was founded in 1823, and between 1849 and 1882 the government created numerous *normales* in different states. In 1887, the government inaugurated the National School for Teachers, which offered the equivalent of a high school degree. However, it wasn't until nearly 100 years later, in 1984, that the system would be elevated to the tertiary level<sup>25</sup>.

Starting in 1877, the politician and educational reformer Justo Sierra began pushing for the creation of a national university with a modern (positivist) vision that would oversee the training of professionals and scientists at the service of the nation. However, those calls were largely ignored until 1910, when Sierra, now in the role of public education minister, inaugurated the National University of Mexico. It was one of the last acts of the 31-year dictatorship of Porfirio Díaz (1882-1910), a period of relative economic and political stability and autocratic government known as the *porfiriato*. The new university (in reality, a reincarnation of the defunct Pontifical and Royal University of Mexico) was created through the union of the national schools of medicine, engineers, jurisprudence and architecture, as well as the national high school and the newly created National School of Higher Studies. Unlike its colonial predecessor, the university was charged with training critical thinkers. «The founders of the old university said 'the truth is given, teach it'; we say: 'truth is in the process of being defined, search for it'»<sup>26</sup>.

The outbreak of the Mexican Revolution (1910-1917)<sup>27</sup> several months later, however, delayed those goals for a virtually a decade. By the end of the conflict, which left more than 1 million people dead, the university was relaunched at the service of the post-revolutionary governments<sup>28</sup>. That entailed a new focus on the social mission of the university, including promoting literacy throughout the country through student volunteers and extension programs<sup>29</sup>. In 1921, the government of President Álvaro Obregón created the Public Education Secretariat (SEP) and named José Vasconcelos, one of Mexico's leading educational reformists, as its first head.

---

<sup>24</sup> GREDIAGA KURI, 2011.

<sup>25</sup> DE IBARROLA, 1986.

<sup>26</sup> SIERRA *apud* DE IBARROLA, 1986.

<sup>27</sup> There is considerable dispute regarding the end date of the Mexican Revolution. Many historians consider the war to have finished in 1917, when the country enacted a new constitution, and others, in 1920, when a majority of the fighting came to an end.

<sup>28</sup> RODRÍGUEZ-GÓMEZ, 2008.

<sup>29</sup> PALLÁN FIGUEROA & RODRÍGUEZ-GÓMEZ, 2011.



In the 1920s, the university created the first postgraduate programs under the National School of Higher Studies and established criteria for revalidating university degrees obtained abroad — the first efforts in Mexico toward the internationalization of higher education. Also during the decade, the various Literary and Scientific Institutes were transformed into the first wave of state universities, along the lines of the University of Guadalajara. In 1925, total higher education enrollment was a mere 16,218, up from 9,984 in 1907<sup>30</sup>.

In 1929, the university won limited autonomy from the government and defined its primary mission as that of training future professionals at the service of the nation, and, in second place, conducting scientific research. That hierarchy of purpose — which followed the Napoleonic model of the university as a training ground for professionals and the bureaucratic elite — would have longterm implications for Mexico's efforts to develop a modern scientific research system. Similarly, a majority of professors were part-time, a trend that continues today, despite efforts starting in the 1970s to modernize and strengthen the academic profession<sup>31</sup>. In contrast, the University of São Paulo (1934), Brazil's leading university, was modeled after the German research universities, paving the way for the country's current regional dominance in S&T<sup>32</sup>.

By the early 1930s, however, the national university entered into a period of open conflict with the government, and within the institution itself, over academic freedom. President Abelardo Rodríguez, a left-leaning former businessman, advocated for a constitutional reform that would require the teaching of socialist principles at all educational institutions. The reform, which was finally approved in 1934 under Rodríguez's successor, Lázaro Cárdenas, sparked a major debate within the university over the role of higher education. While the university council voted in favor of adopting a «socialist education», the plan was never implemented due to major opposition from students and faculty.

Also in 1933, the government issued a new statute (*ley orgánica*) granting full autonomy to the university, but at a significant price. The institution would no longer carry the title of «National» and would essentially become a private entity. The government transferred a sole installment of 10 million pesos, which would cover overhead for a few years, after which the university would rely on fees from students. «For the next 11 years, the university languished amid poverty and intestine conflicts, which intensified until 1944, when the system collapsed»<sup>33</sup>. The government reestablished minimal financial support in 1937, as part of a new system of federal funding for all public HEIs. However, it wasn't until 1944, with the adoption of a new *ley orgánica*, that

---

<sup>30</sup> SEP, 2018.

<sup>31</sup> GREDIAGA KURY, 2011.

<sup>32</sup> LLOYD, 2013.

<sup>33</sup> PALLÁN FIGUEROA & RODRÍGUEZ-GÓMEZ, 2011.

the institution regained its status and — and title — as the National Autonomous University of Mexico<sup>34</sup>.

In 1935, President Cárdenas established the National Council of Higher Education and Scientific Research and, two years later, he created the National Polytechnic Institute (IPN); the latter was charged with overseeing technical training in Mexico, particularly for the newly nationalized petroleum industry. Cárdenas also promoted the decentralization of higher education through support for state universities and proposed a national system of regional technological institutes — a goal that would finally materialize in 1948 with the creation of the first Regional Technological Institutes under the administrative control of the National Polytechnic Institute. In addition, Cárdenas implemented mandatory, unpaid «social service» internships as prerequisites to graduation for all university students — a requirement that was first implemented by the UNAM's medical school and later became universal for all HEIs in Mexico. The system, which is in keeping with the Latin American tradition of public «statebuilding institutions»<sup>35</sup>, is still in place today.

For most of the first half of the 20th century, the National University was the main (and virtually the only) institution offering graduate studies. An exception was the College of Mexico, founded in 1940 by exiled intellectuals from the Spanish Civil War (1936-1939). The institution, which initially only offered graduate degrees, is today one of the country's leading social science and humanities research centers.

## MEXICAN HIGHER EDUCATION 1950-2017

In 1950, Mexico had just 23 higher education institutions (HEIs): two federal universities (the UNAM and the IPN); 12 state-run universities; three regional technological institutes; and 6 private universities<sup>36</sup>. Total enrollment was roughly 30,000<sup>37</sup> students<sup>38</sup>.

Starting in the decade, however, Mexico embarked on the first major expansion of higher education with the creation of 10 new public state universities and seven more in the 1960s, all of them located in the state capitals. In addition, there was a major increase in the number of regional technological institutes, many of which opened in cities and municipalities with growing demand for industrial and agricultural production. During the 1970s — the final decade of the «Mexican miracle», in which annual economic growth topped 6% — the government dramatically increased spending on higher education and created another 10 state universities, often through the fusion or

---

<sup>34</sup> DE IBARROLA, 1986.

<sup>35</sup> ORDORIKA & PUSSEY, 2007.

<sup>36</sup> ORDORIKA *et al.*, 2017.

<sup>37</sup> Enrollment statistics for the first half of the 20th century in Mexico are in reality estimates, since they do not include all HEI institutions at the time. Many scholars put the total enrollment in 1950 at about 50,000 (ORDORIKA *et al.*, 2017).

<sup>38</sup> SEP, 2018.

consolidation of existing institutions<sup>39</sup>. In addition, the government created the National Pedagogical University in 1978 to oversee teacher training in the country. By the end of the decade, total tertiary enrollment had surpassed 800,000 students — 26 times the number of students in 1950<sup>40</sup>.

Most of the initial growth in the higher education system was in the public sector, while private higher education accounted for a limited share of enrollment for much of the last century. This was largely due to the onerous and highly centralized government licensing process for private HEIs. While the first private institutions were founded in the 1910s, they did not obtain government recognition for another two decades<sup>41</sup>. Similarly, most of the country's leading private institutions were created by presidential decree. An exception is the Autonomous University of Guadalajara<sup>42</sup>, the country's first private university, which was founded in 1935 with support from local businessmen in opposition to the socialist agenda of then-President Cárdenas (1934-1940).

The 1970s was also a crucial decade for the development of scientific research in Mexico. In 1971, the government created the National Council for Science and Technology (Conacyt), a semi-autonomous agency charged with overseeing S&T policy, funding postgraduate scholarships (both in Mexico and abroad) and a significant portion of research in the sector. In 1978, the Congress approved the Higher Education Coordination Law and reformed the structure of the Public Education Secretariat, paving the way for the creation of the under-secretariats of Higher Education and Scientific Research (SEIC, later SES) and Education and Technological Research (SEIT)<sup>43</sup>.

In the early 1980s, however, plummeting world oil prices sparked a major debt crisis in Mexico and in much of Latin America. During the so-called «lost decade», governments in the region were forced to slash public spending on education and other areas. In an effort to staunch a potential «brain drain» in Mexican higher education, the government created the National System of Researchers (SNI) in 1984, under the control of Conacyt. The system provides sizable monthly bonuses (in reality, extra salaries) to academics with demonstrated research capacities.

The «merit-pay» system, which was initially conceived as a temporary measure to compensate for a major reduction in wages during the decade, has grown from an initial 1,200 members to more than 25,000 today. Nonetheless, SNI members still represent a tiny elite (6%) of the nearly 400,000 university professors in Mexico<sup>44</sup>. Further-more, the monthly bonuses, which can as much as double researchers' salaries, are conditioned by

---

<sup>39</sup> PALLÁN FIGUEROA & RODRÍGUEZ-GÓMEZ, 2011.

<sup>40</sup> SEP, 2018.

<sup>41</sup> RODRÍGUEZ-GÓMEZ & ORDORIKA, 2012.

<sup>42</sup> In particular, the founders of the UAG opposed the implementation of Marxist teachings at the public University of Guadalajara under Cárdenas.

<sup>43</sup> PALLÁN FIGUEROA & RODRÍGUEZ-GÓMEZ, 2011.

<sup>44</sup> ORDORIKA *et al.*, 2017.

adherence to strict research quotas — a publish or perish dynamic which has implications for academic autonomy.

Initially, the SNI and other government scientific stimulus programs were restricted to employees of the public sector. However, the 1980s was a period of opportunity for the private sector. The government relaxed controls on private HEIs in a bid to compensate for major budget cuts for education and the resulting constraints on public universities. The decentralization of the education system starting in 1991 fueled the expansion of the private sector by increasing the number of licensing entities, a process which was further simplified in the late 1990s. In addition to the Public Education Secretariat and the public universities, state governments were now empowered to issue licenses for academic programs (known as RVOEs, for their Spanish acronym) to private universities. The result was a surge in the number of new private institutions, many of very low quality. Between 1985 and 2000, the share of private-sector enrollment nearly doubled, from 16% to 31%<sup>45</sup>.

At the same time, the government adopted a series of strategies designed to improve the quality of teaching and research in the public institutions. Two programs launched in 1993 (SUPERA) and 1996 (PROMEP) provided funding for professors at the technological institutes and public universities, respectively, to earn graduate degrees (both in Mexico and abroad). Those who completed their studies (preferably at the PhD level) could apply for a growing number of fulltime positions at the public HEIs. As a result, demand for graduate studies increased in both the public and private sectors and enrollment at the level skyrocketed 169% during the decade<sup>46</sup>.

Also during the 1990s, Mexico adopted the first evaluation systems for higher education, as part of a broader international push for quality controls in the sector. In 1991, the government, in conjunction with the National Association for Universities and Higher Education Institutions (ANUIES), created the Interinstitutional Committees for the Evaluation of Higher Education (CIEES), which rank tertiary programs and make recommendations for their improvement (or closure). Two years later, the National Center for Higher Education Evaluation (Ceneval) was founded to develop and administer exams for students entering and leaving higher education. Then, in 2000, the government launched the Accrediting Council for Higher Education (COPAES), which extended the evaluation system to the private sector.

The new emphasis on accountability and transparency was accompanied by a push to decentralize key government services and devolve power to the state and local levels. Such policies formed part of the trend in New Public Management, which sought to

---

<sup>45</sup> MARTÍNEZ ROMO, [s.d.].

<sup>46</sup> GREDIAGA KURY, 2011.

incorporate private-sector strategies into public administration, and which was adopted by governments in the developing world starting in the 1990s<sup>47</sup>.

Of particular importance in Mexico was the creation, starting in 1991, of a new system of «extraordinary» or competitive funds for institutions to promote areas such as structural reform, expansion in the enrollment, educational quality, etc. The first such program was the Fund for the Modernization of Higher Education (FOMES), and starting in 2000 the government dramatically increased the scope and number of such funds.

While previously institutional budgets depended largely on the size of enrollment and the universities' negotiating power in Congress, the institutions would now compete for a significant share of their budget through earmarked funds. The strategy was designed to stimulate innovation, boost the quality of teaching and research, and instill a new culture of institutional planning. However, it has been criticized for limiting university autonomy, inflating institutional bureaucracy — including creating a new and powerful group of managerial technocrats — and heightening inequalities among institutions<sup>48</sup>.

Meanwhile, throughout the 1990s and into the 2000s, hundreds of tiny HEIs catering to lower income students opened throughout the country. President Vicente Fox (2000-2006), whose election ended 71 years of one-party rule in Mexico, sought to stem the proliferation of low-quality institutions, known as «junk universities» or *universidades patito* in Mexico. His government pushed for new common academic criteria among the federal government and the states in issuing RVOEs, and by 2004, all 31 states and the capital had an agreement of this kind in place. The government also encouraged public universities to stiffen their standards for issuing RVOEs. As a result, some 201 programs lost their licenses during the Fox period<sup>49</sup>. Since then, the share of private enrollment has remained virtually constant at about 32%<sup>50</sup>.

Nonetheless, the government crackdown on «junk universities» may actually have facilitated the growth of the largest private institutions, as part of a broader diversification of the country's higher education system. Starting in the 2000s, for-profit education providers — most of them based in the United States — began acquiring majority ownership of existing private universities in Mexico. Within a few years, these institutions began opening dozens of branch campuses throughout Mexico. The largest of these, the University of the Valley of Mexico (UVM), which forms part of U.S.-based Laureate International Universities, currently operates more than 35 campuses throughout the country and enrolls more than 60,000 students at the tertiary level (the UVM also operates a system of high schools)<sup>51</sup>.

---

<sup>47</sup> MOCTEZUMA BARRAGÁN & ROEMER, 2017.

<sup>48</sup> ACOSTA SILVA, 2009; ORDORIKA *et al.*, 2017.

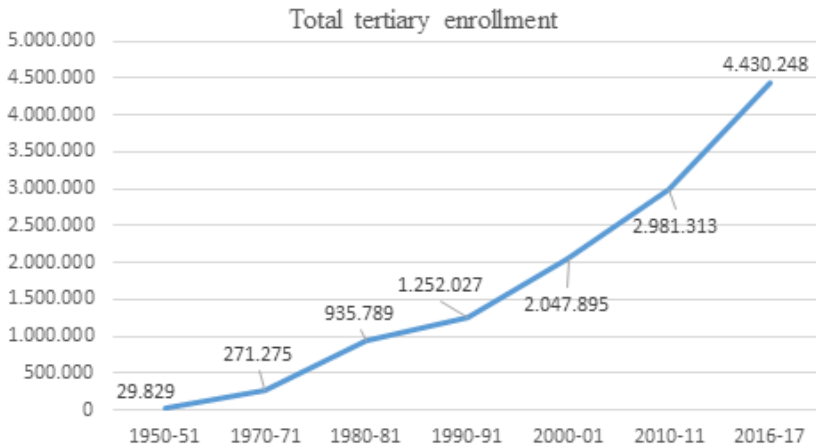
<sup>49</sup> RODRÍGUEZ-GÓMEZ & ORDORIKA, 2012.

<sup>50</sup> ACOSTA SILVA, 2013; ANUIES, 2017.

<sup>51</sup> EXECUM, 2018; LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES, 2018.

Together, such trends have contributed to the steady growth in Mexican higher education starting in the 1950s, with the largest change occurring during the 1970s and significant expansion since 2000. However, as previously mentioned, overall enrollment is relatively low compared to other Latin American countries with similar levels of development. Argentina, the regional leader, reported gross enrollment of 80% (2012 figures), Chile, 79%, Uruguay, 63%, and Colombia and Costa Rica, 48%<sup>52</sup>. In addition, much of the recent expansion in the system has occurred in the technological sector, and by 2010, 20% of all tertiary enrollments were in engineering programs — one of the highest proportions in the world. However, the low level of many of those programs, particularly in the recently created technological and polytechnic universities, has resulted in high levels of unemployment among engineering graduates, despite an ongoing shortage of qualified engineers in Mexican industry<sup>53</sup>.

**Graph 1.** Mexican higher education expansion 1950-2017



Source: Secretaría de Educación Pública, SEP, 2018

## THE HIGHER EDUCATION SYSTEM TODAY

Following several decades of expansion, tertiary enrollment in Mexico reached 4,430,248 for the 2016-2017 academic year. Fifty percent of those students were women and 667,569 were enrolled in distance education programs — a sector that has experienced enormous growth over the past decade<sup>54</sup>. In addition, there were 395,878 professors in the higher education system, of which only a quarter (24.2%) were employed full-time and just 12% held PhDs in 2015<sup>55</sup>.

<sup>52</sup> WORLD BANK, 2015.

<sup>53</sup> RODRÍGUEZ-GÓMEZ, 2012.

<sup>54</sup> ANUIES, 2017.

<sup>55</sup> ExECUM, 2018.

The system offers five types of degrees: Superior University Technical degree (TSU), terminal degrees of two or more years; bachelor's (*licenciatura*) degrees from technological institutions, universities, and teachers' colleges (*normales*); Specialty (*especialidad*), primarily for medical doctors; Master's; and PhD. In 2016-2017, enrollment at those levels was divided as follows:

**Table 1.** Higher Education enrollments 2016-2017

	TSU	Licenciatura (Univ. & Technol.)	Licenciatura (Normales)	Specialty	Masters	PhD	Total HE enrollment
Public traditional	167,477	2,288,191	80,478	30,930	65,702	23,202	2,655,980
Private traditional	4,074	969,824	13,763	17,817	93,730	7,491	1,106,699
Total traditional	171,551	3,258,015	94,241	48,747	159,432	30,693	<b>3,762,679</b>
Public distance	6,766	261,273		1,750	17,946	748	288,483
Private distance	978	303,315		4,768	62,018	8,007	379,086
Total distance	7,744	564,588		6,518	79,964	8,755	667,569
<b>Total</b>	<b>179,295</b>	<b>3,822,603</b>	<b>94,241</b>	<b>55,265</b>	<b>239,396</b>	<b>39,448</b>	<b>4,430,248</b>

Source: Author's elaboration based on data from the *Anuarios Estadísticos de Educación Superior*, ANUIES, 2017

It is worth noting that the public sector is dominant in all levels of traditional (on-campus) education, with the exception of the master's level, where the private sector accounts for 59% of enrollments. In general, the ratio of public to private in traditional higher education is 71:29. However, in the case of distance education, the private sector is dominant, accounting for 57% of enrollments at all levels except TSU. With regard to teachers' education, the private sector has made major inroads in recent years (previously, virtually all teachers were trained at public *normales*). However, in 2013, the Mexican Congress reformed the constitution to allow any holder of an undergraduate degree in education or related areas to apply to teach in the public school system.

## THE STRUCTURE OF THE SYSTEM

The federal Public Education Secretariat (SEP) oversees all levels of education in Mexico, including tertiary institutions, which fall under the Undersecretariat for Higher Education (SES). The SES divides institutions into the following subsystems (with some



variations): Federal Universities, State Universities, State Universities with Solidarity Support, Technological Universities, Polytechnic Universities, Intercultural Universities, Technological Institutes, Other Public HEIs, Public Teachers' Colleges, Conacyt Research Centers, and Private Higher Education Institutions. The following section provides brief details on each subsystem.

## Federal Universities

The six institutions in this group are entirely funded by the federal government. They include the UNAM and the National Polytechnic Institute (IPN), the Autonomous Metropolitan University (UAM), the National Pedagogic University (UPN) — all located in the capital — and two agricultural schools, the Autonomous University of Chapingo, on the northern outskirts of the capital, and the Antonio Narro Autonomous Agrarian University, in northern Coahuila state. All but the IPN and the UPN are autonomous institutions, while the UNAM, the IPN and Chapingo run their own high school systems. In recent years, the institutions have also expanded their reach beyond Mexico City, and in 2016-2017, they operated 31 academic units at the tertiary level in 18 states and the capital<sup>56</sup>.

As a group (see Table 2), the federal universities account for 10% of undergraduate enrollment, 13% of graduate students, 17% of professors with PhDs, and 28% of members of the National Researchers System (SNI)<sup>57</sup>. Along with the centers run by Conacyt, these universities conduct a majority of scientific research in Mexico; the UNAM and IPN alone were responsible for 41% of articles registered in the ISI Web of Science in 2015<sup>58</sup>.

Demand for entrance to the UNAM, UAM and IPN is extremely high, with tens of thousands of students turned away each year. The UNAM guarantees access to graduates of its high school system with a minimum grade point average, and those students make up roughly two-thirds of its 192,000 undergraduates. The acceptance rate for applicants in the open pool, however, was just 9% in 2017<sup>59</sup>. Similarly, the UAM accepts about 14% of applicants and the IPN, 25%<sup>60</sup>.

## State Universities

There are 34 state-run universities in Mexico (roughly one institution per state), many of which were created out of existing religious and civil schools founded during the colonial and early republican eras. With the exception of the University of Quintana Roo, all hold autonomous status, allowing them extensive control over admissions policies, curriculum, faculty hiring and financial management; although this latter area

<sup>56</sup> MENDOZA ROJAS, 2018.

<sup>57</sup> ExECUM, 2018.

<sup>58</sup> ExECUM, 2018.

<sup>59</sup> TELEVISIA VERACRUZ, 2017.

<sup>60</sup> *Oferta de la SGP no es solución para estudiantes rechazados: MAGS. «El Porvenir»* (17 July 2017).



has been restricted by the introduction of competitive funding mechanisms. The state universities receive anywhere from 10% to 50% of their funding the federal government, with the rest coming from the state governments.

The largest of these institutions are the University of Guadalajara and the Autonomous University of Nuevo León (both with more than 100,000 students in 2015) and the Autonomous Universities of Sinaloa and Puebla (with about 78,000 and 70,000, respectively)<sup>61</sup>. This group is responsible for 27% of total tertiary enrollment and 39% in the public sector, as well as 16% of graduate students in Mexico (Table 2). The state universities produced 34% of articles indexed by the ISI Web of Science in 2015 and employed 21% of professors and 33% of SNI members<sup>62</sup>.

### State Universities with Solidarity Support

With the exception of the Chiapas University of Science and Art (1944), a majority of these institutions were created over the past decade in order to satisfy unmet demand at the traditional state universities. Most offer specialized programs and admissions requirements tend to be lax. In keeping with the decentralizing trend in Mexican public administration, the institutions receive equal funding from the state and federal governments. The institutions are concentrated in 10 states<sup>63</sup>, and in 2016-2017 they had a total enrollment of 66,841 undergraduates and 1,248 graduate students, accounting for just 1.6% and 0.3% of students at those levels, respectively (Table 2).

### Technological Universities

The first technological universities were created in the 1990s as part of a government policy to diversify higher education and train workers for the industrial sector. The system was modeled after the French *Instituts Universitaires de Technologie*<sup>64</sup>. While initially the technological universities only offered short-term TSU degrees, as of 2009 students may enroll in undergraduate professional and engineering programs. As with the newest group of state universities, the federal government provides initial start-up costs, and then equally divides the operating costs with the state governments.

In 2016-2017, after a period of extraordinary growth in the subsector, there were 117 technological universities in all 32 states, with the exception of the capital (which became its own state in 2016)<sup>65</sup>. Total enrollment in the system was 241,668, of which 162,794 were earning a TSU degree — equivalent to 90% of national enrollment at this level — and 78,874 a bachelor's degree (*licenciatura*). A number of these universities

---

<sup>61</sup> ExECUM, 2018.

<sup>62</sup> ExECUM, 2018.

<sup>63</sup> SEP, 2017.

<sup>64</sup> MENDOZA ROJAS, 2018.

<sup>65</sup> SEP, 2017.

have opened in marginalized areas, including indigenous communities, a sector that has been particularly excluded from Mexican higher education.

### **Polytechnic Universities**

The first polytechnic universities were created in 2002 and there are now 62 such institutions in 26 states<sup>66</sup>. The institutions offer more specialized and higher-level degrees than the technological universities, while they differ from the technological institutes (described below) in that they follow a curriculum based on competencies and are more oriented toward the needs of local industries (at least according to their university mission statements). The polytechnic universities offer four certificate options: technical professional, professional associate, bachelor's or engineering. About two-thirds of the campuses offer graduate programs; however, 99% of the 92,785 students enrolled in 2016-2017 were at the undergraduate level (Table 2).

As a whole, this subsystem represents just 2.1% of Mexican tertiary enrollment and 3.3% of the public system. However, for much of the past decade, it was the fastest growing sector, with a 656% increase in enrollment since 2006, most of it during the early part of the period.

### **Intercultural Universities**

The first intercultural universities opened in Mexico at the beginning of the 2000s as part of a broader indigenous rights movement in the country. While members of Mexico's more than 60 indigenous groups comprise roughly 10% of the population (some 12 million people), they have historically had little access to higher education. At the beginning of this century, the number of indigenous students was estimated at about 1% of total higher education enrollment<sup>67</sup>. However, the National Education Program 2001-2006 called for expanding the educational offerings in «traditionally marginalized regions» of Mexico, including indigenous communities. In 2001, the government created the General Coordinator for Intercultural and Bilingual Education (CGEIB) to promote the incorporation of an intercultural focus within the national education system.

The first intercultural university opened in northern Sinaloa state in 2001 (although it did not gain federal recognition until 2007)<sup>68</sup>. As of 2016-2017, there were 11 officially recognized intercultural institutions, located in areas with large indigenous populations. In 2016-2017, the universities enrolled a total of 14,784 students, of which just 73 were at the graduate level. The figure includes the Veracruzana Indigenous University, which forms part of the Veracruzana University, one of Mexico's leading state institutions of higher education.

---

<sup>66</sup> MENDOZA ROJAS, 2018.

<sup>67</sup> SCHMELKES, 2003.

<sup>68</sup> TORRES MEJÍA, 2013.

Despite the focus on interculturality and cultural exchange, a majority of the students come from indigenous communities, while mestizo students are scarce in most institutions. The same is not true of the professors, however, due to the dearth of indigenous Mexicans holding graduate degrees<sup>69</sup>. The institutions offer a range of undergraduate and graduate programs in areas such as: language and culture, sustainable development, community management, community health, and law with a focus on indigenous affairs, among others.

### **Technological Institutes**

The subsystem of technological institutes dates back to the industrialization period of the 1940s, with the first institution created in 1949. In 1959, the institutes were incorporated under the umbrella of the National Polytechnic Institute and, since 2014, they form part of the National Technological Institute of Mexico. The institutions are in turn divided into two groups: federal technological institutes (solely federally funded) and decentralized technological institutes (funded 50:50 by the federal and state governments).

The subsystem is among the largest in Mexico, with 260 institutes and 581,468 students in 2016-2017, all but 1% of whom were earning undergraduate engineering degrees. In general, the institutes cater to low-income students.

### **Other Public HEIs**

In addition to the groups previously mentioned, there are also a variety of other public higher education institutions in Mexico. These include the College of Mexico, the National School of Anthropology, and the National Institute of Fine Arts, several military universities, among other specialized institutions. Also in this group is the Open and Distance University of Mexico and the Digital University of Mexico State, both of which were created during the past decade to promote distance education in the public sector. In total, these institutions enrolled 273,136 students in 2016-2017.

### **Public Teachers' Colleges**

As previously mentioned, the first teachers colleges were created in the 19th century as part of a nationwide literacy campaign in Mexico. For more than a century, the institutions came under control of the federal government. However, as part of the decentralizing push enshrined in the 1992 National Accord for the Modernization of Basic Education, the *normales* were transferred to state control. In 2016-2017, there were 239 public teachers colleges in Mexico, enrolling a total of 83,586 students.

---

<sup>69</sup> TORRES MEJÍA, 2013.

## Conacyt Research Centers

The National Council for Science and Technology (Conacyt) operates 27 research centers throughout Mexico, which also offer a wide range of programs at the graduate (mostly) and undergraduate level. The first 15 centers were created in 1976, 5 years after Conacyt was founded. The centers are divided into three subsystems: Natural and Exact Sciences (10 centers); Social Sciences and Humanities (8); and Technological Development and Services (8)<sup>70</sup>. They had a total enrollment of 4,571 — 410 undergraduates and 4,161 graduate students — and 1,980 professors in 2015<sup>71</sup>. Although the centers' researchers only represent 0.5% of Mexican academics and 8% of SNI members, they produced 15% of all papers indexed in the ISI Web of Science in 2015<sup>72</sup>.

## Private Higher Education Institutions

Private HEIs range greatly in terms of size, quality and funding mechanisms. The oldest and most prestigious are the Monterrey Institute of Technology and Superior Studies, the Autonomous Technological Institute of Mexico (ITAM) and the Catholic-run institutions, such as the Ibero-American University. Admissions to even the top private universities are fairly open, restricted primarily by the students' ability to pay, but graduation standards are much more rigorous. The most expensive private institutions charge upwards of US\$10,000 a year<sup>73</sup>.

In recent years, for-profit institutions run by international and Mexican conglomerates have made major headway in the country. As previously discussed, there are also hundreds of tiny institutions, known in Mexico as *patito* or «junk universities», due to their questionable quality. Many of these charge as little as US\$1,200 per year.

In all, private HEIs enrolled 1,495,785 students, equivalent to 32% of total enrollment at the tertiary level in 2016-2017. That figure includes the 14,655 students at private teachers colleges; that system is expected to decline following the 2013 law making all university graduates in relevant fields eligible to apply for teaching positions in the public education system.

---

<sup>70</sup> CONACYT, 2018.

<sup>71</sup> ANUIES, 2017; ExECUM, 2018.

<sup>72</sup> ExECUM, 2018; MENDOZA ROJAS, 2018.

<sup>73</sup> UNIVERSIA, 2017.

**Table 2.** Number of institutions and enrollment by level and subsystem, 2016-2017

Sub-system	#HEIs	Enrollment							
		TSU		Undergraduate		Postgraduate		Total	
		enroll-ment	female	enroll-ment	female	enroll-ment	female	enroll-ment	female
Federal Universities	6	0	0%	389,552	48%	42,487	49%	432,039	48%
Public State Universities	34	4,030	51%	1,093,930	53%	54,723	50%	1,152,683	53%
Public State Universities with Government Support	22	0	0%	66,841	55%	1,248	51%	68,089	55%
Technological Universities	113	162,794	40%	78,874	40%	20	10%	241,688	40%
Polytechnic Universities	62	0	0%	91,634	39%	1,151	39%	92,785	39%
Intercultural Universities <sup>73</sup>	10	0	0%	14,345	55%	73	48%	14,418	55%
Federal Technological Institutes	126	97	1%	336,635	36%	3,701	41%	340,433	36%
Decentralized Technological Institutes	134	153	39%	239,985	39%	897	35%	241,035	39%
Other Public Institutes	235	7,169	41%	237,258	53%	28,709	58%	273,136	53%
Public Teachers Colleges	239	0	0%	80,478	73%	3,108	69%	83,586	73%
Conacyt Research Centers	24	0	0%	410	46%	4,161	43%	4,571	43%
<b>Total Public HEIs</b>	<b>1,005</b>	<b>174,243</b>	<b>40%</b>	<b>2,629,942</b>	<b>48%</b>	<b>140,278</b>	<b>51%</b>	<b>2,944,463</b>	<b>48%</b>
Private Teachers Colleges	187	0	0%	13,763	79%	892	70%	14,655	78%
Private HEIs	1,953	5,052	48%	1,273,139	54%	192,939	57%	1,471,130	54%
<b>Total Private</b>	<b>2,140</b>	<b>5,052</b>	<b>48%</b>	<b>1,286,902</b>	<b>54%</b>	<b>193,831</b>	<b>57%</b>	<b>1,485,785</b>	<b>54%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>3,145</b>	<b>179,295</b>	<b>40%</b>	<b>3,916,844</b>	<b>50%</b>	<b>334,109</b>	<b>54%</b>	<b>4,430,248</b>	<b>50%</b>

Source: MENDOZA ROJAS, 2018, using data from the SEP, Formatos 911, 2016-2017

<sup>74</sup> Does not include the Veracruzana Intercultural University, which had a total of 366 undergraduate students in 2016-2017 and which forms part of the state-run Veracruzana University.

## UNIVERSITY FINANCING

In recent years, Mexican spending on higher education (both public and private) has averaged 1.3% of GDP, equivalent to roughly 277 billion pesos in 2015 (about US\$16 billion in that year's exchange rate)<sup>75</sup>. Of that, public higher education spending was about 164 billion pesos (US\$9.5 billion), a 40%-increase from 2006 figures. The largest increases during the past decade occurred between 2013 and 2014, before falling slightly in 2015.

**Table 3.** Mexican public higher education spending (millions of pesos, 2016)

Year	Federal HE spending <sup>75</sup>	State-level HE spending <sup>76</sup>	Total HE spending
2006	73,958.70	24,663.10	98,621.80
2007	82,437.23	26,985.19	109,422.42
2008	91,744.71	28,861.10	120,605.81
2009	100,724.07	30,261.01	130,985.08
2010	104,144.74	33,835.12	137,979.86
2011	106,917.74	31,917.80	138,835.54
2012	109,287.25	33,226.40	142,513.65
2013	114,881.49	34,746.60	149,628.09
2014	124,100.38	43,134.53	167,234.91
2015	125,719.86	38,360.00	164,079.86
2016	125,875.34	not available	

Source: Adaptation based on ORDORIKA *et al.*, 2017

In reality, funding for public universities is highly variable from year to year, complicating long-term strategic planning by the institutions. Funds are distributed through two separate mechanisms: fixed federal and state funding (*fondos ordinarios*), which the institutions must negotiate on a yearly basis with the federal and state congresses; and, since 1991, a system of competitive funds (*fondos extraordinarios*), which are tied to more than a dozen different specific programs and are the result of a competitive bidding process. As a result, the overall budgets of public institutions are highly variable and depend largely on the institutions' bargaining power and their strategic management capacity (in the case of the competitive funds).

In the case of the state-run universities, the proportion of federal and state funding varies significantly. For instance, while the University of Guadalajara receives an equal

<sup>75</sup> OECD, 2015; WORLD BANK, 2018.

<sup>76</sup> Federal Budget approved for higher education.

<sup>77</sup> Figure reported by the Questionnaire on State Education Financing (*Cuestionario sobre Financiamiento Educativo Estatal*). Source: Dirección General de Planeación y Programación de la SEP. Note: the figure for 2015 corresponds to the authorized federal budget, and for all other years, to the actual spending.

share from both levels of government, the Autonomous University of Nuevo León, whose main campus is in the country's industrial capital of Monterrey, is funded 76% by the federal government and 24% by the state<sup>78</sup>. Such variability stems from agreements negotiated between the federal and local levels at specific moments in history. On average, the 34 state universities receive twice as much funding from the federal government as from the states — a legacy of Mexico's highly centralized education system<sup>79</sup>.

## INTERNATIONALIZATION

The internationalization of higher education — in terms of student and faculty ex-change — is still a nascent process in Mexico, as in a majority of Latin American countries. This is due to a number of factors: the rigid curriculum, a lack of foreign language fluency among students and researchers, the dearth of funding for faculty and student exchange, the lack of international visibility of a majority of the region's HEIs, and high levels of violence (or perceptions of violence) in many countries. In the Mexican case, the last factor has had perhaps the biggest chilling effect on international academic exchange, if not on research collaboration. In 2006, then-President Felipe Calderón declared war on the Mexican drug cartels, triggering a major spike in the country's homicide rate. Almost immediately, US institutions began canceling study abroad programs with Mexican institutions; as a result, the number of American students in Mexico plummeted from a record high of 10,022 in 2005-2006 to 4,167 in 2010-2010<sup>80</sup>.

International mobility among faculty is also extremely limited, despite the fact that a significant share of university professors — and SNI members in particular — earned their graduate degrees abroad. According to the most recent survey of Mexican academics, conducted in 2007-2008 as part of the international project *The Changing Academic Profession*, 46% of SNI members and 25% of other full-time professors held PhDs from foreign universities, although for the latter group a minority of total professors had a terminal degree<sup>81</sup>. In addition, just 35% of full-time professors surveyed reported collaborating with international colleagues and only 6% had taught a class in a foreign university in the previous year (50% of them in the United States or Spain).

Nonetheless, the Mexican government has made a major effort in recent years to increase the level of international exchange, particularly with the country's biggest trading partner: the United States. In 2013, the presidents of the two countries announced the Bilateral Forum for Higher Education (FOBESII), which sought to bring to 50,000 the number of US students in Mexico and 100,000 the number of Mexican

---

<sup>78</sup> ExECUM, 2018.

<sup>79</sup> ExECUM, 2018; ORDORIKA *et al.*, 2017.

<sup>80</sup> IIE, 2006; IIE, 2010.

<sup>81</sup> CAP, [s.d.].

students in the United States over the next few years. The program formed part of then-US President Barack Obama's 100,000 Strong in the Americas program, which sought to dramatically expand the share of Latin American students studying in the United States<sup>82</sup>. Since then, dozens of universities on both sides of the border have signed collaboration agreements for research, and faculty and student exchange. As a result, the number of Mexican students in the US reached 16,835 in 2016-2017, up from 13,063 in 2005-2006, making Mexico the 9th largest place of origin for foreign students in the United States<sup>83</sup>. Similarly, the number of Americans studying in Mexico increased nearly 10% last year to reach 5,178; still, Mexico still lags far behind Costa Rica, which attracted 9,233 American students in that year.

Diplomatic relations between the two countries have soured since US President Donald Trump took office in January 2016, vowing to erect a wall along the shared border with Mexico and renegotiate or terminate the North American Free Trade Agreement (NAFTA). However, academic partnerships, which depend largely on negotiations between individual institutions, have continued to grow<sup>84</sup>.

## EQUITY AND ACCESS

Despite major gains in tertiary enrollment and the creation of new institutional types catering to disadvantaged groups, the Mexican higher education system remains highly inequitable and stratified along class and regional lines. While the government has expanded access for low-income and indigenous students, huge disparities remain. In addition, there are significant gaps in terms of funding and enrollment rates between richer and poorer states, urban and rural areas, and among institutional types.

Variations in higher education enrollment tend to mirror income disparities among states. For example, Chiapas ranks at the bottom of Mexico's 32 states, both terms of the share of the population living in poverty (75%) and its ranking on the country's human development index; at 0.667 it is on a par with the African nation of Gabon<sup>85</sup>. The state also has the lowest tertiary enrollment rate, 14.8%<sup>86</sup>. In contrast, Mexico City has a poverty rate of 28.5% and a human development index of 0.83, on par with Andorra<sup>87</sup>. Gross tertiary enrollment in the capital is 60%, higher than most European nations<sup>88</sup>.

A similar gap exists between urban and rural areas. In 2012, just 23% of all municipalities offered some form of tertiary education. In Oaxaca state, which has the largest indigenous population and is among the poorest entities, HEIs were concentrated in

---

<sup>82</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, 2017.

<sup>83</sup> IIE, 2006; IIE, 2017.

<sup>84</sup> GOBIERNO DE MÉXICO, 2017.

<sup>85</sup> PNUD, 2015; CESOP, 2013.

<sup>86</sup> ORDORIKA *et al.*, 2017.

<sup>87</sup> PNUD, 2015; CESOP, 2013.

<sup>88</sup> ORDORIKA *et al.*, 2017.



just 5% of municipalities. In contrast, in Baja California state, along the border with the United States, every municipality had at least one HEI institution. The educational offerings also varied greatly depending on the type of locality. Despite the decades-long process of decentralization, a majority of the public universities are still located in the state capitals. Meanwhile, in many small cities, the only options available to students are technological institutions, teachers' colleges, private institutions of dubious quality and, increasingly, distance education programs<sup>89</sup>.

The share of students eligible to attend college also varies significantly by region and socioeconomic condition. This is largely due to a shortage of spots at the public high schools, particularly in poorer rural areas<sup>90</sup>. A 2011 constitutional amendment made secondary education mandatory and ordered the government to assure full coverage by the 2021-2022 academic year. However, in 2014-2015, gross enrollment at the level was just 72% and net enrollment (by age) was around 50%<sup>91</sup>.

Similarly, students in the top income brackets are far more likely to attend university than their poorer peers, although the gap is closing slightly. According to the National Surveys of Income and Household Spending<sup>92</sup>, in 2000 just 2.76% of college-age students in the bottom income quintile were enrolled in higher education, compared with 63.5% in the top quintile. In 2010 the enrollment rate among the bottom quintile of the population had reached 14.4% and the top quintile hit 78.4%. Nonetheless, a large share of those students are enrolled in the technological and private sectors, since competition has become increasingly fierce at the top institutions.

The federal government has attempted to address some of the inequalities through compensatory funding programs for poorer institutions and regions. In 2001, the government of Vicente Fox created a national scholarship program for higher education known as Pronabes, granting the first 44,000 scholarships to low-income students. By 2011, the number of scholarships had more than quadrupled, and the government created an additional funding program, bringing the total number of scholarships in that year to 813,000<sup>93</sup>. However, like other government funding programs, Pronabes has disproportionately benefited residents of the capital and neighboring Mexico State.

## INEQUALITIES AMONG FACULTY

Despite efforts to open new public research centers throughout the country, the country's scientific research system remains heavily centralized in the capital. In

---

<sup>89</sup> ORDORIKA & RODRÍGUEZ-GÓMEZ, 2012.

<sup>90</sup> ORDORIKA & RODRÍGUEZ-GÓMEZ, 2012.

<sup>91</sup> SEP, 2015.

<sup>92</sup> Household surveys tend to yield higher estimates of school attendance than data on the educational system, as families often report part-time or sporadic students as being enrolled in college. However, the Education Secretariat does not provide data on tertiary enrollment by income bracket (INEGI, 2000; INEGI, 2010).

<sup>93</sup> VILLA LEVER, 2013.

addition, a small share of researchers at top universities receive a majority of research funding, while many state universities and a majority of private ones — not to mention the technological sector and the teachers' colleges — conduct virtually no research.

One of the best indicators of the distribution of S&T capacities and investment in Mexico is the National System of Researchers. While the system also has members in private universities and research institutes, the vast majority of SNI members work in a handful of public universities, with the three main universities in the capital accounting for nearly 30% of the total<sup>94</sup>. The system has four levels, with monthly bonuses ranging from 6,800 pesos (USD\$360) for candidates to 31,900 pesos (\$USD1,680) for level-III researchers in 2017<sup>95</sup>. Given the low base salaries of Mexican academics, SNI members earned twice the salary of non-members, according to the results of the 2008 *Changing Academic Profession* survey<sup>96</sup>. The result is a highly stratified system of teachers and researchers, with the latter considered more valuable, and among academics at different types of institutions<sup>97</sup>. The concentration of top-ranked SNI members (level III) in the capital is particularly noteworthy, as these academics command the largest share of research funding; the UNAM alone accounted for 41% of all researchers at that level in 2015<sup>98</sup>.

The heavy concentration of research centers in the federal capital and a few states also has implications for regional technological development. For example, two institutions — the National Petroleum Institute and the UNAM — have produced nearly half all the patents issued to higher education institutions in Mexico<sup>99</sup>.

## CONCLUSIONS

More than 470 years since the first university was founded in the former Aztec capital, Mexican higher education has grown into a highly diversified system, with more than 3,000 institutions. The country also has the second largest enrollment in Latin America, with over 4.4 million students, a majority of which attend free or virtually free public institutions. However, as discussed in this chapter, the system faces major challenges, including: the low level of funding for research in science and technology, the heavy degree of centralization (both administrative and geographic), and persistent inequalities among income groups, faculty, institutions and regions.

Through the creation of new institutional types over the past two decades, the government has moved to decentralize and democratize Mexican higher education, while making the system more responsive to industry demands. However, the dearth

---

<sup>94</sup> ExECUM, 2018.

<sup>95</sup> OLIVARES ALONSO, 2017.

<sup>96</sup> CAP, [s.d.].

<sup>97</sup> ORDORIKA, 2004; BENSIMON & ORDORIKA, 2006.

<sup>98</sup> ExECUM, 2018.

<sup>99</sup> ExECUM, 2018.

of funding for research — despite successive laws mandating 1% of GDP go towards S&T — threatens the country's ability to compete in the globalized knowledge economy.

While Mexico has steadily increased its production of articles in indexed journals over the past decade — from 7,344 in 2007 to 15,006 in 2015<sup>100</sup> — the country's share of total articles on a global level is in decline, due to the acceleration of academic production in Brazil, India, China and other developing countries. Similarly, the number of patents granted to Mexican higher education institutions is also extremely low: the UNAM, for instance, registered a total of 251 patents between 1991 and 2015, compared to the more than 1,000 registered by the State University of Campinas, in Brazil, the current top-ranked institution in Latin America<sup>101</sup>.

There is also a need for more research on the different subsystems comprising Mexican higher education — particularly the technological universities, the polytechnic universities and the intercultural universities, which are the newest and fastest growing components of the system. Little is known, for instance, about how graduates of those universities fare in the job market compared with their counterparts at traditional universities — which themselves face high levels of unemployment; according to one recent study, two-fifths of Mexican college graduates under 30 are either unemployed or work in the informal economy<sup>102</sup>.

The challenges facing the system are a reflection of broader underlying problems in Mexico: in particular, persistent socioeconomic inequalities and the lack (or minimal presence) of a knowledge-based economy. In that context, the recent expansion of the public higher education sector is a step in the right direction. Mexican higher education is also noteworthy for its public service orientation, which contrasts with the pro-market focus of many of the region's higher education systems. But major difficulties remain. The ability of the higher education system to respond and adapt to the demands in the 21.<sup>st</sup> century will have major implications for the country's future development.

## REFERENCES

- ACOSTA SILVA, Adrián (2009) — *Príncipes, burócratas y gerentes: el gobierno de las universidades públicas en México*. Mexico City: ANUIES.
- ACOSTA SILVA, Adrián (2013) — *Gobierno universitario y comportamiento institucional: Experiencias, agendas, desafíos*. Power point presentation during the conference La Universidad como objeto de investigación, in San Luís, Argentina, Aug. 29, 2013. Accessed at <<http://slideplayer.es/slide/1113641/>>.
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) (2017) — *Anuarios Estadísticos de Educación Superior, ciclo 2016-2017*. Accessed at <<http://www.anui.es/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior>>.

---

<sup>100</sup> RICYT, 2017; ExECUM, 2018.

<sup>101</sup> ExECUM, 2018; MARTINS, 2017; THE, 2018.

<sup>102</sup> FARIZA & CAMHAJI, 2017.

- BECERRA LÓPEZ, José L. (1963) — *La organización de los estudios en la Nueva España*. Mexico: Editorial Cultura.
- BENSIMON, Estela. M.; ORDORIKA, Imanol (2006) — *Mexico's estímulos: Faculty compensation based on piecework*. In RHOADS, R. A.; TORRES, Carlos Alberto, eds. — *The university, state, and market: The political economy of globalization in the Americas*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, pp. 250-274.
- CAP (The Changing Academic Profession) [s.d.] — *Database from the international survey conducted between 2007 and 2008 in 18 countries and 1 territory (Hong Kong)*.
- CESOP (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública) (2013) — *Medición de la pobreza por entidad federativa 2012*. Accessed at <<http://cesop.blogspot.mx/2013/08/medicion-de-la-pobreza-por-entidad.html>>.
- CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) (2018) — *Centros Públicos de Investigación Conacyt*. Accessed at <<https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt/centros-de-investigacion-conacyt>>.
- DE IBARROLA, María (1986) — *La educación superior en México*. Caracas: CRESALCUNESCO. Oferta de la SEP no es solución para estudiantes rechazados: MAES. «El Porvenir» (17 July 2017). Accessed at <<http://elporvenir.mx/?content=noticia&id=44310>>.
- ExE-CUM (Explorador de Datos del Estudio Comparativo de Universidades Mexicanas) (2018) — Accessed at <<http://www.execum.unam.mx/>>.
- FARIZA, Ignacio; CAMHAJI, Elías (2017) — *De la universidad mexicana a las listas del desempleo*. «El País». Accessed at <[https://elpais.com/internacional/2017/04/24/mexico/1493068781\\_492331.html](https://elpais.com/internacional/2017/04/24/mexico/1493068781_492331.html)>.
- FERREYRA, María M. et al. (2017) — *Momento decisivo: La educación superior en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: World Bank.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2017) — *A Bilateral Forum on Higher Education, Research and Innovation (FOBESII) roundtable is held*. Accessed at <<https://www.gob.mx/sre/en/prensa/a-bilateral-forum-on-higher-education-research-and-innovation-fobesii-roundtable-is-held>>.
- GREDIAGA KURI, Rocío (2011) — *La configuración del sistema de educación superior en México: políticas públicas y desarrollo institucional*. In PALLÁN FIGUEROA, Carlos; RODRÍGUEZ-GÓMEZ, Roberto, coords. — *La SEP en el desarrollo de la educación superior*. Mexico City: Secretaría de Educación Pública/Fondo de Cultura Económica, pp. 3-60.
- IIE (Institute for International Education) (2006) — *Open Doors*. Accessed at <<https://www.iie.org/open-doors>>.
- (2010) — *Open Doors*. Accessed at <<https://www.iie.org/opendoors>>.
- INEGI (Instituto Nacional de Geografía y Estadística) (2000) — *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogar (ENIGH)*. CONEVAL-INEGI. Accessed at <[www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)>.
- (2010) — *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogar (ENIGH)*. CONEVAL-INEGI. Accessed at <[www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)>.
- LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES (2018) — Web site accessed at <<https://www.laureate.net/ournetwork/latinamerica/mexico/universidaddelvalledemexicouvm#t1>>.
- LLOYD, Marion (2013) — *Las políticas de fomento a la ciencia y tecnología en México y Brasil: Un estudio de caso de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de São Paulo*. Mexico city: National Autonomous University of Mexico. Master's thesis in Latin American Studies.
- (2016) — *¿El gran negocio de la internacionalización de la educación superior? «Campus Milenio»*, n.º 680, p. 34-35.
- MARTÍNEZ ROMO, Sergio [s.d.] — *La educación superior privada en México contemporáneo*. Accessed at <<file:///C:/Users/Marion/Downloads/Sergio%20Martinez%20Romo.pdf>>.

- MARTINS, Alejandra (2017) — *6 claves que explican el éxito de Unicamp, la mejor universidad de América Latina*. «BBC Mundo». Accessed at <<http://www.bbc.com/mundo/noticias-40716569>>.
- MENDOZA ROJAS, Javier (2018) — *Subsistemas de Educación Superior. Estadística básica 2006-2017*. «Cuadernos de Trabajo de la Dirección General de Evaluación Institucional», ano 5, n.º 15. Mexico City: Seminario de Educación Superior/UNAM.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban; ROEMER, Andrés (2017) — *A New Public Management in Mexico: Towards a government that produces results*. London: Routledge.
- OLIVARES ALONSO, Emir (2017) — *Señalan baja de 7% en estímulos para investigadores del Conacyt*. «La Jornada» (6 Feb. 2017). Accessed at <<http://www.jornada.unam.mx/2017/02/06/sociedad/031n1soc>>.
- ORDORIKI, Imanol (2004) — *El mercado en la academia*. In ORDORIKI, Imanol, ed. — *La academia en jaque: Perspectivas políticas sobre la evaluación de la educación superior en México*. Mexico City: Seminario de Educación Superior – UNAM/CRIM–UNAM/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 35-74.
- ORDORIKI, Imanol; PUSSER, Brian (2007) — *La máxima casa de estudios: Universidad Nacional Autónoma de México as a state-building university*. In ALTBACH, P. G.; BALÁN, J., eds. — *World Class Worldwide: Transforming research universities in Asia and America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, pp. 189-215.
- ORDORIKI, Imanol; RODRÍGUEZ-GÓMEZ, Roberto (2012) — *Cobertura y estructura del Sistema Educativo Mexicano: Problemática y propuestas*. In NARRO ROBLES, José et al., coords. — *Plan de diez años para desarrollar el Sistema Educativo Nacional*. Mexico City: UNAM, pp. 197-222.
- ORDORIKI, Imanol et al. (2017) — *La autonomía universitaria en el marco del federalismo*. In MUÑOZ GARCÍA, H., coord. — *¿Hacia dónde va la universidad en el siglo XXI?* Mexico City: Miguel Ángel Porrúa/Seminario de Educación Superior-UNAM, pp. 153-204.
- OECD (Organization for Economic Development and Cooperation) (2015) — *Education at a glance. Country Note: Mexico*. Accessed at <[oecd.org](http://www.oecd.org)>.
- PALLÁN FIGUEROA, Carlos; RODRÍGUEZ-GÓMEZ, Roberto (2011) — *Introducción*. In PALLÁN FIGUEROA, Carlos; RODRÍGUEZ-GÓMEZ, Roberto, coords. — *La SEP en el desarrollo de la educación superior*. Mexico City: Secretaría de Educación Pública/Fondo de Cultura Económica, pp. IX-LIX.
- PNUD (Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015) — *Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015: Avance continuo, diferencias persistentes*. Accessed at <<http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/library/poverty/indice-de-desarrollo-humano-para-las-entidades-federativas-mexi.html>>.
- RICYT (Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana) (2017) — *Indicadores*. Accessed at <[www.ricyt.org](http://www.ricyt.org)>.
- (2018) — *Indicadores*. Accessed at <[www.ricyt.org](http://www.ricyt.org)>.
- RODRÍGUEZ-GÓMEZ, Roberto (2008) — *México*. In GARCÍA GUADILLA, C., coord. — *Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana*. Caracas: UNESCO/IESALC, pp. 337-378.
- (2012) — *Ingeniería, ¿área profesional saturada? Primera parte*. «Campus Milenio», n.º 476.
- RODRÍGUEZ-GÓMEZ, Roberto; ORDORIKI, Imanol (2012) — *The chameleon's agenda: Entrepreneurial adaptation of private higher education in Mexico*. In PUSSER, Brian et al., eds. — *Universities and the public sphere: Knowledge creation and state building in the era of globalization*. New York: Routledge, pp. 219-241.
- SCHMELKES, Silvia (2003) — *Educación superior intercultural: El caso de México*. Presentation at the International Forum for the Exchange of Educational Experiences, *Vincular los Caminos a la Educación Superior*, organized by the Ford Foundation, la Unidad de Apoyo a las Comunidades Indígenas de la Universidad de Guadalajara and ANUIES, 17-19 November.

- SEP (Secretaría de Educación Pública) (2015) — *Diagnóstico. E007-Servicios de Educación Media Superior*. Accessed at <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50166/Diagno\\_stico.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/50166/Diagno_stico.pdf)>.
- (2017) — *Estadística del Sistema Educativo México. Serie Histórico y Pronósticos. Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa*. Accessed at <[http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html)>.
- (2018) — *Estadística del Sistema Educativo México. Serie Histórico y Pronósticos. Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Coordinación, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa*. Accessed at <[http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas\\_educativas.html](http://www.snie.sep.gob.mx/estadisticas_educativas.html)>.
- TELEVISA VERACRUZ (2017) — *UNAM acepta solo al 8.6 por ciento de aspirantes a licenciatura*. March 27, 2017. Accessed at <<http://televisaveracruz.tv/noticia/unam-acepta-solo-al-86-por-ciento-de-aspirantes-licenciatura>>.
- THE (Times Higher Education) (2018) — *Times Higher Education World University Rankings 2018*. Accessed at <[https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2018/world-ranking#!/page/0/length/25/locations/MX/sort\\_by/rank/sort\\_order/asc/cols/stats](https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings/2018/world-ranking#!/page/0/length/25/locations/MX/sort_by/rank/sort_order/asc/cols/stats)>.
- TORRES MEJÍA, Patricia (2013) — *Diagnóstico del arranque de las universidades interculturales en México*. En CASILLAS MUÑOZ, María de Lourdes; SANTINI VILLAR, Lauray, coords. — *Reflexiones y experiencias sobre educación superior intercultural en América Latina y el Caribe. Tercer Encuentro Regional*. Mexico City: Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe/Secretaría de Educación Pública, pp. 596-624.
- TROW, Martin (1974) — *Problems in the transition from elite to mass higher education, in policies for higher education*. In *General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education*. Paris: OECD, pp. 55-101.
- UNIVERSIA (2017) — *¿Cuánto cuesta estudiar una carrera en México?* Accessed at <<http://noticias.universia.net.mx/educacion/noticia/2016/02/26/1136727/cuanto-cuesta-estudiar-carrera-mexico.html>>.
- VILLA LEVER, Lorenza (2013) — *Modernización de la educación superior, alternancia política y desigualdad en México*. «Revista de la Educación Superior», vol. 42, n.º 67, p. 81-103.
- WORLD BANK (2015) — *World Bank indicators*. Accessed at <<http://data.worldbank.org/indicator>>.
- (2018) — *World Bank indicators*. Accessed at <<http://data.worldbank.org/indicator>>.



# UNIDOS POR UM OCEANO

O ENSINO SUPERIOR NO  
ESPAÇO IBERO-AMERICANO

COORD.  
CLÁUDIA PINTO RIBEIRO  
TERESA CIERCO



Cofinanciado por:

