

La política de evaluación de la educación superior brasileña en cuestión

RESUMEN:

ESTE TRABAJO PRESENTA EL RESULTADO DE UN ANÁLISIS DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR (GESTIÓN ACADÉMICA Y ADMINISTRATIVA) EN EL BRASIL. EL MISMO FUE REALIZADO SOBRE LA BASE DE UN ESTUDIO DE LA CONFIGURACIÓN DE ESE SISTEMA Y DE LOS DISTINTOS MECANISMOS DE EVALUACIÓN IMPLEMENTADOS A PARTIR DE LA SEGUNDA MITAD DE LA DÉCADA DEL 90. LA EVALUACIÓN SE HA IDO CONVIRTIENDO PAULATINAMENTE EN UN ELEMENTO CENTRAL EN LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, PERMITIENDO AL ESTADO INTRODUCIR CAMBIOS EN EL SISTEMA Y, AL MISMO TIEMPO, DES-ENCADENAR PROCESOS COTIDIANOS DE TRANSFORMACIÓN DEL PERFIL Y DE LA IDENTIDAD DE LAS INSTITUCIONES DE ENSEÑANZA SUPERIOR (IES). EN ESE SENTIDO, LA EVALUACIÓN HA ASUMIDO UN PAPEL PREPONDERANTE EN LA AMPLIACIÓN DEL CONTROL ESTATAL SOBRE LAS IES, ASÍ COMO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PRINCIPIOS Y

PARÁMETROS DE MERCADO EN LA REESTRUCTURACIÓN DE ESE NIVEL DE ENSEÑANZA.

• • •

PALABRAS CLAVES: EDUCACIÓN SUPERIOR; EVALUACIÓN; SISTEMA. **KEY-WORDS:** HIGHER EDUCATION; EVALUATION; SYSTEM.

• • •

ABSTRACT:

THIS WORK PRESENTS THE ANALITICAL RESEARCH RESULT RELATING TO THE HIGHER EDUCATION EXAMINATION SYSTEM IN BRAZIL. THE CONCLUSIONS ARE SUPPORTED BY A STUDY ABOUT THE MAKING OF THIS EXAMINATION SYSTEM AND ITS VARIOUS MACHINERIES THAT HAVE BEEN IMPLEMENTED SINCE THE SECOND HALF OF THE 90'S. THE STUDY SUBSTANTIATES THE EXAMINATION HAVE BEEN ASSUMING A PREPONDERANT ROLE IN THE ENLARGEMENT OF THE STATE CONTROLLING OVER THE IES AS WELL IN THE IMPLEMENTATION OF MARKET PRINCIPLES AND PARAMETERS CONCERNING THE RESTRUCTURALIZATION OF THIS EDUCATION LEVEL.

POR AFRANIO
MENDES CATANI*
JOÃO FERREIRA
DE OLIVEIRA**
LUIZ FERNANDES
DOURADO***



* USP, San Pablo, Brasil.

** Universidad Nacional de Goiás, Brasil.

*** Universidad Nacional de Goiás, Brasil.

Este trabajo presenta el resultado de un análisis del sistema de evaluación de la educación superior (gestión académica y administrativa) en el Brasil. El mismo fue realizado sobre la base de un estudio de la configuración de ese sistema y de los distintos mecanismos de evaluación implementados a partir de la segunda mitad de la década del 90. La evaluación se ha ido convirtiendo paulatinamente en un elemento central en la reforma de la educación superior, permitiendo al Estado introducir cambios en el sistema y, al mismo tiempo, desencadenar procesos cotidianos de transformación del perfil y de la identidad de las Instituciones de Enseñanza Superior (IES). En ese sentido, la evaluación ha asumido un ⇨

papel preponderante en la ampliación del control estatal sobre las IES, así como en la implementación de principios y parámetros de mercado en la reestructuración de ese nivel de enseñanza.

EVALUACION Y FUNCION SOCIAL DE LA EDUCACION SUPERIOR: LIMITES Y PARADOJAS

La evaluación de la educación superior se presenta, en el escenario actual, bajo distintas perspectivas, determinando debates y posiciones que expresan el horizonte político y teórico-metodológico en el cual esta categoría es concebida y considerada en relación con la gestión académica y administrativa de las IES. Entendida como un concepto abarcador y polisémico, la evaluación se vincula, por cierto, con la idea que se tenga sobre el alcance del papel que las IES, en estrecha relación con el Estado ampliado – expresión de la sociedad civil y política–, deben cumplir.

Dos tendencias opuestas organizan el debate en el área: una que tiene por finalidad básica la regulación y el control centrado en instrumentos estandarizados, y otra volcada hacia la emancipación por medio de mecanismos y procesos evaluativos que promuevan la comprensión y el desenvolvimiento institucional. La primera forma de evaluación asume varias denominaciones, como por ejemplo, evaluación centralizadora, funcional, contable, operacional o de resultados. La segunda, por su parte, recibe fundamentalmente los nombres de evaluación formativa, participativa, de efectividad social y científica.²

La función social que la educación superior cumple en una sociedad es expresión de esa misma sociedad, ya que este nivel de enseñanza es permeado por prácticas sociales antagónicas. En las relaciones sociales capitalistas la evaluación tiene, hegemonícamente, un papel estratégico en la diseminación de valores y finalidades de mercado que consustancian procesos de gestión de naturaleza contable y/o de “economización” de la educación (Ozga, 2000).

Por lo tanto, desde una perspectiva pragmática, las IES deben desempeñar el papel de agencias prestadoras de servicios y de preparación de mano de obra para el mercado de trabajo. Esa comprensión implica una lógica de eficiencia y eficacia institucional que en general se ve acentuada por un modelo de evaluación centrado en instrumentos de regulación y control tendientes a la normativización y a la medición de la “producción académica”. Es decir, modelos de evaluación estandarizada que enfatizan los resultados y los productos, favoreciendo la perspectiva del Estado evaluador y controlador.

Por otro lado, desde un punto de vista emancipatorio, la evaluación no cumple sólo una función de control y medición de la eficiencia institucional, sino que se presenta como lógica inductora del desarrollo institucional, que se pretende autónomo, y de la promoción de los actores involucrados en el proceso de producción académica. En este sentido, la evaluación asume una perspectiva formativa, buscando la mejoría de la institución y de los procesos de gestión en su interior por medio de la humanización del trabajo académico. De este modo, compete a las IES –y, particularmente, a las universidades– cumplir las funcio-

nes, indisociables, de enseñanza, investigación y extensión sin plegar sus lineamientos a la lógica del mercado.

La discusión acerca de la evaluación no se limita al proceso evaluativo en sí, sino que se extiende a la comprensión del contexto en que éste, en el marco de las reformas educativas y de cambios políticos y económicos más amplios, se inscribe. O sea que la evaluación no queda restringida a la medición de los resultados de la institución “... en relación con sus tradicionales funciones de investigar, enseñar y prestar servicios, sino que abarca también su existencia e identidad” (Georgen, 2000: 33), presupuesto éste que exige considerar las dimensiones pedagógicas, sociales, ideológicas y de gestión del proceso evaluativo. Esta idea acerca de la evaluación es importante en la medida en que permite situarla “como uno de los ejes estructurantes de las políticas educativas contemporáneas” (Afonso, 2000: 9; Dias Sobrinho, 2000; Dias Sobrinho y Ristoff, 2000).

La evaluación puede o no implicar un proceso sistemático que surja de la articulación de esfuerzos ideológicos y político-pedagógicos tendientes a la mejoría de la institución y de sus actores sobre la base de procedimientos e indicadores que expresen el norte institucional colectivamente construido.

LA CONSTITUCION DEL SISTEMA DE EVALUACION: EXPANSION Y CONTROL DE LA EDUCACION SUPERIOR

La evaluación de la enseñanza superior en el Brasil cobró importancia en la década del 90,³ especialmente a partir del primer mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). Desde entonces se ha venido configurando un amplio sistema integrado por un conjunto de mecanismos y procedimientos de evaluación⁴ –incluyendo algunos que ya existían– tales como el método de *Evaluación de los Programas de Postgrado*, el *Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas* (PAIUB) y las *Evaluaciones de las Condiciones de Oferta de Cursos de Grado*,⁵ *reconocimiento de cursos de graduación y acreditación de IES* y, más recientemente, el *Sistema de Evaluación Gerencial* (SIG) de las IES.⁶

El sistema de evaluación de la enseñanza superior se ha ido convirtiendo en un elemento central en el proceso de reforma, sobre todo si tenemos en cuenta los procedimientos de evaluación introducidos en los años recientes, tales como el *Examen Nacional de Cursos* (ENC), iniciado en 1996, y la *Evaluación de las Condiciones de Oferta de Cursos de Grado*, que se practica desde 1997. Más allá de estos instrumentos, el gobierno ha producido *censos anuales*, con indicadores cuantitativos globales, que proveen datos estadísticos sobre la evolución del sistema y la situación particular de cada IES. Vale la pena recordar, también, que en el caso de las IES mantenidas por el Ejecutivo Federal el volumen de informaciones que viene siendo obtenido es aún mayor, ya que el gobierno dispone de sistemas de acompañamiento y control del personal y de la aplicación de los recursos presupuestarios, además de contar con los datos obtenidos por medio de la *Gratificación de Estímulo a la Docencia* (GED), programa creado en

1998 (Catani y Oliveira, 1999).

Se observa, por lo tanto, que el gobierno de Fernando Henrique Cardoso ha venido instituyendo un sistema de evaluación que, al privilegiar en la educación superior la enseñanza de grado,⁷ se articula firmemente con la política de expansión de la enseñanza superior que está siendo implementada en el país. En ese contexto, la evaluación, según los pronunciamientos oficiales, tiene la función de velar por la calidad de los cursos y de las instituciones, imponiendo una "cultura del perfeccionamiento". De acuerdo con el ministro de Educación, la "política de evaluación y expansión de la enseñanza superior", adoptada debido a las "distorsiones del sistema" y a los "bajos porcentajes de oferta", permite que se produzca una "apertura de nuevos cursos" sin restricciones ni cercenamientos corporativos de ningún sector profesional. Para él, "las limitaciones presupuestarias a la expansión de la esfera pública, donde intentaremos ampliar y diversificar la oferta por medio del proyecto de autonomía universitaria (...), nos obliga a depender de la iniciativa privada" (Souza, 1999a).

La vinculación de la expansión de la enseñanza superior con un determinado tipo de evaluación se inició con el ENC, conocido como *Provão*. Sin embargo, fue mejor explicitada el 10 de octubre de 1996, cuando el Presidente de la República sancionó el Decreto N°2.026/96, que "establece procedimientos para el proceso de evaluación de los cursos e instituciones de enseñanza superior". Ese Decreto promueve una amplia reorganización del sistema de evaluación de ese nivel de enseñanza, ajustando incluso los mecanismos preexistentes. Los procedimientos indicados en ese proceso de evaluación, según el art. 1° , son los siguientes:

- I- análisis de los principales indicadores de desempeño global del sistema nacional de enseñanza superior, por región y unidad de la federación, según las áreas del conocimiento y el tipo o la naturaleza de las instituciones;
- II- evaluación del desempeño individual de las instituciones de enseñanza superior, comprendiendo todas las modalidades de enseñanza, investigación y extensión;
- III- evaluación de la enseñanza de grado, por curso, por medio del análisis de las condiciones de oferta en las diferentes instituciones de enseñanza y del análisis de los resultados del Examen Nacional de Cursos;
- IV- evaluación de los programas de maestría y doctorado, por área de conocimiento.

Se percibe la clara intención de imprimir una orientación más articulada a los distintos instrumentos de evaluación existentes o que venían siendo implementados en la educación superior, como si fueran mecanismos o procedimientos complementarios y, por lo tanto, expresaran una concepción orgánica y global de la evaluación. El mismo Decreto deja claro que los procedimientos de evaluación "son complementarios, aunque independientes, pudiendo ser conducidos en momentos diferentes y haciendo uso de métodos y técnicas apropiados a cada uno" (art. 2°).

Para entender esa recomendación sobre los procedimientos indicados, es necesario comprender que: a) los

indicadores de desempeño global, que dan origen a los censos de la enseñanza superior del MEC, son anteriores al gobierno de Fernando Henrique Cardoso y, por lo tanto, fueron ampliados dentro de esa concepción de evaluación del gobierno; b) la evaluación del desempeño individual de las IES se daría, principalmente, por medio del *Provão*; c) la evaluación de la enseñanza de grado, en cada curso, se llevaría a cabo mediante el análisis de las condiciones de oferta de esos cursos en las diferentes instituciones, pero, especialmente, a través de los resultados obtenidos en el *Provão*; d) el actual proceso de evaluación de los programas de maestría y doctorado, construido a lo largo del proceso de implementación y consolidación del postgrado en el país, viene siendo considerado eficaz por las políticas gubernamentales, lo que llevó al gobierno a mantener, en gran parte, el sistema de evaluación existente.⁸

De una manera general, se puede afirmar que el sistema instituido está centrado en la evaluación individual de las IES, mediante el trabajo de análisis de las Condiciones de Oferta de los Cursos —autorización y reconocimiento—, y en el proceso de acreditación de las IES que deben llevar adelante las Comisiones de Especialistas designadas por el MEC⁹, así como en la evaluación de los cursos de grado, por medio del ENC. En la configuración del marco legal se percibe la articulación entre el análisis de las condiciones de Oferta de los Cursos y los resultados del *Provão*. Sin embargo, aunque acoplado a todo un sistema de evaluación, el ENC —creado por ley en 1995 (Ley N°9.131/95)— tiene un papel preponderante en la construcción de ese escenario de la educación superior.

Ese sistema de evaluación fue complementado por la nueva LDB (Ley N°9.394/96), dos meses después de la publicación del Decreto N°2.026/96. En lo concerniente a la evaluación de la enseñanza superior, esa Ley se limitó a establecer que "la autorización y el reconocimiento de cursos, así como la acreditación de instituciones de educación superior, tendrán plazos limitados, siendo renovados periódicamente tras un proceso regular de evaluación" (art. 46). El apartado 1° de ese artículo 46 prevé que habrá reevaluación después de un plazo de saneamiento de las deficiencias, lo que puede resultar "en la clausura de cursos y habilitaciones, en la intervención en la institución, en la suspensión temporaria de prerrogativas de autonomía o en la desacreditación". De un modo general, la institución de un proceso de evaluación permanente —o mejor, de una evaluación periódica para la autorización y el reconocimiento de cursos— y de acreditación de instituciones ha sido ampliamente defendida como un instrumento capaz de garantizar patrones mínimos frente al cuadro de creciente expansión, heterogeneidad y diferenciación cualitativa de la enseñanza superior en el país.

Se verifica, por lo tanto, que el sistema de evaluación en la reforma de la educación superior se fue construyendo o "engarzando" en el proceso de implementación de las políticas de evaluación del Ejecutivo Federal. Eso no significa que tales políticas sean desarticuladas. En verdad, ellas se fueron diseñando como un "rompecabezas" que se montaba en función de la situación política de cada momento. Si las finalidades no eran del todo transparentes, el

uso que el gobierno ha venido haciendo de los resultados de los distintos sistemas de evaluación no deja dudas sobre cuáles son los fines del proceso de evaluación y control y cuáles los mecanismos de evaluación privilegiados que dan cuenta de la política adoptada.

EL SISTEMA DE EVALUACION DE LA EDUCACION SUPERIOR: PRESUPUESTOS PARA UN DEBATE

El análisis del proceso de constitución del sistema de evaluación de la educación superior, de su importancia en la reconfiguración de ese nivel de enseñanza y de la "publicidad" y el uso de los resultados obtenidos en los últimos años a partir de los diferentes mecanismos de evaluación implementados —y particularmente del *Provão*—, permiten formular cuatro presupuestos generales, basados en la investigación llevada a cabo sobre la producción realizada en este área de conocimiento:

1. El sistema de evaluación constituido viene favoreciendo poco a poco un proceso de "economización" de la educación que altera objetivos, valores y procesos en el campo de la educación

En el análisis del sistema de evaluación es necesario considerar los objetivos y valores implicados por los mecanismos y programas de evaluación en el campo de la educación. En el caso del sistema implementado en el Brasil no se explicitó claramente: ¿por qué evaluar?; ¿para qué serviría la evaluación?; ¿cuáles eran los objetivos que se querían alcanzar?; ¿cuáles los valores que serían difundidos?

Resulta cada vez más evidente, sin embargo, que el sistema de evaluación estimula, paulatinamente, un proceso de "economización" de la educación que altera objetivos, valores y procesos educativos. La educación superior, en particular, viene siendo dominada por el pragmatismo económico y político, resultando en una concepción restringida y utilitarista a partir de su vinculación irrestricta con una concepción mercadológica de la productividad, frente a un escenario de cambios significativos en el mundo del trabajo y de la producción, y ante las innovaciones tecnológicas y organizacionales introducidas.

Por su parte, en esta agenda articulada al proceso de globalización de la economía se define el papel de la educación superior, a fin de volverla más competitiva y ajustada a las demandas y exigencias del mercado. En la práctica, por lo tanto, el sistema educativo está siendo moldeado a partir de principios mercadológicos basados en la filosofía económica del neoliberalismo,¹⁰ o sea, en la creencia en el mercado libre, en la "libertad individual" del hombre económico y en el redimensionamiento del papel del Estado. Frente a ese escenario, y de manera articulada con los organismos internacionales —en particular con el Banco Mundial—, las políticas para la educación superior en el Brasil se asientan en procesos sistemáticos de evaluación, eficaces desde el punto de vista de la implementación de procesos de diversificación y diferenciación institucional en ese nivel de enseñanza.

En esta perspectiva, el sistema de evaluación articula conceptos como eficiencia, calidad, desempeño y prestación de cuentas, enfatizando los resultados y "productos educativos". Esa premisa expresa una concepción contable de la evaluación en perjuicio de la implementación de procesos sistemáticos de evaluación emancipatoria. De esa forma, la evaluación es reducida a lo que es mensurable, cuantificable. Esa lógica, articulada al proceso de reforma y desmonte del Estado y de las IES públicas, corrobora las tesis que pregonan la privatización de la educación superior a partir del binomio "expansión de las oportunidades educativas" y "privatización". En relación con eso, dice Dourado (2000: 290):

"En el proceso de reforma del Estado en curso en el país, los procesos de privatización asumen distintas formas, asentados en premisas que abogan por la reducción de la intervención estatal por medio de la transferencia de atribuciones (y de recursos) al sector privado o al sector público no estatal (...). Ese escenario expresa nuevos modos de privatización de lo público en el ámbito de la gestión y de la administración de los recursos, articulados con nuevos procesos de transferencia hacia el sector privado".

Se observa, en fin, que la evaluación viene sirviendo a dos propósitos básicos: responder a los cambios económicos y políticos, y al mismo tiempo modificar sustantivamente las políticas y la gestión educativas, y especialmente la función social de la educación superior. En esta óptica, el "Estado evaluador" promueve y alimenta un "shock de mercado" que combina elementos de regulación estatal y elementos de mercado en la reconfiguración del sistema educativo. En el ámbito de la educación superior se verifica, por un lado, un "aumento de control" sobre las IES, y, por otro, la divulgación de *rankings* de cursos y de instituciones, lo que aumenta las presiones competitivas en el campo.¹¹

El proceso de alteración de los objetivos y valores en el campo educativo, promovido en gran parte por el actual sistema de evaluación, debe poner en discusión los fines de la evaluación y el proyecto de sociedad en construcción. Concretamente, el sistema de evaluación puede estar comprometido con la "educación para la democracia" o con una "educación para el mercado". Eso significa, en un caso, adoptar valores articulados con el derecho, con la justicia social y con la solidaridad o, en el otro, con la función utilitarista de la educación —resignificación de la Teoría del Capital Humano—, expresada sobre todo a través de los valores de competitividad, productividad y eficiencia (Frigotto, 1995).

2. El sistema de evaluación instituido amplía el poder de control del Estado y altera significativamente la lógica de constitución del campo y la relación entre las IES

El sistema de evaluación viene favoreciendo un proceso de aumento del poder de control del Estado sobre las IES mediante, entre otras cosas, la resignificación de la autonomía didáctico-científica y el condicionamiento de la autonomía financiera y de gestión de las instituciones.

Los proyectos curriculares de los cursos de grado, sobre todo en lo que se refiere a los contenidos y habilidades, están siendo reorientados y acotados por las directrices curriculares y, sobre todo, por el *Provão*. Entre los cambios ocurridos se destaca la competencia entre las instituciones, en sintonía con una concepción "operacional" y funcional de la educación superior: las IES, especialmente las privadas, vienen produciendo cambios tendientes a permitirles escalar posiciones en el ranking institucional del ENC, propiciando, entre otras cosas, el ofrecimiento de premios para los alumnos con buen desempeño, e incluso el dictado de cursillos preparatorios para los exámenes en el interior de cada IES. Existe además el riesgo de una cierta "estandarización curricular", debido a que el examen —a pesar de que las directrices generales de cada curso apuntan a una diversificación curricular que permita garantizar principios de flexibilidad— es único para todo el país.

En las IES públicas, los resultados de los mecanismos de evaluación corroboran las políticas que establecen un nuevo tipo de relación con el Estado. Se trata cada vez más de la postulación de una autonomía controlada y condicionada por los parámetros de la reforma del Estado. Una autonomía *contractualizada* y ajustada al proyecto político y a la concepción dominante de educación y de evaluación, en la que las universidades federales son tratadas cada vez más como empresas de conocimiento "pertenecientes" al Estado.¹² Los mecanismos de auto-evaluación de las universidades públicas federales, que no reciben apoyo del Ejecutivo Federal, son desalentados en nombre de las evaluaciones producidas por el Estado o por ONGs ceñidas a esta perspectiva.

Más allá de eso, la evaluación externa, en los moldes actuales, viene estimulando el crecimiento de los procesos de competencia interinstitucional, en los que se acentúan los elementos de distinción de cada IES en el mercado académico. De ese modo se refuerza el proceso de mercantilización de la educación superior a partir de iniciativas institucionales que incorporan una lógica de disputa "inherente" al campo científico-universitario, lo que conduce a una paulatina alteración en la lógica de constitución del campo de la educación superior, especialmente en relación con el conjunto de las universidades federales, que pautaban sus acciones por una cierta solidaridad.

Los *rankings* oficiales, más que los no-oficiales, están generando impactos considerables en la lógica de constitución del campo de la educación superior, así como en la relación entre las instituciones. Pasan a tener mayor importancia elementos como por ejemplo la calidad de los alumnos ingresantes, la imagen y la demanda de los cursos, el prestigio de las instituciones, la calificación del cuerpo docente, el currículo adaptado al mercado de trabajo, la infraestructura académica, las mensualidades y la salud financiera de la institución.

A la acelerada expansión del sistema de educación superior, sobre todo a partir de 1996, siguió la implementación de mecanismos de acompañamiento y control del sistema que no han sido capaces de impedir el deterioro de la calidad de la enseñanza.¹³ El sistema no está consiguiendo "velar por la calidad" de la formación como

promete, y tampoco "controlar la enseñanza" existente, en el sentido de eliminar los cursos y cerrar las instituciones reconocidamente incapaces de ofrecer una enseñanza de calidad. La promesa gubernamental de mejorar la calidad mediante la amenaza de cierre de cursos no se ha cumplido desde la implantación del *Provão*, en 1996.¹⁴ En la práctica, ningún curso o IES vio clausuradas sus actividades, lo que revela que el objetivo central es el de la expansión acelerada de la educación superior.

3. Las políticas de evaluación están promoviendo cambios significativos en la gestión universitaria, en la producción del trabajo académico y en la formación profesional

En sus modalidades actuales, la evaluación externa, aliada a las transformaciones que tienen lugar en el mundo de la producción y del trabajo, viene impulsando también nuevos procesos de gestión universitaria, de organización del trabajo docente y de formación profesional. La gestión universitaria y el trabajo docente son moldeados paulatinamente por una lógica productivista basada en el desempeño y en los resultados, sobre todo en la oferta de enseñanza. Se procura racionalizar los recursos existentes a partir de una mayor subordinación del trabajo docente a las finalidades establecidas por las políticas gubernamentales. Más allá de eso, el sistema de evaluación va delineando para el campo de la educación superior los parámetros de perfiles institucionales adecuados, productividad académica satisfactoria y modelo de formación profesional ajustado a las exigencias del mercado de trabajo. En ese sentido, se puede decir que el sistema de evaluación reorganiza las instituciones y educa a los profesores para un nuevo papel.

La remuneración docente está cada vez más articulada con la evaluación, a través de la vinculación entre el pago y el desempeño alcanzado, desempeño cuya evaluación, por su parte, está asociada a una determinada idea de productividad. Eso implica la institución de un sistema de competencia por recompensas financieras y el surgimiento de una "autonomía" docente regulada, controlada y dirigida por comandos y objetivos externos a la naturaleza pedagógica propia del trabajo desarrollado en la academia. En el caso de las universidades federales, no hay negociación salarial, pero sí una gratificación que instituye un patrón de productividad basado en el desempeño, sobre todo en el número de horas dedicadas a la enseñanza. En consecuencia, la evaluación sale del terreno propiamente pedagógico para atenerse a lo que es mensurable, cuantificable.

Incluso los currículos de grado y las acciones didáctico-pedagógicas en el interior de los cursos se van subordinando a los parámetros de evaluación externos, que pasan a comandar el trabajo docente, consustanciando una real pérdida de autonomía. De ese modo, parece no haber más lugar para un profesor crítico, autónomo e independiente en la producción del trabajo científico, para una gestión orientada por principios de justicia y efectividad social y para el ejercicio de la autonomía académica en la definición de los perfiles profesionales. En la práctica, la autonomía para establecer currículos de cursos y programas,

observadas las directrices generales pertinentes, se verá cada vez más condicionada por los contenidos y habilidades exigidos en los exámenes nacionales. Con el tiempo, el poder de los exámenes en la definición de los planes de curso de los profesores podrá ser mayor que el peso de las directrices curriculares en el reordenamiento de los currículos de grado.

4. La evaluación es un terreno de contestación importante porque puede poner en evidencia los fines de la educación, el concepto de hombre y el proyecto de sociedad que se quiere desarrollar

La discusión sobre el sistema de evaluación como un todo permite establecer y desarrollar una reflexión sobre el trabajo en educación superior, obligándonos al análisis de la propia naturaleza de la docencia y de la investigación, sobre todo en lo que se refiere a los fines de la educación, al concepto de hombre y al proyecto de sociedad.

Se evidencia hoy en el Brasil el predominio de una perspectiva de evaluación reguladora y controladora, articulada a principios mercadológicos. Existen, por otro lado, los partidarios de una evaluación emancipatoria, comprometida con el desarrollo autónomo de las instituciones educativas, entendido como la capacidad para poner en práctica mecanismos y procesos que garanticen la promoción del ser humano en la constitución de una sociedad efectivamente democrática.

Es evidente, sin embargo, que aunque los mecanismos y programas de evaluación hayan sido pensados y estén comprometidos con una determinada visión del mundo, no son lineales en el sentido de que sólo permitan un modo de apropiación y de lectura de los datos: los indicadores educativos producidos sobre el sistema de enseñanza acaban por informar, de alguna manera, al propio sistema, abriendo posibilidades de contestación, afirmaciones o incluso complementación. Así, la *publicidad* de las informaciones producidas ejerce un doble papel: al ser editadas y divulgadas, esas informaciones fortalecen las concepciones y las perspectivas dominantes, pero al mismo tiempo ofrecen medios analíticos para el develamiento de los elementos intrínsecos a éstas y para su superación en una perspectiva emancipatoria.

Desde un punto de vista emancipatorio, cabe a la universidad, en un mundo en transformación, entender el proceso de cambios y situarse frente a ese escenario. Según Buarque (1994: 33), la universidad debe para ello "... seguir dos rumbos: entender esos cambios y educarse a sí misma para servir correctamente en la construcción del futuro". Por otro lado, advierte Buarque que mientras "... los cambios no ocurren de hecho, la universidad deberá navegar los cambios que parecen ocurrir en el momento actual, en contraposición al patrón de comportamiento de los últimos siglos".

CONSIDERACIONES FINALES

En la práctica, la evaluación viene adquiriendo una gran importancia como forma de control y de definición de políticas de estímulo a la expansión competitiva en la

enseñanza superior brasileña. Es en este sentido que se plantea la introducción de la acreditación periódica de las IES, la consolidación del *Provão*, el análisis de las condiciones de oferta de los cursos de grado y los censos de la enseñanza superior, que también se están convirtiendo en instrumentos fundamentales en el proceso de ampliación de las informaciones gerenciales y en el control de las instituciones. El MEC entiende que esas y otras medidas están dirigidas a estimular la expansión competitiva, modernizar la enseñanza de grado y estimular la calidad. Para el ministro de educación, "lo que se exige del sistema es algo tan diversificado que sólo puede ser alcanzado a través de un conjunto de políticas coherentes y articuladas" (Souza, 1998).

El resultado de esos nuevos procesos centralizados de evaluación, especialmente del ENC, ha sido la publicación de *rankings* de las universidades, la amenaza de cierre de cursos y la promesa de reacreditación automática para quienes obtuvieran notas A o B en los últimos tres *provões*. Como se ve, esos resultados corroboran la idea según la cual el sistema educativo debe ser competitivo y para ello se debe instituir un conjunto de premios y castigos, toda vez que tal sistema operaría en la dirección de la promoción de la eficiencia, de las realizaciones y de la productividad.

Otro aspecto a ser considerado en este proceso de reconfiguración del sistema de evaluación de la enseñanza superior es, precisamente, el volumen de informaciones que el MEC viene acumulando sobre cada IES, especialmente sobre aquellas mantenidas por él. Esas informaciones son obtenidas, sobre todo, a partir del *Provão*, de los mecanismos de acreditación y reacreditación, del análisis de las condiciones de oferta de los cursos, de la Gratificación de Estímulo a la Docencia, de los censos de la enseñanza superior y, más recientemente, del sistema de evaluación gerencial de las IES, además de los sistemas de acompañamiento y control del personal y de los gastos, en el caso de las universidades federales.

Como resultado de todo esto, el MEC ya está implementando un "banco de informaciones de la enseñanza superior"¹⁵ con un "sistema unificado de informaciones educativas"¹⁶. Parece evidente, por lo tanto, que todo este control tiene por finalidad establecer patrones de cálculo y comparación que incentiven la competencia – sobre todo la competencia financiera – en el sistema y permitan alcanzar metas de desempeño establecidas por el propio gobierno.

Y sin embargo, pese a todo este control, ya hay quien afirma que la "enseñanza superior crece sin control en el país" y que hay claros "signos de deterioro",¹⁷ certificados por las comisiones de investigación del propio MEC¹⁸. La pregunta, por lo tanto, es si el proceso de aceleración de la oferta de vacantes y de matrículas en la enseñanza superior no estaría produciendo una "trampa social", ya que tendríamos un sistema diversificado y, al mismo tiempo, diferenciado en términos de calidad. Eso, sin embargo, no parece ser una preocupación para los gestores del sistema de enseñanza superior en el Brasil, quienes, según todo indica, asumen la diferencia, la distinción y la desigualdad

como principios de organización y como metas a ser alcanzadas. Más allá de lo cual, parecen rechazar la pertinencia de la idea de la "universidad pública como un bien social" al servicio del bien común, y la responsabilidad del Estado en relación con su financiamiento.

En todo caso, el análisis y la discusión sobre el sistema de evaluación pueden permitirles a los diferentes actores sociales realizar una reflexión fundamental sobre la función social de la educación superior y sobre los obstáculos que se interponen entre la preservación de la garantía de la identidad institucional y la defensa de un umbral básico de calidad, reflexión que permitirá imaginar nuevas funciones e identidades de las IES en la sociedad contemporánea.

Cuestiones como la productividad, la eficacia y la eficiencia deben articularse a la materialización de la noción de educación superior como un derecho social inalienable para todos. De ese modo, el sistema de evaluación debe vincularse con la definición de proyectos emancipatorios que tengan por base un horizonte de justicia social, en contraposición al reduccionismo pragmatista de la lógica mercantil. En este sentido, es necesario desafiar la lógica implícita en el sistema de evaluación, o sea, la de que la educación debe reflejar la competencia global estimulando la competencia entre las instituciones educativas y entre las personas, así como orientar el sistema de evaluación en el sentido de examinar la manera en que se producen y reproducen las injusticias sociales y las injusticias del sistema educativo, a fin de modificar esos procesos. ♦

NOTAS

¹ Con respecto a la noción de Estado ampliado, ver Gramsci (1984).

² En relación con esto, ver Afonso (2000), Dias Sobrino y Ristoff (2000), Domingues y Oliveira (2000), y Durham y Schwartzman (1992).

³ Según Durham y Schwartzman (1992: 9), "el tema de la evaluación está presente en el ambiente universitario brasileño por lo menos desde 1985, cuando la Comisión Nacional de Reformulación de la Enseñanza Superior (...) propuso la institución de la autonomía plena de las universidades brasileñas, acompañada por un sistema permanente de evaluación y seguimiento de su desempeño".

⁴ Según Claudio de Moura Castro, "el Brasil se convirtió en el país con el sistema de evaluación más abarcador" (Veja, San Pablo, 5 de enero de 2000, p.21).

⁵ Esos mecanismos también sufrieron ajustes en el proceso de sistematización de la evaluación.

⁶ Es el programa, desarrollado por la Secretaría de Educación Superior, de evaluación del desempeño gerencial de las *Instituciones Federales de Enseñanza Superior* -IFES. El SIG está compuesto por seis subsistemas de aplicación automatizada: el SAC -Sistema de Reducción de Costos-, el SAD -Sistema de Actividad Docente-, el SAA -Sistema de Acompañamiento Académico-, el SAP -Sistema de Administración Patrimonial-, el SARHU -Sistema de Administración de Personal y Recursos Humanos- y el SAM -Sistema de Administración de Material-. La metodología desarrollada, según el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), "permite la recolección de datos referidos al desempeño gerencial de las IFES, transformándolos en indicadores confiables que apoyan la toma de decisiones y el mejoramiento de la calidad gerencial de las mismas".

⁷ El sistema de evaluación contempla, también, el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) y el Examen Nacional de la Enseñanza Media (ENEM).

⁸ Los cambios realizados en 1998 buscaron ampliar, entre otros, el poder discrecional de los instrumentos de evaluación, a fin de estimular la competencia entre los distintos programas.

⁹ Sobre esto, ver el Acta (*Portaria*) N°2.297, del 8 de noviembre de

1999, que reglamenta la constitución de comisiones y procedimientos de evaluación y verificación de cursos superiores.

¹⁰ Neoliberalismo entendido como una tendencia hegemónica que no constituye un cuerpo teórico propio, original y coherente, sino que expresa proposiciones prácticas e ideológicas próximas al liberalismo conservador (Draibe, 1993, p.86). Ver también Bourdieu (1998).

¹¹ Acerca de la noción de campo, ver Bourdieu (1996).

¹² Al problematizar la evaluación de la educación superior, Goergen (2000, p.34) llama la atención sobre una resistencia conservadora de las IES, que se manifiesta en un proceso de permanente adaptación a las nuevas exigencias sociales.

¹³ Sobre esto, consultar el artículo de Cutait (2001) sobre "el deterioro de la enseñanza médica". Ver también el artículo publicado, el 30 de enero de 2001, por la *Folha de São Paulo*, con el título "OAB aprova um terço dos cursos de direito".

¹⁴ Desde 1996, la divulgación de los resultados del *Provão* se hace acompañar de amenazas de cierre de los cursos que obtuvieron D y E en tres *provões* consecutivos, y de acreditación automática para los que obtuvieron A y B en tres *provões*. Efectivamente, sólo la acreditación automática ha tenido lugar.

¹⁵ Ver *Folha de S. Paulo*, San Pablo, 3 de agosto de 1999.

¹⁶ En el caso de la educación en general, el MEC viene desarrollando un "Sistema Integrado de Informaciones Educativas" entendido como "Bases para una Enseñanza de Calidad". Ver MEC, *Bases para um Ensino de Qualidade*, Brasilia, INEP, 1998.

¹⁷ El gobierno se defiende de esa acusación intentando mostrar el éxito de la "política de evaluación y expansión" adoptada. Para el ministro de educación, no es necesario temer o restringir la creación de nuevos cursos, ya que la evaluación tiende a exigir mayor calidad. Ver, al respecto, Souza (1999a y b).

¹⁸ Sobre esto, consultar *Folha de S. Paulo*, San Pablo, 27 de abril de 1999.

BIBLIOGRAFIA

- Afonso Almerindo J. 2000. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. San Pablo. Cortez.
- Bourdieu, P. 1998. *Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. Traducción Lucy Magalhães.
- , 1996. *Razões práticas sobre a teoria da ação*. Campinas. Traducción Mariza Corrêa.
- Brasil. Congreso Nacional. Ley N°9.131, del 24 de noviembre de 1995. Modifica la ley N°4.024, del 20 de diciembre de 1994 y adopta otras disposiciones.
- , Ley N°9.394, del 20 de diciembre de 1996. Establece las directrices y bases de la educación nacional. *Diário Oficial da União*. Brasilia, 1996.
- , Ley N°9.678, del 3 de julio de 1998. Instituye la Gratificación de Estímulo a la Docencia en la Enseñanza Superior y adopta otras disposiciones. *Diário Oficial da União*. Brasilia, 1998.
- , Ministerio de Educación. *Bases para um Ensino de Qualidade*. Brasilia, INEP, 1998.
- , Presidencia de la República. Decreto N°2.026, del 10 de octubre de 1996. Establece procedimientos para el proceso de evaluación de los cursos e instituciones de enseñanza superior. *Diário Oficial da União*. Brasilia, 1996.
- Buarque, C. 1994. *A aventura da universidade*. Rio de Janeiro. San Pablo. Editora de la UNESP. Paz e Terra.
- Castro, C.de M. "O Brasil se converteu no país com o mais abrangente sistema de avaliação". En: *Veja*, San Pablo, 2 de enero de 2000.
- Catani, A.M. y Oliveira, J.F., "A Gratificação de Estímulo à Docência (GED): Alterações no Trabalho Académico e no Padrão de Gestão das IFES". En: Dourado, L.F. y Catani, A.M. (orgs.) 1999. *Universidade Pública: Política e Identidade Institucional*, Campinas (SP), Goiânia, Autores Asociados, Editora de la UFG.
- y -----, "O sistema e a política de avaliação da educação superior no Brasil". En: *Avaliação / Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior* (RAIES) Campinas (SP): RAIES, vol.5, N°3 (17), septiembre de 2000, pp.7 a 14.
- Cutait, R. "A deterioração do ensino médico". En: *Folha de S. Paulo*, San Pablo, 9 de enero de 2001.
- Dias Sobrinho, J. 2000. *Avaliação da educação superior*. Petrópolis (RJ). Vozes.

----- J. "Evaluación de la educación superior en Brasil". En: Yarzabal, L., Vila, A. y Ruiz, Roberto (eds.) 1999. *Evaluar para transformar*, Caracas, IESALC/UNESCO.

----- "Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras: Construção do Modelo e Implicações". En: Catani, A. M. (org.) 1998. *Novas Perspectivas nas Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Século XXI*, Campinas (SP), Autores Associados.

----- y Ristoff, Dilvo I. (orgs.) 2000. *Universidade desconstruída: avaliação institucional e resistência*. Florianópolis, Insular.

Domingues, J.L. y Oliveira, J.F. "Concepções práticas de avaliação da educação superior no governo Fernando Henrique Cardoso". En: *Avaliação / Rede de Avaliação Institucional da Educação Superior (RAIES)*, Campinas (SP), RAIES, vol.5, N°4 (18), diciembre de 2000, pp.17 a 22.

Dourado, L.F. y Catani, A.M. (orgs.) 1999. *Universidade Pública: Política e Identidade Institucional*. Goiania. Campinas (SP). Autores Associados, Editora de la UFG.

----- "As transformações da sociedade contemporânea, o papel do Banco Mundial e os impactos na educação superior brasileira". En: Silva, Rinalva C. (org.) 1999. *Educação para o século XXI: dilemas e perspectivas*, Piracicaba, Editora Unimep, pp.119 a 128.

----- "O público e o privado na agenda da educação brasileira". En: Ferreira, N.S.C. y Aguiar, Márcia A. da S. (orgs.) 2000. *Gestão da educação; impasses, perspectivas e compromissos*, San Pablo, Cortez, pp.281 a 293.

Draibe, S. M. "As políticas sociais e o neoliberalismo". En: *Dossier*

Liberalismo / Neoliberalismo, 1993, N°17, San Pablo, USP.

Durham, E.R. y Schwartzman, S. (orgs.) 1992. *Avaliação do ensino superior*. San Pablo. Editora de la USP. Colección Base, vol.2.

Folha de S. Paulo. San Pablo, 3 de agosto de 1999.

Folha de S. Paulo. San Pablo, 27 de abril de 1999.

Frigotto, G. 1995. *Educação e a crise do capitalismo real*. San Pablo. Cortez.

Goergen, P. "A avaliação universitária na perspectiva da pós-modernidade". En: Dias Sobrinho, J. y Ristoff, D.I. (orgs.) 2000. *Universidade desconstruída; avaliação institucional e resistência*, Florianópolis, Insular, pp.15 a 35.

Gramsci, A. 1984. *Maquiavel, a política e o Estado moderno*. Río de Janeiro. Civilização Brasileira.

Folha de S. Paulo. "OAB aprova um terço dos cursos de Direito". San Pablo, 30 de enero de 2001.

Oliveira, J.F. 2000. *A reestruturação da educação superior no Brasil no processo de metamorfose das universidades federais: o caso da UFG*. San Pablo. FEUSP. Tesis de Doctorado.

Ozga, J. 2000. *Investigação sobre políticas educacionais: terreno de contestação*. Portugal. Porto Editora. LTA. Traducción Isabel M.Maia.

Souza, P.R. "A agenda positiva do ensino superior". En: *O Estado de S. Paulo*, San Pablo, 23 de noviembre de 1998.

----- "Avaliação e Expansão do Ensino Superior". En: *Folha de S. Paulo*, San Pablo, Tendencias / Debates, 21 de diciembre de 1999-1999a.

----- "Avaliação e qualidade dos cursos superiores". En: *Folha de S. Paulo* San Pablo, 23 de mayo de 1999-1999b.

