



Artículo

Una década de políticas de acción afirmativa en la educación superior brasileña: impactos, alcances y futuro[☆]

A decade of affirmative action in Brazilian higher education: Impact, scope and future

Marion Lloyd

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México

Recibido el 14 de octubre de 2015; aceptado el 10 de febrero de 2016

Disponible en Internet el 24 de mayo de 2016

Resumen

A una década de que Brasil adoptara las primeras cuotas de admisión para sus universidades, el país cuenta con algunas de las políticas de acción afirmativa de mayor escala en el mundo. Las medidas forman parte de esfuerzos mucho más amplios por parte de los gobiernos de izquierda por combatir las profundas inequidades socioeconómicas y raciales a través de la democratización de la educación superior. No obstante, las políticas han resultado altamente polémicas, desatando una oleada de batallas legales y una gran cantidad de estudios académicos que buscan analizar la pertinencia y el impacto de dichas políticas. En este artículo, hago una revisión crítica de algunos de los estudios más relevantes realizados durante la última década, en un intento por evaluar el impacto y el alcance de las políticas en Brasil, así como por identificar posibles lecciones para el debate global sobre las políticas compensatorias.

[☆] Este artículo es una versión revisada y recortada de: Marion Lloyd (2015), A Decade of Affirmative Action in Brazil: Lessons for the Global Debate, en Robert T. Teranishi, Loni Bordoloi Pazich, Marcelo Knobel, Walter R. Allen (ed.) *Mitigating Inequality: Higher Education Research, Policy, and Practice in an Era of Massification and Stratification* (Advances in Education in Diverse Communities: Research, Policy and Praxis, Volume 11), Emerald Group Publishing Limited, pp. 169–189.

Correo electrónico: marionlloyd@gmail.com

© 2015 Emerald Group Publishing Limited. El copyright de parte de este artículo pertenece a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Palabras clave: Acción afirmativa; Brasil; Educación superior; Cuotas; Raza; Discriminación

Abstract

A decade after Brazil adopted the first quotas in university admissions, the country has some of the most extensive affirmative action policies in the world. The measures form part of broader efforts by successive left-leaning governments to combat deep-rooted socioeconomic and racial inequalities by democratising access to higher education. However, the policies have been highly controversial, triggering a raft of court battles and scores of academic studies, which seek to address both the pertinence and the impact of the measures. In this paper, a review is presented of some of the most significant studies conducted over the past decade, in order to take stock of the impact and scope of the policies in Brazil, as well as to identify possible lessons for the global debate over affirmative action.

© 2015 Emerald Group Publishing Limited. El copyright de parte de este artículo pertenece a la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior A.C. This is an open access article under the CC BY-NC-ND license (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

Keywords: Affirmative action; Brazil; Higher education; Quotas; Race; Discrimination

Introducción

En el transcurso del último medio siglo, una amplia gama de países —de manera muy notable la India, Malasia, Sudáfrica y Estados Unidos— han adoptado políticas de *acción afirmativa*¹ en un esfuerzo por expandir el acceso a la educación superior para grupos marginados. Sin embargo, tales políticas tienen una historia mucho más corta en América Latina, una región que posee altísimos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso², así como unas tasas relativamente bajas de matrícula bruta en educación superior, un promedio del 44%, en comparación con el 63% en Europa y Asia Central y el 89% en Estados Unidos (Banco Mundial, 2015). Por otra parte, los alumnos provenientes de los niveles socioeconómicos más bajos, y de las minorías étnicas y raciales, representan una pequeña proporción de inscripciones en la mayoría de los países, incluso en aquéllos con una larga tradición de universidades públicas gratuitas.

Tal es el caso de Brasil, donde el sistema de educación superior pública —que incluye las mejores universidades del país e incorpora apenas el 23% de la inscripción terciaria (Mercadante, 2012)— ha sido desde hace mucho tiempo baluarte de la élite, en su mayoría blanca. No obstante, ese panorama ha cambiado de manera radical desde 2003, cuando el estado de Río de Janeiro implementó las primeras políticas de acción afirmativa del país en las 2 universidades que controlaba; desde entonces, la mayoría de las aproximadamente 100 universidades públicas y cientos de privadas han implementado cuotas y otras medidas, un impulso que culminó con la promulgación de la Ley de Cuotas de 2012 (Lloyd, 2014): la ley federal exige que para 2016 las 63 universida-

¹ El término «acción afirmativa» se acuñó en los años sesenta en Estados Unidos para referirse a las políticas compensatorias para afroamericanos, aunque las primeras cuotas en la educación superior datan de finales de los años cuarenta en la India.

² Los países de América Latina, en conjunto, están clasificados en la parte superior de la escala de coeficiente Gini, que mide la desigualdad de los ingresos entre países. Cuanto más alta es la puntuación, mayor la desigualdad.

des federales reserven el 50% de sus plazas para egresados de escuelas públicas, mientras que la proporción de plazas reservadas para estudiantes afrobrasileños e indígenas variaría de acuerdo con la composición étnica de cada estado (Lloyd, 2014).

No sorprende que las políticas brasileñas de acción afirmativa, que con toda probabilidad son las más extensas en el hemisferio occidental, hayan desatado una feroz controversia en una nación que se enorgullece desde hace mucho tiempo de ser una «democracia racial» (Freyre, 1959). Aunque Brasil fue el último país del hemisferio en abolir la esclavitud, en 1888, jamás instrumentó una segregación racial como la que adoptaron Estados Unidos o Sudáfrica. Los críticos cuestionan la factibilidad de determinar quién es blanco y quién es negro en Brasil, dada la larga tradición de mezcolanza racial en el país (Fry, 2005; Lloyd, 2009); también objetan la constitucionalidad de las cuotas raciales al sostener que constituyen una forma de discriminación. El debate desencadenó un cúmulo de batallas legales (Downie y Lloyd, 2010), que concluyeron con el fallo del Tribunal Superior de Justicia en 2012, el cual afirmó la constitucionalidad de las cuotas raciales en la Universidad Federal de Brasilia.

Los defensores de las políticas gubernamentales, mientras tanto, citan las flagrantes desigualdades en los ingresos entre negros y blancos en la mayoría de los indicadores socioeconómicos (Htun, 2004; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2013), para justificar las cuotas raciales y socioeconómicas en las admisiones a la educación superior y para los empleos gubernamentales. En 2010, durante el censo más reciente, se les preguntó a los 191 millones de brasileños que declararan su raza o color de piel: 91 millones se declararon como blancos, 82 millones como *pardos* (ligeramente negro), 15 millones como *pretos* (negro), 2 millones como *amarelos* (de ascendencia asiática) y 817 000 como pertenecientes a grupos indígenas (6.6 millones no declararon ninguna raza ni color; IBGE, 2011). Los afrobrasileños comprenden 51% de la población, pero están en extremo subrepresentados entre los niveles de ingresos más altos y en las posiciones de poder (Heringer, 2002; Reiter y Mitchell, 2010).

De acuerdo con el censo de 1999, que se realizó antes de la adopción de las políticas de acción afirmativa, los afrobrasileños ganaban en promedio el 47% de ingresos respecto a los blancos (IBGE, s.f.). Aunque los brasileños que se autodeclaraban como *preto* (negro) o *pardo* representaban el 45% de la población, constituían el 70% del decil más pobre, tenían en promedio 2 años menos de estudios y registraban una tasa de analfabetismo al doble que la de los blancos (20%) (Htun, 2004). Para 2014, estas cifras habían mejorado someramente, ya que los afrobrasileños captaban el 58% de los ingresos respecto a los blancos (IBGE, s.f.). Además, la probabilidad de que asistieran a la universidad aumentó significativamente debido a una combinación entre la acción afirmativa y la expansión masiva del sector terciario en Brasil durante la década anterior. Entre 2001 y 2011 la proporción de estudiantes no blancos de 18 a 24 años de edad inscritos en la educación superior (en comparación con la preparatoria o los niveles más bajos) se triplicó, al pasar del 10 al 36%, aunque en términos del porcentaje el número seguía siendo casi la mitad respecto a los estudiantes blancos en 2011 (66%) (IBGE, 2012).

Tales cifras proporcionan tan sólo un vistazo hacia las cambiantes realidades de la educación superior brasileña después de más de una década de acción afirmativa. Las políticas han motivado muchísimos estudios que evalúan el alcance y el impacto de las medidas en instituciones a nivel individual y en el sistema de educación superior en su conjunto. En este artículo proporciono un resumen crítico de algunos de los estudios más relevantes en un momento en el cual Brasil está institucionalizando la acción afirmativa a escala nacional.

Divido mi análisis en 5 partes. La primera presenta el contexto y la justificación de las ambiciosas políticas de acción afirmativa brasileñas en las admisiones universitarias, así como la controversia en torno a estas políticas. La siguiente sección ofrece una vista general del sistema

de educación superior brasileño, y lo contrasta con los sistemas de los otros países de la región. En seguida presento cifras que ilustran los cambios que han ocurrido en términos demográficos y de matrícula en educación superior durante la última década, como resultado de las políticas de acción afirmativa y la inversión gubernamental en las universidades públicas en general. La cuarta sección discute los resultados de algunos estudios clave que buscan desmitificar las principales críticas en torno a las políticas. Por último, sugiero algunos rumbos para investigaciones futuras sobre la acción afirmativa en Brasil y en otros países.

La acción afirmativa en Brasil

Promulgada al final de 2 décadas de gobierno militar (1964-1985), la Constitución brasileña de 1988 ofreció la justificación jurídica para la acción afirmativa en el país. Al establecer cuotas para personas discapacitadas en los empleos del sector público, allanó el camino para el uso de cuotas raciales y socioeconómicas en la educación superior, así como en otras áreas. Las medidas fueron el resultado principal de la presión de los activistas afrobrasileños, quienes aprovecharon la nueva democracia para impulsar políticas que combatieran la desigualdad racial.

Estos esfuerzos recibieron un estímulo importante durante la participación de Brasil en la Conferencia Mundial contra el Racismo, que se llevó a cabo en Durban, Sudáfrica, en 2001. Ese mismo año, el presidente Henrique Cardoso adoptó las primeras políticas de acción afirmativa en el país en las contrataciones para puestos del gobierno; sin embargo, fue durante los 8 años de gobierno de su sucesor, Luiz Inácio «Lula» da Silva —ex líder laboral de perfil progresista—, cuando las políticas lograron un apoyo amplio. Poco después de asumir la presidencia, en enero de 2003, Lula creó la Secretaría Especial para la Promoción de la Igualdad Racial, al mismo tiempo que 2 universidades estatales en Río de Janeiro implementaban las primeras cuotas en el país para el ingreso en las universidades. Luego, en 2005, el gobierno de Lula creó el Programa Universidad para Todos (PROUNI), que introdujo las políticas de acción afirmativa en el sector privado. Lula justificó las medidas como compensación por las injusticias del pasado en contra de los esclavos africanos, recompensa que se debió haber pagado desde hacía mucho: «No le estamos haciendo favores a nadie. Simplemente estamos pagando un deuda que se remonta 500 años» (Folha de São Paulo, 2005).

La educación superior en Brasil: 2 sistemas en uno

El sistema de educación superior brasileño representa una anomalía en América Latina, tanto en términos de sus orígenes tardíos como en la proporción relativamente pequeña de matrícula en el sector público (23%) (Mercadante, 2012; Lloyd, 2013). Las primeras universidades en la América española se fundaron en el siglo XVI —en México, la República Dominicana y Perú— y ya para el siglo XIX el número de instituciones había llegado a 32 (González González, 2010). En cambio, las primeras universidades en Brasil surgieron a principios del siglo XX, retraso que los historiadores atribuyen a las diferencias en las políticas coloniales de España y Portugal (Fávero, 2006; Lampert, 2005); en el caso de Brasil, la corona portuguesa buscaba controlar al máximo su colonia más importante manteniendo su dependencia con Lisboa. Incluso después de la independencia, en 1808, cuando Brasil se convirtió en monarquía constitucional, los miembros de la élite tenían que viajar a Portugal para obtener un título universitario y, claro está, su nivel educativo contrastaba considerablemente con el de los esclavos africanos y con el resto de la población, la cual en su mayoría tenía poco acceso a la educación formal (Fávero, 2006).

La aparición tardía de las universidades en Brasil también tuvo un impacto en las políticas de educación superior. Cuando se creó la primera universidad del país en Río de Janeiro, en 1920, el modelo napoleónico de la educación superior, con su énfasis en la capacitación de cuadros profesionales, había cedido paso al modelo alemán, centrado en la investigación (Lloyd, 2013). De esta manera, la Universidad de São Paulo, creada en 1934 por la élite industrial de la ciudad y que hoy en día es la institución de educación superior mejor ranqueada en América Latina, declara como su meta principal «promover, a través de la investigación, el progreso de la ciencia» (Decreto 6,283, 1934). Del mismo modo, las universidades públicas que siguieron eran elitistas en su naturaleza, aunque pocas rivalizaban con São Paulo en términos de producción científica. Sin embargo, en los años sesenta el gobierno militar abrió el camino para la proliferación de instituciones privadas como un medio de bajo costo para satisfacer la creciente demanda de educación superior.

Hoy, Brasil cuenta con una de las proporciones más altas de la región en términos de matrícula privada en educación superior: 77% en 2012 (Mercadante, 2012), en comparación con un promedio regional del 49% (Levy, 2011). Además, dos tercios del sector privado consisten en instituciones con fines de lucro, muchas de ellas de calidad cuestionable, que fueron autorizadas por la ley federal de educación de 1996 (Pedrosa, 2010; Schwartzman, 2003). Antes de la adopción de la acción afirmativa, el sistema también era bastante regresivo, ya que las universidades públicas, que son gratuitas, estaban llenas de estudiantes blancos egresados de preparatorias privadas, cuyas familias podían darse el lujo de pagar los costosos exámenes de preparación para la universidad (Schwartzman, 2003). No obstante, ese panorama ha empezado a cambiar como resultado de la acción afirmativa y de una importante expansión del sector público, particularmente de las universidades federales, durante la última década.

Los movimientos demográficos en la educación superior brasileña

Después de un periodo de estancamiento durante las décadas de 1980 y 1990, la educación superior brasileña entró en una fase de crecimiento masivo que comenzó alrededor del año 2000. El número de estudiantes inscritos en la educación terciaria presencial creció de 2.7 millones en 2000 a 5.5 millones en 2010 (Semesp, 2012), último año para el cual hay datos disponibles. Es interesante señalar que entre 2000 y 2010 la inscripción en instituciones federales aumentó el 122%, comparada con el 64% en el sector privado, fenómeno derivado de la expansión y de la creación de 14 universidades federales nuevas entre 2003 y 2012; asimismo, el gobierno creó otras 4 en 2013, lo que condujo a un total de 63 de estas instituciones (fig. 1).

Por otra parte, la educación a distancia incorporaba casi un millón de estudiantes adicionales en 2010, principalmente en el sector privado, y la inscripción terciaria total para ese año fue de 6.4 millones (Semesp, 2012).

A pesar del periodo de rápido crecimiento, había diferencias significativas en las tasas de matrícula universitarias entre los distintos grupos raciales y las regiones geográficas. En 2011, el 33% de los asiáticos-brasileños y el 26% de los blancos de 18 a 24 años de edad asistía a la universidad o la había terminado, en comparación con el 11% de *pardos*, el 9.6% de indígenas y el 9% de *pretos*. La inscripción neta también variaba enormemente por región: el 24% en el centro-occidente contra el 12% en el norte y el noreste. La diferencia más notable, sin embargo, se veía en la proporción de matrícula por grupos de edades según el ingreso familiar; apenas el 5% de los brasileños que comprendían el grupo del 20% con ingresos más bajos asistía a la universidad, en comparación con el 44% dentro del grupo del 20% con ingresos más elevados (Mercadante, 2012).

Esas diferencias han persistido, a pesar del incremento durante la última década del número de personas que se declaran como *pretos* y *pardos* y que realizan estudios terciarios. Esto se debe a que las tasas de egreso de la preparatoria son más bajas entre los afrobrasileños, así como al hecho de que el número de beneficiados por las cuotas sigue siendo relativamente pequeño en comparación con la matrícula terciaria total, la mayoría de la cual se concentra en el sector privado.

La acción afirmativa brasileña en cifras

Si bien las universidades estatales fueron las pioneras en la adopción de políticas de acción afirmativa en Brasil, las universidades federales pronto siguieron el ejemplo. Desde 2013, 32 de las 38 universidades estatales y 40 de las 59 federales han implementado algún tipo de medidas compensatorias (Feres Júnior, Dafon, Ramos y Miguel, 2013). En el caso de las universidades estatales, 30 habían adoptado el uso de cuotas para afrobrasileños o egresados de preparatorias públicas, y 2 de ellas apartaron plazas adicionales para integrantes de grupos desfavorecidos. Sin embargo, las 2 instituciones mejor ranqueadas del país, la Universidad de São Paulo y la Universidad Estatal de Campinas, han optado más bien por un sistema de incentivos, que otorga puntos adicionales en el examen de ingreso a los egresados de preparatorias públicas y, en el caso de la segunda universidad, a los afrobrasileños. Pero dada la enorme competencia por las plazas, para 2012 el sistema de incentivos sólo había incrementado de forma marginal la proporción de estudiantes desfavorecidos que asisten a esas universidades. Es interesante advertir que, aunque en algunos casos fueron las legislaturas estatales las que exigieron las medidas, en la mayoría las universidades mismas tomaron la iniciativa (Feres Júnior et al., 2013).

En el caso de las instituciones federales, la adopción de la acción afirmativa resultó, entre 2003 y 2010, en un aumento del 5.9 al 8.7% en la proporción de personas que se declaraban como *pretos* y del 28 al 32% de los que se consideraban *pardos*. El número de instituciones federales que implementaron tales políticas aumentó de forma radical después de 2007 cuando el gobierno federal lanzó su programa de Reestructuración y Expansión de Universidades Federales (REUNI),

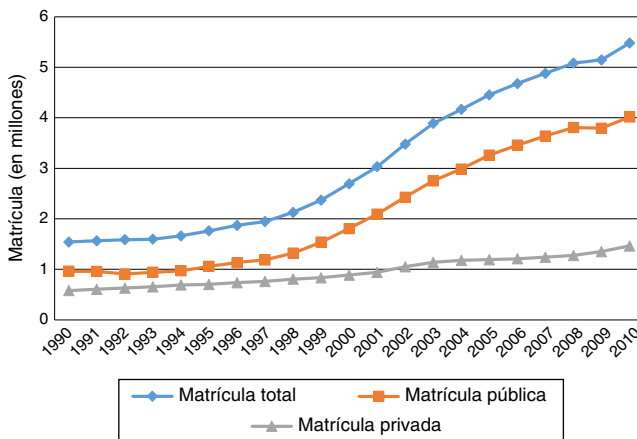


Figura 1. Inscripción en la educación superior brasileña (1990-2010).

Fuente: preparada por la autora con datos de Semesp (2012). Las cifras no incluyen la educación a distancia.

el cual condicionaba el financiamiento a la adopción de políticas de acción afirmativa por parte de las instituciones (Feres Júnior et al., 2013).

El alcance de estos programas variaba significativamente por región, desde el 17% de las plazas en el sureste hasta el 40% en el noreste; también había diferencias en los tipos de beneficiados por las cuotas según la región. La región centro-occidental, por ejemplo, reservaba el 26% de las plazas para estudiantes afrobrasileños e indígenas (conocidos como PPI, por el acrónimo portugués para *pretos, pardos* e indígenas), y el 14% en forma de las llamadas «cuotas sociales» (egresados de preparatorias públicas y estudiantes de familias de bajos ingresos). Por su parte, las universidades del sur reservaban el 4% para PPI y el 24% en forma de cuotas sociales (Feres Júnior et al., 2013).

La Ley de Cuotas de 2012 buscaba unificar los criterios para las políticas de acción afirmativa, así como atender algunas de las principales críticas a las políticas existentes, sobre todo la falta de filtros socioeconómicos en muchas universidades para los beneficiarios de las cuotas. De acuerdo con la ley, los egresados de preparatorias públicas comprenderían cuando menos la mitad de todos los estudiantes, y la mitad de ellos, a su vez, deberían provenir de familias con ingresos per cápita de 1.5 veces el salario mínimo. Además, la composición racial de los beneficiarios de las cuotas (conocidos como *cotistas* en Brasil) debe ser equivalente a la del Estado en su conjunto; por ejemplo, en las universidades federales ubicadas en el estado de São Paulo los afrobrasileños deben comprender cuando menos el 37% de *cotistas*, equivalente al 18.5% del total de plazas en las universidades. La ley también es aplicable a los 38 Institutos de Educación, Ciencia y Tecnología federales, un sistema que se encuentra en proceso de rápida expansión, con planes de duplicar las inscripciones entre 2011 y 2014 a través de la creación de 208 nuevos centros afiliados (Portal Brasil, 2011).

Desde 2005, el gobierno de Brasil también ha subsidiado las políticas de acción afirmativa en cientos de instituciones privadas de educación superior a través de su Programa Universidad para Todos (PROUNI); lo cierto es que las cuotas son considerablemente pequeñas en relación con la mayoría de las universidades públicas. Para poder acceder a los créditos fiscales federales, las universidades privadas deben ofrecer becas completas a cuando menos el 8.5% de sus estudiantes, y hasta el 20% en el caso de las becas parciales; los candidatos con derecho a ellas deben haber cursado toda la preparatoria en el sector público o haber recibido becas completas en preparatorias privadas. Además, deben demostrar un ingreso familiar per cápita de hasta 1.5 veces el salario mínimo (un aproximado de 460 dólares estadounidenses en 2015) para recibir becas completas y hasta 3 veces el salario mínimo (920 dólares estadounidenses) en el caso de becas medias o de un cuarto.

Al principio, el programa fue cuestionado con severidad por los críticos, quienes objetaban que el gobierno subsidiara al sector privado en lugar de expandir aún más el acceso al sector público gratuito. Los especialistas en educación superior también advirtieron que, sin un apoyo financiero y académico sustancial, muchos estudiantes terminarían por abandonar los estudios (Catani, Hey y Gilioli, 2006).

El presidente Lula y su primer ministro de educación, Tarso Genro, sin embargo, defendieron el programa y argumentaron que la única esperanza que tenía el gobierno para ampliar la inscripción de los grupos desfavorecidos en la educación superior, en una escala significativa, era incorporando al gigantesco sector privado. Tarso fue más allá al desestimar a los críticos como elitistas: «Aquellos que se oponen, o ya tienen un título, no estudiaron en una escuela pública o son ricos» (Folha de São Paulo, 2005). No obstante, el gobierno ha tomado medidas para incrementar el apoyo financiero a los estudiantes PROUNI en forma de asignaciones mensuales para alimentos,

transportación y libros. En enero de 2014, el gobierno informó que el programa había beneficiado a 1.25 millones de estudiantes con becas completas o parciales ([Presidencia de Brasil, 2014](#)).

Casos de estudio en la acción afirmativa brasileña

Además de realizar encuestas a nivel nacional, los estudiosos han intentado medir el impacto de las políticas de acción afirmativa brasileñas haciendo estudios de universidades en lo individual. Los más extensos se realizaron en 2 instituciones pioneras: la Universidad de Brasilia (UNB) y la Universidad Federal de Bahía (UFBA), que adoptaron cuotas en 2003 y 2004, respectivamente ([Childs y Stromquist, 2014](#); [Lozzi, 2012](#); [Silva, Silva y Rosa, 2009](#); [Velloso, 2009](#)). Los estudios se basan en datos tales como los promedios escolares y las tasas de deserción para evaluar el desempeño académico de los *cotistas*. Tal vez sorprenda que los resultados no muestren diferencias significativas en ninguno de estos indicadores entre los beneficiados por cuotas y los que ingresan por los medios normales, lo cual pone en tela de juicio las aseveraciones de los críticos de que las cuotas bajarían los estándares académicos de las universidades. En realidad, los estudios sí exhiben diferencias al paso del tiempo y entre las propias carreras académicas; los hallazgos, incluso, tienen implicaciones importantes para el debate sobre cuáles elementos constituyen el «mérito» en el proceso de admisión universitario, así como para averiguar hasta qué grado los exámenes de ingreso predicen el éxito académico ([Childs y Stromquist, 2014](#)).

En agosto de 2014, el consejo universitario de la UNB votó a favor de aumentar en el 5% la proporción de cuotas raciales exigidas por la ley federal, argumentando que era necesario persistir en el combate a la discriminación racial a través de la acción afirmativa ([Tokarnia, 2014](#)); la decisión reflejaba las crecientes percepciones entre los administradores e investigadores de que las políticas estaban funcionando, opiniones que estaban fundamentadas con base en estudios que muestran diferencias apenas marginales entre el desempeño académico de los *cotistas* y los no *cotistas*. Childs y Stromquist sostienen que una diferencia del 15% en los promedios escolares entre los 2 grupos es «aceptable en los esfuerzos sociales por lograr una mayor inclusión de grupos marginados» ([Childs y Stromquist, 2014](#): 8). En general, las diferencias son más pequeñas, si es que existen.

Al estudiar la UNB, [Francis y Tannuri-Pianto \(2012\)](#) compararon los resultados de diferentes grupos raciales entre 2004 y 2006 en el examen de ingreso —conocido como el *vestibular* en Brasil—, y encontraron que los afrobrasileños, en promedio, obtuvieron calificaciones significativamente más bajas que los candidatos en general ([Francis y Tannuri-Pianto, 2012](#): 50). Sin embargo, esas diferencias no se traducían necesariamente en brechas en el desempeño académico futuro. [Silva et al. \(2009\)](#) descubrieron que los promedios escolares de los estudiantes *cotistas* en las primeras cohortes eran apenas más bajos que los de los no *cotistas*: 3.6 en comparación con 3.8, en una escala de 1 a 5. Esos resultados se volvían aún más notables porque una proporción mucho más grande de los *cotistas* tenían padres que eran analfabetos o que sólo habían terminado el primer grado: el 15% en comparación con el 6% de los no *cotistas*.

Otros investigadores detectaron variaciones en el desempeño entre los campos académicos. [Velloso \(2009\)](#), en un estudio de las cohortes universitarias de 2004 a 2006, demostró que si bien los *cotistas* tenían los promedios escolares más bajos —en campos competitivos como arquitectura, economía y las ciencias—, ciertamente se desempeñaron mejor que los no *cotistas* hasta en 10 puntos porcentuales en asignaturas como historia. Por lo menos en dos tercios de las carreras no había diferencias significativas en las calificaciones promedio de los 2 grupos, o bien los *cotistas* se desempeñaron mejor. En forma similar, [Cunha \(2006\)](#) expuso que el desempeño académico de los *cotistas* estaba ligeramente por debajo del de los no *cotistas* en los campos de estudios

humanos y de salud, mientras que Cardoso (2008) mostró pocas diferencias entre los 2 grupos al estudiar la cohorte 2006, con excepción de las ciencias.

Es interesante observar que Cardoso (2008) también reveló que los *cotistas* en la cohorte de 2004 mostraron menos probabilidades de cambiar de escuela o de desertar, sobre todo en el caso de los programas exigentes; no obstante, también encontró que, en términos generales, era más probable que los *cotistas* eligieran carreras menos exigentes que los no *cotistas*, y que los que trabajaban y estudiaban al mismo tiempo tendían a obtener calificaciones más bajas, lo cual no era ninguna sorpresa. Él y otros investigadores sugirieron la necesidad de conceder mayor apoyo académico para los estudiantes inscritos en las ciencias, así como programas de ayuda financiera más generosos para permitir a los *cotistas* dedicar más tiempo a los estudios.

Análisis más recientes en la UNB han llegado a conclusiones similares. Lozzi (2012), en un estudio de desempeño académico de las cohortes de 2009 a 2011, detectó una diferencia marginal en los promedios escolares para *cotistas* y no *cotistas*: 2.9 y 3.1, respectivamente. Sin embargo, esa diferencia era menos significativa que la brecha entre egresados de preparatorias públicas y privadas: 2.3 contra 3.2, respectivamente; por otra parte, informó, las diferencias en desempeño académico entre los *cotistas* y no *cotistas* casi desaparecían después de varios años de estudio, lo que sugiere que los estudiantes lograron superar las diferencias iniciales en la preparación para la universidad.

Algunos estudios en la Universidad Federal de Bahía han arrojado resultados distintos, aunque difieren muy poco. Bahía, situado en la empobrecida región noreste de Brasil, es el Estado con la mayor proporción de afrobrasileños, que representa el 75% de la población. En 2004, la universidad empezó por apartar el 43% de las plazas para los egresados de las preparatorias públicas, de las cuales el 85% se reservan para *pretos* o *pardos*, el 4% para estudiantes indígenas y el resto para egresados de escuelas públicas de cualquier raza o grupo étnico. Como resultado, el porcentaje de afrobrasileños aumentó del 61 al 79%, y de egresados de escuelas públicas, del 38 al 51% en 2005 (Guimarães, da Costa, Almeida-Filho y Newman, 2010).

Guimarães et al. (2010) encontraron diferencias significativas en las puntuaciones *vestibulares* de los *cotistas* y no *cotistas*. Sin embargo, Santos y Queiroz (2010) expusieron que los *cotistas* alcanzaban posteriormente a los no *cotistas* en la mayoría de las disciplinas. La brecha más grande se daba en arquitectura, donde el promedio escolar entre los grupos de *cotistas* y no *cotistas* era 4.9, en comparación con 6.7; en cambio, en ingeniería civil, la brecha era 5.2 comparada con 5.8. En términos de las tasas de deserción, ambos grupos de investigadores encontraron prácticamente las mismas tasas de terminación y de transferencia, así como de expulsión y de deserción. Por ejemplo, 16.1% de los *cotistas* desertó, comparado con 15.7 del grupo de no *cotistas* (Guimarães et al., 2010). Los investigadores atribuyen este resultado a las políticas universitarias encaminadas a mejorar la retención —como becas o subvenciones, aumento de vivienda estudiantil y otros programas—, así como al mayor nivel de motivación de los *cotistas*.

Percepciones de las cuotas

Otra línea de investigación se enfoca en la opinión pública con respecto a las cuotas, al paso del tiempo y entre los diferentes sectores de la sociedad. En 1995, el Instituto Datafolha, empresa de encuestas privada afiliada al periódico *Folha de São Paulo*, llevó a cabo una encuesta sobre cuotas hipotéticas en la educación y en el mercado laboral; los resultados se dividieron, con el 48% a favor y el 49% en contra, aunque el nivel de desaprobación variaba por raza y por sexo; el 47% de los varones negros estaban en desacuerdo, en comparación con el 53% de los varones

blancos; pero más notable fue que el 40% de mujeres negras, el 46% de *pardas* y el 58% de blancas estaban en desacuerdo (Folha de São Paulo, 1995).

En 2006, Datafolha realizó otra encuesta a 6,264 personas mayores de 15 años de edad, y el resultado señaló que, después de la adopción de la acción afirmativa, el apoyo a las medidas había aumentado al 65%, casi 20 puntos porcentuales; en el caso de las cuotas socioeconómicas, el apoyo llegó al 87% (Santos y Queiroz, 2010). Sin embargo, había diferencias de acuerdo con el ingreso familiar y, más significativamente, respecto al nivel escolar; de modo sorprendente, la raza no pareció ser un factor decisivo, y más bien los niveles más altos de desaprobación se encontraron entre los egresados universitarios que se identificaron como *pretos* o *pardos* (68 y 75%, respectivamente), seguidos por los egresados universitarios blancos (67%). Los que tenían niveles de ingresos más altos también mostraron mayores probabilidades de estar en desacuerdo. Entre los que ganaban salarios de más de 2,000 dólares al mes, el 50% de *pretos*, el 60% de *pardos* y el 58% de blancos se oponían a las cuotas. En resumen, si bien el apoyo al sistema de cuotas creció de manera relevante entre 1995 y 2006, entre los que rechazan las medidas, el 55% tenían título universitario y el 57% contaban con un ingreso familiar de cuando menos 10 veces el salario mínimo (Santos y Queiroz, 2010).

Una encuesta realizada por Smith (2010) para el *Barómetro de las Américas* evaluó las opiniones con respecto a las cuotas raciales en particular. Smith encuestó a 2,482 brasileños y les pidió que calificaran su nivel de aprobación en una escala ascendente de 1 a 7; más del 70% expresaron puntos de vista neutrales o positivos de las medidas, y nuevamente el nivel educativo fue un factor importante en la determinación de las opiniones. Sin embargo, Smith también encontró una fuerte correlación entre la raza de los encuestados y el nivel de apoyo. Con la combinación de los 2 factores, los niveles de apoyo en promedio se redujeron de 5.4 entre encuestados no blancos con un nivel máximo escolar de primaria a 3.1 para blancos con título universitario. A diferencia de la encuesta de Datafolha de 2006, la de Smith sólo preguntó sobre las cuotas raciales y no sobre el sistema de cuotas en general.

Es interesante distinguir que Smith (2010) tampoco localizó ninguna correlación entre los puntos de vista o las afiliaciones políticas de los encuestados y sus percepciones de las cuotas raciales. Ese resultado contradice la idea de que quienes apoyan al izquierdista Partido del Trabajo (PT) —del cual el ex presidente Lula y su sucesora, la presidenta Rousseff, son miembros— tendrían un punto de vista más positivo de las cuotas. En general, Smith concluyó que si bien muchos encuestados adoptaban un punto de vista muy amplio con respecto a las políticas, tendían a responder de acuerdo con su propio interés personal, es decir, la probabilidad de que ellos o algún conocido tal vez se beneficiara de las políticas; también advirtió el hecho de que el 18% de los encuestados expresaron una fuerte desaprobación de las cuotas raciales, oposición que tal vez tenga implicaciones importantes para el futuro de las políticas:

Una minoría influyente se opone firmemente a la acción afirmativa, y los brasileños con la mayor riqueza y niveles educativos se concentran en este grupo. Se trata de los ciudadanos más capaces de escribir cartas a los periódicos, que presionan a los diputados federales y que participan en marchas. Por lo tanto, las voces de esta poderosa minoría de oponentes pueden resultar más fuertes que las de la mayoría que está a favor de la acción afirmativa (Smith, 2010: 6).

Hasta este momento, esa oposición se ha manifestado principalmente por medio de columnas en los periódicos y por la vía legal. Una de las demandas legales más recientes involucra a unos 60 *cotistas* en la Universidad Estatal de Río de Janeiro, quienes están acusados de cometer un supuesto fraude en el proceso de admisión, ya sea por declarar falsamente su raza o su ingreso familiar. Los casos surgieron después de que los tribunales locales recibieron informes anónimos acerca de estudiantes de pelo rubio y ojos azules que habían ingresado a través de las cuotas raciales

(el sistema permite que los estudiantes declaren ellos mismos su raza), o que no parecían ser lo suficientemente pobres. La universidad misma había optado por no tomar ninguna acción contra los estudiantes, argumentando que no le correspondía asignar las categorías raciales (Oliveira y Haidar, 2014).

Investigaciones futuras

Varios de los estudios recientes sobre la acción afirmativa en Brasil sugieren que los beneficiados están logrando mejores resultados de lo que muchos habían predicho, por lo menos en términos numéricos. Estos hallazgos son importantes dado que uno de los principales argumentos en contra de las cuotas ha sido el supuesto impacto negativo en la calidad de las universidades públicas, así como la presunción de que los *cotistas* no lograrían competir. Incluso, dichos resultados podrían ser enriquecidos con estudios cualitativos sobre las experiencias de estos estudiantes, un área menos explorada y que representa un campo clave para investigaciones futuras.

A su vez, se necesitan estudios más estructurales que ubicarían las tensiones y los conflictos en torno a las políticas de acción afirmativa en el contexto de las prioridades gubernamentales e institucionales. Por ejemplo, el gobierno brasileño ha implementado políticas ambiciosas que buscan incrementar la escala y la calidad de la producción de investigación científica del país; la más destacada entre ellas es el programa de movilidad académica «Ciencia sin Fronteras», que busca enviar a 200,000 estudiantes brasileños a estudiar en las mejores universidades del mundo para 2018. No obstante, los críticos sostienen que estas políticas benefician más a una minoría elitista, pues el inglés es un requisito clave para obtener una beca. En otro ejemplo, las universidades enfrentan fuertes presiones por producir más artículos en revistas indexadas y por generar patentes, al mismo tiempo que deben canalizar crecientes recursos a la enseñanza de un estudiantado cada vez más diverso.

Por otra parte, existe una relativa escasez de estudios comparativos de universidades; una excepción es el estudio reciente de Childs y Stromquist (2014), que abarca la Universidad Federal de Bahía, la Universidad de Brasilia y la Universidad Estatal de Campinas. Los autores examinan las motivaciones detrás de las distintas políticas de acción afirmativa implementadas en las 3 instituciones, y revisan las diferencias en el desempeño académico entre los que ingresaron por cuotas y los que no. Sin embargo, su análisis cuantitativo podría complementarse con una investigación cualitativa con respecto a los efectos de las diferentes políticas sobre los estudiantes.

Ahora que se gradúan de la universidad las primeras generaciones de *cotistas*, también se presentan oportunidades para estudiar su inserción dentro del mercado laboral —medida importante del éxito de estas políticas—, así como su prestigio en otras esferas sociales y económicas. A la par se requiere de más investigación para determinar hasta qué grado sus carreras y su estilo de vida después de la universidad se relacionan con sus experiencias como *cotistas*.

Las políticas de acción afirmativa en Brasil tienen 2 metas principales: combatir la discriminación racial e igualar las condiciones competitivas, al expandir el acceso a la educación superior para grupos desfavorecidos. Tales metas forman parte de medidas más amplias, que buscan reducir las notorias desigualdades raciales y de ingresos en el país, que ha figurado entre los más desiguales del mundo. Aunque todavía están por verse los efectos de las políticas a largo plazo, lo cierto es que sí han incrementado enormemente el acceso de los grupos tradicionalmente excluidos a las universidades brasileñas más competitivas, con implicaciones importantes en los esfuerzos por democratizar la educación superior dentro de los países alrededor del mundo.

Referencias

- Cardoso, Claudete Batista (2008). *Efeitos da política de cotas na Universidade de Brasília: Uma análise do rendimento e da evasão [tesis Facultad de Educación]*. Universidad de Brasília.
- Catani, Afrânio Mendes, Hey, Ana Paula y Gilioli, Renato de Sousa Porto (2006). PROUNI: Democratização do acesso às instituições de ensino superior? *Educar*, 28, 125–140.
- Childs, Porsha y Stromquist, Nelly P. (2014). Academic and diversity consequences of affirmative action in Brazil. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*.
- Cunha, Egláisa Micheline Pontes (2006). *Sistema universal e sistema de cotas para negros no Universidade de Brasília: Um estudo de desempenho [tesis de Maestría en Educación]*. Universidad de Brasília.
- Decreto Núm. 6,283 (1934) (25 enero 1934). Asamblea Legislativa del Estado de São Paulo.
- Downie, Andrew y Lloyd, Marion (2010). At Brazil's Universities, Affirmative Action Faces Crucial Tests. In *The Chronicle of Higher Education*.
- Fávero, Maria de Lourdes de Albuquerque (2006). A universidade no Brasil: Das origens à Reforma Universitária de 1968. *Educar*, 28, 17–36.
- Feres Júnior, João, Daffon, Verônica Toste, Ramos, Pedro y Miguel, Lorena (2013). *O impacto da Lei n. 12.711 sobre as universidades federais. Levantamento das políticas de ação afirmativa*. Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa (GEMAA).
- Francis, Andrew M. y Tannuri-Pianto, María (2012). The redistributive equity of affirmative action: Exploring the role of race. *Socioeconomic Status, and Gender in College Admissions. Economics of Education Review*, 31, 45–55.
- Folha de São Paulo (1995). (25 junio 1995) [consultado 6 Sep 2015]. Datafolha revela o brasileiro. Disponible em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/6/25/caderno.especial/2.html>
- Folha de São Paulo (2005). (13 enero 2005). Presidente Lula sanciona Lei do PROUNI.
- Freyre, Gilberto (1959). *New World in the Tropics: The Culture of Modern Brazil*. Nueva York: Alfred Knopf.
- Fry, Peter (2005). *A Persistência da Raça — Ensaios Etnográficos sobre o Brasil e a África Austral*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.
- González González, Enrique (2010). Por una historia de las universidades hispánicas en el Nuevo Mundo (siglos XVI–XVIII). *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, 1(1), 77–101.
- Guimarães, Antonio Sérgio Alfredo; da Costa; L., Almeida-Filho, Naomar y Newman, Katherine (2010). (pp. 1–30). *Social Inclusion in Brazilian Universities: The case of UFBA* (8) Salvador: Centro de Estudos da Metrópole.
- Heringer, Rosana (2002). Desigualdades raciais no Brasil: Síntese de indicadores e desafios no campo das políticas públicas. *Cad. Saúde Pública*, (Suplemento), 57–65.
- Htun, Mala (2004). From «racial democracy» to affirmative action: Changing state policy on race in Brazil. *Latin American Research Review*, 39(1).
- Indicadores del Banco Mundial (2015) [consultado 29 Jul 2015]. Disponible en: <http://data.worldbank.org/indicator>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2011). Resultados Preliminares do Universo do Censo Demográfico 2010 (tabla 4).
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2012). Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2012. Estudos e Pesquisas. *Informação Demográfica e Socioeconômica*, núm. 29. Río de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2013). (30 enero 2013). Desocupação foi de 4,3% em dezembro e fecha 2013 com média de 5,4%. Boletín de Prensa.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (s.f.) [consultado 1 Sep 2015]. Indicadores IBGE. Principais destaques da la evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa, 2003–2014. Recife, Salvador, Belo Horizonte, Río de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Disponible en: <http://www.ibge.gov.br>
- Lampert, Emani (2005). El declive de la universidad pública: La interface de una ideología. *Perfiles Educativos*, 27, 84–115.
- Levy, Daniel C. (2011). *The Decline of Private Higher Education*. Albany, NY: PROPHE Working Paper Series. W.P.16.
- Lloyd, Marion (2009). Affirmative Action, Brazilian-Style. *The Chronicle of Higher Education*.
- Lloyd, Marion (2013). *Las políticas de fomento a la ciencia y tecnología en México y Brasil: Un estudio de caso de la Universidad Autónoma Nacional de México y la Universidad de São Paulo [tesis de maestría en Estudios Latinoamericanos]*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lloyd, Marion (2014). «Ciência sem Fronteiras pode romper tradição aulista da universidade brasileira», diz secretário de educação superior do MEC. *Ensino Superior*, 12.

- Lozzi, Silene de Paulino (2012). *Rendimento acadêmico de estudantes cotistas ou não cotistas na UNB egressos de escolas públicas ou privadas no período de 2/2009 a 2/2011*. Monografia: Universidad de Brasília.
- Mercadante, Aloizio (2012). Censo da educação superior 2012. Apresentação de PowerPoint.
- Oliveira, Pamela y Haidar, Daniel (2014). Fraudes na Uerj evidenciam falhas do sistema de cotas. *Veja*.
- Pedrosa, Renato H. L. (2010). *Master Planning in Brazilian Higher Education: Expanding the 3-Year Public College System in the State of São Paulo*. Berkeley, CA: Center for Studies in Higher Education-University of California, Berkeley.
- Portal Brasil, 2011 (17 agosto 2011). Expansão de rede de ensino integra política para desenvolvimento regional e erradicação da miséria.
- Presidência de Brasil, 2014 (13 enero 2014). Dilma: Com 1,2 milhão de bolsas, PROUNI é o maior programa de inclusão universitária da nossa história. Planalto.
- Reiter, Bernd, y Mitchell, Gladys L. (Eds.). (2010). *Brazil's New Racial Politics*. Boulder, CO: Lynne Reinner Publishers.
- Santos, Jocélio Teles dos y Queiroz, Dulce M. (2010). Affirmative Action and Higher Education in Brazil. En Penelope Patterson, Eva Baker, y Barry McGaw (Eds.), *International Encyclopedia of Education* (1) (pp. 760–766). Oxford, U.K.: Elsevier.
- Schwartzman, Simon (2003). (19 octubre 2003). *Universities and the Transformation of Society in Brazil*. Trabajo preparado para el proyecto de investigación, The Role of Universities in the Transformation of Societies, en el Centre for Higher Education Research and Information (CHERI).
- Semesp (2012). Mapa do ensino superior no estado de Sao Paulo. Sindicato das entidades mantenedoras de estabelecimentos de ensino superior no Estado de São Paulo.
- Silva, Adailton da; Silva, Josenilton y Rosa, Waldemir (2009). Juventude negra e educação superior. em: Castro, Jorge Abrahão de; Aquino, Luseni Maria C. de, y Andrade, Carla Coelho de (orgs.), *Juventudes e politicas sociais no Brasil* (pp. 259-290). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Smith, Amy E. (2010). ¿Quién apoya la acción afirmativa en Brasil? *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, 49.
- Tokarnia, Mariana (2014). *UNB mantém, com alterações, sistema de cotas raciais*. Agencia Brasil EBC.
- Velloso, Jacques (2009). Cotistas e não-cotistas: Rendimento de alunos da Universidade de Brasília. *Cadernos de Pesquisa*, 39 (1,137), 621–644.