

# Evaluación de la Educación Superior en Brasil: políticas y prácticas

José DIAS SOBRINHO  
Universidad de Sorocaba-UNISO

Recibido: marzo 2007

Aceptado: mayo 2007

## Resumen

Este artículo presenta algunos aspectos de la implementación de políticas y prácticas de evaluación de la educación superior brasileña en estos últimos años. Pone el énfasis en la estrecha relación que hay entre los proyectos de transformación de la educación superior y los respectivos programas de evaluación. Presenta algunas características de contexto y distinciones entre los principales modelos evaluativos y sus correspondencias con las políticas públicas que buscan producir transformaciones en la educación superior. Pese las dificultades, se observan avances importantes, especialmente en el momento actual.

**Palabras clave:** Brasil, educación superior, evaluación, políticas públicas.

## Abstract

This paper presents a few aspects of the implementation of Brazilian higher education evaluation policies and practices in the last few years. Emphasis is put on the close relationship between the transformation projects in higher education and their corresponding evaluation programs. A few contextual characteristics and some distinctions between the main evaluative models and their links to the public policies that seek to transform higher education are presented. Despite the difficulties, some important advances are also found, especially at the present moment.

**Key words:** Brazil, higher education, evaluation, public policies.

No es nada fácil elaborar y poner en acción políticas de evaluación de la educación superior a escala nacional, además cuando se trata de un país tan grande y desigual como lo es Brasil. No hay consensos sobre aspectos técnicos, políticos y filosóficos de la evaluación en los contextos de los sistemas de educación superior y de los Estados. También no hay consensos sobre educación superior. Los sistemas modernos tienen que dar respuestas a problemas y demandas muy distintos, llenos de implicaciones y contradicciones: producción de tecnología avanzada, necesidades laborales de alto nivel o de baja exigencia, formación ciudadana, innovación, emprendedorismo, preservación de la tradición cultural, aliento a los valores demo-

cráticos, inserción en el mundo globalizado, problemas locales y globales, pertinencia y responsabilidad social, fortalecimiento de la competitividad de mercado, atención a la salud, seguridad alimentar, medio ambiente, desarrollo de la industria y de la agricultura, formación de cuadros para todos los sectores de la vida pública, capacitación de personal para la burocracia del gobierno, formación de investigadores, todo esto y mucho más es lo que distintos sectores de la sociedad demandan a la educación superior. Las principales elecciones de esas demandas están vinculadas a la comprensión de las instituciones de educación superior (IES) como instituciones republicanas encargadas de la formación de ciudadanos o, según la creciente tendencia de hoy, como empresas a servicio del amplio mercado laboral. En uno y otro caso, por razones distintas, hay una real necesidad de evaluación: del cumplimiento de la misión pública, teniendo como referencia a la sociedad, o, al revés, de la eficacia en ofrecer informaciones adecuadas al consumidor. En ambos casos, hay necesidad de pilotar el sistema.

Aunque no de forma pura, de entre otros posibles, hay dos enfoques predominantes, que pertenecen a maneras distintas de concebir la evaluación, sus objetivos y efectos en la educación superior: el técnico y el ético-político. Aunque muchas veces sea tratada como si fuera meramente técnica, la evaluación tiene un fuerte sentido político, económico y social. Ella ejerce un papel de motor de las transformaciones de los sistemas, de las IES y, por consiguiente, de las sociedades. No se puede comprender bien los cambios en los sistemas educativos sin llevar en cuenta las prácticas evaluativas. Tampoco una concepción de educación superior está inmune a visiones de mundo. Someter la educación a la lógica del mercado, como una mercancía, es muy diferente de concebirla como un bien público, irremplazable y esencial a la vida de todos. Idear la evaluación meramente como control, por medio de instrumentos y técnicas de mensuración, a efectos de jerarquizar las instituciones e informar los consumidores respecto al cumplimiento de estándares establecidos como indicadores de calidad es muy diferente de concebirla como producción de sentidos y fundación de valores teniendo la sociedad y los intereses públicos como referencia.

A causa de su dimensión y de sus efectos políticos y sociales, la evaluación es un campo cubierto de pesadas contradicciones, disputas y múltiples intereses. Si los resultados de la evaluación siempre afectan a un gran número de personas y entidades, entonces la evaluación tiene una dimensión ética. Por lo tanto, técnicamente, ella necesita ser rigurosa; políticamente, tiene que ser democrática; éticamente, debe ser justa.

Estas notas quizá sean importantes para una mejor comprensión de los movimientos de la evaluación de la educación superior en Brasil en estos últimos 15 años. Pueden ayudar a entender por que ha sido muy conflictiva la construcción de los modelos evaluativos, desde su formulación como política pública hasta su implementación práctica.

## **Evaluación de la educación superior en Brasil a partir de 1993**

La adopción de mecanismos de evaluación de la educación superior a escala nacional, en Brasil, es un fenómeno de los últimos años y se inserta en las olas internacionales alimentadas por la hegemonía de la doctrina y las políticas neoliberales. El tema central de este artículo es la evaluación de la educación superior, a nivel de grado. A su vez, el sistema de postgrado (Magíster y Doctorado) ya ha consolidado, desde 1977, un fuerte modelo de evaluación con bases internacionales. Vale decir algunas palabras a ese respecto.

### *Evaluación de postgrado*

Desde los años de 1970, Brasil viene desarrollando un fuerte sistema de postgrado (stricto sensu), mayoritariamente público, que es el principal lugar de formación de personal de alto nivel, investigación y formulación de políticas científicas y tecnológicas. Es, seguramente, el grado educativo de más alta calidad en Brasil, titulado, cada año, aproximadamente 10.000 doctores y 40.000 magisters.

El organismo central responsable del aseguramiento de la calidad a nivel de postgrado es la CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Educação Superior). El sistema de evaluación coordinado por CAPES cuenta ya 40 años. Por medio de la participación de pares académicos y de acuerdo con estándares elaborados por la comunidad de cada área de conocimiento, él evalúa todos los programas de Magíster y Doctorado, atribuyéndoles notas de 3 hasta 5, en caso de Maestría, y de 3 hasta 7, para los Doctorados. Es una evaluación compulsoria que produce importantes efectos pedagógicos, políticos y administrativos. Luego, induce las directrices que tienen fuertes impactos en los currículos, en la investigación, en la enseñanza, en la vinculación con la comunidad académica, en la financiación, establece normas que interfieren en la gestión, en la conformación del equipo de docentes, validando las prácticas consideradas más acordes con un modelo considerado como adecuado. Elige como criterios centrales la eficiencia, la productividad y la excelencia y refuerza la ética de la competición entre individuos e instituciones. Utiliza una metodología que valoriza los resultados y productos cuantificables: publicaciones, titulaciones, tiempos de finalización, participación en congresos etc.

En gran parte, esos criterios y esa práctica evaluativa sirven de parámetro para la modelación de las instituciones, relativos a la contratación de docentes según un perfil de productividad, definición de áreas de concentración, líneas de investigación, y, asimismo, producen efectos de prestigio profesional y social que impactan sobre el mapa del poder académico en las instituciones y en la comunidad científica. Aunque persistan críticas por parte de aquellos que reivindican un énfasis mayor en aspectos cualitativos y más autonomía, sobre todo en programas del área de Humanidades, el modelo de evaluación de postgrado en Brasil ya está consolidado.

## Evaluación de Grado

### 1. Antecedentes históricos de la agenda de evaluación

Las evaluaciones de la educación superior, nivel de Grado, se efectivizaron en Brasil en la década de 90. Antes, en la década anterior, el tema de la evaluación hubiera sido muy discutido en las universidades, asociaciones científicas y sindicales de la comunidad académico-científica y en el Ministerio de Educación, pero muy poco se efectivizó en la práctica. Entre 1983 y 1985 se intentó desarrollar el “Programa de Avaliação da Reforma Universitária” (PARU), con el propósito de realizar un amplio diagnóstico de la educación superior brasileña. El Ministerio buscaba recoger informaciones útiles para orientar posibles cambios en las instituciones y en el sistema. Este Programa fue muy poco efectivo y de corta duración. En su lugar, el nuevo gobierno constituyó, en 1985, el “Grupo Executivo pela Reforma do Ensino Superior” (GERES), para proponer una “nueva política para la educación superior brasileña”. El texto de las reformas propuestas (denominado “Uma nova política para a educação superior”) presenta la evaluación, por primera vez, como un mecanismo estructurado para fines de control y jerarquización, o sea, declaradamente como una contraparte de la autonomía. Para el GERES, la evaluación sería un mecanismo poderoso para la ampliación del sistema vía sector privado, incentivaría la diversidad, la pluralidad y la autonomía de los procesos vinculada al desempeño y a los resultados finales. Ahí ya se insinuaban algunos términos usuales en países anglosajones y que más tarde entraron con mucha fuerza en el lenguaje universitario brasileño: excelencia, eficiencia, productividad, gestión eficaz, o sea, expresiones de la racionalidad de la *accountability*.

Según ese documento, la evaluación era necesaria para racionalizar la distribución de los recursos públicos; para el autoconocimiento de las universidades públicas; para las instituciones privadas, serviría para evidenciar la calidad de su desempeño y de su eficiencia a los estudiantes y a sus familias. La evaluación debería utilizar indicadores de eficiencia y productividad como instrumentos objetivos de la distribución y gestión de los recursos públicos y de información a consumidores y usuarios.

El documento planteaba mecanismos de evaluación que solamente se efectivizaron una década más tarde. Las carreras de Grado deberían ser evaluadas por comisiones de expertos, especialmente con relación a las condiciones de oferta y recursos financieros, físicos y pedagógicos, a indicadores de eficiencia, como proporción alumno-profesor, costos por alumno, tiempos de conclusión, tasas de abandono etc. El documento preconizaba la adopción de un examen nacional para medir los conocimientos de los estudiantes: “todos los alumnos formados en una determinada área de conocimiento (o muestra de ellos) son sometidos a testes estandarizados, que permiten medir lo que saben. Este es, posiblemente, el mejor indicador de desempeño

de las carreras” (MEC, 1985: 70). Estos instrumentos fueron implementados solamente en 1996, con adaptaciones, bajo los nombres de “Análise de Condições de Oferta” y “Exame Nacional de Cursos”.

Las reacciones contrarias a las propuestas del GERES fueron muy fuertes, señalando los primeros conflictos entre el MEC y las IES en materia de evaluación.

## 2. PAIUB

El año de 1993 fue un marco importante de la evaluación universitaria brasileña. Expertos de distintas universidades, especialmente de las públicas, con el apoyo de las autoridades del Ministerio, elaboraron un proyecto que consolidaba el pensamiento dominante de la comunidad académica sobre el tema: el Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB). Dos garantías del MEC fueron importantes para superar algunas resistencias y producir la adhesión de las universidades: la evaluación sería voluntaria y no vinculada con la financiación.

Los principios básicos del PAIUB eran: totalidad, respeto a la identidad institucional, no premiación y no punición, adhesión voluntaria, legitimidad, comparabilidad y continuidad. En otras palabras, se trataba de un proceso de evaluación que tenía como focos centrales la integración de las distintas dimensiones de la totalidad institucional; desarrollado por medio de un proceso pedagógico, democrático y permanente, buscando involucrar a todos los actores institucionales. El PAIUB quería ser un amplio proceso evaluativo y, por consiguiente, interpretativo, analítico, educativo, transformador. El proceso de evaluación intentaba hacer –así era el deseo– un completo balance de todos los sectores y dimensiones de la institución, con el propósito de conocerla y mejorar la institución, respetando las características de su identidad y su misión: “Enseñanza, investigación, extensión, administración, calidad de las clases y laboratorios, titulación de los docentes, biblioteca, registros escolares, librerías universitarias, servicios, organización del poder, ambiente físico, espíritu y tendencias de la vida académica, es decir, todos los elementos que componen la vida universitaria, deben formar parte de la evaluación para que esta sea lo más completa posible” (Ristoff, 1995: 40-41). El propósito, en muchos sentidos irrealizable, era buscar establecer una comprensión del conjunto de la institución, a través de análisis de las partes. Para tanto, era necesario ver las fronteras y las relaciones entre las partes estructurales y las distintas dimensiones, pues, “Tanto más institucional será la evaluación, cuanto más global e integradamente alcance la comprensión de la universidad y cuanto más en conjunto sea ejercido el emprendimiento de búsqueda de esa comprensión” (Dias Sobrinho, 1997: 26).

En razón de su alcance nacional, el PAIUB necesitaba crear un lenguaje común, o sea, construir una unidad básica de comparabilidad. El principio de no punición y no premiación no significaba neutralidad, pero sí, afirmar la potencialidad pedagógica de la evaluación. El proceso evaluativo debería prestarse a auxiliar en la identifi-

cación y formulación de políticas institucionales para la superación de insuficiencias encontradas. No había en ese programa objetivos de regulación o de acreditación. Por eso, la adhesión a la evaluación no era compulsoria y sí una decisión movida por un sentimiento de responsabilidad social y un compromiso ético de mejora institucional. Esa dimensión ética de la evaluación le confería legitimidad; el carácter institucional de la participación de los miembros de la comunidad le aseguraba legitimidad.

El PAIUB perdió su fuerza como programa de evaluación institucional a partir de 1995, cuando Cardoso asumió el gobierno y el MEC empezó a poner en marcha políticas de educación superior con fuerte sentido neoliberal. Es verdad que muchas instituciones, en niveles distintos de calidad y desarrollo, continuaron llevando adelante, por su propia cuenta y solamente para efectos de autoconocimiento y autorregulación, procesos de evaluación según el cuerpo conceptual y metodológico del PAIUB. Si las IES siguieron con ese proceso, voluntariamente y sin recibir ventajas externas, fue a causa de que lo consideraban importante como instrumento de mejora.

No es fácil evaluar efectos de un programa formativo y cualitativo. No se puede medir objetivamente algunos avances alcanzados, pero no es despreciable lo que pasó en muchas instituciones. Por ejemplo, los efectos sociales, políticos y pedagógicos de la búsqueda de construcción de un modelo de evaluación apropiado a las IES y a la comunidad académica brasileñas, los esfuerzos compartidos de superación de las dificultades teóricas y prácticas, los debates públicos y reflexiones con respecto a la educación superior, la superación de algunas de las principales resistencias a la implantación de prácticas evaluativas, los intercambios de experiencias y lazos de solidaridad interuniversitarias, la transparencia y el compromiso de rendir cuentas ante la sociedad y el Estado. Para allá de los efectos en cada una de las instituciones, el PAIUB contribuyó fuertemente para la ampliación y profundización de conocimientos y prácticas en el campo de la evaluación institucional, que antes casi inexístían en Brasil.

Sin embargo, en efecto, muchas de las críticas recibidas, especialmente en el ámbito del nuevo Ministerio, pueden ser consideradas válidas. Efectivamente, el PAIUB era un programa muy lento, cuyos resultados no se percibían objetivamente en un corto espacio de tiempo, no informaba directamente la sociedad respecto de las instituciones, no elaboraba “rankings” y tampoco ofrecía elementos para la regulación del MEC y para las agencias de financiación. Por eso, no servía a los propósitos del nuevo gobierno y no se coadunaba con las políticas para la educación superior que se implementaban.

### 3. Educación Superior y Evaluación en el Gobierno Cardoso: el ENC

A partir de 1995, ocurren importantes cambios en la educación superior brasileña, siguiendo una tendencia de muchos países, incluso los latinoamericanos. La glo-

balización neoliberal y sus efectos económicos imponen a los países pobres y emergentes algunas medidas que confieren gran impacto sobre las IES, como también a los otros sectores de la vida. Estos impactos son más fuertes cuando encuentran apoyo en las fuerzas internas, tal cual como ocurre en Brasil en ese momento. En la educación superior brasileña, las transformaciones, tendencias y presiones de la segunda mitad de la década de 1990 correspondían a una disminución de los compromisos estatales con el financiamiento, creciente debilitamiento de las políticas de carácter social, cambios en la misión y en los sentidos de autonomía, pertinencia, calidad y responsabilidad social, aumento de las demandas del mercado e imposición de lógicas empresariales a la gestión de las IES, ascendente insatisfacción de distintos sectores económicos y sociales con la formación profesional, flexibilidad, desregulación y creación de facilidades para atraer nuevos proveedores privados, evaluación de desempeño estudiantil a través de tests, exigencia de mayor productividad, diversificaciones y diferenciaciones institucionales para ampliar las posibilidades de elección de los consumidores en un ambiente de emergente mercantilización, expansión cuantitativa de matrículas, fragmentación de demandas, dependencia de organismos multilaterales y supranacionales, internacionalización, transnacionalización etc. La hegemonía de la nueva economía produjo enormes cambios en la educación superior, los cuales son en su gran parte impulsados y controlados por mecanismos de evaluación. Para tanto, los Estados crearon organismos de evaluación y acreditación, o instigaron la creación privada de agencias acreditadoras. En el caso brasileño, el tradicional INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos) pasó a ejercer con prioridad la función de agencia evaluadora de todos los niveles educativos.

La educación superior, entonces, debería transformarse para adecuarse a las nuevas exigencias de la modernización. De modo especial, debería corresponder a las demandas de empleo, aumentar los rendimientos y bajar los costos. La educación superior debería “hacerse más sensible a las necesidades sociales y económicas; ampliar el acceso; expandir el número de sus educandos, generalmente para reducir los costos unitarios; garantizar que los servicios y procedimientos sean comparables, dentro y entre las instituciones, incluso a nivel internacional y responder a los imperativos de la norma *valor por dinero*” (Harvey, 1999: 12).

A partir de 1995, el MEC creó diversos mecanismos de evaluación que tienen principios, metodologías y finalidades distintas de aquellas alimentadas por el PAIUB. En ese momento empezaba a prevalecer una concepción de universidad instrumental y funcional a los procesos de acumulación según las leyes de mercado, la cual requiere a su vez una evaluación que le sea adecuada y operativa. La promulgación de la Ley 9131/95, que instituyó el “Exame Nacional de Cursos” (ENC), popularmente conocido como “Provão”, representó en un primer momento un importante foco de confrontación entre MEC e IES. Otros dispositivos legales, especialmente el Decreto 2.026 (10/10/96) y la Portaria Ministerial 302/98, detallaban los objetivos del ENC.

El ENC ganó enorme centralidad en las nuevas políticas de educación superior. Era una evaluación de resultados, realizada a través de pruebas aplicadas a los alumnos en el último semestre académico, por carreras, en escala nacional. Las notas de los estudiantes determinaban los conceptos que se tenían como evaluación de las carreras. Con base en esos resultados, los medios de comunicación elaboraban los *rankings*. Además de la prueba, había un diagnóstico de las condiciones de enseñanza (infraestructura), mediante algunos indicadores cuantitativos. Los resultados eran expresados en los conceptos A (12% mejores en las pruebas), B (18% siguientes), C (40%), D (18%) y E (12% peores).

Esa prueba era obligatoria para los estudiantes; sin ella no habría reconocimiento oficial del diploma. Servía de información a algunos empleadores, funcionando, por lo tanto, como un elemento seleccionador de individuos en el plan profesional. Para el MEC, consistía en un importante mecanismo de control y jerarquización de las instituciones. Sus impactos sobre las nuevas configuraciones de la educación superior brasileña fueron, entonces, extremadamente fuertes, principalmente como clasificador institucional, ya que producía efectos políticos en la imagen social y naturaleza jurídica de la institución. Sus resultados eran los más importantes instrumentos para el reconocimiento de carreras y categorización de cada institución como Universidad, Centro Universitario o Instituto Aislado.

Este examen de larga escala utilizado como referencia nacional de calidad sufrió resistencias y críticas por parte de sectores del profesorado y de los estudiantes, pero fue bien recibido por empleadores y medios de comunicación en general, a los cuales ofrecía un resultado final tajante, matematizable, no susceptible a cuestionamientos, objetivamente comparable.

La Unión Nacional de Estudiantes (UNE) organizó movimientos de contestación y boicoteo en base a varios argumentos en contra el ENC, los cuales serían: pedagógicamente atrasados, ineficaces para cualificar la formación profesional, inviables por ignorar la diversidad regional, superados en todo el mundo, excluyentes y falsos indicadores para el mercado laboral, incapaces de evaluar la totalidad de una institución educativa y de una carrera, instrumentos de distorsión del papel fundamental de la educación superior una vez que la prioridad de una institución pasa a ser la capacitación para el examen, autoritarios pues son impuestos y obligatorios, así como no respetar la autonomía universitaria, irresponsables al jerarquizar tendenciosamente las instituciones con impactos en la política de financiamiento y en la imagen social. Además de criticar la obligatoriedad y la ausencia de la comunidad universitaria en esa evaluación, de condenar la falta de procesos de autoevaluación y la utilización de un único indicador, la UNE rechazaba la homogeneización de las instituciones y la desconsideración de la diversidad regional.

Sectores importantes de la comunidad docente, sobre todo los adeptos de las evaluaciones formativas, también se pusieron en contra, considerando que los exámenes estandarizados y de ámbito nacional presentan un vicio de origen: reducir la eva-



luación a medición. Para medir, es necesario elementalizar los fenómenos para encuadrarlos en esquemas cerrados y generales, como lo son los instrumentos técnicos de los exámenes nacionales. Esos exámenes sólo podrían aplicarse sobre habilidades y contenidos mínimos, simplificados, directamente vinculados a determinadas demandas profesionales, haciendo completa abstracción de las dimensiones emocionales, políticas, éticas, sociales, en resumen, las complejas dimensiones humanas de los fenómenos educativos.

La evaluación reducida a una mensuración de desempeños (y no de aprendizaje, que es algo mucho más complejo) de estudiantes en una única prueba empobrece los currículos universitarios y restringe la autonomía de los docentes. Los currículos, restringidos a un listado de ítems susceptibles de ‘caer’ en los exámenes y a la capacidad de contestar adecuadamente a una prueba, pasan a ser inducidos por agencias externas especializadas en las técnicas de elaboración de instrumentos evaluativos, supuestamente neutrales y objetivos. Los profesores –que se dedican, cotidianamente, a lo largo de años, a la producción de conocimientos y a la formación profesional, científica, ética y política de los estudiantes– serían puestos en plano secundario, con evidentes perjuicios a la profesión docente.

A pesar de oposiciones de diferentes segmentos, el ENC fue, a lo largo del Gobierno Cardoso (1995-2002), el principal instrumento de evaluación de la educación superior en Brasil. Actuó como un instrumento legal de un Estado francamente controlador de una educación superior ajustada a las necesidades del mercado laboral y a las políticas de privatización.

Los cambios en las funciones esenciales de la educación superior que están en marcha en los últimos años en buena medida fueron impulsadas por evaluaciones controladoras como el ENC. En Brasil, con la contribución del ENC, la producción de conocimientos perdió el significado de dimensión esencial para la mayoría de las IES. Lo que pasó a prevalecer fue el modelo de pequeñas instituciones de enseñanza, casi exclusivamente volcadas a la capacitación profesional y a la absorción de matrículas; el rendimiento pasó a ser el indicador central y en consecuencia las instituciones fueron instadas a aumentar las matrículas y la cantidad de diplomados; la desinversión pública y los compromisos con el mercado laboral reforzaron en las IES el carácter de prestadoras de servicio. Como prestadora de servicios, las universidades tienden a seguir las reglas y la normatividad del mercado, en detrimento de su autonomía. “La heteronomía de la universidad autónoma es visible a ojo desnudo: el aumento insano de horas de clase, la disminución del tiempo para maestrías y doctorados, la evaluación por la cantidad de publicaciones, coloquios y congresos, la multiplicación de comisiones e informes etc.” (CHAUI, 1999: 221). La enseñanza utilitarista de las profesiones exigidas por la modernización económica desplazó la formación en su sentido amplio.

El ENC ejerció un papel central para reforzar la universidad operacional. Llevó las IES a fortalecer la ideología del individualismo y de la competitividad y a pro-

mover la capacitación instrumental de profesionales ajustados a los perfiles de los empleos, pero no valorizó la ética y la formación de ciudadanos críticos, solidarios y concientes de su rol en el desarrollo de la sociedad.

#### 4. SINAES

En 2003, ocurrió el cambio de Gobierno y empezaron a ganar énfasis en la comunidad universitaria y en los distintos ámbitos del MEC muchas discusiones sobre políticas de educación superior. El Ministerio de Educación del Gobierno Lula nombró una Comisión de expertos en evaluación (2003). Luego de 4 meses de trabajo, esa Comisión presentó su informe, el cual contenía un análisis de los instrumentos de evaluación anteriormente más practicados y los lineamientos básicos de una propuesta que se publicó con el nombre de “Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior” (SINAES).

Si en los diez años precedentes la evaluación favorecía la expansión del mercado educativo, brindando orientación a los clientes, adoptando las prácticas de *accountability* –control de productos y resultados, *rankings*, pago al mérito etc.– y una ideología que priorizaba la eficiencia, la productividad y la gestión empresarial, a partir de 2003 el MEC, no sin pocas dificultades y contradicciones, empezó a desarrollar un proyecto de educación superior más preocupado con el progreso social, la equidad, la inclusión y la pertinencia. Las nuevas políticas de educación superior son favorables a la cooperación de las iniciativas privadas que presenten buena calidad y acrecenten valor público al sistema de educación superior, pero condenan la proliferación desenfrenada de la mercantilización de las instituciones, especialmente aquellas de baja calidad educativa. En la práctica, esas nuevas propuestas viven las dificultades propias de los cambios de cultura y todavía enfrentan conflictos de demandas e intereses contradictorios de distintos grupos. Las presiones externas son muy fuertes, las antiguas políticas no están totalmente extintas y hay muchos problemas en la consolidación de las nuevas.

De hecho, el eje principal de las nuevas políticas de educación superior ponen el énfasis en la recuperación del significado de la educación como bien público, cuya responsabilidad social se expresa en una sólida formación de la ciudadanía y de desarrollo de una sociedad democrática y justa. De ahí, las políticas afirmativas, sobre todo las de inclusión social de individuos y grupos históricamente desfavorecidos (cuotas a estudiantes de escuelas públicas, a grupos étnicos, becas etc.). Sólo uno de los programas de acción afirmativa, el PROUNI, garantiza la inclusión y la permanencia en estudios superiores de cien mil estudiantes económicamente carentes a cada año. Coherente con esa perspectiva, el SINAES atribuye alto valor a la responsabilidad social y a la pertinencia de las IES.

## a) Bases legales

La “Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional” (LDBEN, 1996) determina que la Unión debe asegurar un proceso nacional de evaluación de las instituciones de educación superior, con la cooperación de los sistemas y autorizar, reconocer, acreditar, supervisar y evaluar, respectivamente, las carreras de las instituciones de educación superior y los establecimientos de su sistema de enseñanza. El “Plano Nacional de Educação” establece que la Unión deberá institucionalizar un amplio y diversificado sistema de evaluación interna y externa que involucre los sectores públicos y privados y promueva la mejoría de la calidad de la enseñanza, de la investigación, de la extensión y de la gestión académica. Además, debe la Unión establecer un sistema de acreditación periódica de las instituciones y reconocimiento periódico de las carreras, apoyado en el sistema nacional de evaluación.

## b) Bases teóricas

La educación superior es un fenómeno de enorme complejidad, que involucra múltiples sentidos sociales e intereses económicos. Por lo tanto, la evaluación de la educación superior tiene que ser compleja, democrática, participativa para poder contemplar las dimensiones plurales de carácter técnico-científico, pedagógico-formativo, ético-político, económico y cultural. Luego pues, son necesarios diversos instrumentos de evaluación, pero articulados entre ellos e integrados en una visión de conjunto.

La educación concierne a todos, pues es factor de desarrollo individual y social. En tal caso, su evaluación es una prerrogativa y una obligación de todos los que tienen responsabilidad sobre la calidad de las instituciones y de los sistemas. Para dar cuenta de la complejidad, la evaluación debe asociar abordajes cuantitativos (verificar, constatar, medir) y abordajes cualitativos, participativos, autonomizantes (*empowerment evaluation*), o sea, procesos que otorguen poder a los participantes y alientan su capacidad de acción en materia de formulación y mejoría de las políticas públicas. La evaluación participativa puede tener más legitimidad y efectividad a medida que tenga en cuenta análisis y valores de todas las partes involucradas y porque los actores pueden más fácilmente apropiarse de los resultados y, así, comprometerse con las acciones para mejorar sus desempeños y superar los problemas.

Es importante que la evaluación logre integrar los distintos significados y las diversas dimensiones de la educación en una perspectiva de totalidad. Un ejemplo, en lo que concierne a la formación: para verificar desempeños de estudiantes en tests, la evaluación debe interrogar los múltiples significados de la formación, sea con respecto a los conocimientos, las actitudes, la inserción crítica del individuo en la vida social, o su participación en la construcción de la sociedad democrática, en el avance de la ciencia etc. Luego, es necesario poner en tela de juicio y reflexión el

currículo, las prácticas pedagógicas, las relaciones personales en las actividades universitarias, la pertinencia y relevancia social de los conocimientos y de las técnicas, considerar si hay oportunidades favorables a la participación de los estudiantes en las instancias político-institucionales, todo y más en un esfuerzo de búsqueda de comprensión de la totalidad institucional y sus amplias funciones.

La evaluación en el ámbito del SINAES intenta articular diversos instrumentos y diferentes actores académicos y administrativos de las instituciones, de la comunidad académico-científica y del Ministerio de Educación, abarcar múltiples dimensiones y establecer una asociación orgánica entre evaluación para la mejora y regulación. En efecto, luego consultar los más diversos actores de la sociedad, como sindicatos profesionales y asociaciones científicas en 38 audiencias públicas y luego las discusiones en el Congreso brasileño, ese nuevo sistema de evaluación de la educación superior entró en vigor en 2004.

Las principales características del SINAES pueden resumirse en:

- amplia participación de la comunidad académico-científica, en procesos de autoevaluación y de evaluación externa;
- articulación entre la evaluación y la regulación (procesos internos y externos de evaluación son vinculados, de manera que no pueda haber ningún acto de regulación que no tenga en cuenta los resultados de los diferentes instrumentos de evaluación);
- articulación de varios instrumentos de evaluación en una concepción de sistema, o sea, de integración de las partes con el todo y viceversa;
- inclusión de todas las IES del país, públicas y privadas, en un proceso coordinado por una comisión nacional de evaluación (CONAES);
- utilización de una guía común nacional, con adaptaciones y complementaciones de acuerdo con las características de cada IES;
- énfasis en la responsabilidad social y finalidades públicas de la educación superior;
- meta-evaluación y formación de evaluadores.

Además de un mero diagnóstico y un mecanismo de control, el SINAES pretende poner en cuestión y producir sentidos, o sea, reflexionar sobre los valores y significados esenciales de las actividades, estructuras, programas, funcionamiento, procesos, resultados, responsabilidad social, pertinencia, en fin, sobre la complejidad de una institución educativa de nivel superior, respetadas su identidad y su misión.

Las bases epistemológicas, las metodologías, los actores y los objetivos sociales del anterior “Provão” y del actual SINAES son distintos. Mientras que antes había un instrumento central (un examen nacional aplicado a estudiantes concluyentes con

el objetivo de determinar el valor relativo de cada carrera), ahora se desea construir un sistema de evaluación. El sistema implica en la composición, organización, conjunto solidario de ideas interdependientes e interactuantes, que se materializan en prácticas articuladas con la vista puesta en el logro de objetivos coherentes. En ese caso, la educación superior es encarada como un sistema de interés social y una estrategia de Estado para la profundización de la democracia y desarrollo sustentable de la sociedad; la evaluación es una práctica participativa y un cometido ético, formada por procesos articulados, que ayuda los sujetos a apropiarse de la responsabilidad social.

Antes, predominaba la idea de evaluación como verificación y control de rendimientos estudiantiles. Ahora, el SINAES lleva en cuenta la complejidad filosófica, política y epistemológica de la educación. A causa de eso, la evaluación, siendo una práctica social, además de verificar sumativamente, hay que ser también formativa. Si son conceptualmente bien distintos y muchas veces son tratados equivocadamente como opuestos y excluyentes, el control y la evaluación, y los procesos sumativos y formativos, mantienen entre ellos una relación de interdependencia y complementariedad. “La opción para la evaluación como control (medida, balance, sentido dado, clasificación, selección, regulación y otros) o como promoción de posibilidades (emancipación, mejora, formación, interpretación y producción de sentidos, construcción, dinamismo) resulta de distintas concepciones del mundo, que concurren entre ellos, pero no se excluyen y, así mismo, se complementan” (Dias Sobrinho, 2003, 150).

EL SINAES tiene un doble propósito: rendir cuentas sobre la eficacia de una institución, sobre resultados obtenidos y dinámicas de aprendizaje de los estudiantes y, sobre todo, promover el debate sobre los significados y valores de las prácticas y concepciones educativas, es decir, sobre los sentidos y valores de la formación humana y los compromisos con la sociedad. En esta línea de acción, la evaluación es una práctica de conocimiento y explicación, por lo tanto utiliza los instrumentos de la lógica racional y está volcada al pasado ya realizado; pero, principalmente, también es interpretación, implicación, promoción de posibilidades, búsqueda permanente de mejoramiento, entonces proyección al futuro deseado. “Cuestionar, construir sentidos, comprender lo educativo como fenómeno complejo de construcción de conocimiento y de formación humana comprometida con el bien común y los intereses públicos, en esto consiste el significado central que debe atribuírsele a la evaluación de la educación superior” (Dias Sobrinho, 2004, 150).

Como práctica social y construcción colectiva, la evaluación en el ámbito del SINAES es parte importante de las políticas públicas de educación superior. En otras palabras, es un cometido ético-político que tiene un significado fuerte en la responsabilidad social de las instituciones, teniendo siempre en consideración las características que constituyen la identidad propia de cada una. Si es responsabilidad del Estado instituir el sistema nacional de evaluación y establecer las lineamientos gene-

rales que faciliten una visión de conjunto y ofrezcan elementos adecuados a la instauración de políticas públicas sectoriales, a las instituciones educativas les compete instrumentalizar procesos globales de evaluación, interrelacionando debates, estudios, juicios de valor y mérito, además propuestas de acción que tengan como objeto las dimensiones constitutivas de la complejidad institucional.

El SINAES está conformado por procesos internos y externos y lo más común es que cada ciclo se complete en 3 años. Todo empieza en cada institución por una *autoevaluación*, es decir, un amplio balance por parte de la comunidad interna teniendo como foco central y estructurante las 10 dimensiones siguientes: misión y plan de desarrollo institucional; política para enseñanza, investigación, postgrado, extensión y sus formas de organización; responsabilidad social; comunicación con la sociedad; políticas de personal; organización y gobierno; infraestructura física; planificación y evaluación; políticas y estrategias de atención a estudiantes; sustentabilidad financiera.

A la autoevaluación se sigue una *evaluación externa*, realizada por pares académicos que conforman las comisiones encargadas de elaborar un informe sobre las distintas dimensiones institucionales. El *Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes* (ENADE) tiene como objetivo “verificar las competencias y habilidades básicas de las áreas, los conocimientos sobre contenidos básicos y profesionalizantes y, también, verificar el desempeño de los estudiantes en cuestiones transdisciplinarias, involucrando el conocimiento más general”. Es un examen aplicado a nuestros estudiantes que inician y terminan sus carreras, buscando, según el modelo de evaluación dinámica, “verificar los cambios y adquisiciones de los estudiantes a lo largo de su trayectoria en la institución” (Limana & Brito, 2006, 19-20).

El conjunto de informes producidos por la comunidad interna, las comisiones externas que evalúan las instituciones y las carreras, los datos del Censo y del Catastro de perfil institucional, los resultados del Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes constituyen un dossier que se lleva a la consideración de las instancias superiores del MEC, especialmente a la “Comissão Técnica de Avaliação e Acompanhamento” (Comisión Técnica de Evaluación y Seguimiento), a la Secretaría de Educación Superior y al Consejo Nacional de Educación, para las providencias que puedan caer en cada caso.

Si bien realizado, el SINAES puede ser un importante instrumento para reforzar el sentido público de la educación superior como espacio público y plural de debates, producción de conocimientos y relación con la sociedad. Su tarea no consiste meramente en apuntar problemas y medir aspectos fácilmente demostrables de las instituciones. Él se propone también a ayudar a hacer un balance de las principales necesidades y realidades sociales, identificar las causalidades de los problemas o insuficiencias y los desafíos más importantes. Sin embargo, más allá de todo eso, el SINAES intenta ser un organizador de las potencialidades y posibilidades que llevan una IES a ser más efectiva y eficaz en sus compromisos con la construcción histórica de la sociedad brasileña.

## Conclusiones

Como se puede percibir, a lo largo de estos 15 años han sido muchas las dificultades técnicas y políticas encontradas en la implementación de los modelos y prácticas de evaluación de la educación superior brasileña. Si, de un lado, la comunidad académica ya no más discute la necesidad de las evaluaciones, por otro lado el campo técnico de la evaluación se vuelve crecientemente más amplio y complejo. Es muy difícil a los evaluadores estar al día y ponerse en acuerdo con todos los avances teóricos. Por consiguiente, ni siempre los instrumentos de evaluación han sido adecuadamente aplicados en los distintos modelos presentados. Especialmente en el caso del ENC, las prácticas de evaluación sufrieron muchas resistencias, indiferencias y acciones fraudulentas por parte de la comunidad académica, evaluadores y gestores institucionales. Sin embargo, el SINAES, gracias a su carácter participativo, ya ha superado las resistencias.

Es verdad que en todos estos años aún no están completamente solucionadas algunas cuestiones de fondo, cuales exigen acuerdos básicos relacionados a aspectos conceptuales, filosóficos y políticos. ¿Qué es evaluación?; ¿cuál evaluación?; ¿para cual sociedad?; ¿quién evalúa...? Todas estas cuestiones se involucran en visiones de mundo y se relacionan con ideas, muchas veces contradictorias, respecto de los papeles de la educación superior en la construcción de la sociedad y en proyectos de futuro. Por ello, son normales las contradicciones y las dificultades de implementación de las políticas de evaluación.

El ENC y el SINAES se insertan en dos paradigmas distintos. El primer privilegia el control a base de los resultados; el mercado es su referencia central. El SINAES pone el acento en el valor de las construcciones participativas; su referencia es la sociedad democrática, justa, plural. El SINAES enfrenta importantes problemas, comunes cuando se trata de consolidar una cultura de reflexión y debates públicos. Su principal desafío es consolidarse efectivamente como un amplio y participativo proceso que contribuya a la construcción de la calidad y al refuerzo de los valores académicos de la educación superior como bien público. Por ello, no puede ser una práctica formalista y burocratizada, ni tampoco engañosa. Mediante la participación activa de parte del profesorado universitario, el SINAES, con dificultades y algunos avances importantes, viene intentando cumplir los objetivos de consolidar la cultura de evaluación, rescatar los espacios públicos de debates en las IES y estimular en la comunidad académico-científica la capacidad de reflexionar prospectivamente sobre las grandes cuestiones de la educación superior brasileña y sus papeles en el desarrollo social.

Brasil tiene una sociedad históricamente injusta. Entonces, amén de aspectos académicos y científicos aceptados universalmente como criterios de calidad, la evaluación en Brasil necesita valorar también las cuestiones de pertinencia, justicia social, equidad, democratización y ampliación de oportunidades de acceso y permanencia. Con todas las dificultades y equívocos de un camino que se hace colectivamente.

## Referencias Bibliográficas

- BRASIL-MEC (1985). *Uma nova política para o ensino superior*. Brasília: MEC.
- BRASIL-MEC (2007). *SINAES. Sistema de Avaliação da Educação Superior*. Da Concepção à Regulamentação, 4ª ed. Brasília: MEC-INEP.
- CHAUI, M. (1999). A universidade em ruínas, en: *Universidade em Ruínas na República dos Professores*, Trindade, H. (org.). Petrópolis: Editora Vozes.
- DIAS SOBRINHO, J. (1997). *Universidade e Avaliação. Entre a ética e o Mercado*. Florianópolis: Editora Insular.
- DIAS SOBRINHO, J. (2003). *Avaliação Políticas Educacionais e Reformas da Educação Superior*. São Paulo: Cortez Editora.
- DIAS SOBRINHO, J. (2004). Evaluación y democracia. Por un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior, en: *¿Es posible evaluar la docencia en la universidad? Experiencias en México, Canadá, Francia, España y Brasil*, Rueda Beltrán, M. (coord.). México: ANUIES.
- HARVEY, L. (1999). Políticas de Calidad, en: *Calidad en la Educación*, diciembre 1999. Santiago de Chile: Consejo Superior de Educación.
- LIMANA, A. & BRITO, M. R. F. O Modelo de Avaliação Dinâmica e o Desenvolvimento de Competências: Algumas considerações a respeito do ENADE, en: *ENADE: Perspectivas de Avaliação Dinâmica e Análise de Mudança*, Brasília: INEP/MEC/UNESCO.
- RISTOFF, D. (1994). Avaliação Institucional: pensando princípios, en: *Avaliação Institucional*. Teorias e experiências, Balzan, N. C. Y Dias Sobrinho, J. (orgs.), São Paulo: Cortez Editora.

## Correspondencia con el autor:

José Dias Sobrinho  
Av. Júlio de Mesquita, 959, ap. 11  
CEP 13025-061-Bairro Cambuí, Campinas, SP, Brasil.  
E-mail: [jdias@unicamp.br](mailto:jdias@unicamp.br)  
[jose.sobrinho@uniso.br](mailto:jose.sobrinho@uniso.br)