



**Evaluación/regulación de la educación superior en el Brasil:
Algunos aspectos históricos y actuales**

Evaluation/regulation of higher education in Brazil: Some historical and current aspects

Valdemar Sguissardi y Gladys Beatriz Barreyro

Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)

vsquissardi@gmail.com; gladysb@usp.br

RESUMEN

Este texto tiene como objetivo presentar y discutir algunos aspectos históricos y actuales de la adopción de políticas de evaluación/regulación de la educación superior en Brasil, tanto en el grado como en el posgrado. Muestra cómo este proceso se desarrolló en dos etapas: la primera, en la que predominan los elementos de una evaluación diagnóstica y formativa, y la segunda –en que se fortalece y consolida en las últimas dos décadas, desde finales de 1990– su carácter instrumental de regulación y control en el contexto del Estado Evaluador. El texto busca mostrar los

lazos estrechos, especialmente en esta segunda fase, con el contexto económico y político derivado del ajuste neoliberal de la producción y de la reforma gerencial del Estado. Para ello, se presentan algunos datos históricos y estructurales de la educación superior en el país, para después, teniendo como telón de fondo esa coyuntura económico-política, analizar las características principales de la política de evaluación/regulación e indicar algunos de sus retos para el futuro.

KEYWORDS: evaluación; regulación; evaluación/regulación de la educación superior; la educación superior en Brasil

ABSTRACT

This paper aims to present and discuss some historical and current aspects of the evaluation/regulation policy of higher education in Brazil, in undergraduate and graduate programs. It shows how the evaluation processes occurred in two stages. In the first one, which occurred between 1976 and 1996, elements of diagnostic and formative evaluation were predominant; in the second stage, which has been from the late 1990s, in the context of the Evaluative State, the regulation and control processes are the objective. We intend to show the close ties, especially in this second phase, with the economic and political context caused by the neoliberal adjustment. Therefore, the analysis will present some historical and structural Brazilian higher education data in order to diagnose the main features of this evaluation/regulation policy. It will also indicate some important challenges for the future, given Brazil's current economic and political situation.

KEYWORDS: evaluation; regulation; evaluation/regulation of higher education; higher education in Brazil

1. INTRODUCCIÓN

La educación superior en el Brasil, en las últimas décadas, no se diferenció de la tendencia dominante en el mundo en relación con la adopción de políticas y procesos de evaluación que, a menudo, se confunden con –o son sustituidos por– procesos de regulación y control, como ocurre en el campo de la economía.

Sin embargo, la evaluación/regulación de ese nivel de formación –tanto en el grado como en el posgrado– en el país, presenta, en relación con lo que ocurre en otros, algunas particularidades. Estas –fruto de su específico “modelo” de desarrollo económico-político, de capitalismo dependiente y asociado– necesitan ser identificadas, cuestionadas y sometidas a algunas hipótesis explicativas. Una de ellas es la separación –operacional– de la política y de los procesos de evaluación/regulación del grado y del posgrado. Otra es la casi concomitancia en la adopción de esa actual política en estos dos grados de formación, en el contexto de algunos importantes cambios en el campo económico y estatal, a partir del ajuste ultraliberal de la economía, de las reformas del Estado que le fueron funcionales y de la interferencia de los organismos internacionales multilaterales, en especial el Banco Mundial, con sus recomendaciones y “tesis”, en las políticas públicas de educación superior (ES) a lo largo de los 1990.

Además de buscar comprender como se constituyeron tales especificidades de la evaluación/regulación de la ES en el Brasil, es oportuno diagnosticar los principales desafíos que esta política enfrenta, considerando algunos rasgos típicos de este subsistema de educación, entre los que se destaca su excepcional estadio de privatización/mercantilización que lo diferencia de los demás países del continente y tal vez del planeta.

La comprensión de tales particularidades y desafíos exigirá la busca de respuestas, aunque sucintas, a las siguientes cuestiones: 1) ¿Cuándo, en qué contexto económico-político y por qué razones la evaluación/regulación fue adoptada en la agenda de la ES en el Brasil? 2) ¿Cuándo y por qué se convirtió en una política estatal? 3) ¿Por qué razones se constituyen dos formas diferentes de evaluación y regulación en el grado y el posgrado, desde el fin de los años 1990? 4) ¿Por qué esta política sufrió algunos cambios significativos a lo largo de los últimos años? 5) ¿Cuáles son los principales desafíos de la política de evaluación, tanto en el grado como en el posgrado?

La búsqueda de estas respuestas y su mejor comprensión requieren que, en este texto, se presenten: a) algunos datos históricos y estructurales sobre la naturaleza y composición del subsistema de ES en el Brasil, con su carácter dual de derecho y servicio público que es actualmente provisto, predominantemente por instituciones de educación superior (IES) privadas-mercantiles en el grado y estatales-públicas en el posgrado; su persistente elitismo y alta cualificación, en especial, en el posgrado y en el grado de algunas instituciones estatales-públicas y confesionales-comunitarias para pocos, y baja y masificada cualificación, en las casi 2.000 instituciones particulares o privado-mercantiles, para muchos; b) el examen del nacimiento y consolidación (precaria) de la política de evaluación/regulación estatal del grado y del posgrado, considerando el contexto socioeconómico y estatal que los condiciona, examen que incluya un análisis de las principales características del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Sinaes) para el grado y del “Modelo Capes¹ de Evaluación” para el posgrado; c) la problematización de algunos fenómenos que se constituyen en innegables desafíos para el proceso de efectiva evaluación del grado y del posgrado.

¹ Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, vinculada al Ministerio de Educación, que se ocupa del posgrado *stricto sensu*.

2. LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN EL BRASIL – DATOS HISTÓRICOS ESTRUCTURALES

Por razones relacionadas con el modelo de colonización dominante en el país por más de 300 años, el Brasil será uno de los últimos países de América Latina en crear IES en su territorio (1808). Lo mismo ocurrió con las universidades, inauguradas más de 100 años después de los primeros cursos superiores (1920).

Cuando la universidad europea renacía, en Alemania, con Humboldt, y, en Francia, bajo Napoleón, cuyas tropas forzaron la transferencia de la familia real portuguesa para el Brasil colonial (1808), la ES tendría finalmente las condiciones políticas para dar sus primeros pasos en estos parajes. ¡Hasta entonces, la metrópoli impidió la existencia, no sólo de cualquier IES, sino también de cualquier editorial o imprenta!

El modelo adoptado para esas primeras escuelas será el neonapoleónico, de formación profesional, con carreras de Cirugía, Anatomía, Agricultura, Química y otras, desde 1808, siguiéndoles dos cursos de Derecho en 1827.

Hasta entonces, las elites locales se educaban en los colegios jesuitas o franciscanos en el nivel secundario y, en el nivel superior, mayormente en la Universidad de Coimbra. Según Anísio Teixeira (1988), desde 1550 a 1808, aproximadamente 2.500 brasileños estudiaron en Coimbra.

Según Fávero (2000), la enseñanza superior desde entonces, y durante décadas, se presentaba

...desprovista de carácter nacional, influenciada por un espíritu colonialista y colonial. Recibimos no sólo una herencia cultural, sino también una herencia y una tradición de dependencia económica y social (p. 29).

Las posibilidades de formación de las elites nacionales, desde la Independencia (1822) hasta la República (1889), en Coimbra, Évora, Aix-en-Provence, París y otras y la resistencia del Parlamento imperial impidieron, tanto la creación de Carreras o Facultades profesionales –fueron sólo 14 en total en 67 años–, como de cualquier universidad.

Aun después de la proclamación de la República (1889), las universidades permanecieron prohibidas durante décadas. Desde 1890 a la creación, en 1920, de la Universidad de Rio de Janeiro– URJ (hoy Universidad Federal de Rio de Janeiro), continuaron a ser creadas sólo Facultades profesionales.² En 1927 fue fundada una universidad en Minas Gerais.

Fue solamente después de la llamada Revolución del 30 (1930) que se dieron las condiciones más objetivas para la creación de nuevas universidades. Teniendo como marco legal el *Estatuto de las Universidades* (Decreto N° 19.851, del 11 de abril de 1931), se crearon dos universidades inspiradas, parcialmente, en el modelo alemán o humboldtiano, que asociaba la enseñanza con la investigación: la Universidad de São Paulo (USP) en 1934 y la Universidad del Distrito Federal (UDF) en 1935, incorporada a la Universidad del Brasil (1937) –actual UFRJ– en 1939.

Además de esas dos universidades, en el período de 1930 a 1945, fueron creadas 181 facultades (Fávero, 2000). Desde 1945 a 1964, 19 universidades

² Tres universidades libres (privadas), que tuvieron vida efímera, fueron creadas en 1909, 1911 y 1912 en Manaus, São Paulo y Curitiba, respectivamente.

federales. En ese período, se crearon también 12 universidades privadas de tipo confesional: 11 católicas y una presbiteriana.

La trayectoria de las universidades laicas particulares comienza después del Golpe Civil-Militar de 1964: dos fueron creadas entre 1966 y 1980; 13, entre 1981 y 1990; y 25, entre 1991 y 1997. A partir de dos decretos presidenciales del año 1997 (Nº. 2.207 y 2.306), un año después de la aprobación de la Ley 9.394/96 (Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional), que permiten la constitución de IES con fines de lucro, la educación superior, en Brasil, consta de instituciones estatales públicas (federales, estatales y municipales)³, privadas (confesionales y comunitarias) y particulares (con fines de lucro). Con respecto a la forma de organización, se dividen en Universidades, Centros Universitarios, Facultades y, más recientemente, Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología (IFS) y Centros Federales de Educación Tecnológica (Cefet).

Cruzando esas dos variables –categoría administrativa y organización académica– en 2014, la situación era la siguiente: 1) total de instituciones: 2.368, siendo el 12,6% estatales públicas y el 88,4% privadas; 2) Universidades: 195, siendo el 56,9% estatales públicas y el 43,1% privadas; 3) Centros Universitarios: 147, siendo el 7,5% estatales públicas y el 92,5% privados; 4) Facultades: 1.986, siendo el 6,85% estatales públicas y el 93,15% privadas; y 5) IFs y Cefets: 40, siendo todos estatales públicos y federales. (Brasil. Inep, 2014).

La distribución de las matrículas (presenciales y a distancia) por categoría administrativa (pública y privada), en 2014, era: total de matrículas: 7.828.013, siendo el 25% público y el 75% privado. (Brasil. Inep, 2014).

³ Según la Constitución brasileña (Artº 206, inc. VI), la enseñanza es gratuita en los establecimientos públicos.

Según proyección de datos para 2010, a partir del Censo de la Educación Superior de 2009, el último en hacer la distinción entre matrículas públicas, privadas (confesionales y comunitarias) y particulares (con fines de lucro), la situación era la siguiente: de un total de matrículas de 5.449.120, el 26,8% era público; el 11,1%, privado y el 62,1%, particular. Nótese, también, que, desde 1999 –menos de dos años después de la legalización del lucro en la ES– a 2010, mientras las matrículas públicas crecieron el 75,7% y las privadas (de IES sin fines de lucro) disminuyeron el 32,3%, las particulares (de IES con fines de lucro) aumentaron el 420%. (Brasil. Inep, 2009).

2.1. POSGRADO

Aunque la formación de posgrado haya sido una práctica común en las universidades desde, por lo menos, el *Estatuto de las Universidades* (1931), con procesos de doctorado que seguían preferentemente el modelo vigente en Europa, el actual formato del posgrado *stricto sensu* en el país fue reglamentado, en el segundo año de la Dictadura Civil-Militar, por el entonces Consejo Federal de Educación (Dictamen/Resolución N° 977/65). La estructura adoptada para las Carreras y Programas de Posgrado *stricto sensu* –maestría y doctorado– fue la dominante en los Estados Unidos, aunque la evaluación tuviese, inicialmente, inspiración europea. En 1965 fueron creados 27 maestrías y 11 de doctorados.

Desde su nacimiento formal, el posgrado tuvo en la Capes –Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior– su casi exclusiva agencia de evaluación, regulación y financiación, agencia que a partir de 1981 se responsabilizó también por elaborar los Planos Nacionales de Posgrado (PNPGs).

La expansión del posgrado *stricto sensu* fue acelerada a lo largo de los años, pero, especialmente, desde 1998 a 2013, como muestran los datos siguientes: 1) los programas, que poseen generalmente cursos de maestría y doctorado, crecieron de

1.259 a 3.905 ($\Delta\%$ 210,1); 2) las matrículas de las maestrías académicas, de 49.387 a 121.451 ($\Delta\%$ 145,9); 3) las matrículas de los doctorados, de 26.697 a 102.365 ($\Delta\%$ 283,4); 4) los titulados de las maestrías académicas, de 12.351 a 46.517 ($\Delta\%$ 276,6); los titulados de los doctorados, de 3.915 a 18.625 ($\Delta\%$ 375,7). Sumadas las matrículas y los titulados de las maestrías profesionales (27.865 y 8.407) a las matrículas y a los titulados de las maestrías académicas y doctorados, la evolución en números es la siguiente: de de 76.084 a 251.681 matrículas ($\Delta\%$ 230,8) y de 16.266 a 73.549 titulados ($\Delta\%$ 352,2). (Brasil. Geocapes, 2015).

Cuando se examina la distribución de los datos –programas, matrículas y titulados– por categoría administrativa (público y privado), se verifica que, aunque en la graduación las matrículas privadas sumaban el 75% del total y las universidades privadas eran 85 contra 110 estatales/públicas en 2014, en el posgrado ocurría algo muy diferente. Considerando los datos disponibles de 2013: 1) del total de 3.905 programas, el 81,7% eran públicos y sólo el 18,3%, privados; 2) del total de 251.681 matrículas, el 82,8% eran públicas y sólo el 17,2%, privadas. (Brasil. Geocapes, 2015).

En el ámbito de un subsistema de educación, hasta hoy considerado elitista, cuya tasa líquida de matrícula es de alrededor del 18% del grupo de edad de 18 a 24 años, la implantación formal del posgrado –en tiempos de internacionalización del capitalismo brasileño, subalterno y asociado a los capitales internacionales, en especial estadounidense, y abandono del frágil Estado Desarrollista– significó un grado mayor de concentración elitista que relegó al grado a un segundo plano (Hamburger, 1980). Desde entonces, es posible afirmar: cualificación exigente para pocos y baja cualificación para muchos. Desde el reconocimiento de la ES como negocio (1997), combinado con programas compensatorios de becas (Prouni) y préstamos reembolsables (Fies) para alumnos del sector privado, se contraponen una

democratización parcial del acceso con una cada vez más evidente masificación mercantilizada.

3. NACIMIENTO Y PRECARIA CONSOLIDACIÓN DE LA EVALUACIÓN/ REGULACIÓN

Como será explicitado más adelante, la evaluación/regulación en el grado y el posgrado –aunque nacida en el período que va desde el final de los años 1970 (posgrado) al primer lustro de los años 1990 (grado)– entra en fase de consolidación, siempre precaria, al final de los años 1990 y comienzo de los años 2000.

Lo que llama la atención, como ya fue señalado, son dos hechos que caracterizan a la política de evaluación desde su nacimiento hasta su consolidación: primero, la diferencia y separación operacional entre los procesos en el grado y el posgrado; segundo, la concomitancia de su adopción, cuando el país asumía en forma oficial e incisiva su lugar en el ajuste neoliberal y procedía a una reforma del Estado, denominada gerencial por sus protagonistas, durante el primer mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998).

Esta diferencia de procesos ocurre no sólo porque el posgrado fue creado como un grado superior, bastante aislado del grado, con mayores cualificaciones y prestigio, sino, por hipótesis, porque, históricamente, es en el espacio del posgrado que se producen más de 3/4 de toda la investigación científica universitaria brasileña y porque los resultados de la evaluación, que necesita funcionar como regulación, se vuelven imprescindibles, ante todo, para justificar becas y auxilios financieros y, también, para garantizar derechos (certificación) y acreditación de los programas.

La Capes es, por lo tanto, menos una agencia de evaluación que una agencia de regulación, control y financiación.

Un aspecto central establecería la distinción entre esos procesos de evaluación en el grado y en el posgrado: la autoevaluación. Ella es señalada, por la mayoría de los especialistas en el área como constituyente esencial de ese proceso, habiendo sido adoptada en mayor o menor medida en el grado, pero sólo eventualmente en el posgrado en las últimas dos décadas. Sin ese rasgo básico, esa evaluación del posgrado o del llamado “Modelo Capes de Evaluación” se presenta, en los moldes de la Agencia Capes, más como un proceso de regulación y de control para fines –no de evaluación formativa/educativa– sino, en primer lugar, de financiación y, luego, de acreditación.

3.1. ASPECTOS DEL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y ESTATAL

Una política de evaluación de la ES –con especificidades propias en el grado y en el posgrado– no surge por casualidad y al gusto de los intereses inmediatos de la academia o por la sanción de normas jurídicas (Provão; Modelo Capes de Evaluación; Sinaes etc.). Su adopción necesita ser examinada, aunque de modo mediato e indirecto, en el contexto de los cambios en la producción y las reformas del Estado que le son contemporáneas y funcionales.

El segundo lustro de los años 1990, en que se sitúa el inicio de la consolidación de la actual política de evaluación/regulación de la ES en Brasil, fue marcado, tanto en el exterior, cuanto en el país, por una serie de importantes eventos en la producción y en el aparato del Estado.

Después del interregno del Gobierno de Itamar Franco debido a la renuncia de Collor de Mello –1992-1994– y la asunción al poder de Fernando Henrique Cardoso, se crearon las condiciones para que la economía nacional, interna y *motu proprio*,

siguiere muchas de las orientaciones y cambios externos: sustitución del Estado de Bienestar Social o, en términos domésticos, elementos precarios de un débil Estado Desarrollista, por el llamado ajuste neoliberal, cuyos recetarios y tesis –traducidos en el *Consenso de Washington* (FMI, BM, BID, OMC, entre otros)⁴– tuvieron en el país, rápida adhesión de autoridades políticas, gubernamentales y de empresarios.

A partir de 1995, en el ámbito del poder central se restringieron las acciones del polo público del Estado a favor de los trabajadores y de los sectores sociales más excluidos y se promovieron otros que consistían en:

- 1) Equilibrio presupuestario, con reducción de los gastos públicos en el sector de derechos o servicios sociales; apertura comercial y liberalización financiera; retiro de derechos laborales y previsionales; privatización de empresas y servicios públicos estatales como la educación superior y la salud.
- 2) Reforma gerencial del aparato del Estado, adoptándose nuevos conceptos como *actividades no exclusivas del Estado* (ES, investigación), *propiedad pública no estatal* y *organización social* (en oposición a *institución social*), en lo que, según un proyecto de ley, se pretendía transformar a las IES federales, que serían administradas por *fundaciones públicas de derecho privado*, mediante *contratos de gestión*, y el fin de la gratuidad.
- 3) Sustitución del modelo universitario vigente en términos legales, pero que jamás prevaleció en la práctica, esto es, de universidades (neo-humboldtianas)

⁴ El *Consenso de Washington* es la denominación del encuentro realizado en 1989 en Washington por representantes del gobierno estadounidense, FMI, BM, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y representantes de varios países, con el objetivo de sistematizar (y buscar acuerdos sobre) las principales directrices de política económica con base en el ideario neoliberal y que deberían ser implementadas por los países participantes del encuentro. Estas directrices abarcaban las siguientes áreas: a) disciplina fiscal; b) priorización de los gastos públicos; c) reforma tributaria; d) liberalización financiera; e) régimen cambial; f) liberalización comercial; g) inversión extranjera directa; h) privatización; i) desregulación; j) propiedad intelectual. (Silva Júnior y Sguissardi, 2013: 153, nota 2)

que asocian enseñanza e investigación (y extensión), por un *modelo* de gran diversidad institucional (universidades, centros universitarios, facultades, federaciones de facultades etc.) y en que hubiese un cierto número de *universidades de investigación* (centros de excelencia) y una mayoría de *universidades de enseñanza* (facultades o instituciones de formación profesional). (Silva Júnior y Sguissardi, 2001, p. 15-16; Sguissardi, 2014, p. 134).

La práctica de esas orientaciones fortaleció el polo privado del Estado en el momento en que este

...asumió su lugar, al lado de otros países emergentes, de socio ayudante de los países hegemónicos en la mundialización del capital financierizado. En pocos años, el país pasó por el más extremo proceso de privatización del patrimonio público del Estado –comenzando por sus empresas– con las menores ventajas proporcionales para el erario en toda su historia. (Sguissardi, 2014, p. 135).

El rápido vaciamiento del polo social del Estado comenzó por la desreglamentación de las relaciones laborales, su flexibilización seguida de privatización de los sistemas de seguridad social. (Netto y Braz, 2007). A esto le siguieron otros cambios en la economía como, especialmente, la retirada del control estatal sobre las empresas y servicios.

...se trata del proceso de privatización, mediante el cual el Estado entregó al gran capital, para explotación privada y lucrativa, complejos industriales enteros (siderurgia, industria naval y automotriz, petroquímica) y servicios de primera necesidad (distribución de energía, transportes, telecomunicaciones;

saneamiento, bancos y seguros [salud y educación]). (Netto y Braz, 2007, p. 228; inserción nuestra).

Estos cambios en la producción, la economía y la reconfiguración del Estado, con fortalecimiento de su polo privado-mercantil y restricción de su polo público social colocaron a la evaluación entre los temas en debate, en sus dos concepciones: formativa/educativa y de regulación y control. En este segundo caso, a pesar de la supuesta “neutralidad” de la regulación estatal y de las agencias reguladoras, la evaluación se convertiría en un arma poderosa al servicio del poder hegemónico en sus diversas instancias (Ver Sguissardi, 2013). Como afirma Dias Sobrinho, “muchos países desarrollados crearon sus agencias de evaluación vinculadas al núcleo más duro del poder” (2003, p. 36). Es en ese contexto que los especialistas le atribuyen al Estado un nuevo papel: el de Estado Evaluador.

En consonancia con las ideas en ascensión del Estado Evaluador (Neave, 1988) en que este comenzaba a adoptar la lógica del mercado,

...disminuir el gasto público exigió no sólo la adopción de una cultura de gestión (o gerencialista) en el sector público, como también indujo a la creación de mecanismos de control y responsabilización más sofisticados. La evaluación aparece, así, como un prerrequisito para que sea posible la implementación de esos mecanismos” (Afonso, 2000, p. 49).

En ese contexto, también se divulgaron algunas “tesis” de organismos multilaterales, como el Banco Mundial (BM), que sirvieron como orientación para las reformas “puntuales” de la educación superior a fines de los años 1990, entre las cuales una evaluación especialmente “rankeadora” reguladora. Entre estas “tesis” (del BM), se destacan: 1) la del mayor retorno social e individual de las inversiones en educación primaria que el de las inversiones en educación superior. (World

Bank, 1986)⁵; 2) la de la *Universidad de Investigación X Universidad de Enseñanza* (World Bank, 1994)⁶; y 3) la de la ES como *bien más privado que público* (World Bank, 1998)⁷.

Estos cambios en la producción, en el aparato del Estado, en la concepción de ES, de cuyas instituciones el Estado debería apartarse y que serían administradas en moldes empresariales/gerenciales, manoseando una cuasi mercadería *tout court*, “han impuesto a la educación –como señala Dias Sobrinho– la exigencia de mayor regulación y el uso de mecanismos de medición de la eficacia y de la prestación de cuentas” (2003, p. 38).

3.2. LA EVALUACIÓN/REGULACIÓN EN EL GRADO

La cuestión de la evaluación/regulación de la ES en el nivel del grado comenzó a discutirse, en Brasil, en la década de 1980, cuando el país recuperó la democracia (1985).

Dos documentos producidos por Comisiones ministeriales creadas para reformar la ES, en 1985⁸ y 1986⁹, coincidían en afirmar la necesidad de evaluación en

⁵ Sería revisada –con reconocimiento del error teórico-empírico cometido– en un documento del Banco, del 2000, titulado *Higher education in developing countries: peril and promise* (World Bank, 2000), cuya elaboración fue presentada oficialmente como un trabajo en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

⁶ En este último documento se hace un extenso diagnóstico de la crisis en la educación superior, en que el *déficit público* aparece también como consecuencia de un supuesto excesivo gasto de fondos públicos en la educación superior, especialmente en las universidades de “modelo europeo” o *universidades de investigación* (modelo humboldtiano). El Banco defiende, de forma implícita, a la *universidad de enseñanza* (sin investigación).

⁷ Documento preparado por el BM, *The financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms*, para la *Conferencia Mundial sobre Educación Superior*, de 1998, organizada por la Unesco. En el se defiende que la educación superior debe ser vista como *bien más privado que público*. Los argumentos son extraídos de la obra de Nicholas Barr, *The economics of the Welfare State* (1993: 106, 345), según el cual, para el Banco, la educación superior respondería a muchas de las condiciones identificadas por ese autor como de un bien privado “que se puede subordinar a las fuerzas del mercado”.

⁸ Comisión Nacional para la Reformulación de la Educación Superior (CNRES), conocida como Comisión de Notables.

⁹ Grupo Ejecutivo para la Reformulación de la Educación Superior (Geres)

este nivel. En ellos se proponía otorgar mayor autonomía a las instituciones para gestionar sus recursos, contrabalanceándola con una evaluación basada en indicadores de rendimiento. La función de la evaluación sería un contrapunto a la autonomía y la financiación pública, en una visión de la evaluación como control, que despuntaba en varios países en los años 1980. El rol de la evaluación estaba en consonancia con otras propuestas de cambio para las universidades, como la que cuestionaba el modelo de universidad de enseñanza e investigación, proponiendo una flexibilización que permitiese el surgimiento de otros tipos de instituciones, destinadas sólo a la enseñanza o a una única área de saber. (Brasil CNRES, 1985; Brasil. Geres, 1986; Barreyro y Rothen, 2008).

Pero, fue otra visión la que generó la primera política pública y estatal de evaluación de la ES: el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (Paiub, en portugués). En el interregno del gobierno de Itamar Franco, siendo ministro de Educación Murílio Hingel, profesor de una universidad federal, fue creada, en 1993, una Comisión con el objetivo de elaborar una propuesta de evaluación no punitiva y no vinculada a la financiación. Esa Comisión, representativa de diversas entidades, contó con la contribución de la Asociación Nacional de Dirigentes de las Instituciones Federales de Educación Superior (Andifes).

El Paiub era una propuesta de evaluación formativa basada en la autoevaluación de la institución para, a partir de un autodiagnóstico, prestar cuentas y mejorar la calidad. Era un proceso sistemático y continuo y estaba orientado por los principios de: globalidad, comparabilidad, respeto a la identidad institucional, ni castigos ni premios, adhesión voluntaria, legitimidad y continuidad. Otra importante característica era la participación de los actores institucionales en la realización de la evaluación, cuestión indispensable para poder mejorar a la institución, y el uso de la evaluación institucional con una etapa interna y otra externa (Brasil, 1993).

Según Catani y Oliveira (2000), de 157 universidades existentes en 1997, 138 adhirieron al Paiub¹⁰.

Pero, en 1995, asumió el poder Cardoso y sería reelecto, gobernando hasta el 2002. Durante sus gobiernos, la demanda acumulada y reprimida por educación superior se canalizó mediante el desarrollo del sector privado lucrativo, continuando con la tendencia iniciada en el gobierno militar.

En 1995 fue aprobada por ley la realización de evaluaciones periódicas de instituciones y carreras de nivel superior¹¹ que consistirían en la aplicación obligatoria de un examen a los alumnos de los últimos años de las carreras de grado, para evaluar los conocimientos adquiridos.

Ello coincidió con la discusión de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, Ley 9394/96, que sería sancionada en diciembre de 1996 y que permitió la diversificación de tipos de instituciones al postularse que la ES sería ofrecida en “instituciones públicas o privadas, con varios grados de cobertura o especialización” (Brasil, 1996, art. 45). También establece la atribución del Estado de realizar evaluaciones sistémicas y, específicamente, de las instituciones de ES (Art. 9, inc. VIII). Esta ley incluye una novedad: determina que el reconocimiento de carreras e de instituciones tiene plazos limitados y que son renovados, para lo cual es necesario que se hagan evaluaciones. También puede ser retirada la autorización de funcionamiento, perdida temporalmente la autonomía o cerradas las carreras, según los resultados obtenidos en la evaluación (Art. 46), cuestiones éstas destinadas a promover la creación de nuevas instituciones y carreras.

¹⁰ El MEC financiaba los proyectos presentados por las universidades. Las particulares, no recibían financiación.

¹¹ Medida Provisoria n. 938/95 art. 3, luego convertida en Ley 9.131/95, art. 3 y 4).

De esta forma, comenzó en Brasil a ser propuesta la evaluación como un elemento de regulación del nivel de grado en la ES y su instrumento principal fue (y es) un examen nacional que deben realizar los estudiantes.

En efecto, el Examen Nacional de Carreras (ENC), conocido como Provão¹², fue aplicado a los estudiantes que estaban finalizando sus estudios, anualmente, en algunas carreras seleccionadas, con el objetivo de medir los conocimientos de su respectiva área, adquiridos durante su formación. El promedio de las notas de los alumnos de cada carrera era divulgado como resultado de cada carrera e institución, agrupados en los conceptos de A a E, que eran divulgados por los medios de comunicación: tal era la estrategia ministerial. (Rothen, 2003).

El Ministerio anunciaba que las carreras que tuviesen resultados negativos, repetidamente, serían cerradas; promoviendo así la competición entre carreras e instituciones, en un contexto en que el crecimiento de las vacantes del sector privado era exponencial, pues la ampliación de matrículas, por medio de la “privatización/mercantilización”, era la política de educación superior¹³. De esta forma, adquiriendo gran visibilidad pública, el Provão actuó “como un regulador no tradicional similar a la ‘mano invisible del mercado’ del liberalismo clásico”. (Barreyro, 2004, p. 41).

Pero, el Provão fue muy criticado por los académicos, especialmente por pretender evaluar la calidad de una carrera o una institución mediante un examen a

¹² Prueba grande.

¹³ Tanto la LDB como legislación que la reglamentaba favorecieron esa política de privatización permitiendo la creación de instituciones y carreras. Esa legislación diversificó las instituciones, creando nuevas como los Centros Universitarios y los Institutos Superiores de Educación y las liberó, como también a las Facultades de la necesidad de desarrollar actividades de enseñanza, investigación y extensión y de ofrecer cursos en todas las áreas del saber, que continuó en vigor para las Universidades. También la legislación eliminó los contenidos mínimos de los cursos y permitió el ingreso a los cursos por medios menos rigurosos.

sus alumnos e inducir curriculum al seleccionar los contenidos de la prueba (Barreyro y Rothen, 2012).

Aunque los resultados en el Provão no permitieron nunca el cierre de carreras por parte del Estado, al ser divulgados por la prensa en forma de *ranking* pudieron generar competencia entre las nuevas instituciones y carreras creadas, ocasionando el cierre de algunas.

La llegada al gobierno de Lula da Silva, en 2003, un líder sindical de izquierda, opositor a la dictadura militar y principal fundador y líder del Partido de los Trabajadores (PT), creó gran expectativa de cambio, aunque el Programa de Gobierno de su coalición electoral, de corte social y progresista, fue atemperado por la divulgación del documento Carta al Pueblo Brasileño, antes de asumir el gobierno, en el que se tranquilizaba a los sectores económicos neoliberales sobre el alcance de los cambios que se avecinaban.

A pesar de eso, los gobiernos de Lula da Silva (2003-2006 y 2007-2010) y, en menor medida, el primero de Dilma Rousseff (2011-2014) son considerados por algunos como postneoliberales y por otros como neodesarrollistas, coincidiendo en afirmar que el Estado tuvo mayor intervención en la economía y desarrolló políticas redistributivas por medio de la creación de nuevas políticas sociales, muchas de ellas focalizadas. (Ferreira y Oliveira, 2016, p. 1.572-3).

La propuesta de desarrollo del llamado “lulismo” buscaba también no confrontar con los intereses de los grandes capitales, intentando combinar el crecimiento económico con la disminución de las desigualdades sociales (Ferreira, 2016.).

En la ES se crearon diversas políticas que contentaron a tres sectores: los académicos, los empresarios y los excluidos de este nivel (Barreyro, 2010) y que estuvieron destinadas a las instituciones públicas, al sector privado-mercantil y a los

jóvenes de los sectores excluidos del acceso a la ES, ya sea porque no conseguían ser aprobados en los exámenes de ingreso, meritocráticos, a una universidad pública o porque no podían pagar una institución privada.

Las políticas consistieron en ampliar el acceso a la ES y, en especial, el de los excluidos, lo que se consiguió por diversas vías: a) la creación de nuevas instituciones federales, nuevos campi de las ya existentes o creación de una nueva institución; b) la creación de carreras a distancia por medio del sistema Universidad Abierta del Brasil (UAB); c) la omisión en la regulación del sector privado mercantil que permitió a las instituciones actuar como empresas de capital abierto y operar en la bolsa de valores; d) la creación de becas en instituciones privadas para estudiantes, según criterios de renta, raza etc., por medio de la exención fiscal; e) el incremento y reformulación del crédito estudiantil con aval estatal; f) la reserva de vacantes en instituciones públicas para estudiantes según criterios de renta, raza etc. y g) la creación de programas de permanencia estudiantil en las instituciones públicas federales.

La evaluación de la ES fue priorizada en esta agenda con la creación de una Comisión Especial de Evaluación.

Esa Comisión elaboró una propuesta de evaluación institucional – Sistema Nacional de la Educación Superior (Sinaes)– basada en la autoevaluación institucional, en la que se retiraba el peso excesivo del examen a los estudiantes, al sustituirlo por una evaluación diagnóstica (examen), que se realizaría cada tres años y por áreas en vez de carreras, a una muestra de estudiantes y no a todos ellos.

La propuesta pasó por discusiones, cambio de Ministro y reelaboraciones legislativas que la transformaron sustancialmente, siendo aprobada en 2004. El Sinaes aprobado estableció tres ejes: la evaluación institucional, de carreras y de los estudiantes.

La evaluación institucional consta de autoevaluación y evaluación externa cuyos resultados son utilizados para la regulación, no solamente para renovar la autorización de funcionamiento, sino también para autorizar toda nueva institución de educación superior a funcionar.

La evaluación de carreras consiste de una visita de evaluadores externos, nombrados por el Ministerio de Educación (MEC) que verifica informaciones sobre el cuerpo docente y técnico, la infraestructura institucional y el proyecto pedagógico de la carrera. Sus resultados también son usados para regulación, pues permiten autorizar la creación de nuevas carreras y renovar esa autorización.

La evaluación de los estudiantes se realiza por el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (Enade) –anual y en larga escala– que se compone de una prueba y un cuestionario socioeconómico, manteniéndose algunas de las características del Provão y perdiéndose el sentido de la prueba que había propuesto la Comisión. Algunas diferencias son que: a) el examen se aplica a una muestra de alumnos de cada carrera del país; b) el examen se aplica tanto a los alumnos que comienzan como a los que finalizan la carrera, para cálculo del valor agregado; c) cada año es evaluado un grupo de carreras que vuelve a ser evaluado cada tres años; d) se evalúan conocimientos propios de cada carrera y conocimientos generales y e) la prueba de conocimientos generales es igual para todos los alumnos. Los resultados obtenidos en los tres ejes eran divulgados en forma separada, manteniendo la idea de una escala de cinco niveles, de 1 a 5. (Barreyro y Rothen, 2006).

El Sinaes confirma el rol del MEC y varios de sus órganos como ejecutores de las evaluaciones, lo que había comenzado en el gobierno de Cardozo, desplazando la función formativa de la evaluación, prevista en la propuesta original del Sinaes, y consolidando su función regulatoria. En el 2008, fueron creados índices para evaluar el

grado: el Concepto Preliminar de Carreras (CPC) y el Índice General de Carreras (IGC); el primero para evaluar a las carreras y el segundo, las instituciones. Esos índices están compuestos por varios indicadores entre los que tenía más peso la nota de los resultados obtenidos por los estudiantes en el Enade. Según los resultados del CPC, la visita de pares evaluadores a las carreras apenas sería obligatoria para los que obtuvieran nota menor que 3.

Este cambio se opone a la finalidad del Sinaes, especialmente de la autoevaluación, y es un regreso a la lógica de que la evaluación de la ES puede hacerse a partir de los resultados de una prueba a los estudiantes: “De este modo, la evaluación institucional, que era central en el Sinaes, se vuelve periférica. [...] Los ‘propietarios’ y los destinatarios principales son los órganos del gobierno” (Dias Sobrinho, 2008, p. 821).

Los índices sufrieron cambios en los años siguientes, disminuyéndose el peso de los resultados de los exámenes. El Enade también cambió, dejando de ser muestral, desde 2010, para ser censal (como era el Provão) y aplicado, desde 2011, solamente a los alumnos del último año (como era el Provão) y no a los iniciantes como establece la ley del Sinaes (Barreyro y Rothen, 2014).

3.3. LA EVALUACIÓN/REGULACIÓN EN EL POSGRADO

La adopción de procesos de evaluación del posgrado *stricto sensu* en el Brasil puede ser dividida en dos etapas. La primera, desde 1976 hasta 1997, cuando ésta aparecía poco sistematizada y el mérito de los programas, para los efectos de certificación, acreditación y auxilios financieros, era evaluado especialmente por el mecanismo de visitas *in loco* de comisiones de consultores *ad hoc*. La escala de puntuación, alfabética, iba de A a E, reservándose A para los programas con inserción y nivel internacionales.

La segunda y en vigencia desde hace casi dos décadas, comenzó en 1997. Conocida como “Modelo Capes de Evaluación”, posee características especiales. A continuación, y con base en el Plan Nacional de Posgrado vigente –PNPG 2010-2020, se puede caracterizar, en términos oficiales, como constituida por tres ejes:

1 –es realizada por pares, provenientes de las diferentes áreas del conocimiento y reconocidos por su reputación intelectual; 2 –tiene una naturaleza meritocrática, llevando a la clasificación de y en los campos disciplinarios; 3 –asocia acreditación y fomento, definiendo, políticas y estableciendo criterios para la financiación de los programas. (Brasil. Capes. 2010; énfasis nuestro).

En esta definición sintética se pueden identificar por lo menos tres elementos que originan la crítica que generalmente se hace al modelo Capes de Evaluación: las funciones de evaluación, regulación y fomento. Tres funciones de las cuales es responsable una misma agencia. En otros términos, este “modelo” se definiría

... sobre todo, como un conjunto de procedimientos de regulación, control y *acreditación*¹⁴ propio de una agencia oficial, en este caso, también agencia de fomento, que, *sui generis*, relaciona a esos procedimientos –llamados de evaluación– con la distribución a los programas de los recursos financieros de que dispone. (Sguissardi, 2008, p. 138).

Sería éste, añádase, el origen del proceso de sustitución de la autonomía precaria, de gran número de programas en el interior de las instituciones universitarias, por la creciente heteronomía en relación con esa agencia, debido a la rigidez de sus

¹⁴ Cf. SGUISSARDI, V. (2006) A avaliação *defensiva* no “modelo Capes de avaliação”: É possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? *Perspectiva*, Florianópolis, 24, (1), 49-89, 2006.

normas, con origen en las ciencias “duras”, y, de forma especial, del casi inexistente peso de la autoevaluación en ese “modelo”. (Sguissardi, 2008).

Para comprender mejor el significado de la evaluación/regulación constituida en el posgrado brasileño, por el “Modelo Capes de Evaluación”, en vigencia, con pocas alteraciones, desde 1977, es necesario situar su adopción en el contexto de los cambios en la producción y en el aparato del Estado, como ya fue expuesto (item 2.1), y en el de la nueva configuración de la universidad que, con nuevos mecanismos de garantía pública de calidad de sus diplomas, exigiría instrumentos mucho más rígidos de regulación y control.

Esta exigencia de mayor uso de mecanismos de medida, prestación de cuentas, en una palabra, regulación, como igualmente fue expuesto antes (item 2.2), se profundiza cuando: a) se adopta el *Provão* en el grado, coincidiendo con una gran reducción salarial e intensificación del trabajo docente, y con la aprobación, por medio de decretos (2.207/97 y 2.306/7), después de la LDB (Ley 9.394/96), del negocio en la ES; b) se abandona el *Paiub*; c) se exige las funciones de enseñanza, investigación y extensión sólo para las universidades (menos del 10% del total de las IES); y d) se promueve la más intensa diferenciación institucional y diversificación de fuentes de financiamiento, en el caso de las IES estatales/públicas (Ver World Bank, 1994).

Como forma parte de la lógica del capital, la búsqueda meritocrática de la excelencia en los programas de posgrado, por medio de la evaluación/regulación, se daba en evidente contradicción con las condiciones objetivas para la producción de tal excelencia: “Es en este ambiente hostil que afrenta a los docentes universitarios, sobre todo los de las universidades públicas, que se exige que el posgrado brasileño presente resultados, bajo riesgo de su propia supervivencia” (Moraes, 2006, p. 203).

En esta misma lógica, otro factor que explica y justifica el aumento del poder de regulación y control de la “producción intelectual académica” por los órganos del Estado sería el tal vez más sagrado de los dogmas del modo de acumulación dominante: “la competitividad de la economía, ahora también de la universidad y de sus ‘productos’”. (Sguissardi, 2006, p. 68).

Dos especialistas del área de educación así describieron, pocos años después de su adopción, el “Modelo Capes de Evaluación”:

Se introdujo la idea de Programa, y no más de cursos de maestría y doctorado evaluados aisladamente; se otorgó atención especial a las líneas de investigación y a su organicidad con las disciplinas, proyectos y productos de investigación, tesis y disertaciones; las líneas y ya no las preferencias docentes, pasaron a definir: a) los trayectos curriculares, organizados a partir de investigaciones y ya no de las disciplinas; los seminarios de investigación y de disertación; c) la definición de los orientadores desde el comienzo de los cursos; d) los objetos de investigación como determinantes del trayecto curricular, ahora flexibilizado. (Kuenzer y Moraes, 2005, p. 1.347)¹⁵.

¹⁵ Según Moraes, “los principales cambios del “Modelo Capes de Evaluación” en relación con la organización anterior de la evaluación, además de esos, son: a) el acompañamiento, incluyendo examen de los datos de los Programas y emisión de dictámenes, es anual, pero la atribución de dictamen final y de nota de 1 a 7 (en vez de conceptos de A a E) pasa de bienal a trienal; b) en la primera fase de la evaluación, los programas son clasificados de 1 a 5; en las segunda, los Programas nota 5, que mantengan maestría y doctorado y que tengan *padrón internacional* podrán obtener notas 6 o 7 [...]; c) la certificación (*acreditação*) del MEC de los Programas exige como mínimo la obtención de la nota 3; los que no alcanzan ese nivel son *descredenciados* y excluidos del “Sistema” nacional de posgrado de la CAPES por un trienio, siendo que los títulos que, hipotéticamente fuesen otorgados durante ese período, tendrían la validez suspendida en ámbito nacional; d) los datos para evaluación de los Programas consideran siete aspectos –propuesta del programa, cuerpo docente, cuerpo discente, actividades de investigación, actividades de formación, tesis y disertaciones y producción intelectual–compuestos por cinco a seis ítems cada uno; e) por lo menos 2/3 dos docentes deben pertenecer al NRD6, núcleo “duro” del Programa, sobre el cual recaen las principales responsabilidades de articulación de las actividades curriculares, como disciplinas básicas y orientación; f) mayor vinculación entre los resultados de la evaluación, esto es, entre nota obtenida y el sistema de fomento de la CAPES que se traduce en subsidios financieros de naturaleza diferente, incluyéndose becas para maestría y doctorado; g) las notas atribuidas por las Comisiones de Evaluación de cada área son analizadas minuciosamente por el CTC, en especial las más altas de la escala (6 e 7), antes de ser homologadas”. (2006: 197-200; énfasis nuestro).

Observaron también esas autoras como –al privilegiarse el posgrado como espacio de producción científica y formación de investigadores– se abandonaba la formación de docentes de enseñanza superior, una de las dos principales razones de la creación del posgrado en 1965. (Kuenzer y Moraes, 2005, p. 1.346). Desde 1997, la formación del cuerpo docente de la educación superior se basa casi exclusivamente en el dominio de un contenido y de capacitación para la investigación, traducidos en la obtención de los títulos de magíster y doctor.

¿Después de dos o tres trienios de aplicación de este “modelo”, con alteraciones puntuales, una cuestión que se plantea con frecuencia es cómo conciliar la evaluación educativa o diagnóstico-formativa, defendida por especialistas en evaluación en todos los niveles del sistema educativo, con la evaluación como instrumento de regulación y control para propósitos de acreditación, garantía de calidad de títulos y subsidios financieros de diversos tipos? En otros términos:

¿Cómo este modelo de evaluación o de regulación y control contribuye para que se pueda identificar en la universidad una institución en vías de volverse cada vez más neoprofesional, heterónoma y competitiva? ¿Qué consecuencias tiene para la educación superior el hecho de adoptarse un modelo de evaluación que privilegia la formación del investigador, por la vía de la medición y la evaluación cuantitativista de la producción científica, en detrimento de la formación “integral”¹⁶ del posgraduando? ¿Qué lugar ocupan en este modelo la libertad de elección, la autoevaluación o la llamada evaluación formativa o diagnóstico-formativa? ¿Cómo conciliar este tipo de evaluación con una

¹⁶ Por formación “integral” se entiende aquí la formación que busca el equilibrio entre la formación del investigador científico y del docente universitario (inclusive con cierta formación humanística...), suponiendo que haya consenso hoy en que, para el ejercicio de las profesiones o de la docencia, si se pretende formar profesionales competentes y críticos en todos los campos de conocimiento y trabajo, no es suficiente el dominio científico de un campo del saber.

evaluación pertinente a los procesos de regulación y control estatales?
(Sguissardi, 2006, p. 50-51).

La búsqueda de respuestas a estas preguntas, frente a la ausencia de autoevaluación y del predominio, en la agencia Capes, de su función de fomento, mostró con bastante nitidez que se trataba más de un proceso de regulación y control que de un efectivo proceso de evaluación. Para probar esto, contribuyó el informe de 18 especialistas extranjeros que, invitados por la dirección de la Capes, evaluaron los procedimientos de evaluación de esta agencia al final de su segundo ciclo trienal. De la síntesis del informe, realizada por técnicos de la Capes (Spagnolo y Calhau, 2002), pudieron extraerse elementos de análisis bastante conclusivos y varias sugerencias de cambio.

Del análisis que realizaron, entonces, los expertos, se destacan diversos aspectos positivos del “modelo”, entre los cuales su amplitud, alcance, transparencia e impacto, sin igual en el exterior. Se destaca, como valor, la subjetividad y el sentido común de los evaluadores que compensarían parcialmente la “naturaleza objetiva del modelo”, considerada negativa: “El peligro es exactamente cuando los números y la objetividad son la base absoluta de la evaluación” (Spagnolo y Calhau, 2002, p. 10). Llamam la atención acerca de la positividad de las comparaciones posibles entre los programas de cada área que reducirían los males de la competitividad, fruto de este tipo de evaluación que vincularía la nota final a la obtención de recursos financieros.

Entre los aspectos cuestionables apuntaron:

- a) el modelo evaluaría la calidad con base en apenas dos tipos de datos: calidad y cantidad de los recursos de entrada (recursos humanos, sobretudo) y producción de salida (producción científica, sobretudo): “Se observa que los ‘datos de proceso’ son muy limitados (...). Para la investigación, simplemente

- no existen datos de proceso, pues no hay informaciones sobre el apoyo financiero de cada investigación, sobre los equipos de laboratorio disponibles y sus condiciones de mantenimiento y funcionamiento para los diferentes proyectos” (Spagnolo y Calhau, 2002, pp. 10-11; énfasis nuestro);
- b) el “modelo” está focalizado en la investigación y en su calidad;
 - c) la estandarización del “modelo”, cuestionable delante de la “heterogeneidad de las áreas del saber” y de la “heterogeneidad de las instituciones en relación con los recursos y el ambiente económico regional” (Spagnolo y Calhau, 2002, pp. 10-11);
 - d) el tiempo para formar magísteres y doctores, sin considerar los tiempos propios de las diferentes áreas del conocimiento, de las diferencias entre becarios y no becarios, residentes y no residentes en la ciudad del Programa etc.;
 - e) la falta de coeficientes de ponderación para el valor atribuido a programas con cinco y con 50 alumnos;
 - f) el criterio de productividad “que compara relaciones entre número de alumnos y de *papers* dividido por el número de docentes. La homogeneidad nunca fue un atributo de los grupos de científicos” (Spagnolo y Calhau, 2002, pp. 10-11);
 - g) el número excesivo de indicadores cuantitativos, que conducen a la redundancia o a la desconsideración; y la falta de indicadores de naturaleza más cualitativa. (Spagnolo y Calhau, 2002: 14, énfasis nuestro);
 - h) la extrema falta de elementos de observación del proceso formativo: “La cualificación de los docentes, resultados de investigación, publicaciones, patentes, etc. Todo es medido y colocado en informes, pero la “calidad de la enseñanza” –para simplificar– está faltando”. (Spagnolo y Calhau, 2002, pp. 23; énfasis nuestro);
 - i) la falta de instancias de autoevaluación en las instituciones y en los Programas, lo que permitiría la retroalimentación, siendo toda la responsabilidad transferida

a la Capes, “cuando la evaluación debería ser un sistema de responsabilidad compartida”. (Spagnolo y Calhau, 2002, p. 26);

- j) la falta de participación de los posgraduandos y la medida del impacto de los programas. “No hay indicadores que consideren la opinión de los alumnos de posgrado acerca de la satisfacción y la calidad de la enseñanza. Tampoco existen parámetros para medir el impacto de los programas”. (Spagnolo y Calhau, 2002, p. 15).

Concluyendo estas breves notas del informe de esos evaluadores externos y considerando la actual estructura de la aplicación, por casi dos décadas, de este “Modelo Capes de Evaluación”, se puede afirmar que los juicios emitidos por ellos continúan teniendo plena validez. Los cambios en el “modelo”, menos la ampliación del período de evaluación de tres a cuatro años, ocurrieron en aspectos secundarios. Esto es, las dos “cláusulas pétreas” –“la tradición meritocrática de la evaluación y la traducción de esta en fundamento orientador de la política de fomento de la Capes” (Guimarães, 2007: 291)– se mantienen intactas, a pesar de todas las críticas que se han acumulado a lo largo de los años, en especial en las áreas llamadas ciencias “blandas” en oposición a las ciencias “duras”, éstas en general más afectas a este modelo de evaluación/regulación.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Cabe, antes de cerrar esta presentación de la política de evaluación/regulación de la ES en Brasil, señalar tal vez el mayor desafío que hoy se presenta para su mejoría y mejor práctica. Este desafío posee dos fases: por un lado, el polo privado-mercantil del Estado, en especial cuando, como hoy, ocupan cargos en órganos gubernamentales del área, personas relacionadas con grupos empresariales de educación; por otro, la fuerza política de esos grupos empresariales que –los 12

mayores– poseen casi el 50% del total de las matrículas de las casi 2 mil IES particulares (con fines de lucro), que, por su parte, reúnen, más de 2/3 del total de matrículas del país. De esa docena, más de la mitad son empresas de capital abierto y acciones en la Bolsa de Valores de San Pablo o de Nueva York, teniendo todas, como socios, a fondos de inversión –de *private equity*– nacionales y transnacionales. La mayor de ellas –Kroton Educacional– tiene un millón de alumnos, el 16% del total nacional y casi el 20% del total de las casi 2 mil IES particulares, con posibilidad de llegar al 23% y el 29%, respectivamente, en caso de que se concrete la compra, por ella, de la Estácio Participações, actual segunda en el ranking, con casi 500 mil alumnos. (Ver Sguissardi, 2015).

Así como en los demás sectores de la economía, también en el mercado educativo, las agencias reguladoras u órganos que ejercen funciones semejantes, tienden a seguir el juego de los “productores” en detrimento de los intereses de los “consumidores”. (Ver Sguissardi, 2013).

En el grado, en ese nuevo escenario que ya generó importantes cambios curriculares como la uniformización de contenidos en las carreras de la misma empresa, el dictado de carreras y disciplinas a distancia y la disminución de profesores y de su salario, el desafío es conseguir la mejoría de la calidad de la ES, si es que la concentración económica y política de esta coyuntura lo permite.

En el caso del posgrado, los mayores desafíos para la evaluación/regulación tal vez sean, por un lado, la restricción de recursos financieros por los que competirán casi 4.000 programas, con preponderancia de los vinculados a las ciencias “duras”; por otro, el conformismo al que lleva el productivismo académico, inducido por este “modelo” que sobrevalora la producción intelectual en publicaciones internacionales, y

el prestigio y poder de los que más se beneficiaron con su aplicación a lo largo de las últimas dos décadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Afonso, A. J. (2005). *Avaliação educacional: regulação e emancipação. Para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas*. (3ª. ed.). São Paulo: Cortez.

Barreyro, G. B. (2004). Do Provão ao Sinaes: o processo de construção de um novo modelo de avaliação da educação superior. *Avaliação: Avaliação da Educação Superior*, 9 (2), 37-49. Recuperado de <http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path%5B%5D=1267&path%5B%5D=1257>

Barreyro, G. B. y Rothen, J. C. (2006). "SINAES" contraditórios: considerações sobre a elaboração e implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. *Educação & Sociedade*, 27 (96), 955-977. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302006000300015>

Barreyro, G. B. y Rothen, J. C. (2008). Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 13 (1), 131-152. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000100008>

Barreyro, G. B. (2010). La educación superior en el primer gobierno de Lula da Silva en Brasil: políticas, actores y grupos participantes. *Revista de la educación superior*, 39 (153), 105-116. Recuperado de

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-27602010000100007&lng=es&tlng=es.

Barreyro, G. B. y Rothen, J. C. (2012). Avaliação da educação superior nos governos Lula (2003-2006/2007-2010). En J. R. Silva Jr., A. M. Catani, y V. J. Chaves (Coords.), *Conseqüências da mundialização da universidade pública brasileira: pós-graduação, trabalho docente, profissionalização e avaliação* (pp. 45-59). São Paulo: Xamã.

Barreyro, G. B. y Rothen, J. C. (2014). Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula. *Educação e Pesquisa*, 40 (1), 61-76. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/S1517-97022014000100005>

Brasil. (1996). Lei n. 9.394/96. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm.

Brasil. Capes. (2010) *Plano Nacional de Pós-Graduação (PNPG) – 2011-2020*. Recuperado de <https://www.capes.gov.br/images/stories/download/Livros-PNPG-Volume-I-Mont.pdf>.

Brasil. Comissão Nacional de Reformulação da Educação Superior (CNRES). (1985). *Uma nova política para a educação superior brasileira*. Recuperado de <http://www.schwartzman.org.br/simon/comissao.htm>

Brasil. Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior (Geres). (1986). *Relatório Geres*. Brasília: Ministério da Educação, Recuperado de <http://www.schwartzman.org.br/simon/pdf/geres.pdf>

Brasil. (2015). Geocapes. Recuperado de <http://geocapes.capes.gov.br/geocapes2/>

Brasil. Inep. (2014) *Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior*.

Recuperado de <http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>

Brasil. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria do Ensino Superior. (1993)

Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB.

Recuperado de <http://www.lite.fe.unicamp.br/grupos/formac/provao/paiub.htm>

Catani, A. M. y Oliveira, J. F. (2000). O sistema e a política de avaliação da educação superior no Brasil. *Avaliação: Avaliação da Educação Superior*, 5 (3), 1-18.

Recuperado de

<http://periodicos.uniso.br/ojs/index.php?journal=avaliacao&page=article&op=view&path%5B%5D=1107&path%5B%5D=1102>

Dias Sobrinho, J. (2003). Avaliação da Educação Superior – regulação e emancipação. En J. Dias Sobrinho y D. I. Ristoff (Coords.), *Avaliação e compromisso público: a educação superior em debate* (pp. 35-52).

Florianópolis: Insular.

Dias Sobrinho J. (2008). Qualidade, avaliação: do SINAES a índices. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 13 (3), 817-825. Recuperado de

<https://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772008000300011>

Fávero, M. L. A. (2000). *Universidade e Poder*. (2ª ed. rev.). Brasília: Plano.

Ferreira, S. y Oliveira, J. F.(2016). Universidades federais, desenvolvimento regional e inovação. *Anales del XXIV Seminario Nacional UNIVERSITAS/BR*. Recuperado de

de

http://www.ppe.uem.br/xxivuniversitas/anais/trabalhos/Anais_textos_completos.pdf

- Ferreira, S. (2016). O fenômeno do lulismo e a expansão das universidades federais na região nordeste. Informe de posdoctorado. Universidade de São Paulo.
- Guimarães, J. (2007). O futuro da pós-graduação: avaliando a avaliação. *RBPB*, 4 (8), 282-292.
- Hamburger, E. (1980). Para Quê Pós-Graduação?. En M. Andrade, *Encontros com a Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- Kuenzer, A. Z. y Moraes, M. C. M. (2005). Temas e tramas na pós-graduação em educação. *Educação & Sociedade*, 26(93), 1341-1362. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302005000400015>
- Moraes, M. C. M. (2006). Avaliação na pós-graduação brasileira: novos paradigmas, antigas controvérsias. En L. Bianchetti y A. M. N. Machado (Coords.), *A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação e escrita de teses e dissertações* (187-214). São Paulo: Cortez; Florianópolis: Ed. da UFSC.
- Neave, G. (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988. *European Journal of Education*, 23 (1/2), 7-23.
- Netto, J. P. y Braz, M. (2007). *Economia Política – uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez.
- Rothen, J. C. (2003). O vestibular do Provão. *Avaliação: Avaliação da Educação Superior*, 8(1), 27-37.
- Sguissardi, V. (2006). A avaliação defensiva no “modelo Capes de avaliação”: É possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? *Perspectiva*, 24 (1), 49-89. Recuperado de

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000245&pid=S1413-2478200700030000200031&lng=en

- Sguissardi, V. (2013). Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. *Educação & Sociedade*, 34 (124), 943-960. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302013000300015>
- Sguissardi, V. (2014). *Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil - 2002-2012*. Brasília: Convocación N. 051/2014 SESU; Proyecto de Organismo Internacional - OEI/BRA/10/002.
- Sguissardi, V. (2015). Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? *Educação & Sociedade*, 36 (133), 867-889. Recuperado de <https://dx.doi.org/10.1590/ES0101-73302015155688>
- Silva Júnior, J. R. y Sguissardi, V. (2001). *Novas faces da educação superior no Brasil – Reforma do Estado e mudanças na produção. (2ª ed. rev.)*. São Paulo: Cortez; Bragança Paulista, SP: USF-IFAN.
- Silva Júnior, J. R. y Sguissardi, V. (2013). Universidade Pública Brasileira no Século XXI – Educação superior orientada para o mercado e intensificação do trabalho docente. *Espacios en Blanco*, 23, 119-156.
- Spagnolo, F. y Calhau, Maria Gladys. (2002). Observadores internacionais avaliam a avaliação da Capes. *Infocapes*, 10 (1), 7-34.
- Teixeira, A. (1988). Autonomia Universitária. En A. Teixeira, *Educação e Universidade*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- World Bank. (1986). *Financing education in developing countries – An exploration of policy options*. Washington: The World Bank.

Evaluación/regulación de la educación superior en el Brasil:
Algunos aspectos históricos y actuales

World Bank. (1994). *Higher education: the lessons of experience*. Washington: The World Bank Group.

World Bank. (1998). *The financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms*. Washington: The World Bank.

World Bank. (2000). *Task Force on Higher Education and Society. Higher education in developing countries: peril and promise*. Washington, DC: The World Bank.