

ON THE PROFESSION

ANPOCS and the Social Sciences in Brazil

by RUBEN GEORGE OLIVEN | President, ANPOCS; Professor, Universidade Federal do Rio Grande do Sul | oliven@uol.com.br | <http://www.anpocs.org.br>

ANPOCS (Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, National Association for Graduate Studies and Research in the Social Sciences) was created in 1977, during a period in which Brazilian society was engaged in the struggle for democratization, and since then it has always been involved in important national debates. Since its creation, ANPOCS has brought together the most important Brazilian centers for graduate studies and research and has become a point of reference for national and foreign social scientists.

The membership of ANPOCS is institutional. Initially established by fourteen research and graduate centers, the Association currently includes eighty-three centers, and serves as a scholarly society in which anthropologists, political scientists, and sociologists with different theoretical and political perspectives present and debate relevant Brazilian and international social and political issues. This occurs at our annual meeting and other meetings convened through our publications. The association promotes intellectual diversity in which the study of social issues is inextricably linked to scientific rigor.

ANPOCS holds an annual meeting at the end of October attended by approximately fifteen hundred social scientists from all of Brazil's regions and from abroad. The meeting features talks, round tables, work groups, issue-focused seminars, forums, courses, video screenings, and photography expositions. The selection of work groups and round tables is done by an Academic Committee that chooses the best proposals. Currently, ANPOCS has forty-one work groups:

1. The City in the Social Sciences: theory, research and context
2. The Metropolis and the Social Question
3. South America and Comparative Regionalisms
4. Environmental Conflicts, Territorialization Processes and Social Identities
5. Social Conflict, Administration of Justice and Public Security
6. Democratic Controls and Political Institutions
7. Body, Biotechnology and Subjectivity
8. Crime, Violence and Punishment
9. Brazilian Culture: way of life and lifestyles
10. Culture, Economy and Politics
11. Democracy, Political Communication and Elections
12. Current Challenges and Dimensions of Development
13. Contemporary Inequalities: Processes, Dynamics and Perceptions of Their Production and Reproduction
14. Inequalities: Recent Dimensions and Evolutions
15. Dilemmas of Peripheral Modernity
16. Children's Perspectives: Recent Research in the Social Sciences
17. Education and Society
18. Elites and Political Institutions
19. Between Borders and Disciplines: African and Caribbean Studies
20. Interethnic Strategies and Borders of Identity
21. Legislative Studies
22. Ethnography of Scientific Practice
23. Armed Forces, State and Society
24. Marxism and Social Sciences
25. International Migrations
26. New Comparative Models: Symmetrical Anthropology and Post-Social Sociology
27. Where is Contemporary Social Theory Headed?
28. Parties and Party Systems
29. Patrimonies, Museums and Social Sciences
30. Politics of Human Rights
31. Social Thought in Brazil
32. Public Policy
33. Race Relations and Affirmative Action
34. Religion and Society
35. Countryside, Territory and Environment
36. Sexuality, Body and Gender
37. Sociology and Law: Exploring the Intersections
38. Subjectivity and Emotions
39. Political Theory: Beyond Liberal Democracy?
40. Work and Unions in Contemporary Society
41. Social Transformations and Political Projects in Competition: Reflections from the Countryside

The Association has a long history of publications. There are two journals: the *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Brazilian Review of the Social Sciences) and the *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais* (Brazilian Review of Bibliographic Information in the Social Sciences). The former has published sixty-five issues and is one of the principal social science journals in Brazil; the latter has published sixty-three issues and specializes in reports on central issues in Anthropology, Political Science, and Sociology. In addition, ANPOCS has published several books on different subjects, including the series, *O que ler nas Ciências Sociais Brasileiras* (What to Read in Brazilian Social Sciences) and the winning entries in the *Concurso Brasileiro de Obras Científicas e Teses Universitárias em Ciências Sociais* (Brazilian Competition of Monographs and University Theses in the Social Sciences).

Education and Inequalities

The journals can be accessed free of charge on ANPOCS's website. The website also provides podcasts of some of the talks presented at Association meetings as well as the recently launched *Biblioteca Virtual de Ciências Humanas* (Virtual Library of the Human Sciences), a project developed in partnership with the Centro Edelstein de Pesquisas Sociais (Edelstein Center for Social Research) which provides free access to books published by Brazilian social scientists or residents in Brazil in Portuguese and other languages. The books on the site are out of print with rights returned to the authors, or where rights are still held by the publisher, they have been authorized for placement on the site.

ANPOCS is also involved in the project *Consórcio de Informações Sociais (CIS, Consortium for Social Information)* that came out of a project from the Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Democratização e Desenvolvimento da Universidade de São Paulo (NADD-USP, Center for the Support of Research on Democratization and Development) in partnership with ANPOCS. The project is being developed through an agreement between the University of São Paulo and ANPOCS with funding from the Ford Foundation and CAPES. The CIS provides access to information on various aspects of Brazilian society. Some of these data are found in the archive; the rest is available to other institutions, both Brazilian and foreign, through links.

The number of research centers and graduate programs in the Social Sciences continues to increase in Brazil. This means there is a growing number of young researchers participating in ANPOCS activities. The challenge for our association is to grow while maintaining our commitment to aligning a concern for social questions with scientific rigor. ■

O Ensino Superior Latino-Americano: Expansão e Desafios

por CARLOS BENEDITO MARTINS

Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília
carlosb@unb.br

Este ensaio possui como objetivo enfocar o processo de expansão do ensino superior latino-americano nas últimas décadas e algumas de suas conseqüências na sua configuração atual. Vários trabalhos realizados sobre a situação do ensino de terceiro grau na região apontam a existência de diferenças significativas entre os sistemas dos países que o integram. Nesse sentido, ressaltam a disparidade quanto à quantidade das instituições, à diversidade do número de alunos matriculados, ao modo diferencial da participação dos setores público e privado na oferta de ensino, à desigualdade na qualificação do corpo docente, à distribuição assimétrica dos cursos de pós-graduação etc. Tomo como pressuposto a existência não só de diferenças acadêmicas entre os sistemas de ensino superior dos países da região, mas também a ocorrência de disparidades num mesmo país, uma vez que existem no seu interior instituições de diversos tamanhos, que possuem variados perfis organizacionais e encontram-se em graus diferenciados em termos de maturidade acadêmica (Brunner 1987; Garcia 2002, 2005; Holm 2005). Faço, de forma deliberada, uma reflexão genérica posto que uma análise exaustiva das tendências do ensino superior latino-americano em sua etapa atual, dando conta das diferenças entre os países da região, pressupõe o manuseio de um vasto e detalhado conjunto de informações empíricas, o que certamente foge do propósito e dos limites desse ensaio.

De antemão, seria oportuno salientar que o ensino superior em escala internacional nas últimas décadas tem experimentado

profundas mudanças quantitativas e qualitativas, tais como a expansão das matrículas, diversificação de suas funções, diferenciação em sua estrutura organizacional, redução do financiamento estatal, uso intensivo de tecnologias de informação, internacionalização dos currículos etc. (Boaventura 1995, 2004; Stromquist 2002). Certamente, a concretização empírica dessas mudanças sofre variações tanto no interior de cada continente quanto no âmbito de cada país.

Uma das tendências do ensino superior contemporâneo, em escala internacional, é a expansão do acesso, fenômeno que se iniciou a partir da segunda metade do século XX. Um conjunto de fatores tem contribuído para esse fenômeno, tais como a valorização do conhecimento técnico e científico, pressões por direitos sociais, aspirações de mobilidade social, necessidade da aquisição de competências técnicas para enfrentar um mercado de trabalho cada vez mais instável e seletivo, transformações no conteúdo das profissões trazendo de volta para os bancos escolares uma população adulta e já integrada em atividades profissionais, entre outros. Inicialmente voltado basicamente para um restrito grupo dotado de capital econômico e cultural, o ensino superior, a partir de pressões sociais para sua ampliação, passou a incorporar gradativamente novos grupos sociais que até então estavam às suas margens. As matrículas nos níveis de ensino superior praticamente dobraram de tamanho no mundo: em 1975 somavam pouco mais de 40 milhões de estudantes; em 1995 superaram a cifra de 80 milhões e em 2000 ultrapassavam 100 milhões de estudantes. Em 2006, segundo dados da UNESCO, o total mundial de matrículas atingiu a cifra de 144 milhões de estudantes (Dougherty 2007; Schofer e Meyer 2005; UNESCO 2004, 2006; World Bank 2000).

MARTINS continued...

Também no continente latino-americano, o ensino superior esteve voltado fundamentalmente para a formação das elites intelectuais, políticas e econômicas, atendendo a uma pequena parcela da população geralmente dotada de elevado capital econômico e cultural. Em 1950, apenas 270 mil estudantes realizavam estudos de terceiro grau, o que correspondia 2% da população entre 18 e 24 anos. A partir dos anos 1960, tal como ocorreu em diversas partes do mundo, iniciou-se um processo de expansão de instituições e de matrículas que desde então tem se intensificado ao longo das últimas quatro décadas, de tal forma que, em 2001, atingiu-se aproximadamente 10 milhões de matrículas, ou seja, 23% dos jovens entre 18 e 24 realizavam estudos superiores. Isso representa um incremento anual de 2.3 desde 1985. Em 2006, atingiu-se um total de 16 milhões de estudantes de ensino superior na América Latina e Caribe (UNESCO:2006). Deve-se registrar também uma relativa expansão dos cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) na região em décadas recentes, representando atualmente 4% do total das matrículas. Apesar dos esforços que alguns países vêm empreendendo para incrementar a pós-graduação (o Brasil destaca-se nesse processo), muito ainda tem que ser realizado para se alcançar as regiões mais desenvolvidas. A OCDE, por exemplo, produz 1 doutor para 5.000 pessoas, ao passo que os países latino-americanos apresentam taxas bem menores: o Brasil produz 1 doutor para 70.000 pessoas, o Chile, 1 doutor para 140.000 pessoas e a Colômbia titula 1 doutor para 700.000 habitantes (Holm 2005; Jeppsen 2004; Lamas 2004; Martins 2002, 2003; Morlesi 2004; Obregón 2004; Romeo 2004; Sandres 2004).

Nesse processo de expansão, constata-se um elevado grau de diversidade na região em

termos de estudantes matriculados. Países como Brasil, México e Argentina lideram o número de matrículas no continente, configurando-se como mega-sistemas. (ver tabela 1). Logo em seguida, vêm os sistemas grandes, que são integrados por países como Colômbia, Peru e Venezuela. Os sistemas médios de ensino superior são constituídos por países como Bolívia, Cuba, Chile e Equador. Uma série de outros países forma um bloco de sistema pequeno em termos de matrículas, tais como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana e Uruguai (García 2005; Holm 2005). Chile, Argentina e Uruguai lideram as maiores taxas percentuais de matrículas, uma vez que absorvem pouco mais de 30% de estudantes em seus respectivos países. O Brasil, que possui um dos mais extensos sistemas de ensino superior no continente, tanto em termos de instituições quanto em matrículas, incorporou em 2004 pouco mais de 10% de alunos na faixa etária entre 18 e 24 anos (Baeta Neves 2005). Apesar do expressivo crescimento que tem ocorrido no continente latino-americano, os dados indicam uma significativa desvantagem quando comparados com o desempenho dos países da OCDE e com os Estados Unidos, cuja média de matrículas no ensino superior gira em torno de 56% e 65%, respectivamente (Altbach 2001; World Bank 2002).

A expansão do ensino superior na América Latina incorporou nas últimas décadas grupos sociais menos privilegiados em termos de capital econômico e cultural. No entanto, a absorção de estudantes provenientes de famílias com menor nível de renda ocorreu de forma concomitante à manutenção do monopólio por parte de grupos sócio-econômicos que historicamente já ocupavam uma expressiva parte das matrículas. Em função dessa situação, a distribuição dos estudantes em termos de recursos financeiros de suas famílias não é

muito diferente do período anterior do processo de expansão, de tal forma que o ensino superior no continente mantém uma forte característica elitista. Nesse sentido, no Brasil, estudantes provenientes do estrato dos 20% mais ricos da população respondem por 70% das matrículas, enquanto apenas 3% dos estudantes pertencentes ao grupo dos 40% do segmento mais pobre estão presentes nesse nível de ensino (Holm 2005; Nunes e Carvalho 2003). No México, apenas 18% do grupo menos privilegiado economicamente encontra-se presente no ensino superior. As desigualdades de rendimento, entretanto, não se traduziram em diferenças significativas de gênero, sendo pequena a disparidade nas matrículas entre o sexo masculino e o feminino. Em determinados países, como Argentina, Brasil, Colômbia, El Salvador e Uruguai, as mulheres são maioria no ensino de terceiro grau (Holm 2005).

Na região, o Brasil experimentou uma evolução bastante peculiar. O ensino superior surgiu tardiamente—por volta de 1808—quando comparado a outros países do continente, que já possuíam universidades nos séculos XVI e XVII. A instituição universitária no Brasil surgiu somente na década de 1930, predominando até esse momento um modelo de ensino superior baseado em escolas isoladas, profissionalizantes e distanciadas da investigação científica institucionalizada. A reforma do ensino superior de 1968, ocorrida durante o regime militar, modernizou as universidades públicas, através da abolição das cátedras e a introdução de departamentos, da institucionalização da pesquisa, da criação da carreira universitária, do desenvolvimento de um sistema de pós-graduação (mestrado e doutorado) nas diversas áreas do conhecimento etc. Atualmente, o essencial da atividade acadêmica e da produção científica e tecnológica avançada do Brasil é

Tabela 1. Quantidade de Matriculados no Ensino Superior, 1999-2005

Mega Sistemas	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Brasil	2,456,961	2,781,328	3,125,745	3,582,105	3,994,422	4,275,027	4,572,297
México	1,837,884	1,962,763	2,047,895	2,147,075	2,236,791	2,322,781	2,384,858
Argentina	1,660,882	1,766,933	1,918,708	2,026,735	2,101,437	2,116,876	2,082,577
Sistemas Grandes							
Colômbia	877,944	934,085	977,243	989,745	986,680	1,112,574	1,223,594
Venezuela	–	668,109	–	927,835	983,217	1,049,780	–
Peru	–	–	823,995	831,345	839,584	896,501	909,315
Sistemas Médios							
Chile	450,952	452,177	–	521,609	567,114	580,815	663,694
Cuba	153,463	158,674	178,021	191,262	235,997	396,516	471,858
Bolívia	252,706	278,763	301,015	311,015	337,914	346,056	–
Sistemas Pequenos							
Paraguai	66,065	83,088	96,598	146,892	143,913	149,120	156,167
Panamá	108,764	118,502	117,864	117,601	130,026	128,558	126,242
Honduras	85,000	90,620	96,612	110,489	119,877	122,874	–
El Salvador	118,491	114,675	109,946	113,366	116,521	120,264	122,431
Uruguai	91,275	97,641	96,857	98,520	101,298	103,431	120,684
Costa Rica	58,761	61,654	79,182	77,283	79,499	108,765	110,717
Nicarágua	–	–	96,479	100,363	103,577	–	–

Fonte: Unesco (2008)

realizado no interior de universidades públicas, tanto federais quanto estaduais, e de algumas instituições confessionais. Embora as matrículas nas universidades públicas tenham aumentado nas últimas quatro décadas, esse crescimento não significou sua massificação. A expansão do sistema foi realizada em larga medida pela criação de novas instituições leigas de acentuado perfil empresarial. Nessa dinâmica, criou-se, grosso modo, uma divisão de trabalho no interior do ensino superior brasileiro. As posições mais elevadas na hierarquia acadêmica têm sido ocupadas por universidades públicas e algumas confessionais que integraram atividades de ensino à pesquisa, oferecem uma carreira acadêmica que permite à maioria de seus docentes trabalharem em regime de dedicação exclusiva e, são bem avaliadas pelos órgãos governamentais com relação aos seus cursos de graduação e de pós-graduação. As novas instituições privadas, de modo destacado as faculdades isoladas, não possuem corpo docente em dedicação exclusiva—a maioria trabalha em regime hora-aula—e estão mais voltadas para cursos de formação profissional. Uma

parte expressiva das novas instituições privadas que se tornaram universidades ainda não estruturaram a carreira acadêmica em seu interior, bem como não conseguiram institucionalizar adequadamente a pesquisa. Em função da hierarquia de prestígio acadêmico que passou a existir no interior do ensino superior brasileiro, expresso através das avaliações oficiais, os títulos outorgados por determinadas instituições públicas e algumas universidades privadas passaram a ter um maior valor simbólico do que os diplomas provenientes das novas instituições privadas. (Balan 2007; Balachevsky 2005).

A expansão do ensino superior na América Latina, em termos gerais, não foi o resultado de uma política planejada pelos órgãos governamentais, mas derivou de uma constelação de fatores socioeconômicos, entre os quais se destaca a forte demanda de diversos grupos sociais. O desafio representado pela expansão das matrículas tem sido enfrentado através de diferentes posturas. Alguns países priorizaram a expansão do sistema público existente, tal como tem ocorrido na Argentina, México,

Uruguai e Venezuela. Outros, como Brasil, Chile e Colômbia têm mantido o ensino superior público num patamar restrito, o que permitiu o crescimento da participação de instituições privadas, que têm absorvido uma parcela expressiva da demanda (Levy 1986, 1997).

Tomado em seu conjunto, cabe registrar que a expansão do ensino superior no continente latino-americano gerou dois processos intimamente relacionados: um significativo aumento das instituições privadas e a diversificação da organização institucional do sistema. Uma das características marcantes do ensino superior na região repousa na forte presença dos estabelecimentos privados (ver quadro 1). Em determinados países, o processo de privatização do ensino superior corresponde temporalmente à ampliação de matrículas e em larga medida, a criação de inúmeras novas instituições impulsionou o processo de expansão. Até a primeira metade do século XX, as instituições públicas predominavam na região. A partir dos anos 1960, ocorreu uma inversão, quando se acelerou o processo de crescimento do ensino privado. Originalmente, este era dominado por ordens religiosas, com predominância das instituições católicas. Os novos estabelecimentos que foram criados a partir da década de 1960, de certa forma, representam uma ruptura com essa tradição, na medida em que a maioria dessas instituições são laicas, têm acentuado *ethos* empresarial e estão voltadas, em larga medida, para a obtenção de lucros. (Altbach 2005; Trindade 2002).

Vários países da região, como uma forma de contenção de gastos estatais, desregulamentaram o funcionamento do ensino superior, ao tempo que incentivaram, por meio de várias medidas fiscais, o investimento privado. Deve-se assinalar que as agendas formuladas por organismos

MARTINS continued...

internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, recomendando a retração de gastos governamentais com o ensino superior e o incremento de investimentos na educação básica, foram adotadas em vários países, o que incentivou ainda mais a expansão das instituições privadas (Boron 2006; Torres e Rhoads 2006). Em determinados países, como Brasil e Chile, tal expansão ocorreu durante os governos militares, continuando, todavia, nos governos civis que se seguiram à redemocratização. Deve-se registrar, contudo que, no contexto brasileiro, o atual governo se vem retomando o investimento público e criando novas instituições de educação superior (MEC 2007). Mas o fato é que, com exceção de Cuba, as instituições privadas, confessionais e laicas são encontradas em quase todos os países do continente e em vários deles, como Brasil, Colômbia e Chile, respondem pelo maior número de instituições e de matrículas.

Acompanhando a tendência internacional, a expansão do ensino superior na América Latina gerou também uma variedade de

formatos organizacionais, proliferando instituições não universitárias, tais como faculdades isoladas de perfil profissionalizante, estabelecimentos que oferecem cursos de formação técnica, e centros de ensino de curta duração (Duderstadt 2000; Gardner 1999). No ano de 2000, havia mais de 3.000 instituições não universitárias na região, das quais 60% eram privadas. Uma proporção elevada de estudantes encontram-se matriculados nessas instituições, de tal forma que ela absorve 28% do total das matrículas do ensino superior na Venezuela, 30% no Chile e 32% no Brasil. Esse processo de diversificação tende a gerar uma hierarquia social e acadêmica na qual as classes mais ricas em capital econômico e cultural monopolizam tanto as carreiras de maior prestígio quanto as instituições mais reputadas em seus países. (World Bank 2002a, 2002b).

Tem-se que reconhecer que o processo de diversificação do ensino superior passou a responder mais satisfatoriamente às diferentes aspirações sociais, acadêmicas e profissionais dos jovens, aumentando sensivelmente o leque de escolhas dos cursos

oferecidos. Mas não se pode deixar de assinalar que muitas dessas instituições não possuem qualidade acadêmica, nem se preocupam com a relevância social da formação que oferecem aos seus estudantes. Que estratégias podem ser adotadas para garantir a melhoria desses estabelecimentos? Não se trata de uma questão de fácil equacionamento, uma vez que a diversificação institucional gerou fragmentação, segmentação e dispersão do sistema, o que cria dificuldades para a definição de políticas públicas (Brunner 2002a).

Os países latino-americanos introduziram, a partir dos anos 1990, uma série de mudanças nos sistemas de avaliação, nos marcos legais para reconhecimento de instituições e no modelo de financiamento do ensino superior. Algumas dessas medidas já tinham sido levadas a efeito nos países europeus nos anos 1980. As reformas no continente latino-americano foram realizadas, no entanto com velocidade e procedimentos diferentes. Em alguns países a reforma da legislação sobre ensino superior foi o ponto de partida para mudanças mais gerais, como no Chile (Ley Orgánica Constitucional de la Educación, de 1990), Colômbia (Ley 30 Fundamentos de la Educación Superior, de 1992) e Argentina (Ley de Educación Superior n° 24.521, de 1995). Outros países, como o México, realizaram importantes reformas sem modificar a regulamentação educacional; já no Brasil, a nova lei que passou a orientar o ensino superior (Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, de 1996) surgiu depois de alguns anos de reformas institucionais (García 2002, 2005).

Enfim, o ensino superior latino-americano, nas últimas quatro décadas, expandiu significativamente suas matrículas e diversificou seu formato institucional. Mas, há algo mais importante que gostaria de

Quadro 1. Crescimento do Ensino Superior Privado na América Latina, 1985-2002

Porcentagem do Total de Matriculados

Ano	75%-40%	40%-30%	30%-20%	20%-10	Menos de 10%
1985	Brasil Colômbia Rep. Dom.	Chile El Salvador Peru	Argentina Guatemala Paraguai	Costa Rica Equador Honduras México Nicarágua Venezuela	Bolívia Panamá Uruguai Cuba
2002	Brasil Colômbia Chile Rep. Dom. El Salvador Nicarágua Paraguai Peru Venezuela		Costa Rica Equador Argentina Guatemala México	Honduras	Bolívia Panamá Uruguai Cuba

Fonte: World Bank (2004)

salientar, para concluir. Muitas de suas instituições cumpriram um relevante papel social através da produção de novos conhecimentos, da formação de quadros de pesquisadores, docentes e profissionais. Além disso, várias instituições têm servido como *locus* de discussão dos problemas sociais, econômicos, políticos e culturais da região, bem como têm desempenhado uma função estratégica no fortalecimento de valores democráticos e de integração social. As macro-transformações econômicas, sociais e culturais que estão ocorrendo em nível planetário, tais como o processo de globalização, a formação de blocos econômicos e as constantes mudanças de exigências de qualificação profissional, pressionam o ensino superior na região a aprofundar as transformações que ocorreram nas últimas décadas. Na fase atual, os sistemas nacionais de ensino superior têm o desafio de incrementar a equidade de acesso às suas instituições. Embora tenha ocorrido um significativo processo de expansão, o ensino superior ainda encontra-se longe de um patamar de democratização alcançado por países da OCDE. Torna-se necessário a elaboração de políticas públicas capazes de promover o ingresso de estudantes que possuem condições sócio-econômicas desfavoráveis e também incluir grupos étnicos que tradicionalmente tem permanecido à sua margem. Ao mesmo tempo, deve aprofundar esforços para alcançar níveis mais elevados de excelência acadêmica, qualificar a educação básica e secundária, manter uma maior interação acadêmico-científica entre os países da região e com os centros de ensino e pesquisa mais avançados mundialmente, bem como procurar estabelecer uma interação mais dinâmica com os problemas socioeconômicos da região.

Bibliografia

Altbach, Philip

2001 *In Defense of American Higher Education*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

2005 *Private Higher Education: A Global Revolution*. Albany, NY: University at Albany Press.

Baeta Neves, Clarissa el col

2005 "Educação superior para todos? Acesso, expansão e equidade; novos desafios para a política educacional." *Sociologias* 17.

Balan, Jorge

2007 "Graduate Education in Latin America: The Coming Age." *International Higher Education* 50.

Balbachevsky, Elisabeth

2005 "Carreira e contexto institucional no sistema de ensino superior brasileiro." *Sociologias* 17.

Boron, Atilio

2006 "Reforming the Reforms: Transformation and Crisis in Latin American and Caribbean Universities." In *The University, State and Market: The Political Economy of Globalization in the Americas*, edited by Carlos A. Torres and Robert Rhoads. Stanford, CA: Stanford University Press.

Brunner, J. Joaquín

1987 *Universidad y Sociedad en América Latina*. Azcapotzalco, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México.

Dougherty, Kevin

2007 "Mass Higher Education: What Is Its Impetus? What Is Its Impact?" *Teachers College* 99.

Duderstadt, James

2000 *A University for the 21st Millennium*. Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.

García, Carmen

2005 *Educación superior latinoamericana en los albores del tercer milenio*. Caracas, Venezuela: Centro de Estudios del Desarrollo.

2002 "Educación superior en América Latina: Una perspectiva comparada de la década de los noventa." In *Os Desafios da Educação na América Latina*, edited by Helgio Trindade e Jean-Michel Blanquet. Petrópolis: Editora Vozes.

Gardner, David

1999 "Meeting the Challenges of the New Millennium: the University's Role." In *Challenges Facing Higher Education at the Millennium*, edited by Luc Weber e Werner Hirsch. Phoenix, Arizona: The American Council on Education, Oryx Press.

Holm, Lauritz e col

2005 "Regional and International Challenges to Higher Education in Latin America." In *Higher Education in Latin America*. Washington, D.C.: The International Dimension, World Bank.

Jeppesen, Cynthia e col

2004 *Diagnóstico y Perspectiva de los Estudios de Posgrados en Argentina*. Caracas, Venezuela: Iesalc-Unesco.

Lamas, Julio Castro

2004 *Diagnóstico y Perspectiva de los Estudios de Posgrado en Cuba*. Caracas, Venezuela: Iesalc-Unesco.

Levy, Daniel

1986 *Higher Education and State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.

MARTINS continued...

- 1999 "Latin America and the Change in the Change." In *Transforming Higher Education: Views from Leaders Around the World*. Phoenix, AZ: American Council on Education, Oryx Press.

Ministério da Educação

- 2007 *Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas*. Brasília, Brasil.

Martins, Carlos Benedito

- 2002 "A Capes e a Formação do Sistema Nacional de Pós-Graduação." In *Capes 50 anos*. Brasília, Brasil: Ministério da Educação.
- 2003 "A Pós-Graduação no Contexto do Ensino Superior Brasileiro." In *Universidade em Questão*, edited by Lauro Morhy. Brasília, Brasil: Editora da Universidade de Brasília.

Morlesi, Victor

- 2004 *La Educación de Posgrado en Venezuela*. Caracas, Venezuela: Iesalc-Unesco.

Nunes, Edson e Marcia Carvalho

- 2003 "Universidade Brasileira: Acesso, exclusão social e perspectiva dos egressos." In *Universidade em Questão*, edited by Lauro Morhy. Brasília, Brasil: Editora da Universidade de Brasília.

Obregón, Eduardo

- 2004 *Diagnóstico y Perspectiva de los Estudios de Posgrado em Chile*. Caracas, Venezuela: Iesalc-Unesco.

Romeo, Jose Raymundo e col

- 2004 *Estudos de Pós-Graduação no Brasil*. Caracas, Venezuela: Iesalc-Unesco.

Sandres, Fernando e col

- 2004 *Diagnóstico y Perspectiva de los Estudios de Posgrado em Latino América y Caribe*. Caracas, Venezuela: Iesalc-Unesco.

Santos, Boaventura

- 1995 *Pela mão de Alice: o Social e o Político na Pós-modernidade*. São Paulo, Brasil: Cortez Editora.
- 2004 *A Universidade no Século XXI*. São Paulo, Brasil: Cortez Editora.

Schofer, Evan e John Maeyer

- 2005 "The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century." *American Journal of Sociology* 70.

Stromquist, Nelly

- 2002 *Education in a Globalized World*. New York: Rowman & Littlefield Publishers.

Torres, Carlos A. e Robert Rhoads

- 2006 "Introduction." In *Globalization and Higher Education in the Americas*, edited by Carlos A. Torres e Robert Rhoads. Stanford, CA: Stanford University Press.

Trindade, Hégio

- 2002 "O Ensino Superior na América Latina: um olhar longitudinal e comparativo." In *Os Desafios da Educação na América Latina*, edited by Hégio Trindade e Jean-Michel Blanquer. Petrópolis: Editora Vozes.

UNESCO

- 2004 Online Database. Montréal, Canada. Institute for Statistics Online Publication, www.uis.unesco.org.
- 2006 Online Database. Montréal, Canada. Institute for Statistics Online Publication, www.uis.unesco.org.

World Bank

- 2000 *The Task Force on Higher Education Society: Perfil and Promise*. Washington, D.C.
- 2002 *World Development Indicators*. Washington, D.C. ■

EDUCATION AND INEQUALITIES
continued...

Educational Access and Inequality: Data on Indigenous Peoples in Mexico

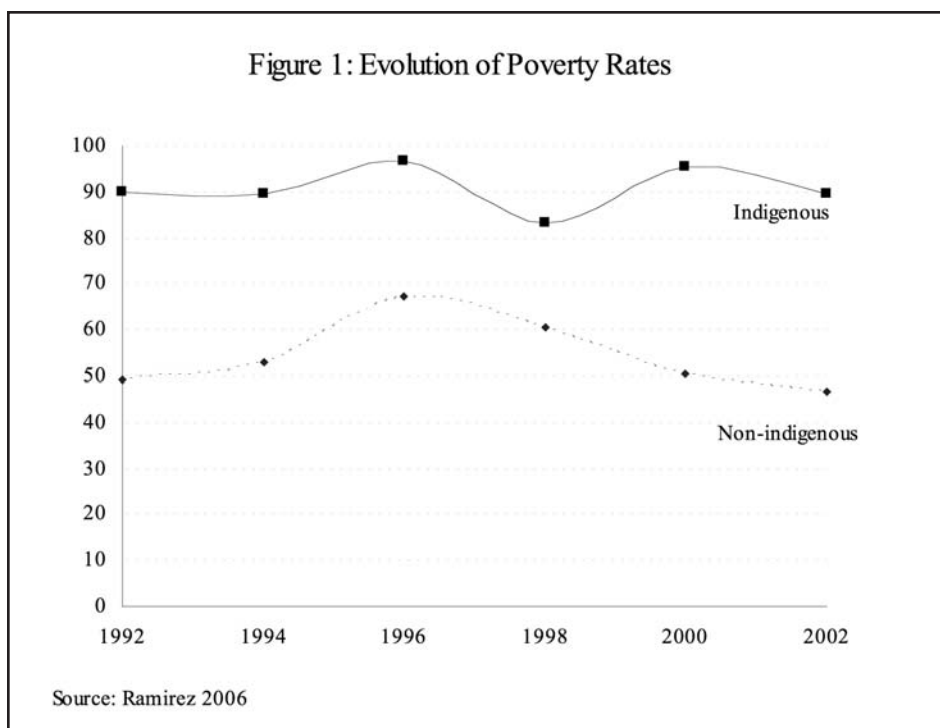
by HARRY ANTHONY PATRINOS*
World Bank
hpatrinos@worldbank.org

* The views expressed here are those of the author and should not be attributed to the World Bank Group. Comments and suggestions of Felipe Barrera, Vicente Garcia, Eric Herschberg, Stefan Metzger, George Psacharopoulos and Eduardo Rodriguez, are greatly appreciated. All errors are my own.

About 11 percent of Mexico's population is indigenous. The indigenous peoples of Mexico are on average younger than other Mexicans, are more likely to live in rural areas, and are among the poorest of the poor in the country (Ramirez 2006). Over time, evidence on the evolution of poverty in Mexico shows considerable declines overall; for the vast majority of the indigenous population, however, there has been little change in their poverty status. Indigenous peoples remain as poor today as they were in the early 1990s (Figure 1).

The stagnating poverty rate and gap between indigenous and non-indigenous peoples has remained despite significant progress in other areas. For example, while there still is a gap, differences in years of schooling attained between indigenous and non-indigenous people have been narrowing over time and will soon reach parity. Yet the increased schooling of indigenous peoples has not translated into less poverty, as many would have hoped and expected, given the strong links between investment in schooling, subsequent productivity, and income changes.

This brings us to the question of why there has been so little progress. Consider that in 1989 indigenous people in the labor market earned 36 percent of the average earnings of a non-indigenous worker (Panagides 1994).



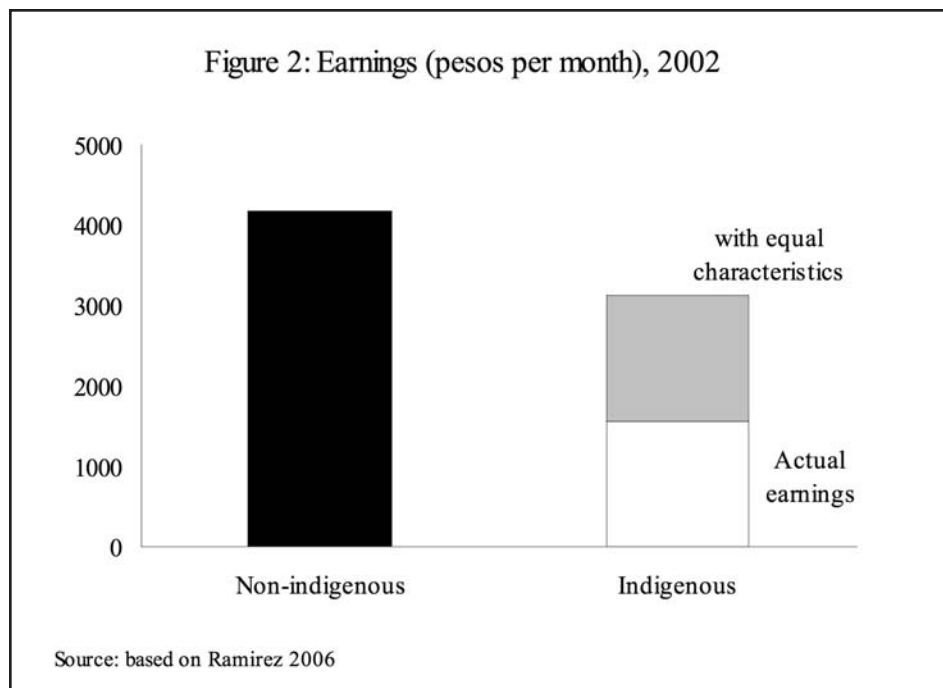
However, indigenous workers with secondary schooling could narrow that gap and earn 57 percent of the average non-indigenous wage. By 2002, overall earnings of course increased, but indigenous people on average earn only 26 percent of the average non-indigenous wage (Ramirez 2006). These low returns to schooling for indigenous peoples go a long way towards explaining the lack of progress in reducing income gaps. Thus, while schooling levels, measured in terms of years of schooling attained, increased, poverty did not change, at least not very much, for indigenous peoples. In 1992, 70 percent of indigenous people were characterized as extremely poor; this ratio dropped by 2002, but only to 68.5 percent (Ramirez 2006). At the same time, extreme poverty rates for non-indigenous peoples declined from 19 to 15 percent.

However, why are the returns to schooling lower for indigenous peoples? Is it due to discrimination? Certainly, economists have identified evidence. In Mexico, there is evidence of discrimination against indigenous peoples (see, for example, SEDESOL 2005). Econometric analyses have been used to disentangle the effect of productive characteristics vis-à-vis other unexplained factors to get a sense of the level of discrimination. In other words, how much of the gap in earnings between indigenous and non-indigenous workers would disappear if indigenous peoples had the same observable characteristics (that is, education, experience, employment, place of residence, and so on) as non-indigenous peoples? Results show that equalizing characteristics between indigenous and non-indigenous peoples would reduce the earnings gap by 60 percent (Ramirez 2006).

This is a large amount. While 40 percent would remain, much of that gap may be due to factors beyond the control of policy makers, such as tastes, preferences, and tradition (Figure 2). Of course, even the 60 percent may not be amenable to policy change. After all, if equalizing characteristics require moving indigenous peoples from their place of residence to other areas, this is simply not feasible or desired. Fortunately, the detailed decomposition analysis that gives us the estimate of the earnings gap also shows that much of the difference between indigenous and non-indigenous peoples is due to two factors: education and non-agricultural work. That is, if indigenous peoples had increased schooling and worked more in non-agricultural jobs, then much of the earnings gap between them and the non-indigenous population would disappear—or at least a large portion of the 60 percent of the differential would disappear. Of course, acquiring more non-agricultural jobs is easier said than done. Nevertheless, increasing schooling is certainly possible, and higher levels of schooling and skills are associated with obtaining non-agricultural jobs. Nevertheless, even if characteristics were equal and there was no labor market discrimination, there might still not be equity in terms of outcomes. This is because there are other factors, often unobservable to researchers, such as stigma, preferences, and tastes.

The econometric analysis shows that there are bright spots. Nevertheless, I would argue that simply increasing the level of education of indigenous peoples, that is their years of schooling attained, other things being equal, would not do very much to reduce the earnings gap. This is because so far we have been talking about education quantity; that is, years or levels of schooling attained. We have not yet discussed education quality; that is, what people know

PATRINOS continued...



and can do. Recent research has shown that worldwide, what is driving the increased earnings associated with schooling (the returns to schooling) is what people know (Hanushek and Woessmann 2007). That is, peoples' skills—their ability to read, do math, science, problem-solving skills—are what drives earnings. Therefore, an effort to increase schooling levels more generally—that is raise indigenous peoples' human capital—would require increasing indigenous peoples' skills through schooling. An indicator of increased human capital might be increased test scores for indigenous students.

This is the challenge. In 1998, indigenous grade two students scored 0.4 standard deviations lower than non-indigenous children in rural schools in reading tests. They score 0.6 standard deviations lower than the national average. However, there has been progress. Mexico has been able to

improve learning outcomes. By 2002, grade two reading scores of indigenous students were only 0.2 standard deviations lower than the rural average and 0.3 standard deviations lower than the national average. Less progress, however, has occurred at the grade six levels. In 1998, indigenous students scored 0.4 standard deviations lower than the rural school average and 0.5 standard deviations lower than the national average in reading. By 2002, there was no difference vis-à-vis rural schools, but the gap actually increased to 0.7 standard deviations relative to the national average. By point of reference, 0.2 standard deviations, or one-fifth of a standard deviation, are roughly equivalent to one year of schooling. Therefore, 0.4 standard deviations could be equivalent to two years of schooling.

Indigenous people have less schooling and receive lower wages for each year of schooling than non-indigenous people. On

average, the annual private rate of return to an additional year of schooling is 9 percent for indigenous peoples (Ramirez 2006). It is 11 percent for the non-indigenous. To what extent is the lower rate of return due to quality differences? Indigenous peoples' schooling is of lower quality. Therefore, improving the quality would improve the return to schooling. Therefore, all else being equal, higher returns would increase earnings and lower poverty in the medium term.

The question is how to improve schooling to make it more productive for indigenous peoples. One solution, and a necessary condition, is to improve access. That is, make sure that all indigenous boys and girls enroll in primary school, complete and continue on to lower secondary. Efforts to make this happen are ongoing and largely successful. Compensatory education programs have gone a long way towards improving access, along with federal and state initiatives. So, too have conditional cash transfer programs, which provide money directly to poor families via a social contract with the beneficiaries—for example, sending children to school regularly or bringing them to health centers. For extremely poor families, cash provides emergency assistance, while the conditionalities promote longer-term investments in human capital. Rigorous and extensive impact evaluations of Mexico's conditional cash transfer program, *Oportunidades* (formerly *Progresas*), have shown that it improves health, increases preventative health and nutrition monitoring, decreases the probability of stunting, increases school enrollment rates, increases school continuation rates, slows the growth of poverty, decreases income inequality, decreases child labor rates, and increases the consumption of more nutritious foods (Behrman, Sengupta, and Todd 2005; Gertler 2004; Schultz 2004; Skoufias, Davis,

and de la Vega 2001). In addition, it increased primary school attendance by 2.2 percent—from an already high enrollment rate of 92 percent—and secondary school attendance by 8.4 percent from a base of 65 percent. Based on this success, the program was expanded to cover urban areas in 2001. *Oportunidades* is credited with decreasing poverty and improving health and educational attainment in regions in which it has been deployed. As of 2006, around one-quarter of Mexico's population participates in *Oportunidades*. It has become a model for programs instituted in Brazil, Honduras, Jamaica, Chile, Malawi, Nicaragua, and Zambia, as well as a pilot program in New York City.

In addition, there is evidence that the program has reduced the education gap between indigenous and non-indigenous children and the likelihood that an indigenous child will work. Using panel

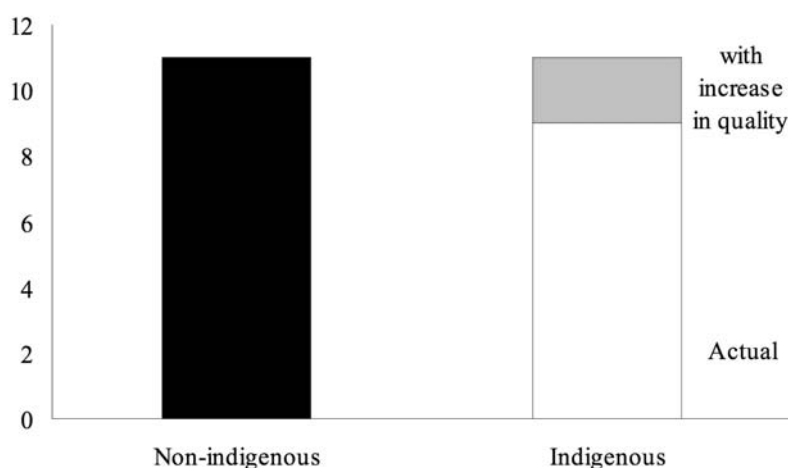
data from 1997 to 2000, Bando, Lopez Calva, and Patrinos (2006) investigated the impact of *Oportunidades* on child labor and school attendance, particularly the specific impact on indigenous households. They found that in 1997, prior to the program's implementation, indigenous children had a lower probability of attending school and a higher probability of working. By 2000, the probability that indigenous children receiving *Oportunidades* benefits worked fell by 24 percent for children aged 8 to 17 and by 60 percent for children aged 8 to 11. In addition, attainment among monolingual indigenous children increased more than that for bilingual and Spanish-speaking children, especially for children aged 13 to 16 (almost 1.5 years more schooling compared with 0.5 more years of schooling).

Improving access is not enough if the quality of that schooling is not sufficient. More efforts, therefore, have to go into improving

learning outcomes for indigenous students. Indigenous peoples require better schools. Indigenous children are currently mostly in rural public schools (indigenous schools) at the primary level, and at the lower secondary level mostly in rural telesecundarias. Despite recent progress of rural indigenous schools, these two types of primary and lower secondary education have produced the lowest results in Mexico (INEE 2005; Vidal and Diaz 2004). Compensatory programs that give indigenous students a chance to perform and stay in school are needed. In addition, increasing parental participation and voice is important. SEP supports disadvantaged rural and indigenous schools through their compensatory program. The program helps equalize resources and brings rural schools up to a minimum standard. They also help retain students longer. At least one component of the compensatory program also improves learning outcomes: the AGE (*Apoyo a la Gestión Escolar*). The AGE is a parental participation program—a version of school-based management—that has been shown to improve test scores over time (Gertler, Patrinos, and Rubio-Codina 2006; Lopez-Calva and Espinosa 2006).

This will help, but not enough. Given where indigenous schools are on the range of scores, their disadvantage requires more action. What policies can be applied? Better teachers? It is a fact that indigenous children do not have access to the teachers they need. Typically, teachers in indigenous schools are young, male, and inexperienced—all negatively correlated with achievement—and they typically do not speak the appropriate indigenous language (Hernandez and Layton 2006; Hernandez-Zavala, Patrinos, Sakellariou and Shapiro 2006). Moreover, bilingual education programs are rarely implemented fully (Yonker and Schmelkes 2005). In fact, improving the quality of teachers would improve learning outcomes,

Figure 3: Rate of Return to Schooling (%), 2002



Source: based on Ramirez 2006

PATRINOS continued...

and lead to an increase of the returns by 9 percent, almost equalizing rates of return between indigenous and non-indigenous workers (Garcia, Knaul and Patrinos 2005). Finding appropriate policies to improve teacher quality have proven elusive, in Mexico, and abroad.

Improving schooling inputs may be promising. Simulations have shown that returns to schooling would be higher if the student-teacher ratio was lower. However, a decrease in the pupil/teacher ratio from 32 to 27, for example, is associated with only a 0.09 percentage point increase in the rate of return to education (Garcia, Knaul, and Patrinos 2005).

However, if test scores of indigenous students improved, say by 1 point, then returns to schooling would increase by 0.04 percentage points. A small amount, but since test scores in Mexico are measured on a range of 500 points, with a standard deviation of 100 points, then this means that a single standard deviation increase in test scores—equivalent to about four years of schooling—would increase the returns to schooling by four full percentage points. More realistically, then a ten point test score increase would increase the returns to schooling by 0.4 percentage points, a twenty point increase would increase returns by 0.8 percentage points, and a half standard deviation increase would increase returns by 2 percentage points—and thus equalize returns (Figure 3).

Research has not been able to show what improves learning outcomes in indigenous schools. Most of the gap is due to family and student characteristics. However, preliminary findings show that those educated in states with higher quality schools experience higher returns to schooling (Garcia, Knaul, and Patrinos 2005). *Oportunidades* helps keep children,

especially indigenous children, in school. Empowering parents is cost-effective, but needs to be accomplished in the context of increased accountability, especially at the state level. Thus states that combine school autonomy, through such programs as AGE, with accountability, especially via fully disseminated and utilized state tests, and compensate for disadvantage through targeted programs such as *Oportunidades*, will be able to improve learning outcomes for the most disadvantaged students, including indigenous students. More efforts need to go into discovering what helps improve learning outcomes for indigenous children. Failure to do so will lead to greater inequality and poverty. On the other hand, a more equitable outcome would benefit all Mexicans in the end.

References

Bando, R., L.F. Lopez Calva, and H.A. Patrinos
2006 "Child Labor, School Attendance, and Indigenous Households: Evidence from Mexico." World Bank Policy Research Working Paper No. 3487.

Behrman, J.R., P. Sengupta, and P. Todd
2005 "Progressing through Progresa: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment in Rural Mexico." *Economic Development and Cultural Change* 54 (1): 237-276.

Garcia, V., F. Knaul, and H.A. Patrinos
2005 "Returns to Education and Quality of Education in Mexico." (mimeo) World Bank, Human Development Department.

Gertler, P.
2004 "Do Conditional Cash Transfers Improve Child Health? Evidence from PROGRESA's Control Randomized Experiment." *American Economic Review* 94 (2): 336-341.

Gertler, P., H.A. Patrinos, and M. Rubio-Codina
2006 "Empowering Parents to Improve Education: Evidence from Rural Mexico." World Bank Policy Research Working Paper 3935.

Hanushek, E.A., and L. Woessmann
2007 "The Role of Education Quality for Economic Growth." World Bank Policy Research Working Paper Series 4122.

Hernandez, M.B., and H.M. Layton
2006 "Determinants of Indigenous Schooling Achievement." (mimeo) World Bank, Human Development Department.

Hernandez-Zavala, M., H.A. Patrinos, C. Sakellariou, and J. Shapiro
2006 "Quality of Schooling and Quality of Schools for Indigenous Students in Guatemala, Mexico, and Peru." World Bank Policy Research Working Paper Series 3982.

INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de Educación)

2005 *La Calidad de la Educación Básica en México: Informe Anual*. Mexico City, México: INEE.

Lopez-Calva, L. F., and L. D. Espinosa
2006 "Efectos diferenciales de los programas compensatorios del CONAFE en el aprovechamiento escolar." In *Efectos del Impulso a la Participación de los Padres de Familia en la Escuela*. Mexico City: Consejo Nacional para el Fomento Educativo.

Panagides, A.
1994 "Mexico." In *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*, edited by G. Psacharopoulos and H.A. Patrinos, 127-164. Washington, D.C.: World Bank.

Ramirez, A.
2006 "Mexico." In *Indigenous People, Poverty and Human Development in Latin America*, edited by G. Hall and H.A. Patrinos, 150-198. London: Palgrave MacMillan.

EDUCATION AND INEQUALITIES
continued...

Schultz, P.T.

- 2004 "School Subsidies for the Poor: Evaluating the Mexican Progresa Poverty Program." *Journal of Development Economics* 74 (1): 199-250.

Skoufias, E., B. Davis, and S. de la Vega

- 2001 "Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Households into Progresa." *World Development* 29 (10): 1769-1784.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

- 2005 *Primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*. Mexico: SEDESOL.

Vidal, R., and M.A. Diaz

- 2004 *Resultados de las Pruebas PISA 2000 y 2003 en México*. Mexico City: Instituto Nacional para la Evaluación de Educación.

Yonker, M., and S. Schmelkes

- 2005 "Análisis de la implementación de las políticas interculturales bilingües en México." Informe presentado al Banco Mundial y a la Coordinación de Educación Intercultural Bilingüe (Secretaría de Educación Pública), México. ■

Educación y desigualdad en Centroamérica

por HÉCTOR LINDO-FUENTES
Fordham University
lindo@fordham.edu

Para aproximarse a la relación entre la desigualdad y el acceso a la educación dentro de cada país de Centroamérica resulta útil estudiar la desigualdad entre los países de la región. El Cuadro 1 muestra que en 2005 Costa Rica aventajaba a sus vecinos en las principales estadísticas educativas, medidas de bienestar y desempeño económico, incluyendo distribución del ingreso y PNB por persona (éste último casi el doble de su seguidor más cercano).

¿A qué se deben las diferencias tan marcadas en las estadísticas de educación? Basta con observar un par de cifras para concluir que al menos parte de la respuesta se encuentra en el período de organización de los sistemas educativos. Usando información de censos de 1950, Iván Molina y Steven Palmer (2004, 204) muestran que para personas nacidas antes de 1885 la tasa de alfabetización de Costa Rica era un tercio mayor que la de Nicaragua y prácticamente el doble que la de El Salvador. En 1892 la

tasa de alfabetización de Costa Rica era 31.42 por ciento y estaba creciendo de manera sostenida, mientras que en Guatemala era 11.37 por ciento y se mantenía limitada a la población ladina urbana (Fumero 2002). La temprana ventaja de Costa Rica fue duradera; en 1950 el porcentaje de alfabetos adultos era 80.1 por ciento. Al final del siglo veinte ninguno de los otros países había llegado a ese porcentaje. Costa Rica terminó el siglo con 94.9 por ciento de adultos alfabetos. Los éxitos del sistema educativo costarricense a finales del siglo diecinueve incluían además mayor atención a la población femenina y avances en las zonas rurales. El origen del sistema educativo en Costa Rica es parte integral de la "excepcionalidad costarricense" que discuten los centroamericanistas. El modelo desarrollado por Elisa Mariscal y Kenneth Sokoloff (2000) para explicar el retraso de las instituciones educativas de América Latina con respecto a los Estados Unidos y Canadá resulta útil para explicar esta excepcionalidad. Ellos extienden a las instituciones educativas el conocido argumento de Engerman y Sokoloff (1997) sobre la incidencia de la desigualdad inicial en la formación y persistencia de las

Cuadro 1
Estadísticas Económicas y de Bienestar, 2005

	Posición en el Índice de Desarrollo Humano 2005*	Esperanza de Vida al Nacer*	PNB por Habitante (ppp 2005) *	Tasa de Alfabetización de Adultos 1995-2005*	% de Población de Edad Escolar que Terminó Primaria**	Coficiente de Gini*
Costa Rica	48	78.5	10,180	94.9	92.0	49.8 (2003)
El Salvador	103	71.3	5,255	80.6	88.7	52.4 (2002)
Guatemala	118	69.7	4,658	69.1	73.7	55.1 (2002)
Honduras	115	69.4	3,430	80.0	81.8	53.8 (2003)
Nicaragua	110	71.9	3,674	76.7	73.7	43.1 (2001)

Fuentes:

* UNDP, *Human Development Report 2007-2008* (New York, UNDP, 2007), Tables 1, 15.

** The World Bank. *World Development Indicators 2007* (Washington, DC: The World Bank, 2007).

LINDO-FUENTES continued...

instituciones económicas de las colonias españolas en América. Mariscal y Sokoloff (2000) plantean el asunto como un problema de acción colectiva y participación política; la desigualdad y la heterogeneidad étnica dificultaron la formación de coaliciones efectivas para demandar educación. A esta perspectiva hay que añadir que en Centroamérica los procesos paralelos y complementarios de la formación de los estados y de los sistemas educativos se dieron en el contexto de la organización de la economía de exportación.

En la segunda mitad del siglo diecinueve las decisiones de política educativa estuvieron en manos de élites exportadoras constantemente preocupadas por “la falta de brazos”. Los líderes liberales de la época insistían en la importancia de la educación para formar ciudadanos, pero su agenda también incluía la promoción del comercio exterior, la construcción de caminos y puertos, la privatización de la tierra, y la defensa de la patria de enemigos reales o imaginarios, internos o externos. La asignación de recursos escasos a la educación habría de depender del peso relativo de las coaliciones en favor de gastos en educación en comparación con el peso de las coaliciones interesadas en promover otras prioridades. Es más, si el objetivo de la educación era primordialmente formar ciudadanos, mucho dependía de quién recibiera el calificativo de ciudadano.

La comparación de los casos costarricense y guatemalteco (polos opuestos en las estadísticas educativas del Cuadro 1) apoya el argumento de Mariscal y Sokoloff. En contraste con Guatemala, y dada la ausencia de grandes concentraciones de población indígena, la economía colonial de Costa Rica no institucionalizó el reclutamiento forzoso de mano de obra. El país tampoco tenía una aristocracia de comerciantes ni una alta

burocracia como Guatemala, sede de la antigua capital colonial.

La expansión del cultivo de café, más temprana en Costa Rica que en el resto de la región, no fue potestad exclusiva de una élite. Numerosos hombres y mujeres sin más fortuna que sus brazos y su iniciativa plantaron cafetos en la frontera agrícola del Valle Central. No hacían falta campañas gubernamentales para persuadirlos de la utilidad de la educación para “firmar contratos, comprar o vender propiedades, extender u obtener crédito, colocar sus cosechas en consignación, recibir o autorizar pagos y otras transacciones similares” (Molina y Palmer 2004, 181). Ellos fueron proactivos solicitando maestros para sus nuevas comunidades. Inclusive bajo regímenes autoritarios, era impolítico para las autoridades en la capital desoír las demandas de los pequeños propietarios—un grupo numeroso y creciente que pagaba impuestos. Así, la alfabetización rural se expandió antes en Costa Rica y en gran medida explica la diferencia con el resto de Centroamérica.

En Guatemala los regímenes conservadores (1839-1871) continuaron el patrón colonial de considerar a la población indígena como objeto de tutelaje del estado. Los liberales que llegaron al poder en 1871, representantes de los intereses de la agricultura de exportación, restauraron el trabajo forzado de la población indígena. El Reglamento de Jornaleros de 1877 depositó

la organización de la educación rural en manos de los terratenientes, quienes mostraron más entusiasmo en maximizar el número de cortadores de café que en proporcionarles escuelas. Para la élite guatemalteca los indígenas del altiplano eran “los auxiliares del campo, los brazos fuertes de la agricultura, hermosa fuente de riqueza nacional” (Taracena Arriola 2002, 263).

Entre los extremos de Guatemala y Costa Rica se encuentran los casos de Nicaragua, Honduras y El Salvador. Ellos tenían menos tradición de trabajo forzado y una proporción menor de población indígena que Guatemala, y élites más fuertes y economías más diversificadas que Costa Rica. La vaguedad de los textos constitucionales hacía posible para la clase gobernante excluir del ejercicio de la ciudadanía a buena parte de la población. En El Salvador, el texto de cívica utilizado en las escuelas primarias explicaba: “¿Qué cosa es el pueblo?... pueblo es lo mismo que sociedad, a diferencia de la acepción vulgar de la palabra en que pueblo significa populacho. Así la proposición ‘el pueblo es el soberano’ equivale a esta, menos peligrosa: ‘la sociedad es la soberana’” (Galindo 1904, XI). Según la introducción del mismo texto el objetivo de la educación era “crear hombres de bien, buenos esposos, buenos padres de familia y buenos ciudadanos” (Galindo 1904, XI).

Cabe destacar dos puntos importantes. Primero, el sistema educativo costarricense ya mostraba logros importantes cuando los

Cuadro 2
Tasa de alfabetización en 1950, mayores de 15 años

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Hombres	80.1	43.6	34.4	37.1	38.0
Mujeres	78.6	37.2	24.4	33.3	38.7
Total	79.4	40.4	29.4	35.2	38.4

Fuente: UNESCO, *Literacy 1969-1971* (Paris: UNESCO, 1972).

Cuadro 3
Proporción de la Población de Cada
Cohorte de Nacimiento que Terminó al
Menos la Escuela Primaria.

	1930	1940	1950	1960	1970
Costa Rica	32.7	51.6	72.7	84.3	87.0
El Salvador	14.5	28.0	36.5	53.3	59.3
Honduras	11.7	22.2	36.4	48.5	64.2
Nicaragua	16.3	24.6	34.8	49.4	57.8

Fuente: Miguel Székely and Andres Montes, "Poverty and Inequality" in Victor Bulmer-Thomas et al. eds. *The Cambridge Economic History of Latin America vol. II* (Cambridge: The Cambridge University Press, 2006) 615.

gobiernos de los otros países apenas empezaban a organizar sus secretarías de educación. Segundo, el alcance de la educación estuvo vinculado a los espacios para la participación ciudadana. Transcurrió largo tiempo antes de que las mujeres, los indígenas y la población rural recibieran suficientes servicios educativos.

Costa Rica mantuvo un esfuerzo sostenido para fortalecer su sistema educativo. Su ventaja inicial en alfabetización y educación primaria persistió hasta bien avanzado el siglo veinte. Hasta la fecha su cobertura en educación secundaria y superior es significativamente mayor que en el resto de la región. El Cuadro 2 muestra que para 1950 la tasa de alfabetización de Costa Rica era prácticamente el doble de su seguidor más cercano, El Salvador.

El Cuadro 3, que resume la proporción de la población que terminó al menos la escuela

primaria en diferentes cohortes, muestra que los principales avances en el alcance de la escuela primaria se dieron en la segunda mitad del siglo veinte. Honduras, a pesar de haber tenido un desempeño económico más débil, manifestó un progreso sostenido a lo largo de las décadas, a tal grado que la cohorte nacida en 1970 terminó la educación primaria en una proporción mayor que en países con mayor ingreso per cápita pero con mayor conflictividad política.

El análisis de encuestas de hogares sugiere que parte del aumento de los años de escolaridad promedio se debe a un equiparamiento progresivo entre las poblaciones masculina y femenina, urbana y rural. El Cuadro 4 muestra los años de estudio de dos grupos de población. El primero incluye personas entre 15 y 24 años de edad, el segundo personas entre 25 y 59.

Las cifras muestran que las mujeres jóvenes urbanas y los habitantes jóvenes del sector rural, sin importar el sexo, tienen más años de estudios que sus homólogos de más edad. Con la excepción de Guatemala, en los grupos más jóvenes las mujeres tienen más escolaridad que los hombres tanto en el campo como en la ciudad. La escolaridad de los hombres urbanos presenta un cuadro complejo. En Costa Rica y El Salvador el grupo de mayor edad asistió a la escuela por

Cuadro 5
Años de Estudio de la Población de
15 a 24 Años de Edad.
Zonas Urbanas y Rurales

	Zonas Urbana	Zonas Rurales	Diferencia Entre Urbanas y Rurales
Costa Rica			
1990	9.1	6.9	2.1
2006	9.2	7.7	1.5
El Salvador			
1997	8.8	5.2	3.6
2004	9.1	6.3	2.7
Guatemala			
1989	6.7	2.9	3.8
2004	7.6	4.3	3.3
Honduras			
1990	7.0	4.1	2.9
2006	8.3	5.5	2.8
Nicaragua			
1993	7.0	3.6	3.4
2001	7.9	4.3	3.6

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2007* (Santiago, Chile: CEPAL, 2007) Cuadro 33.

un período más largo. En los otros países los hombres jóvenes urbanos tienen más años de estudios.

Las zonas rurales siguen teniendo menos oportunidades educativas, pero todo sugiere que la situación está cambiando. El Cuadro 5 muestra que a principios de siglo la diferencia entre el número promedio de años de estudio en zonas rurales y urbanas ha disminuido en todos los países con la posible excepción de Nicaragua (sus datos más recientes corresponden a 2001).

El déficit educativo de los indígenas y las minorías étnicas persiste. El siguiente cuadro muestra que la mayor diferencia con el resto de la población (20 por ciento), se encuentra todavía en Guatemala donde buena parte del déficit educacional rural está concentrado en las comunidades indígenas. En 1989 la diferencia era de 36 por ciento, 76 por ciento vs. 40 por ciento según cifras del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Adams y Bastos 2003, 181).

Cuadro 4
Años de Estudio por Grupos de Edad y Sexo. Zonas Urbanas y Rurales

	Población de 15 a 24 años de edad				Población de 25 a 59 años de edad			
	Urbana		Rural		Urbana		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Costa Rica 2006	8.9	9.5	7.4	7.9	9.6	9.7	6.8	7.0
El Salvador 2004	9.1	9.1	6.3	6.4	9.3	8.0	4.3	3.5
Guatemala 2004	8.0	7.3	4.8	3.9	7.3	5.8	2.9	1.9
Honduras 2006	8.1	8.5	5.1	5.9	7.9	7.7	3.7	3.8
Nicaragua 2001	7.4	8.3	4.0	4.6	7.1	6.7	3.2	3.0

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2007* (Santiago, Chile: CEPAL, 2007) Cuadros 33 y 34.

LINDO-FUENTES continued...

Cuadro 6
Tasa de Alfabetización

	Indígenas y minorías étnicas (%)	Diferencia con el resto de la población (%)
Costa Rica 2001	92	-2
Guatemala 2002	65	-20
Honduras 2003	76	-11
Nicaragua 2001	72	-10

Fuente: Matías Busso, Martín Cicowiez y Leonardo Gasparini. "Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean," Documento de Trabajo No. 27, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Septiembre, 2005

El progreso en la alfabetización y la cobertura de la escuela primaria no necesariamente implica una disminución de las diferencias. El siguiente cuadro muestra una tendencia de desigualdad creciente entre los quintiles más ricos y más pobres a finales del siglo veinte.

Cuadro 7
Diferencia en el promedio de años de escolaridad entre los quintiles más ricos y más pobres de personas entre 21 y 30 años de edad

	1990	1995	2000
Costa Rica	4.9	5.3	6.0
El Salvador	6.5	7.5	5.0
Guatemala	—	—	7.1
Honduras	5.4	4.9	6.0
Nicaragua	—	4.9	5.2

Fuente: Emiliana Vegas y Jenny Petrow, *Raising Student Learning in Latin America: The Challenge for the 21st Century* (Washington, DC: The World Bank, 2008).

A pesar de los recientes progresos ninguno de los demás países ha logrado los niveles de educación secundaria de Costa Rica. Históricamente la matrícula en educación secundaria ha sido predominantemente masculina, urbana, y en gran medida en

instituciones privadas. El Cuadro 8 muestra que todavía queda camino por recorrer para llegar a la paridad entre hombres y mujeres en este nivel educativo. En Guatemala, donde casi la mitad de la población es indígena, la baja matrícula promedio a nivel secundario se explica en parte por las pocas oportunidades educativas para este grupo de la población. Guatemala es además el país donde la educación privada tiene más peso al nivel de secundaria.

Dados los límites de la cobertura a nivel secundario no sorprende que la tasa bruta de matriculación en la educación superior esté por debajo de 20 por ciento en todos los países menos Costa Rica. El Cuadro 9 muestra que durante el último cuarto del siglo veinte se dio un aumento rápido en el número de estudiantes de educación superior, pero a este nivel la distancia con Costa Rica es particularmente pronunciada. La Tasa Bruta de Matriculación costarricense es más del doble que la de cualquier otro país centroamericano. En la década de los ochenta comenzó un rápido crecimiento del número de instituciones privadas. En 1975 las universidades privadas eran minoría, pero para 2003 más de la mitad de los estudiantes de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua asistían a ellas. Dada la ausencia de regulaciones adecuadas, este fenómeno

afectó negativamente la calidad de la enseñanza. A partir de 2000 Costa Rica y El Salvador institucionalizaron sistemas de acreditación para mejorar la calidad de la educación superior. Los demás países están trabajando en la misma dirección pero todavía no tienen sistemas de acreditación funcionando.

Entre 1977 y 1998 la diferencia de ingresos entre los que solamente tienen una educación primaria y los graduados de universidad ha estado aumentado en todos los países con la excepción de Honduras (Székely y Montes 2006, 631). Los cambios económicos demandan saberes cada vez más complejos, pero el número de graduados del sistema universitario no ha sido suficiente para satisfacer la demanda. El aumento más grande en la diferencia de ingresos se dio en El Salvador.

Los indígenas tienen el menor acceso a los beneficios de la educación superior. En 2002 en Guatemala 7 por ciento de la población masculina total había recibido educación superior, pero solamente 1.6 de la población indígena masculina estaba en las mismas condiciones. La proporción para las mujeres indígenas era todavía menor, solamente 0.8 por ciento (PNUD 2005).

Cuadro 8
Tasa Bruta de Matriculación en Educación Secundaria.
Todos los Programas

	2000				2005			
	Hombres	Mujeres	Total	% en Secundarias Privadas	Hombres	Mujeres	Total	% en Secundarias Privadas
Costa Rica	63.17	58.02	60.53	13	81.67	76.88	79.20	10 (2006)
El Salvador	53.63	54.03	53.83	23	65.58	64.08	64.82	18
Guatemala	35.59	40.29	37.94	n.a.	48.60	53.65	51.12	74
Honduras	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	85.57	65.70	75.56	33
Nicaragua	57.14	48.76	52.9	30	70.66	62.39	66.49	27

Fuente: Fuente: <http://www.uis.unesco.org/>

Cuadro 9
Educación Superior

	Estudiantes		Estudiantes		Tasa	% de	
	Matrícula	x 10.000 hab.	Matrícula	x 10.000 hab.	Bruta de	Matrícula	Matrícula en
	(1975)*	(1975)	(2003)**	(2003)	Matriculación	femenina	Instituciones
					(2003)	(2003)	Privadas
							(2002)
Costa Rica	55593	248	170423	409	43.3	53.1	54.5
El Salvador	28281	69	116521	176	17.7	54.8	68.6
Guatemala	22881	38	218466	181	18.4	n.a.	44.5
Honduras	11907	39	120012	171	17.7	55.9	19.7
Nicaragua	18282	85	104403	198	19	54.3	58.5

Fuentes:

*1975 data, <http://www.uis.unesco.org/statsen/centre.htm>. Los datos de Costa Rica corresponden a 1980.

**2002-2003 data, UNESCO-IESALC, *Informe Sobre la Educación Superior en América Latina y El Caribe 2000-2005: La metamorfosis de la educación superior*. (Caracas: UNESCO-IESALC, 2007).

La comparación con Costa Rica pone de relieve que los duraderos problemas de los sistemas educativos centroamericanos tienen mucho que ver con las circunstancias en que se crearon. Las desigualdades del siglo diecinueve están en la raíz de sistemas educativos que contribuyeron a las desigualdades del siglo veinte. La competencia por recursos para la educación continúa teniendo resultados diferentes. En 2005 Costa Rica destinaba 5 por ciento de su PNB a la educación mientras que su seguidor más cercano en esta estadística, Nicaragua, destinaba solamente 3.2 por ciento. La conflictividad de décadas pasadas, también enraizada en desigualdades, retrasó la expansión de la cobertura, particularmente en las zonas rurales. A comienzos del siglo veintiuno las desigualdades entre países y dentro de cada país se manifiestan más claramente en el acceso a la educación superior. El tipo de estadísticas utilizadas puede dejar la impresión que todos los años de escuela son equivalentes. Una somera comparación entre un primer grado rural y un primer grado en un colegio privado bilingüe capitalino sería suficiente para demostrar lo erróneo de esta impresión. En el siglo veintiuno uno de los principales retos para disminuir la desigualdad en Centroamérica es la mejora de la calidad de la educación pública.

Referencias

Adams, Richard y Santiago Bastos, coordinadores

2003 *Las relaciones étnicas en Guatemala, 1944-2000*. Antigua, Guatemala: Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica.

Engerman, Stanley L., y Kenneth L. Sokoloff

1997 "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States". En *How Latin America Fell Behind*, editado por Stephen Haber. Stanford, CA: Stanford University Press.

Fumero, Patricia

2002 "Este libro es una pequeña ofrenda que deposito en el altar sagrado de mi patria". Ponencia presentada en el VI Congreso Centroamericano de Historia, Ciudad de Panamá, República de Panamá, 22-26 de Julio, 2002.

Galindo, Francisco E.

1904 *Cartilla del Ciudadano*. San Salvador, El Salvador: Imprenta Nacional.

Mariscal, Elisa, y Kenneth Sokoloff

2000 "Schooling, Suffrage, and the Persistence of Inequality in the Americas, 1800-1945". En *Political Institutions and Economic Growth: Essays in Policy, History, and Institutions*, editado por Stephen Haber. Stanford, CA: Hoover Institution and Stanford University Press.

Molina, Iván, y Steven Palmer

2004 "Popular Literacy in a Tropical Democracy: Costa Rica, 1850-1950". *Past and Present* 184 (August).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

2005 *Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005*. Guatemala City: PNUD.

Székely, Miguel, y Andres Montes

2006 "Poverty and Inequality". En *The Cambridge Economic History of Latin America* vol. II, editado por Victor Bulmer-Thomas et al., 631. Cambridge, MA: The Cambridge University Press.

Taracena Arriola, Arturo et al., coordinadores

2002 *Etnicidad, estado y nación en Guatemala*. Antigua, Guatemala: Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica. ■

EDUCATION AND INEQUALITIES
continued...

Educación: La sogá se rompe por el hilo más débil

por CARLOS IVÁN DEGREGORI
Instituto de Estudios Peruanos
cid@iep.org.pe

La situación del magisterio peruano no es excepcional en la región. Tampoco el lamentable estado de la educación pública. Por eso, una mirada a la educación en ese país puede arrojar luces sobre una situación que en mayor o menor grado afecta al conjunto de América Latina.

En junio de 2004, una movilización popular paralizó la ciudad de Ayacucho (Perú), se tornó violenta y culminó con el incendio de varios locales estatales y sucursales bancarias. Varios heridos. Ninguno de necesidad mortal. El acontecimiento no habría llamado excesivamente la atención en un año especialmente conflictivo en el Perú, si no hubiera sido por dos razones. La primera es que la ciudad que ardió ese día era la que casi cuarenta años antes vio nacer al Partido Comunista del Perú-Sendero Luminoso (SL), que tuvo en el espacio educativo su principal fuente de reclutamiento.¹ La segunda es que la movilización se produjo precisamente en medio de una huelga magisterial encabezada por una facción radical del sindicato de maestros (SUTEP).² Más aún, la huelga se había convocado, entre otras razones, para conmemorar el trigésimo quinto aniversario de un masivo movimiento social que conmocionó la región en 1969 y terminó, esa vez sí, con decenas de muertos, heridos y detenidos. Las razones por las que Ayacucho ardió en 2004 llevan a sospechar que, luego de más de tres décadas y una brutal guerra interna de por medio, los graves problemas de la educación pública y del magisterio persisten y quizás incluso se agravan, aún cuando no sean los mismos de entonces.

En efecto, si hubo un proyecto que llegó a comprometer al conjunto de clases sociales en el Perú del siglo veinte, fue la apuesta por la educación como vía para superar la pobreza, la exclusión y el “subdesarrollo”. Si bien fueron las élites económicas y políticas urbanas las que diseminaron esa idea, los sectores subalternos, urbanos y rurales, mestizos e indígenas, aceptaron rápidamente la propuesta, de modo que en muchos momentos y lugares la ampliación de la cobertura educativa recibió un mayor impulso desde los sectores excluidos de la sociedad, que desde el Estado.³ Así, en la ampliación de la cobertura educativa, tanto o más que las asignaciones presupuestales o las políticas públicas, pesaron la organización y la movilización social.

En esa etapa, los maestros jugaron un papel crucial y doble. Como “hijos del pueblo” que accedían a los “saberes hegemónicos”, por un lado, y como funcionarios estatales, por otro. Una suerte de bisagra. Miembros de una profesión por entonces prestigiosa, no solo en las comunidades rurales sino en los pueblos medianos y también en las ciudades, se convirtieron en muchos casos en “héroes culturales” cuya influencia iba más allá de las aulas. Acompañaron y contribuyeron a la masificación de la educación primaria en las décadas de 1940 y 1950; de la educación secundaria en las décadas de 1950 y 1960 y de las universidades, a partir de las décadas de 1960 y 1970.

Pero a partir de mediados de los años sesenta, el Estado comenzó a flaquear en su compromiso con la educación pública, lo que se expresó sobre todo en una caída, primero lenta y luego pronunciada del presupuesto dedicado a Educación. Las élites económicas y políticas no pudieron concretar su discurso sobre educación y progreso en políticas adecuadas para encarar la democratización del acceso a la escuela y

a las universidades. Abrumadas por la masificación educativa, así como se replegaron de los centros históricos de las principales ciudades “invadidas” por la migración rural que corrió paralela a la masificación de la escuela, se replegaron también de su apuesta educativa inicial y reforzaron su opción por la educación privada.

Paradójicamente, o tal vez no, fue durante el populismo militar de la década de 1970 cuando se produjo el último intento estatal por diseñar y tratar de llevar a la práctica un proyecto educativo nacional. En las siguientes décadas, lo que predominó fue el desinterés, sino el desdén.

Dos apuntes para terminar este repaso histórico. Como en otros países de la región, la educación tuvo un carácter ambiguo. Democratizadora, proporcionó instrumentos a los oprimidos para reivindicar en mejores condiciones sus derechos e incluso para acceder a la ciudadanía en países como Perú, que hasta 1979 restringían el voto a la población letrada. Sin embargo, la transmisión de conocimientos en las aulas reproducía en la mayoría de casos los patrones autoritarios, patriarcales y racistas de una sociedad en la que la Reforma Agraria era todavía una promesa, donde la división entre “señores” y “siervos” marcaba todavía el imaginario de buena parte de la sociedad y donde continuaba ampliamente vigente el viejo proverbio: “la letra entra con sangre”.

Por eso en la década de 1970, cuando el deterioro de sus condiciones salariales y el “giro a la izquierda” que se producía en la región llevaron a la radicalización del magisterio y la creación del SUTEP, quienes ganaron la dirección del sindicato fueron las vertientes más autoritarias de la izquierda, de orientación maoísta. Así, si bien a pesar de las dificultades un sector del magisterio

continuó insuflando creatividad a su labor, el sindicato se preocupó fundamentalmente por las reivindicaciones económicas y en general corporativas del gremio sin colocar, ni entonces ni ahora, la renovación pedagógica y la calidad de la enseñanza en un lugar importante de sus pliegos de reclamos. La pedagogía tradicional, “señorial”, autoritaria, se reprodujo en las aulas a pesar del auge de lo que se llamó “idea crítica del Perú” (Portocarrero y Oliart 1989).⁴ Incluso, un sector minoritario de maestros y estudiantes se alineó con la propuesta de Sendero Luminoso, que además de un proyecto político y militar era también un “proyecto pedagógico”.⁵

Sin embargo, el SUTEP sobrevivió a la violencia de los años 80 y a dos décadas de reforma neoliberal, entre otras causas porque se erigió en el último reducto de defensa de una profesión abandonada por el Estado y que perdía crecientemente poder adquisitivo y prestigio social, satanizada con frecuencia *in toto* como senderista, cuando más bien la fracción maoísta que conservó y sigue conservando la dirección del sindicato⁶ fue muchas veces barrera de contención ante el avance senderista y muchos maestros fueron víctimas, tanto de la violencia de agentes del Estado como de militantes de SL.

Durante la década de 1990, como parte del paquete de reformas neoliberales, el gobierno de Alberto Fujimori cumplió al pie de la letra las directivas del Banco Mundial en materia educativa, contratando consultores con honorarios internacionales, islas de abundancia y no solo de excelencia en un mar de funcionarios con sueldos paupérrimos. Las tareas centrales del sector educación durante esa década fueron la elaboración de sucesivos diagnósticos a cargo de esos consultores y la construcción masiva de aulas, cuya baja calidad se fue constatando en los años siguientes, conforme se deterioraban o se venían abajo a raíz de

movimientos sísmicos. Así, el régimen autoritario de Fujimori, antiguo profesor universitario, presidente de la Asamblea Nacional de Rectores antes de ser presidente de la república, no logró el tránsito de la cobertura a la calidad educativa. Tampoco lo logró el gobierno de Alejandro Toledo, a pesar de proclamar su quinquenio (2001-2006) como el de la educación, ni a pesar de presentarse él mismo como prueba viviente del “milagro de la escuela”.

Toledo enfrentó varios de los dilemas actuales del sector educación. ¿Poner énfasis en el desarrollo tecnológico o en el desarrollo profesional del magisterio? Al principio, seducido por la tecnología, prometió en todas las escuelas computadoras, que en muchos casos los profesores no sabían utilizar eficientemente en aulas que a veces carecían de electricidad. Luego puso el énfasis en el magisterio, enfrentándose a otro dilema: ¿incrementar salarios o mejorar la calidad de la enseñanza? Aprovechando el crecimiento económico, el gobierno logró duplicar el sueldo de los maestros durante su quinquenio, siendo este su mayor logro, no tan difícil por lo demás, si se toma en cuenta el nivel bajísimo de los salarios magisteriales que dejó Fujimori.

Durante el gobierno de Toledo, cuando Perú participó en la evaluación de comprensión de lectura PISA en el año 2003, ocupó el último lugar entre los países latinoamericanos participantes, con el 54.1 por ciento en el nivel 0 de comprensión. El penúltimo, Brasil, tenía “solo” el 23.3 por ciento de estudiantes en ese nivel (Cueto).⁷

Desde entonces, la situación no ha variado sustancialmente. El actual gobierno de Alan García, sin abandonar la ilusión tecnológica, plasmada ahora en el programa “una laptop por alumno”, ha preferido poner el énfasis en la calidad educativa. La apuesta no es

mala en sí, pues incrementar el presupuesto del sector educación sin someterlo a una reforma profunda solo traería beneficios marginales. El problema es que, a pesar de existir diagnósticos de gran calidad preparados por comisiones nombradas por el propio ministerio, así como por organismos de la sociedad civil, la acción del gobierno se ha concentrado en la evaluación de los maestros a cambio de futuras capacitaciones no consensuadas.

En la práctica, la evaluación del magisterio ha sido fundamentalmente una batalla política entre el gobierno y el SUTEP, teñida por las viejas rivalidades entre el APRA hoy en el gobierno y la izquierda marxista. Es cierto que el mismo partido maoísta sigue predominando en la dirección del sindicato desde su fundación, reproduciendo lo que un ex ministro ha denominado un “pensamiento arcaico” (Nicolás 2006) y concentrándose en demandas económicas y corporativas, pero quebrar el sindicato desde el poder no resolverá el problema, menos aún cuando el gobierno no tiene una política magisterial sino que ejecuta “una suma de medidas aisladas” (Ucelli 2008).

La evaluación nacional docente se realizó finalmente en marzo del presente año, a pesar de la encarnizada resistencia del SUTEP. Los resultados fueron desastrosos. Sobre una nota máxima de 20, solo el 0.08 por ciento de los 183 mil maestros evaluados (151) obtuvieron 14 puntos, lo que les permitiría un nombramiento. Un 4.6 por ciento obtuvo entre 11 y 13 puntos, nota aprobatoria con la que podían acceder a un contrato. Luego de la evaluación:

En muchas escuelas se vive un ambiente de desaliento y tensión, los directores tienen que contratar a los docentes disponibles aunque...no hayan aprobado la prueba, lo que supone un contrato [irregular], los padres de familia se

DEGREGORI continued...

muestran preocupados al constatar que el maestro de sus hijos ha sido desaprobado y en el aula se aprecia un creciente cuestionamiento y rechazo de los estudiantes frente a la ‘figura del profesor’. No importa cuánto se haya cuestionado la validez de esta prueba, el mensaje que ha quedado en la opinión pública es que los maestros son unos incapaces. (Ucelli 2008)

En efecto, la prueba ha sido criticada por educadores de prestigio, por ser inadecuada, por constituir un criterio unilateral de evaluación de la tarea docente, y sobre todo por ser una plantilla única y homogénea para un país tan diverso regional y étnicamente.

Mientras tanto, en evaluaciones internacionales más recientes, Perú sigue ocupando uno de los últimos lugares en la región en los índices educativos más relevantes, excepto cobertura educativa. Pero a estas alturas: “cobertura sin calidad es un tipo de fraude en educación” (Puryear 2006).

¿Por qué a pesar de siete años de crecimiento económico notable el Perú vive esta situación? Una respuesta “macro” es que las reformas neoliberales, al menos tal como han sido aplicadas en la región no resuelven problemas de inequidad, incluso en aquellos países que han aplicado esmeradamente y por largo tiempo las denominadas “reformas de segunda generación”, como lo demostró el “movimiento de los pingüinos” en el año 2006 en Chile.⁸ El “modelo” angosta más bien los canales de movilidad social a través de la educación, y convierte a los maestros, al margen de su orientación política, en “reproductores de la diferencia”.

En el caso peruano habría que tener en cuenta, además, las múltiples escisiones—clasistas, regionales, étnico-raciales y de

género—que atraviesan el país. A pesar del crecimiento económico, las inequidades persisten y las desconfianzas mutuas entre beneficiados y no beneficiados se acrecientan. En este devenir, la carrera magisterial hace tiempo quedó ubicada como una profesión feminizada para “cholos” e “indios”, destinados a enseñar a su vez a pobres/cholos/indígenas, que son los que mayoritariamente asisten a la escuela pública, especialmente fuera de las principales ciudades y en las zonas rurales.

Hay un trasfondo sutilmente racista en las opciones que han llevado a esta situación, incluyendo la desregularización de la creación de Facultades de Educación en las universidades públicas, y de Institutos Superiores Pedagógicos (ISP) fuera de ellas. Su proliferación descontrolada ha institucionalizado la formación de formadores (maestros) para ciudadanos de segunda categoría. A esto contribuye de alguna manera la propia población de ciudades medianas y pequeñas en regiones alejadas, que solicita la creación de universidades o ISP con la esperanza de mejorar la empleabilidad de sus jóvenes o postergar al menos el momento en que deban enfrentar el desempleo, en una suerte de versión degradada del antiguo “mito del progreso”.

A estas alturas se va volviendo consensual la necesidad de “avanzar con los dos pies” para encarar el problema de la educación pública, es decir, incrementar el presupuesto del sector y los salarios del magisterio, al mismo tiempo que se aborda también la mejora de la calidad educativa, todo dentro de un proyecto coherente y de larga duración. En el caso peruano, sin embargo, antes de echarse a andar con los dos pies se necesita un gran salto previo, o simultáneo si de ahorrar tiempo se trata. Nos referimos al reconocimiento del Otro: pobres/rurales/indígenas/habitantes de las regiones más

pobres. Solo así se amenguará la desconfianza y percepción de agravio, que anida en esos sectores, incluyendo a la mayoría del magisterio. Solo a través de su reconocimiento como ciudadanos plenos, del valor de su voz en el espacio público y de su participación en la formulación de políticas se logrará emparejar lo suficiente el piso como para emprender con posibilidades de éxito cualquier proyecto educativo, que no tiene posibilidades si da la espalda al magisterio y a las necesidades de los ciudadanos más pobres, transmutados hoy en “usuarios” del sistema (García 2005).⁹

El problema es que ello implica una verdadera revolución cultural, o si se quiere, de valores, prácticamente ausente hoy en el Perú, donde para el gobierno, las elites económicas y los principales medios masivos el progreso se mide exclusivamente en términos del crecimiento del PBI y, en todo caso, del decrecimiento de afiliados al SUTEP.¹⁰

Referencias

Cueto, Santiago

Las evaluaciones nacionales e internacionales de rendimiento escolar en el Perú: Balance y perspectivas (<http://www.grade.org.pe>).

García, María Elena

2005 *Making Indigenous: Citizens, Identity, Development and Multicultural Activism in Peru*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Lynch, Nicolás

2006 *El pensamiento arcaico en la educación peruana*. Lima: UNMSM.

Portocarrero, Gonzalo y Patricia Oliart

1989 *El Perú desde la escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.

Puryear, Jeffrey

2006 “Codirector del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe”. En *El Mostrador*.

Ucelli, Francesca

2008 “De espaldas al magisterio, ¿el Perú avanza?”. *Argumentos* 2 (1). (www.revistargumentos.org.pe).

Endnotes

¹ En 1980, el PCP-SL inició una denominada “guerra popular” contra el Estado que se extendió hasta mediados de la década siguiente. El enfrentamiento entre senderistas, agentes del Estado y comités de autodefensa campesina produjeron alrededor de 70,000 muertos. Véase el *Informe Final* de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, Tomo II, capítulo 1 (Lima, 2003).

² SUTEP significa Sindicato Único de Trabajadores de la Enseñanza en el Perú.

³ Rendón Wilka, uno de los principales personajes de *Todas las Sangres*, una de las novelas más importantes de José María Arguedas, encarna este compromiso de manera conmovedora.

⁴ Una concepción radical según la cual los problemas del país se resolvían fundamentalmente a través de la confrontación y por la vía autoritaria.

⁵ Véase CVR, *Informe Final*, Tomo II, capítulo 1, Lima 2003.

⁶ Se trata del Partido Comunista del Perú – Patria Roja.

⁷ Participaron, además, Argentina, Chile, México y Uruguay.

⁸ Movimiento de estudiantes secundarios, llamados pingüinos por su uniforme, que alcanzó su pico entre mayo y junio de 2006, exigiendo precisamente calidad educativa.

⁹ Sólo en ese contexto podría tener éxito, asimismo, proyectos de Educación Bilingüe Intercultural, hoy rechazados con frecuencia por los mismos que serían sus beneficiarios.

¹⁰ El SUTEP es también parte sustancial del problema, pero solo a partir de una reforma integral podrá quebrarse la hegemonía del “pensamiento arcaico” en el sindicato, que hoy ha resultado paradójicamente fortalecido por la campaña del gobierno contra el magisterio en general, acusado de incapaz, extremista, “comechado”, cuando solo la mitad del magisterio pertenece al SUTEP y solo el 14 por ciento participa regularmente en el sindicato (Ucelli 2008). Los maestros vuelven a ver allí su única posibilidad de defensa ante la incertidumbre de las evaluaciones sin proyecto integral. ■

A Reforma Atual da Educação Superior no Brasil: Prouni, Reuni e Mais Além

por NAOMAR DE ALMEIDA-FILHO

Instituto de Saúde Coletiva da UFBA;
Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico
naomar@ufba.br

No Brasil, neste início de século XXI, identifica-se a necessidade de profunda e ampla reforma das universidades com vistas à ampliação do acesso e elevação do padrão de qualidade da educação superior. A nação brasileira encontra-se num momento privilegiado para promover, consolidar, ampliar e aprofundar processos de mudança da estrutura curricular de sua universidade pública, para a expansão da oferta de vagas do ensino superior, de modo decisivo e sustentado, com qualidade acadêmica, cobertura territorial e inclusão social.

O sistema de educação superior no Brasil conserva modelos de formação acadêmica e profissional superados em muitos aspectos, tanto acadêmicos como institucionais. Prevalece, em nossos modelos de ensino superior, uma concepção fragmentada do conhecimento, resultante de reformas universitárias parciais e limitadas nas décadas de 1960-1970. Na mescla de modelos que constituem a atual arquitetura acadêmica da universidade brasileira, a educação artística, científica e humanística ficou de fora. Nunca se conseguiu realizar uma reforma universitária capaz de trazer para dentro da universidade a formação intelectual tão necessária para a compreensão multidimensional do mundo, da sociedade e da história.

Nossa arquitetura acadêmica incorpora currículos de graduação estreitos e rígidos, com forte viés disciplinar, situação agravada pelo enorme fosso existente entre a graduação e a pós-graduação, tal qual

ALMEIDA-FILHO continued...

herdado da reforma universitária de 1968. Essa arquitetura acadêmica produz sérios problemas, que precisam ser urgentemente superados. Por um lado, há uma excessiva precocidade na escolha de carreira profissional, além de tudo submetida a um sistema de seleção pontual e socialmente excludente para ingresso na graduação. Muito cedo, aos 16 ou 17 anos, os jovens são obrigados a tomar a decisão de carreira profissional de nível universitário. O ingresso direto aos cursos profissionais através de exames como o vestibular, faz da universidade um dos principais instrumentos de exclusão, aumentando o débito social e cultural da educação.

De outra parte, a manutenção da atual estrutura curricular de formação profissional e acadêmica coloca a nação brasileira em sério risco de isolamento nas esferas científica, tecnológica e intelectual de um mundo cada dia mais globalizado e inter-relacionado. Ao se completar o Processo de Bolonha em 2010, unificando o sistema de educação superior do bloco econômico e político da União Européia, haverá incompatibilidade quase completa entre o modelo brasileiro de formação universitária e aqueles vigentes em outras realidades, especialmente de países desenvolvidos.

Em suma, o esgotamento do modelo de graduação profissional vigente no Brasil é evidente: estreitos campos do saber contemplados nos projetos pedagógicos, precocidade na escolha das carreiras, altos índices de evasão de alunos por desencanto com os estudos e por falta de condições de permanência, descompasso entre a rigidez da formação profissional e as amplas e diversificadas competências demandadas pelo mundo trabalho, são problemas que, para sua superação, requerem modelos de formação profissional mais abrangentes, flexíveis, integradores. Por um lado, o ingresso direto aos cursos profissionais

através de um exame como o vestibular, desenhado para selecionar alunos portadores de conhecimento (ou memorizadores de informações), permite à universidade, de certa forma, se desresponsabilizar pela formação básica desses alunos. Por outro lado, a formação acadêmica e profissional de pós-graduação revela-se pouco articulada com os outros níveis de educação universitária.

Panorama da Educação Superior Brasileira antes do PROUNI/REUNI

Tomando como base o Censo do INEP, o Brasil contava em 2006 com 178 universidades, sendo 92 instituições públicas. A rede pública, formada por 53 universidades federais, 34 universidades estaduais e 146 faculdades e escolas isoladas, acolhia mais de 1,2 milhões de estudantes de graduação. O setor privado compreendia cerca de duas mil instituições, dentre elas 86 universidades, contendo 3,5 milhões de estudantes. O sistema como um todo recebeu naquele ano 1,5 milhões de estudantes novos, sendo que pouco mais de 300.000 ingressaram em instituições públicas.

Os programas de pós-graduação do Brasil matricularam cerca de 142.000 estudantes (92.000 em mestrado e 50.000 em doutorado) e nele se formaram ao redor de 8.000 doutores (quatro vezes o número dos que se formaram no exterior). Os programas de pós-graduação estão concentrados principalmente (93%) em universidades públicas que também são responsáveis por 97% da produção científica do país. Nos últimos anos, a comunidade científica do país produziu 1,8 % dos trabalhos científicos publicados no mundo inteiro.

Por um lado, este quadro indica o enorme número de vagas oferecidas pelo setor privado de ensino superior, principalmente faculdades ou escolas superiores operadas por empreendimentos que visam ao lucro. Não obstante, as universidades públicas consistentemente alcançam as melhores posições em todos os sistemas de avaliação. Por outro lado, como outros países em desenvolvimento, o Brasil está sendo invadido por publicidade massiva de educação superior oferecida por instituições estrangeiras, pela Internet ou mediante convênios com parceiros locais. Os sistemas de credenciamento e avaliação da CAPES, do CNPq e o CNE exercem o importante papel de barreiras protetoras. Por este motivo, há fortes pressões para incluir o ensino superior nos acordos comerciais multilaterais no âmbito da Organização Mundial do Comércio, em um processo de internacionalização do mercado da educação superior.

A expansão da privatização do ensino superior parece ter perdido sua força inicial. Isso decorre, por um lado, no nível de graduação, pela saturação de mercado em várias profissões e pela inadimplência de segmentos sociais incapazes de fazer face ao alto custo da educação superior. Por outro lado, na área de educação pós-graduada, isto se deve principalmente ao diferencial de desempenho das instituições públicas, em especial as universidades da rede federal de ensino.

Breve Histórico da Reforma Universitária Brasileira

Quarenta anos atrás, a proposta de reforma educacional de Anísio Teixeira, gestada na conjuntura desenvolvimentista do Governo Juscelino, havia sido reprimida pelo Golpe Militar de 1964. Da reforma universitária possível no bojo daquela ousada proposta,

restou apenas o projeto-sonho da Universidade de Brasília, distorcido academicamente e politicamente.

A Reforma Universitária de 1968, resultante do Acordo MEC-USAID, imposta pelo governo militar, resultou enviesada e parcial. Terminou por implementar na estrutura da universidade brasileira um padrão difícil de explicar em qualquer plano racional: logrou superpor—sem integrar—um modelo novo sem remover o modelo antigo. A velha universidade lusitana, com pitadas da cátedra franco-germânica, conseguiu sobreviver, entranhada na nova estrutura departamental das instituições de ensino superior, supostamente inspirada no modelo norte-americano.

Nos anos 1990, já sob o Governo FHC, houve um incremento global na rede de ensino superior devido a intensa desregulamentação que abriu o sistema para investimentos privados. Disto resultou o estabelecimento de enorme quantidade de instituições de ensino superior privadas. Porém, tal expansão em número de vagas não se associou a melhor qualidade de ensino. Apesar da inédita estabilidade no Ministério da Educação, com oito anos de mandato do Professor Paulo Renato, os temas da reforma do ensino superior se fizeram presentes mais na retórica governamental do que em iniciativas concretas. Entre 1995 e 2000, o MEC divulgou uma série de documentos oficiais elaborados por equipes técnicas internas, sem maior ampliação dos debates. Nesses textos, consolidava-se uma proposta de desregulamentação do setor privado e reestruturação da universidade pública, legislando sobre a autonomia universitária e a governança das instituições federais de ensino superior. Além disso, defendia o “estímulo” à captação de recursos complementares junto à iniciativa privada e outros organismos públicos.

No plano concreto, o MEC conseguiu aprovar a lei nº 9.192/95 (que regulamentou o processo de escolha dos dirigentes das IFES) e a implantação do processo de avaliação e credenciamento destinado a programas de ensino de graduação (lei nº 9.131/95). Esse processo incluía comissões de consultores visitantes, destinado a classificar escolas superiores, faculdades e universidades, bem como o Exame Nacional de Cursos (que se tornou conhecido como Provão), um teste de desempenho que pretendia ser semelhante ao GRE estadunidense. Os dados dessa avaliação deveriam ter sido empregados pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) para conceder licenças renováveis para operação no país de cursos de graduação em faculdades e escolas isoladas. Ao enfrentar fortes resistências de diversos setores universitários, os pontos programáticos propostos pelo Ministério da Educação do governo FHC em nada avançaram no sentido de uma reestruturação do ensino superior no Brasil.

Trinta anos depois da expansão resultante do Acordo MEC-USAID-BIRD e da reforma universitária de 1968, a rede federal de ensino superior somente voltou a crescer no final dos anos 1990. Essa onda de expansão, no segundo Governo FHC, foi iniciativa das universidades públicas e caracterizou-se por uma estratégia institucional de criação de fatos consumados. A universidade abria cursos novos ou ampliava a oferta de vagas em cursos existentes sem contar com docentes, instalações, recursos financeiros; só depois se buscava criar as condições mínimas para tanto. Foi uma fase heróica, com um tipo de crescimento que podemos chamar de “autonomia-sem-apoio”. Nessa fase, as instituições federais de educação superior submeteram-se a um vigoroso ajuste que, otimizando recursos humanos e materiais, conseguiu ampliar a relação aluno/professor do patamar de 7/1 para quase 12/1.

Com a ascensão de Luis Inácio Lula da Silva à Presidência da República em 2003, o tema Reforma Universitária voltou à cena da educação superior no Brasil, tornando-se uma das metas do Ministério da Educação para o quadriênio. Obedecendo a seu próprio cronograma, em meados de 2004, o governo federal trouxe a público uma proposta de reforma universitária, com tópicos pouco articulados e carentes de definição que tomavam a instituição pública como alvo prioritário. Governo, sindicatos de servidores públicos e de docentes, movimentos estudantis, academias, organizações da sociedade civil, *lobbies* do ensino privado, todos se posicionaram como interlocutores no anunciado processo de reforma. Curiosamente, observava-se enorme desinformação sobre a evolução histórica da instituição universitária, sobre os modelos de universidade vigentes no mundo e sobre o assunto da reforma em-si, como se reestruturar essa peculiar instituição social fosse de algum modo novidade histórica ou pioneirismo nacional.

Além disso, o governo federal realizou importante movimento de recuperação do orçamento das universidades federais e deu início a um vigoroso processo de expansão, consolidado pelo Ministro Fernando Haddad. A estratégia institucional predominante baseava-se em implantação de novos cursos simultaneamente à contratação de docentes e realização dos investimentos necessários. Os resultados dessa ampliação, ainda em curso, compreendem iniciativas patrimoniais ou institucionais, com 48 novos campi ou extensões, além de 10 universidades instituídas.

Em 2005, o Governo Federal implantou o Programa Universidade para Todos, chamado de PROUNI, que consiste basicamente em bolsas de estudos para alunos pobres em escolas superiores e universidades privadas que, em contrapartida,

ALMEIDA-FILHO continued...

ganham isenção de alguns tributos federais. Dirigido a estudantes egressos da rede pública ou da rede particular na condição de bolsistas integrais, com renda per capita familiar máxima de três salários mínimos, o PROUNI conta com um sistema de seleção informatizado e impessoal com base nas notas obtidas no ENEM—Exame Nacional do Ensino Médio. O PROUNI oferece também incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, mediante bolsas e estágios, além do FIES—Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior—que possibilita ao bolsista parcial financiar até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa do programa. O PROUNI já atendeu, desde sua criação até o processo seletivo do primeiro semestre de 2008, cerca de 385 mil estudantes, sendo 270 mil com bolsas integrais.

Em maio de 2007, o Presidente Lula lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação, PDE, que implicou uma articulação do PROUNI com o FIES, além da expansão das Universidades Federais e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, REUNI. Tais programas visavam ampliar significativamente o número de vagas na educação superior, contribuindo para o cumprimento de uma das metas do Plano Nacional de Educação, que prevê a oferta de educação superior até 2011 para, pelo menos, 30% dos jovens de 18 a 24 anos.

Sobre o REUNI

O REUNI é um programa de expansão física e reestruturação pedagógica do sistema federal de educação superior, lançado pelo MEC em abril de 2007, como parte do Plano de Desenvolvimento da Educação. Concebido para duplicar a oferta de vagas públicas no ensino superior, com um orçamento de 7 bilhões de Reais a serem

aplicados em cinco anos, é seguramente o mais ambicioso programa dessa natureza já implantado no Brasil. O REUNI compreende as seguintes diretrizes: expansão de matrículas, em especial no turno noturno; diversificação das modalidades de graduação, com novos itinerários curriculares; mobilidade estudantil ampla; articulação da educação superior com a educação básica, profissional e tecnológica; programas de inclusão social e assistência estudantil; expansão da pós-graduação articulada à renovação pedagógica da educação superior. As universidades participantes do REUNI apresentaram propostas comprometendo-se com metas de eficiência: alcançar, ao final do programa, taxa de conclusão de 90% e relação aluno/professor de 18/1. Convém registrar que o indicador da taxa de conclusão, aparentemente inalcançável como média geral do sistema, na verdade incentiva o aproveitamento de vagas residuais por mobilidade interna ou externa. Por outro lado, o indicador relação aluno/professor, ao incorporar estudantes de pós-graduação, é modulado pelos rigorosos critérios de qualidade da CAPES, a ponto de mestrados ou doutorandos de cursos nota 7 (topo do ranking) poderem equivaler na fórmula a uma proporção de 4/1.

Sem dúvida, o REUNI inaugura a terceira fase de expansão do sistema universitário federal. Agora temos um modelo induzido de crescimento das instituições públicas de educação superior que, por um lado, respeita a autonomia universitária, acolhendo propostas específicas elaboradas por cada uma das instituições participantes do programa. Por outro lado, pela primeira vez, investimentos em obras e instalações, aplicação de recursos de custeio, modelagem pedagógica, contratação dos quadros docentes e de servidores, faz-se antes da expansão de atividades e de vagas. Essa modalidade de crescimento com “apoio-e-

autonomia”, parece em tese ser o melhor dos mundos.

Não obstante, algumas questões precisam ser consideradas. Primeiro, o REUNI introduz no sistema federal de educação superior um modelo de gestão semelhante aos contratos de metas que regulam o repasse de recursos públicos do Sistema Único de Saúde. Portanto, implica planejamento estratégico de recursos, insumos e atividades das universidades, obrigando-as a pensar o futuro de curto e médio prazo, prática ainda pouco freqüente nas instituições universitárias brasileiras. Em segundo lugar, os incentivos e apoios devem vincular-se ao atendimento de metas pertinentes, supervisionado por sistemas de avaliação existentes (como o SINAES e a CAPES) ou a serem criados. Enfim, o REUNI representa um poderoso indutor de eficiência institucional e de qualificação pedagógica e, desse modo, ao reduzir a enorme dívida social do ensino superior, implica um grande potencial de revalorização do serviço público no campo da educação. ■