

Corporativismo, estancamiento político y decadencia institucional en las universidades federales de Brasil

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXIII, núm. 1, pp. 99-136

David N. Plank*
Robert E. Verhine**

RESUMEN

Las universidades federales de Brasil están en crisis. Los gastos por estudiante en educación terciaria son más altos que en muchos países europeos, pero los estándares y porcentajes de inscripción son más bajos. La necesidad de reforma es reconocida ampliamente, pero los esfuerzos para cambiar el sistema actual han fracasado. Este trabajo analiza la crisis de las universidades federales de Brasil y explica por qué las reformas son difíciles de lograr. La explicación enfatiza el carácter corporativista del estado Brasileño, y la dependencia financiera y administrativa de las universidades directamente del Ministerio de Educación. Presenta la posición de que la autonomía institucional es un primer paso para dar marcha atrás a la decadencia de las universidades federales.

ABSTRACT

Brazil's federal universities are in crisis. Per student expenditures in tertiary education are higher in Brazil than in many European countries, but enrollment rates and quality standards are low. The need for reform is widely recognized, but efforts to change the present system continually fail. In this paper we analyze the crisis in Brazil's federal universities, and explain why reforms are so difficult to accomplish. Our explanation emphasizes the corporatist character of the Brazilian State, and the financial and administrative dependence of the federal universities on the Ministry of Education. We argue that institutional autonomy is an essential first step if the decline of the federal universities is to be reversed.

* Investigador de Michigan State University. Correo electrónico: dnplank@pilot.msu.ed

** Investigador de la Universidad Federal la Bahía. Correo electrónico: verhine@ufba.br

INTRODUCCIÓN

A pesar de su creciente importancia política y económica en Latinoamérica, Brasil ha mostrado un continuo retraso en casi todos los índices de acceso y calidad educativa, números que lo colocan junto a los países más pobres de la región. El relativo atraso de Brasil es especialmente marcado en la educación básica, aunque también aparece en la educación superior en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos. Los números de jóvenes que se inscriben en las instituciones de educación superior en Brasil son virtualmente mucho menores que en todos los otros países de la región, y la calidad de la educación que reciben es, por lo general, muy baja.

En este trabajo pretendemos localizar los orígenes del relativo atraso de Brasil en el área de la educación superior a fin de explicar la aparente incapacidad de las universidades federales para responder de manera eficaz a los problemas y desafíos que las amenazan, así como evaluar las estrategias actuales del gobierno para la reforma de la educación superior pública. Nos enfocamos principalmente en las universidades federales, las cuales, por lo general, siguen siendo las más importantes instituciones de enseñanza superior en el país. No obstante nuestro marco teórico se puede aplicar también a los sistemas universitarios estatales, pues enfrentan gran parte de la misma problemática que encaran las instituciones federales.¹

En términos generales, atribuimos los problemas actuales de las universidades federales a la tradición institucionalizada del corporativismo dentro de la política brasileña, la cual encuentra su reflejo práctico en las regulaciones de la política de las universidades. Cada uno de los principales elementos que constituyen la Universidad (el profesorado, el personal administrativo, el estudiante) pretende promover los intereses de sus respectivas membresías, y cada uno cuenta con el Estado para que éste interceda por sus intereses particulares. Ninguno de ellos está preparado para sacrificar los intere-

¹ Vale la pena señalar que São Paulo es distinto de los otros estados, ya que uno de los asuntos críticos tratados a continuación ha sido resuelto en São Paulo, y que el actual ministro de Educación antes era el rector de la *Universidade Estadual de Campinas* (UNICAMP) en São Paulo, donde puso en marcha muchas de las reformas que propone en el nivel nacional.

ses de sus miembros en favor del interés abstracto “la Universidad”, ni se puede esperar que uno se sacrifique en favor de los otros. La consecuencia de esto es una parálisis política que bloquea virtualmente toda propuesta significativa de cambio en las universidades. Encontrar una salida a esta parálisis es sumamente importante para la supervivencia de la educación superior pública en Brasil.

Empezamos con una reseña breve de la historia de la educación superior. Seguimos con una discusión de la crisis que enfrentan actualmente las universidades federales de Brasil, basando nuestro análisis en las manifestaciones y consecuencias de dos fenómenos interrelacionados: el corporativismo y la dependencia del Estado. Nos enfocamos en recientes intentos del gobierno federal por reformar el sistema universitario federal promoviendo la autonomía institucional. Examinamos cómo la propuesta de la autonomía y las iniciativas asociadas a ésta afectan a los principales representantes institucionales, y cómo se explica la fuerte y organizada resistencia con que se han enfrentado estos hechos. Concluimos proyectando el resultado probable de la estrategia del gobierno. Sostenemos que la reforma institucional duradera en las universidades brasileñas exigirá una serie de intervenciones para modificar la estructuración de los juegos corporativistas que obstruyen cualquier intento de cambio en el sistema educativo superior.

I. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA UNIVERSITARIO BRASILEÑO

Según Anísio Teixeira (1956), la educación pública en Brasil no sólo nació tarde sino que “nació vieja”. En particular es el caso de la educación superior donde los orígenes y tradiciones de la Universidad brasileña siguen siendo obstáculos para la innovación y la adaptación a los cambios.²

Para el siglo XVI ya se habían creado universidades en otras partes de Latinoamérica, pero la primera acreditada en Brasil se estableció

² En esta sección la información se tomó de una trilogía de la historia de la Universidad brasileña de Luis Antonio Cunha, a menos que sea señalada de otra manera (véase Cunha, 1980, 1986 y 1988).

en 1920. En contraste con España, Portugal quería que su colonia sudamericana dependiera totalmente de la madre patria, y esta política, aunada a una economía basada en la esclavitud en las plantaciones, significaba que la inversión en la educación superior se viera no sólo como innecesaria, sino también como algo contraproducente.³

Durante el siglo XIX, antes y después de la independencia de Brasil en 1822, se establecieron unas cuantas escuelas para preparar a profesionistas en medicina, derecho, economía e ingeniería. No obstante, los esfuerzos por crear una Universidad nacional siempre fueron rechazados por los legisladores brasileños, porque tanto las oligarquías tradicionales como los elementos progresivos veían a la Universidad como algo irrelevante e incluso como una opción peligrosa para sus intereses.⁴

El gobierno federal estableció la Universidad de Río de Janeiro en 1920, promulgando un edicto que juntó tres escuelas bajo una sola administración. La fundación de esta primera Universidad se caracterizó porque se institucionalizaron muchos elementos con el desarrollo de la educación superior. Los siguientes regímenes intentaron obligar a todas las instituciones de estudios superiores a seguir el modelo de organización y gobierno iniciado en Río. Entre los más importantes estaban el de la tradición de control federal regida desde arriba, bajo el cual se crearon las universidades y se mantuvieron como dependencias del Ministerio de Educación (MEC). Otros modelos incluyeron la organización de universidades como una colección de facultades semiautónomas unidas por una administración central débil y un enfoque casi exclusivo en la formación de profesionistas, menospreciando la importancia de la educación básica y la investigación científica.

³ Véanse a Azevedo (1950), Cunha (1980) y Romanelli (1989). Según estos autores, otros factores en contra de la formación universitaria durante este periodo incluían la pobreza económica de la madre patria, el hecho de que aun en Portugal la educación superior no era muy desarrollada, y el deseo de asegurarse que Brasil fuera integrado al reinado de una manera complementaria.

⁴ Según Maciel de Barros (1986), las oligarquías tradicionales temían que las universidades socavaran sus posiciones a través del fomento de ideas que abogaron por cambios radicales. Por otra parte, los progresistas argumentaron que el conocimiento científico fue promovido mejor por instituciones especializadas (como las de una sola facultad) y que los fondos requeridos para crear una Universidad serían utilizados de mejor manera si se gastaban en la educación básica.

Para 1945, Brasil tenía sólo cinco universidades y una inscripción total de aproximadamente 25 000 estudiantes en instituciones de educación superior. El sistema creció de manera considerable durante las siguientes dos décadas; sin embargo, para 1964 (el año del golpe de Estado), contaba con 37 universidades, 564 colegios profesionales, y casi 150 000 estudiantes. En esta época, el gobierno federal mantuvo un papel dominante, centralizando las instituciones estatales, municipales y privadas bajo un solo sistema. Para responder a las presiones de una creciente clase media, el Ministerio de Educación redujo la colegiatura en las universidades públicas a principios de los años cincuenta, cuando los estudiantes de universidades federales se inscribían sin pagar colegiatura.

Durante este periodo, los estudiantes universitarios emergieron como una fuerza política no sólo dentro de la comunidad universitaria sino también en la sociedad. La Unión Nacional de Estudiantes (UNE) fue organizada a fines de los años treinta bajo el gobierno de Vargas, conforme con la estrategia política corporativista del régimen. Sin embargo, los estudiantes se manifestaban más y más en contra del gobierno, y durante los años cincuenta se convirtieron en una poderosa fuerza militante, con mucha experiencia política. Desde el principio la UNE se enfocaba en la reforma universitaria; buscaba, sobre todo, democratizar el acceso a la Universidad (por ejemplo, brindar más espacios, reducir o eliminar la colegiatura, reducir el rigor de los exámenes de ingreso) y aumentar el nivel de participación estudiantil en el proceso de toma de decisiones en la Universidad. Como ejemplo, las organizaciones estudiantiles exigieron la regla de un tercio, bajo la cual la responsabilidad de la gestión universitaria se dividiría igualmente entre los estudiantes, profesores y funcionarios, organizada bajo líneas corporativistas.

Para principios de los años sesenta, tanto los estudiantes como otros elementos que formaban parte de la Universidad criticaban el sistema universitario de Brasil. Mientras que la ideología nacionalista-progresista se hacía cada vez más popular, la Universidad era atacada con vehemencia por su falta de relevancia respecto de los objetivos y aspiraciones de la nación. Los sectores de derecha exigían que la institución sirviera mejor a las necesidades del mercado laboral moderno, mientras que la izquierda pedía que sirviera como centro

para la crítica social y, con el tiempo, como epicentro de transformación social. En 1964, año del golpe de Estado, la presión por la reforma universitaria fue muy intensa. Comprometido a promover el desarrollo nacional y la seguridad interna a través de una dictadura y una economía vinculadas a mercados internacionales, el régimen militar se esforzaba por integrar la educación superior al proceso de modernización, así como en detener y controlar la actividad política en las universidades. Así, en 1966 el gobierno promulgó varios decretos que conllevaron cambios significativos en el sistema educativo superior. El proceso terminó con la aprobación de una ley de reforma en noviembre de 1968.

La nueva ley (Ley 5540/68) implicó cambios drásticos en todas las universidades y colegios, públicos y privados. Los departamentos, en vez de las facultades, fueron designados como la unidad administrativa fundamental, y todas las universidades fueron obligadas a promover no sólo la enseñanza, sino también la investigación y la extensión universitaria. Otras reformas incluyeron la introducción de un sistema semestral, créditos por materias, inscripción por disciplina, incentivos para el empleo de tiempo completo de profesores, un escalafón profesional, programas de posgrado en el nivel de maestría y de doctorado, un periodo de estudios básicos seguidos por la formación profesional, y la unificación de exámenes de ingreso entre las instituciones.⁵

En muchos aspectos, las reformas del régimen militar respondieron a las demandas de modernización universitaria planteadas en años anteriores por varios grupos, dentro y fuera de la Universidad. Sin embargo, las reformas tenían características definitivamente corporativistas y autoritarias, ya que mantenían los intereses de un régimen militar derechista que pretendía, a todo costa, conservar el orden social. En los organismos federales, el control sobre ciertos asuntos de personal fue transferido de la Universidad al gobierno central. Se otorgó al presidente de Brasil el derecho de nombrar a rectores y decanos, y aparte se dio a un representante del MEC un puesto en el Consejo de Curadores de cada institución. Los poderes del Consejo

⁵ Para consultar el texto de la Ley 5540/68 y decretos correspondientes, véase Carvalho (1975: 77-103).

Federal de Educación, creados originalmente en los treinta para acreditar instituciones y definir normas curriculares,⁶ fueron extendidos para permitir al Consejo que interviniera en los asuntos que eran específicos de las instituciones. Además, se prohibió toda actividad política por parte de los estudiantes y el profesorado, y las agencias federales de información se infiltraron en los recintos. La libertad académica fue estrictamente limitada, el despido de profesores y la expulsión de estudiantes se convirtieron en sucesos comunes, y un ambiente de peligro y desconfianza prevaleció en muchas instituciones.⁷

Una de las justificaciones del golpe de Estado de 1964 fue que el régimen militar estaba seguro de que podía acelerar la expansión de la economía brasileña. En el corto plazo tuvieron mucho éxito; el “milagro brasileño” produjo muy elevados ritmos de expansión y en menos de diez años la producción económica se duplicó. La expansión económica fue seguida por una tendencia a invertir intensamente en la educación superior. Entre 1964 y 1974, el número de estudiantes inscritos en instituciones postsecundarias se quintuplicó. Gran parte de este aumento se llevó a cabo en instituciones privadas, las cuales recibieron estímulos de políticas federales tales como reducción de estándares para la acreditación de nuevas instituciones y nuevos programas,⁸ exenciones especiales de impuestos, y también créditos y subvenciones. Además, el MEC introdujo un programa de préstamos estudiantiles para aquellos inscritos en universidades privadas.

⁶ A mediados de los años cuarenta se cambió el nombre del Consejo, de Consejo Nacional de Educación (*Conselho Nacional de Educação*) a Consejo Federal de Educación (*Conselho Federal de Educação*). En 1995 se repuso el nombre original. El Consejo está compuesto por ciudadanos independientes designados por periodos fijos y de largo plazo por el presidente de la República. Originalmente fue diseñado para funcionar de manera independiente del MEC, pero desde 1995 su estatus oficial es el de una junta consultiva para el Ministro de Educación. Para más detalles, véase Schwartzman (1998).

⁷ La Ley de 1968 ha sido interpretada como un esfuerzo por implantar el modelo universitario de Estados Unidos en Brasil. Este punto de vista surgió por la participación de asesores estadounidenses en el proceso de reforma brasileño. No obstante, el énfasis en un solo modelo definido por la legislación nacional y la participación de autoridades federales en los asuntos universitarios, se puede ver más bien como productos de la realidad brasileña. Para los detalles, véase a Cunha (1988).

⁸ Entre 1968 y 1974 el Consejo Federal de Educación aprobó el 73% de casi 1 500 solicitudes para nuevos cursos (Schwartzman, 1998).

El número de estudiantes en universidades federales aumentó considerablemente durante este periodo, pero en instituciones privadas aumentó mucho más rápido. Como resultado, la proporción de alumnos inscritos en universidades privadas y públicas se alteró, de manera definitiva durante esta década, con un aumento en el número de estudiantes inscritos en instituciones privadas del 40% en 1964 al 60% en 1974. La mayor parte del crecimiento estudiantil en el sector privado se concentró en instituciones de baja calidad, con programas de estudio orientados a carreras vocacionales o técnicas, y cuyos alumnos no pudieron ser admitidos en instituciones públicas de mayor prestigio y menor costo (Levy, 1986).

Desde la primera crisis petrolera y el final del "milagro" en 1973, las inscripciones universitarias han aumentado mucho más lentamente; las de instituciones federales han subido sólo 35% en los siguientes 20 años. El paso lento de la expansión puede atribuirse al alto costo de mantener las universidades de investigación, que es el único tipo reconocido bajo la legislación de 1968. Un análisis detallado de Schwartzman (1998) revela que entre 1973 y 1989 el costo total del sistema universitario federal aumentó más de 500%, y el nivel de gastos por estudiante se triplicó. Estas tendencias fueron impulsadas no sólo por aumentos significativos en el número de profesores (117%) y funcionarios (142%) empleados en instituciones federales, sino también por la dependencia creciente de personal de tiempo completo y el mejoramiento de las credenciales del profesorado. El número de profesores de tiempo completo en universidades federales creció del 20 al 80% del profesorado total durante el periodo de 1973 a 1989, mientras que el sector de los que tenían títulos de posgrado se incrementó de casi 14% a más de 50%. Las inversiones de capital y otras distintas de las destinadas a salarios fueron suspendidas mientras Brasil pasaba por sucesivas crisis económicas. Por consiguiente, los gastos en personal subieron del 81% al 96% de los gastos totales en la educación superior.

El proceso de la democratización política (*abertura*) que empezó en los setenta produjo un cambio significativo en el poder dentro del sistema educativo superior, reafirmando las tradiciones políticas del corporativismo y fomentando el conflicto entre las corporaciones renacientes y el gobierno central. En 1981 se creó un sindicato nacional de profesores (ANDES), junto con uno similar para el personal técni-

co y administrativo de las universidades (ASSUFBRA).⁹ La UNE reapareció también después de dos décadas de represión por el régimen militar. Los esfuerzos de los tres sindicatos por avanzar hacia el logro de los intereses de sus miembros han tenido cierto éxito, pero al mismo tiempo sus actividades han sido obstáculos serios para la reforma universitaria. Por ejemplo, las huelgas llevadas a cabo por el ANDES en todo el país durante los años ochenta ayudaron a establecer un plan general de carrera y de salarios para los profesores de todas las instituciones federales, tanto como la posibilidad de *facto* del profesorado, personal y los estudiantes de elegir a los decanos y rectores. Pero al mismo tiempo, las huelgas rompieron severamente las normas y rutinas de la vida académica, causaron grandes pérdidas en el tiempo dedicado a la enseñanza y al salón de clase, y politizaron aún más el ambiente institucional. Además, las elecciones para elegir a los líderes institucionales frecuentemente resultaban en “concursos de popularidad”, los cuales contaban con la participación de los partidos políticos nacionales.

La discusión pública acerca de la Universidad federal brasileña se intensificó a finales de los ochenta. La educación superior estaba entre los asuntos más polémicos debatidos durante el Congreso constitucional de 1987-1988, atrayendo el número más grande de enmiendas propuestas que de cualquier otro aspecto político. Los defensores del modelo establecido de la Universidad pública se pusieron en contra de los partidarios del cobro de colegiaturas y de mayores apoyos para las instituciones privadas y aquellos, obviamente, fueron los ganadores. La Constitución de 1988 garantizó que las universidades fueran orientadas hacia la investigación, que las públicas no cobraran colegiatura, y que los profesores de las universidades federales gozaran de permanencia y derechos a pensión aún más generosos que los que se otorgaban a los empleados federales en general.¹⁰ Como

⁹ La naturaleza militante del ANDES se puede atribuir, en parte, al hecho de que muchos de sus miembros eran activistas estudiantiles en los años sesenta.

¹⁰ Por ejemplo, los profesores de las universidades federales, como todos los maestros de las escuelas públicas, recibieron el derecho de jubilarse con prestación de servicio después de 25 años (en el caso de las mujeres) o 30 años (en el caso de los hombres), en contraste con los empleados federales a los cuales se les exigía trabajar 30 o 35 años. Este privilegio especial les fue quitado a los profesores universitarios en diciembre de 1998, por la aprobación de una enmienda constitucional.

otras instituciones de enseñanza pública, las universidades federales fueron garantizadas por medio de autogobiernos democráticos y “autonomía didáctica, científica, administrativa y financiera”. La nueva Constitución reafirmó y fortaleció el modelo tradicional de la Universidad pública que venía desarrollándose desde que la primera Universidad brasileña fue establecida en 1920.

Los problemas actuales de las universidades federales de Brasil son el resultado de este legado histórico. Más importante para nuestro análisis resulta la cultura política corporativista establecida en los treinta, que organiza y divide a los universitarios hasta el presente. La ley de reforma universitaria de 1968, que reafirmaba y fortalecía la tradición corporativista, todavía gobierna la educación superior en Brasil. Además, las universidades federales aún pertenecen al Estado, y carecen, casi por completo, de autonomía administrativa y financiera.¹¹ Como resultado, virtualmente todos los conflictos políticos están contruidos en términos de negociaciones directas entre las corporaciones principales y el MEC. La expectativa de que el Estado debe aportar recursos y resolver conflictos persiste al lado de la resistencia local a los dictados de Brasilia, y define las luchas políticas contemporáneas en el campo de la educación superior nacional.

II. LA CRISIS ACTUAL EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑA

El Ministerio de Educación clasifica a las instituciones terciarias como universidades, o centros universitarios, o instituciones de múltiples facultades o instituciones de una sola facultad (“aislada”). Estas instituciones pueden ser administradas por autoridades federales, estatales, municipales o privadas. En este capítulo nos enfocamos en el componente más importante del sistema de educación superior, el de las 39 universidades federales (existe por los menos una en cada estado). En 1998 las universidades federales inscribieron a más de 400 000 estudiantes, y emplearon a más de 40 000 profesores (MEC, 2000b).

¹¹ Un estudio de Ziderman y Albrecht (1995) clasifica el nivel de autonomía otorgada a las universidades federales de Brasil como “moderado” más bien que “nulo”. Esto se debe a que los detalles presupuestarios son muy generales (consumo, servicios, capital, etc.) y porque hay considerable libertad en cuanto a la administración de ciertos aspectos de política académica.

Aunque se inscribe sólo 19% de todos los estudiantes de nivel terciario, se emplea a casi la mitad de todos los profesores titulados con doctorado. Por consiguiente, se hace una contribución desproporcionada en términos de investigación, programas de posgrado, y gastos totales de la educación superior. Además, se tiende a atraer a los mejores (y por lo general los más privilegiados) estudiantes en el país, no solamente por su alta calidad sino también por la colegiatura gratuita.¹²

Como se puede ver en el cuadro 1, la inscripción en las universidades brasileñas aumentó de manera significativa entre 1980 y 1996 (85%), pero las federales contribuyeron marginalmente a esta expansión. Gran parte del crecimiento en el alcance de la Universidad pública se debe a la expansión de los sistemas estatales, los cuales en su mayoría son entidades fragmentadas en recintos múltiples, de calidad académica inferior y con la mira en la enseñanza en vez de la investigación.¹³

CUADRO 1
Aumento en la inscripción universitaria en Brasil, 1980-1996

<i>Tipo de Universidad</i>	<i>% Crecimiento de inscripción</i>	<i>Inscripciones en 1980</i>	<i>Inscripciones en 1996</i>	<i>% de las inscripciones totales</i>	<i>% de las inscripciones totales 1996</i>
Federal	23%	305 099	37 388	47	31
Estatal	151%	81 723	204 819	12	17
Municipal	179%	17 019	47 432	3	4
Privada	139%	248 359	583 269	38	48
Total	85%	652 200	1 209 400	100	100

Fuente: INEP, citado en Crawford y Holm-Nielson (1998).

¹² Para una discusión más profunda del elitismo del sistema universitario federal de Brasil, véase Levy (1986). La selectividad relativa del sistema federal es demostrada por los datos de 1998, que indican que la proporción de los candidatos para el examen de ingreso por cada espacio fue 9.4:1, mientras que para todas las instituciones de educación superior, la proporción fue 3.7:1 (véase *INEP Noticias*, 25 de junio de 1999, se puede encontrar en el sitio de red: www.inep.gov.br/noticias).

¹³ Para un estudio del fenómeno de la Universidad estatal de múltiples recintos, véase Fialho (2000). Cabe notar que dentro de esta categoría de universidades, las tres estatales del estado más rico del país, São Paulo, no son muy típicas. Conocidas como USP, UNICAMP y UNESP, sin duda son unas de las mejores en el país y se dice que cuentan con más del 50% de la productividad científica de la nación.

La reciente expansión en los servicios de la educación superior no ha cambiado el hecho de que Brasil se encuentre con retraso en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos en cuanto a la aportación de oportunidades de acceso a la educación superior. Como demuestra el cuadro 2, una porción menor del grupo de edad promedio está inscrita en instituciones terciarias en Brasil, la cifra más baja de la región y, lamentablemente, esta brecha entre Brasil y sus vecinos ha aumentado en los últimos años.¹⁴ Es probable que la cobertura inadecuada de la educación superior empeorará en el futuro cercano por la demanda creciente de universidades, creada por la rápida expansión de inscripciones en las secundarias; en 1998, la inscripción en la educación secundaria fue 85% más alta que en 1991,

CUADRO 2

Alcance de la educación terciaria por condado en Latinoamérica

<i>País</i>	<i>% de la cohorte de la edad 1980</i>	<i>Educación terciaria 1993</i>	<i>% del crecimiento 1980 de la tasa de alcance en 1993</i>
Brasil	11	12	9
Argentina	22	41	86
Chile	12	27	125
Colombia	9	10	9
Costa Rica	21	30	43
México	14	14	0
Perú	17	40	135
Uruguay	17	30	77
Venezuela	21	29	38

Fuente: Datos de UNESCO (1995), citado en World Development Indicators (1997) y en Crawford y Holm-Nielson (1998).

¹⁴ Según Crawford y Holm-Nielson (1998), los datos del censo brasileño indican que un tercio de los subgraduados inscritos tiene 25 años o más y sólo el 12% de los estudiantes de posgrado tiene menos de 25 años, lo cual significa que sólo 5.9% de la población entre los 18 y 24 años está inscrita en una institución de educación superior.

y se espera que continúe creciendo a un ritmo de 12% por año.¹⁵ Los cálculos de Hauptman (1998) indican que, dentro de la próxima década, se requerirán 500 000 lugares en instituciones adicionales de educación superior sólo para mantener la proporción de participación en su nivel actual.¹⁶

Uno de los factores principales que impide el aumento de las inscripciones en instituciones de educación superior es el atraso fiscal creado por los altos costos del sistema universitario federal. En 1997 los gastos en el sistema universitario federal fueron de más de \$7 billones, o un costo por estudiante de aproximadamente \$14 500.¹⁷ Esta cifra está algo inflada porque incluye prestaciones de retiro¹⁸ y el costo de hospitales universitarios; sin embargo, sigue siendo alta para estándares internacionales aun cuando no se tomen en cuenta estos dos factores. Como se puede ver en la cuadro 3, el nivel de gastos en Brasil de la educación superior pública es mayor que en muchos países más ricos, incluyendo Alemania, Francia e Italia. Más del 25% de los gastos totales de la educación corresponden a la superior, aunque ésta comprende menos del 2% de las inscripciones en toda la educación pública. Con todo, los gastos en la educación superior pública representan el 1.3% del Producto Interno Bruto (PIB) de Brasil, y el 4% de los gastos del sector público del país.

¹⁵ La creciente importancia de un diploma de secundaria dentro del contexto de una economía en vías de modernización, junto con políticas para mejorar la eficiencia mediante la normalización del flujo estudiantil en la educación básica, ayudan a explicar los niveles crecientes de la inscripción en secundaria. Para un análisis mayor de la educación media en Brasil, véase Rodríguez y Herrón (2000).

¹⁶ Un reciente estudio del Banco Mundial (1999) afirma que se necesitan 2.5 millones de espacios por lo menos en la siguiente década si Brasil quiere seguir a los otros países al invertir en mano de obra de alta capacidad.

¹⁷ Cabe hacer notar que este cálculo se hizo antes de la devaluación del real brasileño en febrero de 1999. El efecto de esta devaluación fue el de reducir cálculos del dólar por un tercio.

¹⁸ No como en otros países, el gobierno brasileño clasifica las prestaciones como un costo directo a la Universidad. Este procedimiento de contabilidad sirve para satisfacer el dictado constitucional que requiere que el gobierno federal gaste por lo menos el 18% del total de los impuestos recaudados en educación. En realidad, los pagos de pensión constituyen casi el 30% de la nómina total del sistema universitario federal.

CUADRO 3
Gastos por estudiante en la educación superior pública,
Brasil y países selectos

<i>Países</i>	<i>Gasto por alumno (en dólares)</i>
Suiza	12 900
Canadá	12 350
Estados Unidos	11 880
Japón	11 850
Reino Unido	10 370
Holanda	8 720
Brasil	8 505
Suecia	7 120
Alemania	6 550
Australia	6 550
Francia	6 020
Italia	5 850
España	3 770

Nota: Los costos brasileños no incluyen los de jubilación y hospital.

Fuente: Education at a Glance-OECD indicators (1995) citado en Durham (1998).

Según consta en documentos públicos, estos niveles elevados de gastos son más bien el resultado de la ineficiencia que del alto costo que implica mantener los estándares de excelencia académica. Aproximadamente el 90% del dinero gastado por las universidades federales se destina al pago de salarios, incluyendo los de los jubilados.¹⁹ Se paga a los profesores y al personal técnico y administrativo a través del sistema del servicio civil del gobierno federal. Estos individuos gozan de una variedad de beneficios, los cuales incluyen la permanencia y el derecho de jubilarse a una relativa temprana edad, mientras reciben una pensión anual que incluye el 100% del salario del último año de empleo, más cualquier aumento dado a los que permanecen en el trabajo.²⁰ Para el sistema universitario federal

¹⁹ Un documento reciente del Banco Mundial calcula que los costos del personal universitario federal representan el 87.1% de los costos totales, los cuales son los más altos entre 27 países comparados utilizando datos de OCDE. Otros estudios han calculado la proporción presupuestaria/personal de 95% (véase Odilino Castro, 1998).

²⁰ Como ya se ha indicado, hasta diciembre de 1998 los profesores y las profesoras podían jubilarse con el sueldo regular después de los 25 y 30 años. Una enmienda constitucional aprobada recientemente aumenta el tiempo de servicio a 30 y 35 años.

en su totalidad hay sólo nueve estudiantes por cada profesor y cinco por cada miembro del personal técnico y administrativo, como puede verse en el cuadro 4. Además de estos ejemplos hay otros: el 40% de los alumnos de nuevo ingreso nunca terminan sus estudios²¹ y la mayoría de los que logran titularse permanecen más tiempo del que se espera oficialmente en el sistema.²²

CUADRO 4
El promedio de número de estudiantes por profesor en los sistemas públicos de educación, Brasil y países selectos

<i>Países</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Educación superior</i>
Brasil	30.2	35.4	9.4
Canadá	17.0	19.4	17.3
México	28.8	18.1	9.6
Estados Unidos	17.2	16.5	14.4
Francia	19.4	13.1	19.0
Italia	10.6	9.9	29.1
España	16.4	14.5	21.3
Turquía	27.9	23.7	21.5
Mean OECD	18.2	14.4	14.4

Fuente: Brasil: MEC/Inep/Seec; otros países: Education at a Glance/1997, citado en Castro Maria Elena (1999).

El Ministerio de Educación (MEC) de Brasilia determina la política de la planta de personal, los repartos presupuestarios y el número de

²¹ Un estudio reciente del Banco Mundial revela que los índices de persistencia en las universidades brasileñas son más o menos iguales a los de Portugal y Turquía, pero mucho más bajos que los índices en la República Checa, Hungría y México. El estudio también señala que los índices en Brasil tal vez sean subestimados porque muchos de los estudiantes se dan de baja, o han sido transferidos a otros programas o después de haber sido inscritos en múltiples programas han decidido quitar uno.

²² Paul y Wolfe (1992) señalaron que toma 6.1 años titularse en una universidad federal brasileña en comparación con 5.0 años de una universidad estatal, 4.8 años de una parroquial y 4.4 años de una secular privada. Debe notarse, sin embargo, que las universidades federales son las que tienden a ofrecer programas que tienen una duración de cinco a seis años (en campos tales como derecho y medicina).

estudiantes que pueden ingresar. Las universidades no pueden establecer planes para puestos, salarios, ni criterios para el avance del profesorado o del personal técnico o administrativo. El MEC determina el número del personal y sus categorías, y el pago es uniforme en todo el sistema público federal. Como el 90% aproximadamente de los fondos federales se destina a pagar salarios, este factor es controlado rigurosamente por la legislación de servicio civil, que en verdad determina los niveles de los fondos. Un elemento principal que restringe la gestión del personal, aun en el nivel del MEC, es el de la Ley de Isonomía de 1987, la cual establece salarios uniformes para todo el país en 354 categorías de trabajos federales (incluyendo los de la Universidad federal) y define las políticas de promoción que valoran los años de servicio. La ley es el resultado de una huelga prolongada y es considerada como una "conquista" importante por los sindicatos que representan a los profesores y al personal técnico y de administración. Como una extensión de esta ley, ANDES está ejerciendo presiones para determinar un plan uniforme de carreras para los profesores que se aplique a todas las instituciones públicas de estudios superiores, sean federales, estatales, o municipales.

Por ser oficialmente instituciones de investigación, todas las universidades federales obligan a los profesores a enseñar sólo ocho horas a la semana. Por otra parte, no hay un mecanismo eficaz para garantizar que el resto del tiempo se dedique a actividades académicas productivas. Menos de un tercio de los profesores en el sistema universitario federal tiene doctorado²³ y el promedio de número de publicaciones por profesor es muy bajo según los estándares internacionales.²⁴ Un documento reciente del Banco Mundial afirma que hay una "ausencia de rigor académico y de evaluación sistemática de realización de investigación, bibliotecas obsoletas y equipo científico insuficiente" (Crawford y Holm-Nielson, 1998: 20).

²³ Los datos para 1998 muestran que sólo 29% de los profesores de las universidades federales brasileñas tienen el doctorado y que 36% tiene maestría. Vale hacer notar que aunque los niveles son bajos según los estándares internacionales, han crecido considerablemente desde 1980 y son mucho más altos que para la educación superior en su totalidad (en la cual sólo el 19% tiene doctorado) (véase Ministério de Educação, 2000b).

²⁴ Según un informe publicado por la Fundación Nacional de las Ciencias, Brasil ocupa el lugar 53 de 69 países escogidos en términos del número de artículos científicos y técnicos por cada billón de dólares del PIB (véase el National Science Board, 2000, gráfica 6-57).

Un argumento convincente para la autonomía universitaria es la necesidad de crear incentivos en el nivel institucional para reducir la ineficacia del sistema. Como están las cosas ahora, los ahorros de las medidas de eficacia no se transfieren a la institución, por lo tanto no hay incentivos para promover las economías. Los ajustes que llevan a cabo recortes en gastos, con frecuencia, reciben presupuestos más bajos el siguiente año. Asimismo, el dinero destinado a las universidades por el gobierno federal y que no se gastó para fin de año, automáticamente es reabsorbido por la burocracia central. Entonces, en vez de promover la eficacia, los rectores tienden a hacer todo lo opuesto porque causan problemas políticos mientras que no reciben los beneficios fiscales. Y asimismo, ya que no está penalizado (ni para la institución ni para el estudiante), si los estudiantes se dan de baja o extienden el tiempo de sus estudios, no hay presión para regularizar este movimiento.

Una solución al problema de la ineficiencia institucional es otorgar mayor autonomía para la administración y las finanzas; esto quiere decir, en la práctica, más flexibilidad de organización y mayor responsabilidad institucional en asuntos de la gestión universitaria.²⁵ No obstante, como hemos visto, muchos ven la promesa de autonomía como una amenaza. Éste es el caso de las instituciones más débiles y de las que se sienten menos seguras de sus propias posiciones. Entonces, el reto es diseñar un programa para lograr una mayor autonomía, que a la vez sea atractiva para poder ser aceptada por los actores principales. Puede ser que las estructuras actuales sean totalmente inadecuadas para lograr el interés y la eficacia en las universidades federales, pero son percibidas como las óptimas cuando se trata de asegurar condiciones favorables de empleo para el profesorado y el personal.

Está claro que los problemas evidentes de acceso y calidad en la educación superior brasileña no pueden ser atribuidos a una falta de recursos financieros. Una pregunta clave que surge a raíz de la información presentada en el cuadro 2 no es por qué Brasil invierte muy poco en la educación superior, sino por qué el gobierno gasta tanto

²⁵ Para un argumento sólido en favor de la autonomía universitaria, véase Durham (1998), un documento interno del MEC elaborado por este autor.

y no logra mucho a cambio. Como sostenemos a continuación, ofrecer recursos adicionales no mejoraría las cosas. Sencillamente no se puede esperar más dinero del presupuesto federal, y hay una necesidad profunda de encontrar nuevas fuentes de ingresos y/o repartir los recursos disponibles para otros usos, además de pagar salarios. Esto requeriría sacrificios por parte de los actores principales de la Universidad; y por otro lado, las tradiciones corporativistas que dominan la política universitaria hacen que esto sea imposible de realizarse. Para entender mejor los obstáculos a una reforma significativa del sistema universitario federal de Brasil, hay que examinar el problema de la parálisis política en términos de dos factores interrelacionados: el corporativismo y la dependencia del Estado.

III. CORPORATIVISMO, DEPENDENCIA DEL ESTADO Y ESTANCAMIENTO POLÍTICO

La imposibilidad aparente de llegar a una resolución políticamente aceptable es tan fascinante como la crisis misma en la cual se encuentran las universidades federales brasileñas. Existe un consenso general, tanto dentro de las instituciones como fuera de ellas, en el sentido de que la presente situación es insostenible. Las propuestas reformistas que prometen cambios sustanciales a las estructuras actuales de gobierno universitario son recibidas, invariablemente, con protestas y en ocasiones con huelgas e incluso disturbios. En el siguiente apartado desarrollaremos una descripción de la crisis en las universidades federales que intenta explicar la perdurabilidad de los acuerdos administrativos y financieros perjudiciales para el mejoramiento y la supervivencia de las instituciones públicas de educación superior.

A. Corporativismo

Según Kaufman:

El concepto corporativista se entiende mejor si se contrasta con el patrón de competencia entre asociaciones espontáneas y completamente autónomas que supuestamente caracterizan a las sociedades "liberales-pluralistas". La alternativa corporativista prevé la monopolización de los

intereses de representación por parte de organizaciones funcionales, no-competidoras, oficialmente sancionadas, las cuales son supervisadas por agentes de la burocracia estatal (1977: 111).

Los intelectuales brasileños han aceptado, desde hace mucho tiempo, que el corporativismo es una característica muy arraigada en la sociedad brasileña. En la década de los años veinte, los académicos intentaron explicar la cultura brasileña a través de lo que se conoció como la teoría del culturalismo.²⁶ Los seguidores de este punto de vista indicaban las tendencias corporativistas predominantes en el sector público brasileño hacia el feudalismo y el mercantilismo que caracterizaron la experiencia colonial del país. Ellos veían el corporativismo como algo arraigado en el “patrimonialismo”, un término originalmente usado por Max Weber. En un sistema patrimonialista, el poder político vale porque los recursos públicos son apropiados y usados por aquellos intereses que controlan al Estado.

En los años treinta, los esfuerzos hechos en Brasil para estructurar las relaciones Estado-sociedad siguiendo líneas corporativistas, llegaron a su apogeo bajo el régimen de Getúlio Vargas. Durante esta década, algunos grupos importantes como sindicatos y profesionistas fueron incorporados al Estado mediante el establecimiento de entidades responsables de la articulación y la mediación de las relaciones entre las corporaciones y el gobierno, así como de la progresiva extensión de privilegios y recompensas a nuevas organizaciones y a sus membresías (Malloy, 1979). Bajo el modelo corporativista, el Estado fue el mediador único de los conflictos y dentro de éstos cada corporación dirigió sus exigencias exclusivamente a través de las autoridades del gobierno.

En Brasil, el poder del Estado para controlar las principales corporaciones ha cambiado con el tiempo. Durante la época de Vargas, el Estado tuvo éxito en cumplir con las expectativas financieras y políticas de sus integrantes, y de esa manera el modelo corporativista funcionó relativamente bien. El régimen militar que gobernó en Brasil de

²⁶ La teoría del culturalismo está desarrollada en trabajos conocidos de Buarque de Hollanda (1937), Freire (1933), Prado Júnior (1933) y Simonsen (1937). Para un resumen y análisis crítico de estos textos, véase Catrib, Santos y Gomes (1999).

1964 a 1985 siguió esta política de aplicar recompensas y sanciones para ciertos grupos clave y poder así suprimir activismo y disidencia. En contraste, en los últimos años el número de grupos que exigen su incorporación se ha incrementado dramáticamente, y la capacidad del Estado para manejar los términos de incorporación, resolver conflictos, o promover la existencia de recompensas y sanciones adecuadas ha disminuido. Como resultado, las negociaciones entre el Estado y sus grupos principales son mucho más ásperas. Sin embargo, la tradición corporativista sigue definiendo los objetivos y las estrategias de los actores importantes del sistema político brasileño.

En nuestro análisis del estancamiento político en las universidades federales de Brasil acudimos a un marco teórico derivado de la teoría de juegos (*Game Theory*).²⁷ Argumentamos que la tradición corporativista se manifiesta en una serie de juegos de dos jugadores, en los cuales cada una de las principales corporaciones (profesorado, personal administrativo y estudiantes) se encuentra trabada en una constante lucha con el Ministerio de Educación para obtener recursos adicionales o proteger a sus agremiados. La estructura de estos juegos garantiza conflictos, en la medida que la disfuncionalidad de las universidades federales ofrece amplias garantías para que cada grupo promueva sus peticiones de recursos adicionales. Al mismo tiempo, ninguno de estos juegos provoca cambios, pues ninguna de las dos partes tiene la fuerza para causar pérdidas. El conflicto puede resultar en un estancamiento o en el que los costos del mismo sean asumidos por otras partes (como por ejemplo los contribuyentes), o se dé una reducción en los presupuestos universitarios destinados a bibliotecas, laboratorios, edificios, etc. El encontrar salidas a este estancamiento político requeriría un cambio en la estructura del juego y no sólo un cambio de estrategia de las partes involucradas.

Todo intento serio dirigido a resolver la crisis fiscal de las universidades federales brasileñas requerirá que una o más de las partes involucradas dentro de la Universidad sacrifique una o más posturas. Si las corporaciones fueran obligadas a negociar entre ellas, podrían encontrar puntos de común acuerdo; sin embargo, cada una de ellas

²⁷ Citas de la "teoría del juego", incluyen el libro de Geddes (1994) y el trabajo de Dixit y Nalebuff (1994).

trata directamente con el MEC. Bajo estas circunstancias, ninguna está preparada para sacrificar los intereses de su membresía en favor del interés abstracto "Universidad", y mucho menos puede esperarse que hagan sacrificios en favor de otras partes. Como resultado, el estancamiento político bloquea toda propuesta significativa de cambio.

El obstáculo fundamental a vencer puede ser representado en términos de un problema clásico de la teoría de juegos, en el cual el primer jugador que se sacrifica por el bien común recibe el "pago del ingenuo" (*suckers payoff*). Los estudiantes (y los padres de familia) seguramente rechazarían la imposición de cuotas sin contar con alguna ventaja compensatoria o con la seguridad de que dichas cuotas serían extendidas a todo al alumnado. De la misma manera, el profesorado y los funcionarios universitarios se opondrán a reducciones salariales y a la pérdida de sus privilegios a menos que éstos se hayan compensado de otra forma. La crisis fiscal actual en las universidades federales presenta un obstáculo prácticamente insuperable para aquellos que se espera sacrifiquen algo. La respuesta inmediata a la interrogante de quién sacrificará sus intereses para la causa común es, por lo tanto, nadie. A continuación presentamos a los actores clave en el escenario de las universidades federales y revisaremos sus intereses corporativistas.

1. El profesorado

Los profesores constituyen el grupo más fuerte y activo del sistema federal universitario. Están organizados en un sindicato nacional (ANDES), el cual ha promovido paros laborales desde su fundación en 1981. Aunque las huelgas son, por lo general, nacionales, no todas las universidades se adhieren y se puede decir que la participación de la comunidad académica tiende ser muy irregular. De hecho, la comunidad académica en las universidades federales brasileñas dista mucho de ser homogénea. Hace algunos años Castro (1989) afirmaba que el profesorado estaba formado por tres grupos principales: la vieja guardia (compuesta de viejos intelectuales que dominaron las universidades antes de las reformas de 1968), los jóvenes arrogantes (grupo conformado por profesores que obtuvieron sus doctorados recientemente y con una fuerte inclinación a la investigación científica)

y los igualitarios radicales (un grupo con baja preparación académica que buscaba compensarla al participar activamente en movimientos de oposición a los estándares de la meritocracia existente). En un estudio más reciente, Schwartzmann y Balbachevsky (1996) recurren a la tipología de Castro y le suman un cuarto elemento. Este grupo se compone de profesores que generalmente tienen grados de maestría y que se encuentran divididos entre seguir los valores de aprovechamiento profesional e identificarse con actividades comunitarias e ideas colectivistas.²⁸ Argumentan que es este último grupo el que ahora funciona como el núcleo de ANDES y sus afiliados. En contraste, los jóvenes (que ya no son tan jóvenes) tienden a dedicarse a carreras científicas y prefieren mostrar su influencia a través de su investigación, de contactos personales y de su participación en foros académicos.²⁹ Este grupo pocas veces apoya las huelgas promovidas por ANDES, aunque tampoco se opone a estos movimientos, usa su tiempo libre para dedicarlo a sus intereses académicos, no pedagógicos.

A pesar de lo diverso del profesorado, los intereses de los docentes de las universidades federales tienden a converger alrededor de tres temas relacionados: permanencia laboral, salarios y prestaciones, y *direitos adquiridos*. Esta convergencia se refleja en una resistencia del profesorado a evaluaciones individuales o institucionales y en las demandas para la protección de la homologación salarial. Estos elementos juntos se convierten en obstáculos importantes para el mejoramiento de la eficiencia y la efectividad de las universidades brasileñas.

Los salarios de los profesores jubilados son, en promedio, más altos que los de los que están activos y los salarios de un creciente número de profesores suplentes son demasiado bajos. En estas

²⁸ Según estos autores, este cuarto grupo desempeña el 60% de los puestos de enseñanza superior del país, y su miembro típico es "una mujer en las humanidades y educación" (1996: 270).

²⁹ La asociación académica más importante en Brasil es la Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciencia (SBPC), la cual fue creada en 1948 y ha servido como un grupo de cabildeo importante en favor de la investigación científica y tecnológica. Distinta de ANDES, la SBPC ha tendido a apoyar la autonomía institucional dentro del sistema universitario federal.

circunstancias es obvio que los aumentos salariales generales del profesorado no harán nada para mejorar las condiciones de las universidades de Brasil. En efecto, como los jubilados reciben salarios desproporcionadamente altos, se puede decir que aumentar el salario de los profesores sin cambiar las condiciones de empleo termina por afectar más a las universidades.

Además, los profesores de las universidades públicas están protegidos por las generosas leyes del servicio civil. En consecuencia, es virtualmente imposible que los docentes sean despedidos³⁰ y las universidades carecen de mecanismos efectivos e institucionalizados para evaluarlos. Por lo tanto, la competencia y la productividad tienden a no ser recompensadas.³¹ En un ambiente benigno y próspero “la lógica de la confianza” puede ofrecer una base sostenible y atractiva para dirigir organizaciones educativas (Meyer y Rowan, 1977). Es claro que éste no es el caso en el turbulento ambiente corporativista de las universidades federales brasileñas. *Direitos adquiridos* son derechos individuales cuyo acceso está ligado, al menos marginalmente, a intereses institucionales. Ejemplos de ellos serían sabáticos que pueden ser tomados antes de jubilarse y jubilación adelantada cuyo beneficiario puede ser recontratado. Las ventajas de aprovechar estas oportunidades son obvias. Al mismo tiempo, resulta claro que desde el punto de vista institucional la perpetuación de éstos y otros *direitos adquiridos* representa una gran pérdida de recursos en la medida que el profesorado consume o utiliza mayores cantidades de recursos institucionales para uso personal.

El principio de homologación salarial establece que todos los empleados dentro de una clase o categoría deberán recibir los mismos salarios. Aunque esto es una característica común de los empleados

³⁰ Una enmienda constitucional aprobada en junio de 1998 hace posible despedir a empleados del sector público, incluyendo a los profesores universitarios, bajo circunstancias especiales y prescritas legalmente. Esta enmienda no ha sido implantada porque no hay reglamentos.

³¹ Una ley aprobada en junio de 1998 (Ley 9.678) instituyó un procedimiento para pagar a los profesores universitarios federales un sueldo mensual cuyo valor está basado, en general, en el resultado de una evaluación anual de productividad académica. El efecto de esta evaluación es limitado porque los puntos totales requeridos para recibir el monto total son fáciles de obtener (véase Belloni, 1999).

de servicio civil,³² su extensión al profesorado universitario produce tres tipos de problemas en el sistema universitario federal. Primero, dentro de cada Universidad la isonomía salarial significa que el profesorado que tiene los mismos títulos, preparación y experiencia, recibe el mismo pago sin importar criterios de productividad o de desempeño. Como resultado hay pocos incentivos para que el docente incremente el tiempo o esfuerzo que invierte en su trabajo académico. Segundo, a través del sistema universitario, la isonomía salarial significa que el profesor que tiene los mismos títulos, preparación y experiencia, recibe el mismo pago sin importar en qué estado o región resida. Como el costo de vida varía mucho en Brasil, los empleados universitarios que viven en estados pobres reciben salarios sustancialmente más altos que aquellos que viven en regiones más prósperas, a pesar de que las universidades más productivas se encuentran, por lo general, en los estados más ricos. Tercero, carreras como Medicina, Leyes, e Ingeniería tienen un alto número de profesores de medio tiempo, debido a que los salarios se mantienen sin fluctuación y, por lo tanto, el sector privado podrá contar con los servicios de los profesores de tiempo completo.

2. El alumnado

Los estudiantes han sido una fuerza organizada y activa en el escenario político nacional. Según Schwartzman (1998), las demandas estudiantiles actuales son mucho más específicas que en épocas anteriores porque se ocupan, por ejemplo, de la creación de comedores accesibles y de la eliminación de exámenes más que de problemas sociales. El distanciamiento del activismo político del pasado se debe a varios factores, e incluye los efectos de la represión militar y el hecho de que un gran porcentaje del alumnado sea mayor de edad y tenga que trabajar. No obstante, un aspecto de interés permanente ha sido el mantenimiento de la educación universitaria gratuita, mediante una resistencia sostenida al pago de colegiaturas. La educación gratuita

³² El principio fue establecido, y persiste en Brasil tanto como en otras partes, para reducir la influencia política y sobre todo las consideraciones partidistas en cuanto a la determinación de los sueldos del sector público.

representa un subsidio masivo para los hijos de familias de clases medias y altas, de las cuales más de la mitad ha asistido a escuelas secundarias privadas donde han tenido que pagar colegiaturas.³³ La transición es bastante difícil debido a que los estudiantes de clase alta asisten generalmente a las facultades de más prestigio y de más costo como Ingeniería y Medicina, mientras que los estudiantes pobres que logran ser admitidos en las universidades públicas tienden a ingresar en carreras como Enfermería y Educación.³⁴ Cabe también mencionar que un número muy alto de los egresados de las escuelas públicas que pasan el examen “vestibular” para la admisión en las universidades federales, son reclutados de un grupo selecto de escuelas técnicas federales y no de las escuelas públicas administradas por los estados y municipios en las que se inscribe la mayoría de los estudiantes.

Como se mencionó, son menos activos políticamente y pocas veces utilizan huelgas para lograr sus objetivos.³⁵ Sin embargo, como grupo, tienden a apoyar las huelgas iniciadas por sindicatos de profesores aunque sean ellos (los alumnos) los que terminan perdiendo más durante estas interrupciones.³⁶ Gianotti (1986) denomina el apoyo de los estudiantes a las huelgas del profesorado como un “pacto implícito”, en el cual intercambian su “solidaridad” por trato preferencial a la hora de las notas y por otros favores.

³³ Los datos recogidos en el nivel nacional por seis años mostraron que el porcentaje de estudiantes que estudió toda la secundaria en una institución privada varió de 55%, para los de Administración, a 75% para los de Odontología (véase Castro, María Elena, 1999).

³⁴ Un estudio realizado en la Universidad Federal de Bahía mostró que dentro de aquellos inscritos en campos de estudio de alto prestigio, 82.3% se había graduado de una secundaria privada y 62.6% provino de familias de clase media o alta. En contraste, entre aquellos inscritos en materias de bajo prestigio, sólo el 31.2% fue egresado de una secundaria privada y el 29.1% viene de una clase media o alta (Maía y Castro, 2000).

³⁵ Una de las huelgas estudiantiles de poca frecuencia tuvo lugar en el 2000 y duró casi tres meses. Acompañó a huelgas de profesores y funcionarios y, según algunos analistas, fue producto de la relación de la UNE con los partidos de izquierda que buscaban promover los intereses partidistas en un año de elecciones.

³⁶ Una faceta interesante de las huelgas de profesores en Brasil es que, por razones tanto políticas como legales, el gobierno federal no deja de pagar los sueldos. Como resultado, los profesores invariablemente reponen los días fuera del salón de clase y no toman todos sus días de vacaciones. No obstante, la mayoría está de acuerdo con que la calidad de la enseñanza durante sesiones de reposición no es comparable con la del periodo semestral regular.

3. *Los funcionarios*

Como en el caso de los profesores, los intereses de los funcionarios se enfocan en salarios y prestaciones y seguridad laboral. Éstos son temas importantes sobre todo porque muchas universidades brasileñas tienen exceso de personal según estándares internacionales.³⁷ La importancia política de este exceso es evidente debido a que el clientelismo es una de las estrategias más usadas para conseguir apoyo en Brasil y muchos políticos ‘en el nivel federal’ han dependido de las universidades federales como fuentes de trabajo para sus amigos y seguidores. Este fenómeno fue particularmente notable en la década de los ochenta durante las campañas de clientelismo que acompañaron el regreso de la política electoral en Brasil. El número de funcionarios aumentó de manera considerable en casi todas las universidades federales durante este periodo. Recientemente, la mayoría de los funcionarios ha conseguido empleos a través de concursos en el sistema de servicio civil; no obstante, la costosa e ineficiente realidad del exceso de empleados persistirá a menos que se tomen medidas para eliminar el problema. Los esfuerzos por reducir el tamaño de este sector han encontrado una fuerte resistencia.

Esta resistencia ha sido encabezada por un sindicato nacional (ASSUFBRA), el cual ha incrementado su actividad durante los últimos años. Si bien antes el sindicato nacional de profesores iniciaba generalmente las huelgas, hoy en día es común que sea el de funcionarios el que inicie estas actividades. Una razón para ir a la huelga es que el gobierno federal ha congelado los aumentos de salario para los funcionarios desde 1995 pero no para los profesores, a pesar de que la inflación acumulada durante este periodo fue de más de 50%. Además, como la actual legislación dificulta el despido de un trabajador universitario, y como el pago de salarios casi nunca es suspendido o restringido durante una huelga, entonces “por qué no ir a la huelga”. En el caso de los profesores se acepta como parte de las negocia-

³⁷ Actualmente, las universidades federales brasileñas emplean a un funcionario por cada 5.4 estudiantes (excluyendo a aquellos que trabajan en hospitales universitarios). En contraste, en las universidades privadas, la cifra es un funcionario por cada 20.4 estudiantes (véase *INEP Noticias*, 25 de junio, 1999, se encuentra en la página www.inep.gov.br/noticias/).

ciones del fin de la huelga que el tiempo perdido de clase se repondrá al reducirse el periodo vacacional. Sin embargo, tal acuerdo nunca ha sido parte de las negociaciones con los funcionarios, en gran medida debido a que la naturaleza rutinaria de su trabajo no conduce a establecer un requisito de reposición de su tiempo.

Además de los problemas de sobrepoblación y de huelgas frecuentes, los funcionarios no están organizados en jerarquías profesionales. De esa manera, los avances en puestos y salarios son casi imposibles de lograr, lo cual hace muy difícil el otorgar recompensas a su desempeño. Asimismo, muchos funcionarios terminan ocupando puestos distintos de aquellos para los que originalmente fueron contratados. Vemos, pues, una tendencia a una movilidad lateral que junto con la ausencia de estrategias para el desarrollo de recursos humanos contribuyen a explicar el bajo nivel profesional de los funcionarios que trabajan en la mayoría de las universidades federales de Brasil.

4. Las autoridades universitarias

Los rectores de las universidades federales son designados por un periodo por el presidente de la República, quien hace una selección de una lista de tres candidatos enviada por el Consejo Universitario en Funciones.³⁸ Sin embargo, desde principios de la década de los ochenta ha sido costumbre que los consejos universitarios sólo ratifiquen los resultados de las elecciones universitarias en las cuales maestros, funcionarios y estudiantes participan de igual manera. Este proceso fue modificado oficialmente por una ley aprobada en 1995 (Ley 9192), la cual garantiza que los profesores tengan el 70% del peso en la elección de los líderes universitarios. Muchas universidades han seguido fórmulas para cambiar el requisito del 70% y continuar con la reglamentación de un tercio. Como resultado, la elección de un rector universitario es un proceso muy politizado que divide, en muchas ocasiones, a la institución a través de líneas ideológicas o corpora-

³⁸ El presidente de Brasil nombra al rector después de una elección interna en la cual votan el profesorado, el alumnado y los funcionarios. No obstante, los resultados de la elección son estrictamente consultivos; el presidente no está obligado a seleccionar al "ganador", sino que escoge de entre los tres candidatos principales.

tivistas. Como estas elecciones son estrictamente consultivas, el cabildeo político continúa aún después. Este cabildeo se concentra primero en los consejos universitarios encargados de formular la lista de los tres, y más adelante en el mismo presidente de la República, quien toma la decisión final consultando con el ministro de Educación.

El hecho de que el presidente seleccione al rector tiene dos fines. Primero, consolida a los candidatos como miembros legítimos de sus instituciones. Segundo, facilita que el gobierno escoja a alguien que representa los intereses de toda la sociedad, así como los de su propia institución. Sin embargo, hay problemas con este proceso. Por ejemplo, el hecho de que los rectores sean seleccionados por el profesorado de sus propias universidades constituye un fuerte obstáculo para cualquier reforma. Por una parte, esta reglamentación limita el número de candidatos elegibles y restringe la profesionalización de la administración universitaria; por otra, mantiene a los rectores atados a las dinámicas políticas internas de sus instituciones, disminuyendo así las probabilidades de que realicen cambios importantes. El hecho de que deban presentarse como candidatos a elección para poder ser seleccionados reduce su libertad de acción, debido a que un candidato que promete atacar los intereses de una o más de las corporaciones será una persona que muy difícilmente tendrá el apoyo popular.

Los rectores de las universidades federales tienen el apoyo administrativo de un equipo de vicerrectores que supervisan de manera directa las áreas académicas y administrativas.³⁹ El rector tiene la responsabilidad exclusiva de nombrar estos puestos y generalmente hace su elección basándose en el apoyo político demostrado durante su proceso electoral. Muchos vicerrectores son profesores que carecen de experiencia administrativa y esto, junto con el hecho de que ocupen sus puestos por periodos limitados, crea un vacío de competitividad en las altas esferas administrativas de las universidades. Por

³⁹ La mayoría de las universidades federales tienen cuatro vicerrectores para la administración y planificación, los estudios subgraduados, estudios de posgrado y de investigación, y para asuntos externos a la Universidad. Recientemente, algunas universidades han cambiado esta estructura básica, en unos casos separando administración de planificación, y en otras instancias dividiendo estudios de posgrado e investigación, y a veces agregando a un vicerrector para un área nueva, como el de recursos humanos.

lo tanto, no sorprende que al reaccionar a una propuesta de autonomía universitaria del MEC, muchos rectores y vicerrectores alegaron que sus instituciones no estaban preparadas para asumir nuevas responsabilidades y que sólo apoyarían dicha reforma si se implantaba en forma gradual. Los obstáculos para reformas universitarias no son sólo políticos, también existen niveles reducidos de capacidad administrativa.

B. Dependencia del Estado

Desde nuestro punto de vista, la consecuencia clave de la cultura corporativista de Brasil en las universidades públicas es el doble juego que se produce entre las principales corporaciones y el gobierno federal. La Universidad es una dependencia federal y el profesorado y el personal administrativo son empleados del MEC. Cada una de las principales corporaciones negocia directamente con el Estado, y lo hace defendiendo los intereses particulares de sus miembros más que negociando en el nivel local. Por lo tanto, es casi imposible llevar a cabo una negociación dentro de la Universidad para lograr intereses comunes, pues el interés de cada corporación es incrementar sus propias ventajas en sus negociaciones con el Estado e imponer sacrificios a otros actores dentro o (de preferencia) fuera de la Universidad.

Por una parte, esto produce conflictos constantes como hemos visto. Por otra, lo anterior lleva al abandono de la responsabilidad local, ya que no hay capacidad dentro de las universidades para definir propósitos colectivos o para compartir tributos y responsabilidades. Además, hay poca o nula articulación entre las universidades federales y los grupos locales, pues toda la atención de las corporaciones principales se concentra en Brasilia y no en el nivel local.

La cultura política de las universidades federales refleja su dependencia del Estado. Por un lado, las principales corporaciones dentro de la Universidad dedican una gran cantidad de tiempo a exigir mayores apoyos y mejores condiciones de trabajo del Ministerio de Educación. Por ejemplo, en 1998 y de nuevo en el 2000, los profesores universitarios apoyaron huelgas que duraron hasta tres meses cada una, exigiendo mayores salarios y otras prestaciones del gobierno federal. Por otra parte, este grupo frecuentemente condena la “interferencia”

del Ministerio en los asuntos de la Universidad cuando esta entidad actúa para resolver problemas en el nivel local. En 1998 la Universidad Federal de Río de Janeiro estuvo cerrada durante casi cuatro meses debido a las protestas que surgieron cuando el Ministerio designó a un rector que no había “ganado” la elección al puesto dentro de la Universidad.

La dependencia de las universidades federales con el Estado tiene otras consecuencias. Además de la isonomía salarial, existen también normas de igualdad en la distribución regional de recursos para las universidades, de manera que beneficien a todos los estados y no sólo a los más productivos. Por ejemplo, desde la aprobación de la Constitución Brasileña de 1988, se han formado cuatro nuevos estados y en cada uno de ellos se ha creado una universidad federal.⁴⁰ Si esta decisión constituye un uso adecuado de los recursos en un sistema que enfrenta una crisis fiscal permanente, es algo discutible.

No obstante, la consecuencia más importante de la dependencia del Estado es que promueve un constante acercamiento a Brasilia de cada uno de los principales grupos corporativistas dentro de la Universidad, en la medida que exijan recursos adicionales o asistencia para resolver conflictos políticos en el nivel local. Más que asumir responsabilidad de los problemas locales, los grupos dentro de las universidades federales culpan de los mismos al gobierno federal e insisten en que el MEC les resuelva los suyos. Lo anterior tiene dos consecuencias principales. Primero, establece los juegos burocráticos descritos anteriormente. Segundo, promueve solidaridades locales entre los principales elementos corporativistas, lo que limita la posibilidad de cambio en las universidades. Cada corporación lucha contra el MEC con el apoyo tácito de las otras partes. Por ejemplo, los profesores apoyan la resistencia de los estudiantes a pagar colegiaturas no sólo porque alguna vez ellos fueron estudiantes, sino porque su orientación política es generalmente crítica de la autoridad. El factor predominante es que existe una solidaridad natural entre los grupos; las ganancias de uno son en realidad ganancias para todos. Los

⁴⁰ Una dinámica política semejante gobierna el sistema educativo superior en Nigeria, donde la proliferación de instituciones como respuesta a la creación de nuevos estados ha sido una de las causas del decaimiento de las universidades de ese país.

costos se aplican a los elementos ajenos (los contribuyentes, por ejemplo), lo cual mantiene buenas relaciones entre los grupos dentro de la Universidad y afirma la importancia del trabajo que cada uno de ellos realiza.

Éste es un juego sin ganadores. Los problemas ya descritos empeorarán si no hay cambios en las relaciones corporativistas entre los grupos y el Ministerio. Como se ha observado, cada uno protegerá sus propios intereses y como a nadie le interesa atacar o socavar los privilegios de los demás (a menos que haya una reducción de sus propios privilegios), tenemos en consecuencia inmovilidad política. El mejoramiento en el largo plazo de las universidades federales en Brasil requiere una reforma estratégica que modifique la estructura de los juegos que ocupan ahora a los actores claves dentro del sistema educativo.

IV. PERSPECTIVAS PARA UNA REFORMA: ¿QUIÉN PIERDE?

El 27 de julio de 1999 el ministro de Educación, Paulo Renato Souza, anunció ante los medios de comunicación propuestas legislativas para otorgar autonomía administrativa y financiera a las 39 universidades federales del país. La propuesta de ley fue diseñada para implantar un principio garantizado, en teoría mas no en la práctica, por la Constitución de 1988. Este principio ofrece el financiamiento público del sistema universitario federal a través de fondos en bloque, haciendo así posible que cada institución establezca sus propias políticas de gastos y de personal. El ministro anunció que enviaría la propuesta al Congreso esa misma semana y que entraría en efecto a fin de ese año.

Diversos sectores de la comunidad universitaria federal reaccionaron de manera violenta ante la propuesta; ANDES la llamó "fascista" e "inconstitucional", y anunció que si se enviaba al Congreso, dicha asociación convocaría a una huelga nacional.⁴¹ La UNE reaccionó de la misma forma, denunciando la iniciativa como un paso hacia el pago de colegiaturas en las universidades federales y alertó que ésta resul-

⁴¹ La reacción de ANDES está documentada tanto en el material de la página en la red de la organización (como en el editorial de su publicación mensual: *Informe ANDES* (véase sobre todo el número 92, año X, septiembre, 1999).

taría en la privatización del sistema.⁴² La Asociación Nacional de Rectores de Instituciones Federales de Educación Superior (ANDIFES) también expresó su descontento, y argumentó que los recursos financieros asignados (basados en niveles presupuestales de 1997 y en indicadores de productividad institucional) eran totalmente inadecuados para las necesidades universitarias.⁴³ La prensa nacional publicó una serie de artículos, escritos en muchos casos por prestigiosos académicos, que también rechazaban la iniciativa, ligándola al muy criticado esfuerzo neoliberal del gobierno.⁴⁴ Confrontado con estas protestas, el ministro de Educación, él mismo antiguo rector de una Universidad pública, se retractó. Acordó discutir el asunto de la autonomía públicamente antes de enviar la iniciativa al Congreso. Para esto compareció entre los medios de comunicación, montó una serie de debates en Internet y distribuyó panfletos en los que se defendía la propuesta. Estos esfuerzos para lograr apoyo para la iniciativa resultaron inútiles. Dos años después la controvertida propuesta no había sido ni siquiera enviada a la legislatura.

La controversia sobre la autonomía universitaria en Brasil nos presenta una pregunta importante: ¿es posible el cambio en un sistema en el cual casi todo el mundo está de acuerdo con que necesita ser cambiado? Desde nuestro punto de vista, la clave para el éxito es encontrar una salida a los juegos burocráticos entre el MEC y las principales corporaciones que bloquean todos los esfuerzos para cambiar las políticas. Recientes iniciativas del MEC han intentado alejarse de estos juegos poco productivos y han tratado de cambiar las reglas del juego entre las partes involucradas y los espacios de conflicto (Plank y Verhine, 1998). El gobierno ha logrado la aprobación de algunas reformas políticas importantes en los últimos años.⁴⁵ Pero la re-

⁴² Véase la documentación en la página de internet de la UNE (www.une.org.br).

⁴³ Véase el documento "Fundamentos para la autonomía universitaria" y otros documentos relacionados en la página de ANDIFES (www.andifes.org.br).

⁴⁴ Como ejemplo de un artículo de mucha influencia que critica la versión preliminar de la propuesta para la autonomía, véase Chauí, 1999: 3.

⁴⁵ Entre recientes medidas de reforma universitaria hay leyes que crean un sistema nacional para la evaluación de programas de estudios subgraduados (Ley 9.131), que establecen un sistema para evaluar la productividad de profesores universitarios federales (Ley 9.678), y que regulan la selección de líderes universitarios (Ley 9.192). Para una discusión y análisis de éstos y otros esfuerzos relacionados, véase World Bank, 1999.

sistencia ha sido mayor y el cambio es poco perceptible. Es difícil ser optimista en esta situación. Las tradiciones corporativistas y de dependencia estatal significan que casi todos los intentos de cambio se enfrentan a respuestas negativas institucionalizadas. Se requerirá que el gobierno federal cree las condiciones bajo las cuales se pueda dar una reforma exitosa.

Como hemos visto, el elemento esencial de la estrategia reformista del gobierno es el establecimiento de la autonomía universitaria. Es claro que los problemas del sistema superior de educación en Brasil no pueden ser resueltos en las condiciones actuales. Debe darse un cambio de responsabilidades como prerrequisito para una reforma significativa. También es claro que ese cambio de responsabilidades no ofrece garantías de que se efectuarán mejoras reales en el desempeño de las instituciones. Es posible que algunos rectores usen la autonomía para desarrollar estrategias de mejoramiento para sus instituciones, pero hay poca evidencia para suponer que existe un extendido liderazgo dentro de las universidades brasileñas para lograr lo anterior. El resultado más factible de la autonomía universitaria es una diferenciación entre las instituciones, en la cual las universidades con liderazgo extraordinario y relaciones de cooperación entre sus agremiados podrán aprovechar su mayor autonomía para resolver problemas en el nivel local y atraer recursos adicionales, mientras que aquellas instituciones que carezcan de estas condiciones continuarán en declive.⁴⁶

Para concluir, vale la pena señalar que las reformas iniciadas por el gobierno actual en la educación básica no tienen precedentes.⁴⁷ Pueden establecer antecedentes para cambios significativos en el sistema educativo aunque el sistema de educación básica sea diferente del de la educación superior en dos aspectos importantes.

⁴⁶ Cláudio de Moura Castro presenta un caso similar. "Las universidades no serán 'arregladas' ni por el Ministro ni por los rectores. Son el profesorado y el alumnado quienes tienen que hacerlo" (1994: 122). Plantea el abandono de reglamentaciones y políticas generales, la diversificación de instituciones, y la descentralización de la autoridad de las instituciones y departamentos.

⁴⁷ Para una reseña en inglés de las reformas de la educación básica implantadas por la administración de FHC, véase el informe nacional preparado por el MEC como parte de su compromiso con el programa internacional *Education for All (Educación para todos)* (MEC, 2000a).

Primero, el corporativismo no se encuentra tan profundamente arraigado en el sistema de educación básica debido a una serie de razones que incluyen la poca visibilidad de los maestros y la importancia del clientelismo en la selección de administradores y funcionarios. Segundo, los grupos privilegiados que bloquean las reformas en la educación superior no están involucrados directamente en el sistema de educación básica porque sus hijos asisten a escuelas privadas. Estas diferencias indican que las reformas serán más difíciles de llevar a cabo en el sistema de educación superior que en la educación básica. Por lo tanto, y lamentablemente, la decadencia institucional de las universidades federales brasileñas tiene pocas posibilidades de dar marcha atrás en el futuro inmediato.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Fernando de. *Brazilian Culture*, Nueva York, Macmillan, 1950.

BALBACHEVSKY, Elizabeth. "Ação do Conselho Federal de Educação no ensino superior", en Cândido Mendes y Cláudio de Moura Castro. *Qualidade, Expansão e Financiamento do Ensino Superior Privado*, Río de Janeiro, Associação de Mantenedoras de Ensino Superior Privado, 1984: 46-53.

BARROS, Roque Spencer Maciel de. *A Ilustração Brasileira e a Idéia de Universidade*, São Paulo, Convívio/Editora da USP, 1986.

BELLONI, Isaura. "GED-Análise exploratória dos seus primeiros resultados", Brasília, ANDES, 1999 (informe no publicado, elaborado para la Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior).

CARVALHO, Guido Ivan de (ed.). *Ensino Superior: Legislação e Jurisprudência*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1975.

CASTRO, Cláudio de Moura. "What is happening in Brazilian education?", en E. Bacha y H. S. Klein. *Social Change in Brasil, 1945-1985: The Incomplete Revolution*, Albuquerque NM, University of New Mexico Press, 1989: 263-309.

_____. *Educação Brasileira: Consertos e Remendos*, Rio de Janeiro, Rocco, 1994.

CASTRO, Maria Helena Guimarães. "O sistema educacional brasileiro: tendências e perspectivas", en João Paulo Velloso dos Reis y Roberto de Albuquerque Cavalcanti (eds.). *Um Modelo para a Educação no Século XXI*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1999.

CATRIB, Ana Maria F., Maria Romélia dos Santos y Simone Gomes da Cunha. "O patrimonialismo e as instituições brasileiras", en *Gestão em Ação*, 2:3, julio/diciembre, 1999: 23-36.

CHAUÍ, Marilena. "A Universidade operacional", en Folha de São Paulo, *Sección Mais*, 9 de mayo de 1999: 3.

CRAWFORD, Michael y Lauritz Holm-Nielson. "Brazilian Higher Education: Characteristics and Challenges", Washington D.C., The World Bank, 1998 (LCSDH Paper Series-Department of Human Development).

CUNHA, Luís Antônio. *A Universidade Temporã*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980.

_____. *A Universidade Crítica*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1986.

_____. *A Universidade Reformanda*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988.

DIXIT, Avinash K. y Barry J. Nalebuff. *Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life*, Nueva York, W.W. Norton & Company, 1994.

DURHAM, Eunice. *Uma Política para o Ensino Superior Brasileiro: Diagnóstico e Proposta*, São Paulo, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, Universidade de São Paulo, 1998.

FIALHO, Nádía Hage. “Universidade Multicampi: Modalidade Organizacional, Espacialidade e Funcionamento”, tesis de doctorado, Salvador, Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, 2000.

GEDDES, Barbara. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.

GIANNOTTI, José Arthur. *A Universidade de Ritmo de Bárbarie*, São Paulo, Brasiliense, 1986.

KAUFMAN, Robert R. “Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries”, en James M. Malloy (ed.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977.

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

MAÍIA, André Luis Santiago y Rosana Castro de Freitas. “Análise do perfil sócio-econômico dos candidatos ao vestibular da UFBA (1993-1998)”, Informe de investigación, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2000.

MALLOY, James M. *The Politics of Social Security in Brazil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1979.

MEYER, John y Brian Rowan. “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, en *American Journal of Sociology*, 1977.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *EFA 2000-Education for All: Evaluation of the Year 2000*, Brasília, INEP, 2000a.

———. *Evolução do Ensino Superior-Graduação 1980-1998*, Brasília, INPE, 2000b.

NATIONAL SCIENCE BOARD. *Science & Engineering Indicators-2000*, Arlington, VA, National Science Foundation, 2000.

PAUL, J. J. y L. Wolff. "The Economics of Higher Education in Brazil", Washington D. C., World Bank, 1992, mimeo.

PLANK, David N. *The Means of our Salvation: Public Education in Brazil, 1930-1995*, Boulder, CO, Westview, 1996.

PLANK, David N. Y Robert E. Verhine. "Schooling for some: local financial commitment to basic education in Bahia, Brazil", en *Education Economics*, 3:1, 1995: 43-60.

_____. "Corporatism, Political Impasse, and Institutional Decline in Brazil's Federal Universities", Documento presentado en la reunión anual de Comparative and International Education Society, Toronto, marzo, 1998.

RODRÍGUEZ, Alberto y Carlos A. Herrón. *Secondary Education in Brazil: Time to Move Forward*, Washington D. C., World Bank, Inter-American Development Bank, 2000 (IBRD-Report No. 19409-BR; IBD-Report No. BR-014)

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. *História da Educação no Brasil (1930-1973)*, Petrópolis, R. J., Vozes, 11a. ed., 1989.

SCHWARTZMAN, Jacques. *Questões de Financiamento nas universidades Brasileiras*, São Paulo, Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior, Universidade de São Paulo, 1998.

SCHWARTZMANN, Simon. *Higher Education in Brazil: The Stakeholders*, Washington D. C., The World Bank, 1998 (LCSHD Paper Series-Department of Human Development).

SCHWARTZMANN, Simon y Elizabeth Balbachevsky. "The academic profession in Brazil", en Philip Altbach (ed.). *The International Academic Profession-Portraits of Fourteen Countries*, Nueva York, The Carnegie

Foundation for the Advancement of Teaching, Jossy-Bass Inc., 1996: 231-280.

VERHINE, Robert E. "Brazil", en Philip Altbach. *International Higher Education: An Encyclopedia*, Nueva York, Garland, 1991: 885-898.

VERHINE, Robert E. (ed.). *Experiências de Avaliação Institucional em universidades Brasileiras*, Salvador, BA, Universidade Federal da Bahia, 2000.

WORLD BANK. "Brazil, Higher Education Sector Study", Washington D. C., IRDB, 1999, mimeo.

ZIDERMAN, Adrian y Douglas Albrecht. *Financing Universities in Developing Countries*, Washington D. C., The Falmer Press, 1995.