

Evaluation, accreditation and quality education: an issue of government management

## Introducción

El tema de la evaluación y de la acreditación dentro de los límites de la educación universitaria y en unísono continental, de repente surgió con fuerza total y como una avalancha que movió instituciones de enseñanza superior, académicos, alumnos, expertos en el asunto (y otros ni tan expertos así), políticos y naturalmente los órganos de los gobiernos que reglamentan la educación y la cultura en el continente. Si se desea situarse dicho fenómeno en un marco temporal, podríamos decir que la década del noventa, del siglo pasado, sería un buen punto de partida para tal movimiento; a pesar que con esto no queremos afirmar la inexistencia anterior a esa década, de tan fundamental problemática, cuya base conceptual encierra un desafío histórico de la educación:

el alcance de estándares de calidad condignos con las demandas de un mercado irremediamente dirigido hacia más un episodio de la globalización económica, con la gran diferencia que, en éste, su alcance se expandiría a entornos otros como los de índole cultural, política, educativa, social, religiosa.

No obstante consideremos esa década como un marco (y ya veremos por qué), la educación superior brasileña, en su histórico de mudanzas, se refiere a momentos anteriores, más precisamente a cinco décadas antes (años sesenta), cuando se inició un movimiento de modernización del sistema de enseñanza universitaria y – nos atreveríamos a decir – de masificación forzada del acceso a esta, impuesto por políticas públicas que incrementaron la multiplicación de IES [1] privadas, el surgimiento de facultades aisladas y el desarrollo del sistema fundacional [2]. En concomitancia con esta política gubernamental, esta década también marca el inicio de una fuerte influencia externa (internacional) en nuestra enseñanza superior, más específicamente orientada al aprovisionamiento de fondos de financiamiento de la educación, con el surgimiento de la Alianza para el Progreso, cuyo principal vehículo es la AID (Agency for International Development), conocida como USAID por tener su origen en los EUA, y a quién cupo la incumbencia de “prestar asistencia técnica y cooperación financiera en pro de la reorganización del sistema educacional brasileño, a través de una serie de acuerdos con el MEC (Ministério da Educação e Cultura do Brasil)” (CARVALHO, 2008:08)

[3]

[1] Instituciones de Educación Superior.[1] Fundaciones Educativas de nivel superior, dirigidas a la atención de regiones interioranas en los estados y municipios, hasta entonces dependientes de centros mayores, en lo que se refiere a universidades federales o estaduais,

institutos de formación técnica o tecnológica y centros de formación media superior.

Retrocediendo a los años noventa, en esta década fue la vez de actuar de una nueva agencia internacional – el Banco Mundial (BIRD) – en los contornos de nuestra educación superior, indicando la urgente necesidad de promocionar una nueva reforma, “en el sentido de dar racionalidad y eficiencia al sistema, principios fundamentales de la agenda gubernamental desde los años 60” (ibídem) [4]. Además sería decir que los beneficios esperados por el gobierno brasileño, en función de estos apoyos de órganos internacionales de peso, hicieron posible que se aceptasen pacíficamente las indicaciones orientadoras de nuevos moldes administrativos y de gestión, en contrapartida al soporte de fondos (tan requeridos) para el desarrollo educativo superior. Aparecen, entonces, nuevos conceptos para la agenda de reformas: evaluación, autonomía universitaria, diversificación, flexibilización, privatización (ibídem) [5].

En paralelo a estas reformas y siguiendo una tendencia mundial cuya génesis se sitúa en el milagro japonés, acompañado del neoliberalismo tatcheriano y del ocaso de la Guerra Fría (SGUISSARDI, 1995:550) [6] (entre otros determinantes menos emblemáticos), surge el nuevo concepto o “Filosofía de la Calidad Total”, que trae en si otros términos asociados, como el “Control de la Calidad Total” (TQC - Total Quality Control) y sus innúmeras y complicadas fórmulas de mensuración. Inmediatamente asumidas por el segmento empresarial (principalmente el industrial), esa práctica fue creada por estudiosos norteamericanos [7]

que, delante del descrédito de su propio país por esa teoría, acabaron implementándola en el Japón, con gran suceso, a punto de, en seguida, estar siendo seguida por países de Europa, EUA, Canadá y, años más tarde, por el continente sudamericano. Del ámbito empresarial, desnecesario decirse que el TQC “invadió” otros sectores, entre ellos, el de la educación en general, y más particularmente el de la enseñanza superior.

[1] CARVALHO, Cristina H. Almeida de. Agenda Neoliberal e a Política Pública para o Ensino Superior nos Anos 90. Disponible en: [www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t114.pdf](http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t114.pdf). Acceso en: mayo.08.[1] Ibidem, p. 8.[1] Ibidem, p. 8.[1] SGUISSARDI, Valdemar. Para Avaliar Propostas de Avaliação do Ensino Superior. Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep). Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 76, n. 184, pp. 549-578, set./dez. 1995, Brasília (DF), p. 550.[1] Demin, Juran e Feigenbaum fueron los creadores del concepto de calidad total, lanzándolo en Japón durante las décadas del 50/60 y, posteriormente, siendo asumido tal concepto por los mercados de primer mundo (Europa, EUA, Canadá etc.). Poco a poco, fueron expandiéndose sus horizontes, llegando al continente sudamericano en mediados del 80/90 (Nota del Autor).

Tenemos, entonces, hasta aquí la ecuación formulada para la educación superior brasileña (y seguida, con bastante similitud, por las naciones más avanzadas del continente sudamericano), formada por los tres componentes referidos más arriba (USAID, TQC y BIRD) y complementada por un cuarto componente que es la evaluación universitaria, persecutoria de la calidad, como bien expuesto por Sguissardi (1995:550): El modismo de la Filosofía de la Calidad Total, que arriesga metamorfosearse en dogma eclesiástico-científico de larga duración, en el caso de la enseñanza superior está sirviéndose, para su tarea, entre otras

armas, del mecanismo de Evaluación Universitaria Global o de Evaluación simplemente.

Puede deducirse, hasta aquí, que los sistemas de evaluación han caminado juntos con esa filosofía (de la calidad total), realimentándose mutuamente, supuestamente para alcanzar niveles de calidad y de desempeño cada vez más elevados. Con base en esa premisa fundamental, pasaron a estructurarse, entonces, los programas de evaluación (externos) y de auto-evaluación (internos), tanto para mensuración del desempeño de las instituciones de enseñanza superior, como para el credenciamiento (cursos nuevos) y re-credenciamiento (cursos existentes re-evaluados). Se hace necesario recordar que tales movimientos y programas surgieron en la década del 90 (más precisamente a partir de 1994-1995) y sustentaban su motivación en los nuevos desafíos traídos al mercado por la globalización; por la ingente necesidad de modernización de las instituciones en general; por la transformación de la ciencia, la tecnología y la información en fuerzas productivas. Todos estos desafíos siguiendo, en términos económicos, un neotaylorismo que llegó de brazos dados con la reestructuración estatal según dictámenes del neoliberalismo (SGUISSARDI, 1995:551).

¿Pero qué había, en estos movimientos, como similitud entre las motivaciones que fundamentaban la industria (principalmente) y el segmento de la enseñanza superior? Para arriesgar una respuesta a esta cuestión, debemos ver, primero, el fundamento de la calidad y su aplicabilidad práctica en la enseñanza. Veamos qué es lo que se dice en relación específica al sector de producción industrial. En este ambiente, la calidad, según autores conceptuados [\[8\]](#), comenzó a ser mensurada a partir del 1900, siguiendo un proceso creciente en su capacidad abarcadora organizacional (FEIGENBAUM, 1983:15-16):

- Hasta 1900: control de calidad por el operador;
- Entre 1900 y 1920: control de la calidad por el supervisor;
- Entre 1920 y 1950: control de la calidad por la inspección;
- Entre 1950 y 1980: control estadístico de la calidad;
- En 1990: introducción del TQC en la educación superior (y en la industria en 1983, mediante la aplicación del Diagrama de Causa-Efecto).

Nótese que durante mucho tiempo, la cuestión de la calidad no hacía parte (por lo menos, formalmente) del ámbito educativo en sentido lato – en cuanto el sector productivo (que, en gran parte, absorbe egresos del tercer grado) ya venía creciendo en su trato con las fórmulas y sistemas de control de calidad. Una constatación que lleva a reflexiones serias: ¿Por qué la preocupación con la calidad fue ausente durante tanto tiempo? ¿Por qué apenas en las dos últimas décadas surgió en el terreno de los debates de la excelencia educacional superior, si, en tesis, es justamente la enseñanza de tercer grado que prepara prácticamente todos los profesionales de la sociedad económicamente activa? ¿Por qué no se acompañaron los pasos evolutivos que este tema presenta, ya desde la remota Edad Media?

Al final, tendremos inferencias a este respecto. Por ahora, sigamos con nuestro análisis

situacional. Para tanto, buscamos, en seguida, la posición que nos dan otros autores sobre el contexto relacional entre calidad, evaluación y acreditación. El punto siguiente tiene, por consiguiente, el propósito de evaluar la evaluación universitaria, en su teoría y en su práctica efectiva, trayendo algunos ejemplos comparativos con la realidad brasileña.

Evaluación y acreditación universitaria: ¿ser eficaz o apenas teorizar?

Sguissardi (1995:552) propone algo que sirve como primera reflexión de este apartado: “la cuestión fundamental es cómo evaluar las propuestas (y las prácticas) de evaluación para la enseñanza superior y para la Universidad, sean ellas originarias del poder público, de las propias universidades públicas o privadas” o aún, “de las entidades sindicales universitarias, de grupos de intelectuales orgánicos o no”. Es decir, la evaluación de la evaluación, la crítica constructiva, contumaz y necesaria para interponerse cuestionamientos cuanto a la efectividad de todo lo que se teoriza y se problematiza en ese proceso tan vasto y diversificado que llega a ser casi incomprensible y, a veces, totalmente inocuo – como si apenas atendiese a dictámenes de mera satisfacción social o gubernamental, pero sin resultados palpables para el verdadero interesado en el tema: el alumno y su formación técnica, ética, profesional – y por derivación, para el propio mercado.

[1] FEIGENBAUM (1983); ALENCAR (2002); SHANK & GOVINDARAJAN (1997); y otros.

En un primer momento – para comenzar a ilustrar las discrepancias entre teoría y práctica efectiva y eficaz –, las políticas de evaluación buscaron atender a dos fines fundamentales (BARRIGA, 2005: s/p) [9]: (a) “movilizar un sistema que había sido bastante reactivo a los cambios, en ocasiones usando como escudo el concepto de autonomía”; (b) “al mismo tiempo establecer nuevas regulaciones sobre los mecanismos de financiamiento de la educación superior”. Analicemos, mismo que superficialmente, estos dos objetivos. La cuestión de la autonomía universitaria no es nueva. En Brasil, su discusión surgió en función del art. 207 de nuestra Constitución Federal de 1988 (BRASIL, 1988) [10] en el cual se observa que, de su pura y simple auto-aplicabilidad, puede ser considerado en su límite “que cada institución sea autónoma en si misma. De esa forma, además de romper la unidad del sistema federal de la enseñanza superior, compromete su carácter público” (MACAMBIRA, 2008: s/p)

[11]

. Dicha autonomía, en teoría, permitiría a las universidades particulares total libertad para explotar profesores, funcionarios y estudiantes “a su voluntad”. En síntesis, la norma que asegura la autonomía “consiguió ser suficientemente genérica para el ‘bien’ y para el ‘mal’, sea para los que defienden su auto-aplicación o para aquellos que abogan la necesidad de su reglamentación” – finaliza Macambira.

[1] BARRIGA, Ángel Díaz. Riesgos de los Sistemas de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Artículo presentado al “Seminario Regional: Las nuevas tendencias de la evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe”, organizado por la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO). Buenos Aires, junio de 2005.[1] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. (“Art. 207. As

universidades gozam de autonomía didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão").[1] MACAMBIRA, Dalton Melo. Autonomia Universitária. Disponible en: [http://www.ufrn.br/servicos/auto\\_auto.html](http://www.ufrn.br/servicos/auto_auto.html). Acceso en: 09.05.08.

Dicha autonomía, entre tanto, está subordinada (aunque no se diga expresamente en el texto constitucional) a la variable que determina el sustentáculo financiero y patrimonial de las instituciones. El artículo 212 de la Magna Carta brasileña (que trata de los recursos públicos destinados a la enseñanza pública y privada) dice respecto, en suma, a la gestión sobre la elaboración, ejecución, reestructuración, administración, dirección, regencia y gerenciamiento de presupuestos y del patrimonio de la institución, disponiendo de éste en beneficio de aquélla. Ya el artículo 206 del mismo diploma complementa tal autonomía universitaria en lo que se refiere a la libertad de aprender, enseñar, investigar y divulgar “el pensamiento y el saber, como principios basilares de la enseñanza” (FÁVERO, 1999: s/p) [12].

Fávero (como tantos otros autores críticos o incrédulos de la autonomía), no en tanto, señala que hay que verse la universidad no como una entidad abstracta, disociada de la sociedad que la mantiene y del Estado que le da existencia jurídica. Con todo, también hay que entender – continua este autor – que, “si por un lado nunca hubo autonomía universitaria en sentido pleno en el Brasil, a pesar de proclamada en la última Constitución y en documentos oficiales, por otro, se observa que se traba una lucha para la efectiva construcción de ese principio”. Fávero por fin destaca que “Tal lucha, entre tanto, no podrá excluir la evaluación y control social de la producción universitaria, a partir del conocimiento y acompañamiento de sus prácticas”. En este sentido, el propio Banco Mundial aclara que, a fin de incrementar la eficiencia y la calidad universitaria, sería necesario observarse los siguientes puntos-llaves (FÁVERO, 1999: s/p):

- a) “fomentar mayor diferenciación de las instituciones, incluyendo el establecimiento de instituciones privadas;
- b) “proporcionar incentivos para que las instituciones públicas diversifiquen las fuentes de financiamiento, entre ellas, la participación de los estudiantes en los gastos y la vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados”; y
- c) “redefinir la función del gobierno en relación a la enseñanza superior y adoptar políticas que estén destinadas, concretamente, a priorizar los objetivos de calidad y equidad”.

[1] FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia Universitária no Brasil: uma utopia? EPAA – Spanish Language Editorial Board, v. 7, n. 24, agosto 1999, Education Politic Analysis Archives. Portal: <http://epaa.asu.edu>. Acceso en: 10.05.08. Así, los sistemas de evaluación y acreditación tienen origen en las discusiones que envuelven estos dos temas – autonomía y financiamiento – y, adicionalmente, se vuelven con énfasis al objetivo mayor de la calidad educativa superior, objetivo que es, como visto más arriba, por demás reciente en la larga historia de una variable incidente en el desempeño productivo en sentido lato (y la enseñanza no deja de ser parte de la producción económica de una nación, por cierto).

Nos reportamos nuevamente al texto de Barriga (2005) [13] a fin de retomar la discusión sobre el tema de la calidad como fuente mensurable en los procesos de evaluación y acreditación. En su texto, este autor busca la experiencia mexicana que bien desnuda el fenómeno confuso de estos procesos, seguramente no exclusivo apenas de esa nación, más bien algo generalizado en nuestro continente sudamericano. De acuerdo con el autor en referencia, las políticas para la educación superior, en término de esos procesos, se ha internacionalizado, a pesar que, para nosotros, lo hemos recibido como transplantados principalmente de los Estados Unidos – fenómeno que también ha sucedido con otros temas dentro de una práctica curiosa que parece determinar que “lo que dio cierto en aquél país, dará cierto también aquí”, como si las realidades (social, coyuntural, económica, cultural, geográfica etc.) fuesen exactamente iguales o, al menos, muy parecidas. Para ilustrar, este autor cita el ejemplo de México, denominándolo como “un caso relativamente arquetípico en la región [...] donde se han establecido una multiplicidad de programas de evaluación, en ocasiones dirigidos al mismo sector pero que simultáneamente operan con criterios diversos”. En base a esa práctica, las instituciones universitarias llegan a invertir seis meses “para proveer la información que se requiere en la evaluación, cuando simultáneamente tienen que estar operando los recursos de proyectos extraordinarios aprobados”; en otras palabras, es “una práctica simultánea de planeación (para el siguiente año), realización (de lo que se aprobó el año anterior) y evaluación”.

En la práctica mexicana (y talvez de muchos otros países del continente), que nada tiene que ver con la estadounidense (de donde fue copiada), existe una superposición sorprendente de procesos que permite, en concreto, identificarla como un simple “llenado de informaciones” – Barriga (2005) busca en Porter la definición para esta práctica: “Universidades de Papel”. En Brasil no es diferente y creemos que tampoco lo es en otras naciones del bloque Sur y Centroamericano. Busquemos datos en nuestro país a este respecto, para tanto identificando en formato sumariado algunos momentos de nuestro progreso en los programas evaluativos (MARCHELLI, 2007:189-215) [14] :

[1] Op.cit., p. 178.

I. Años 1980 – El primer programa de evaluación surge y, luego de las discusiones políticas necesarias, es aprobado en 1983 con el nombre de “Programa de Avaliação da Reforma Universitária (PARU)”. Su base era el sistema de evaluación de post-grado, considerado excelente en la época.

1. El método consistía en la aplicación de cuestionarios a: docentes, dirigentes universitarios y estudiantes.
2. Su objetivo: colectar datos sobre la estructura didáctica y administrativa de las IES, “bien como sobre la forma de atención a la expansión de matrículas y los medios utilizados para evaluación de las actividades de enseñanza, pesquisa y extensión.
3. El análisis: dirigido a cuantificar la calidad del cuerpo docente, discente y técnico-administrativo, la productividad científica y la vinculación entre institución y comunidad.
4. Un año después de implementado, fue desactivado sin cualquier resultado concreto.

II. 1985 – Se crea la “Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior” (con 24 miembros).

1. “La cuestión de la evaluación de la calidad institucional extensible a toda la comunidad universitaria aparece por la primera vez, mostrando que el país aún estaba lejos de formular un instrumento político que agradase a todos los sectores nacionales”.

2. Características de esta Comisión: (i) heterogeneidad de sus miembros; (ii) ausencia de vivencia universitaria de gran parte de ellos; (iii) producción confusa de informe difuso con “textos inconexos a propósito de cuestiones desencontradas”.

3. El concepto de autonomía determina el tono del documento de la Comisión.

4. La Comisión no surte ningún efecto.

[1] MARCHELLI, Paulo Sérgio. O Sistema de Avaliação Externa dos Padrões de Qualidade da Educação Superior no Brasil: considerações sobre os indicadores. Revista “Estudos em Avaliação Educacional”, v. 18, n. 37, pp. 189-215, maio/agosto – 2007.

III. Fines de 1985 – Se crea el “Grupo Executivo para Reformulação da Educação Superior (GERES)”, que substituye la Comisión anterior.

1. Miembros: un profesor, un representante del MEC, un ex rector, un investigador, y el Director de CAPES (“Coordenadoria de Aperfeiçoamento do Pessoal do Ensino Superior”).

2. Objetivo: reformular el funcionamiento de las IES federales.

3. Resultado: su actuación acabó generando exacerbado debate entre universidades y gobierno al intentar establecer nuevos criterios de evaluación que embasasen el credenciamiento y recredenciamiento de IES, con base en los conceptos de autonomía y evaluación – centrados en la evaluación de la responsabilidad social de éstas, a la par de darles mayor autonomía, inclusive financiera.

4. El Grupo siguió directrices sobretudo del Banco Mundial, cuya tónica era la reducción de inversiones públicas en la educación, fenómeno que provocó (en ámbito general) un aprofundamiento en las discusiones sobre la evaluación.

IV. Años 1990 – Bajo la batuta del Banco Mundial y de su direccionamiento neoliberal, la cuestión de la evaluación (principalmente para las universidades públicas) pasó a sujetarse, estrechamente, a las condiciones de financiamiento de la educación superior, figurando como un “instrumento de medida y control para responder a las expectativas de eficiencia y

productividad en la enseñanza superior”; se debe aclarar, entre tanto, que su masificación en función de la explosión de las matrículas lo compelió “a tornarse más productivo en situaciones de crecientes restricciones presupuestales”.

1. Directrices del Banco Mundial, según Sobrinho (Apud MARCHELLI, 2007:196): “[...] incentivar la diversidad de las instituciones educacionales superiores y la competitividad (no la solidaridad) entre ellas; estimular la ampliación y la expansión de instituciones privadas”; y también y principalmente, “llevar las universidades públicas a producir cada vez más su sobre-vivencia por la venta de servicios y cobranza de tasas de alumnos”, vinculando los financiamientos “de los órganos oficiales a criterios de eficiencia y productividad en términos mercadológicos”.

2. En 1993, se crea la “Comissão Nacional de Avaliação das Universidades Brasileiras”, cuyo objetivo es seguir, estrictamente, los procesos políticos recomendados internacionalmente.

3. Surge, aún en ese año, el “Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB)”, que inicia por la auto-evaluación y se dirige a la evaluación externa, siguiendo un principio de globalidad evaluativa: enseñanza, pesquisa, extensión, calidad de las clases, laboratorios, titulación de los docentes, servicios etc. (DIAS Apud MARCHELLI, 2007:197).

4. Créase un lenguaje común a todas las IES, en base a una tabla mínima de indicadores institucionales para la enseñanza de graduación.

5. El propio MEC, en actitud inusitada, se encarga de hacer inviable el PAIUB (en 1996) – que, por lo menos en tesis, venía atendiendo a las expectativas de la comunidad universitaria – al instituir el Decreto n. 2.026 que establece “nuevos procedimientos para el proceso de evaluación de los cursos e instituciones de enseñanza superior”.

6. El nuevo Decreto se basaba en el “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 naturaleza de las instituciones de enseñanza (Art. 1º, inciso I)”.

7. Su alcance era sobre: I – tasas de escolarización bruta y líquida; II – tasas de disponibilidad y de utilización de vacancias para ingreso; III – tasas de evasión y de productividad; IV – tiempo medio para conclusión de cursos; V – índices de calificación del cuerpo docente; VI – relación media alumnos por docente; VII – tamaño medio de los grupos (clases); VIII – participación del gasto con enseñanza superior en los gastos públicos con educación; IX – gastos públicos por alumno en la enseñanza superior pública; X – gastos por alumno en relación al Producto Interno Bruto – PIB por habitante en los sistemas público y privado; y XI – proporción del gasto público con la remuneración de profesores (Art. 3º).

V. Años 2000 en adelante – Nuevo Plano es formulado para la educación superior – el Plano Nacional de Educación (PNE) – con un horizonte hasta el 2010 previendo atender, por lo menos, 30% de la población entre 18 y 24 años. En el Cuadro 1, se pueden evaluar algunos números oficiales, ofrecidos por Marchelli (2007:200):

## Cuadro 1 – Indicadores del PNE

Periodo

Tasa acumulada de crecimiento

Participación de los sectores

Tasa media de crecimiento de matrículas

Proyección hasta 2010

1996-1999

2000-2003

Público

privado

Pública

Privada

# Evaluación, acreditación y calidad educativa: un problema de gestión gubernamental

Escrito por Raul Otto Laux

Qua, 23 de Março de 2011 00:00

---

1996 – 2003

34,7%

64,1%

1996 – 1999

18,8%

45,2%

7,7%

2000 – 2003

# Evaluación, acreditación y calidad educativa: un problema de gestión gubernamental

Escrito por Raul Otto Laux

Qua, 23 de Março de 2011 00:00

---

## Evaluación, acreditación y calidad educativa: un problema de gestión gubernamental

Escrito por Raul Otto Laux  
Qua, 23 de Março de 2011 00:00

---

3.693.820

60%

5.540.728

Total proyectado de alumnos matriculados hasta 2010

9.234.548

Fuente: MARCHELLI (2007, p. 200).

Parece cristalino, por los números presentados arriba, que el desempeño gestor de la educación pública ha sido, históricamente, un visible fracaso en relación al emprendedorismo

de la iniciativa privada, lo que conlleva a inferir, por lo menos, que la política educativa gubernamental nunca ha sido efectiva en sus propios límites de acción (educación pública). Tal inferencia, por su lado, deriva en una pertinente cuestión: ¿si el Estado, con toda su capacidad de captación de recursos, de formación de equipos con lo que hay de mejor en el mercado, con su disponibilidad de soporte por organismos internacionales, ha sido incapaz de crear un sistema educativo superior con excelencia, cómo, entonces, esperarse que de él surjan soluciones plausibles, exequibles, efectivas y eficaces para el desarrollo e implementación de sistemas de evaluación, acreditación y re-acreditación para este segmento educativo?

Marchelli (2007:198) ratifica esta ilación al afirmar que, en la práctica evaluativa de inicios de los años noventa, el trabajo de los especialistas “consistió apenas en la aplicación de la famosa escala de cinco (5) niveles que va del más frágil al muy bueno”, representando una evaluación claramente subjetiva, “de fondo meramente cualitativo, lejos de representar la objetividad contenida en indicadores definidos por estadísticas nacionales precisas”. O sea, aún en esa época (poco menos de veinte años atrás), nos encontrábamos muy lejos de alcanzar niveles mínimos de objetividad. Este autor remata con otra cuestión:

En una situación en que los mercados de trabajo nacional e internacional pasaban por profundas transformaciones (década del 90) estructurales, derivadas de una economía en completa modificación, preguntase: ¿cómo saber si el académico (el alumno), de determinado curso de una cierta institución, estaba recibiendo la enseñanza correcta para obtener una formación profesional adecuada para actuar en un mercado de trabajo de futuro incierto? ¿Si hasta la pregunta es difícil de ser hecha, imagine la respuesta del evaluador!

El caso es que, en suma, el PNE ora expuesto, ya en 2003 fue nuevamente modificado (por constar en él inepcias que solo servirían para “llenar papel”), instituyéndose la “Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior (CEA)” (MARCHELLI, 2007:202), a quién le cupo la tarea de revisar todo lo desarrollado hasta entonces (en términos de evaluación y acreditación universitaria) mediante “una revisión crítica de los instrumentos, metodologías y criterios hasta entonces utilizados” sugiriendo reformulaciones “con base en un sistema capaz de profundizar los compromisos y las responsabilidades sociales de las instituciones”. Nótese que el discurso continua bastante similar a lo que se proponía en los idos del ochenta; apenas cambiaban las nomenclaturas de las comisiones (si es que cambiaban tanto así).

De la CEA surgió el SINAES (“Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior”), otra nueva sigla que englobaba la tarea de “establecer principios con base en el concepto de que, fundamentalmente, es función social de las IES que debe ser destacada como medida de su eficiencia”, mediante nueva metodología de evaluación que se presumía perfeccionada en sus procedimientos y en los instrumentos evaluativos que se proponía a utilizar. La propuesta del SINAES era:

a) evaluación institucional (interna y externa) a fin de identificar el perfil de las instituciones y su significado de actuación (cursos, programas, proyectos, sectores), “considerando las diferentes dimensiones institucionales”;

## Evaluación, acreditación y calidad educativa: un problema de gestión gubernamental

Escrito por Raul Otto Laux

Qua, 23 de Março de 2011 00:00

---

b) evaluación de los cursos de graduación a fin de identificar “las condiciones de enseñanza ofrecidas a los estudiantes, en especial las relativas al perfil del cuerpo docente, a las instalaciones físicas y a la organización didáctico-pedagógica”;

c) evaluación de los alumnos, mediante la “aplicación del Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE) y que tendrá como función estimar el dominio de los estudiantes sobre los contenidos programáticos previstos en las directrices curriculares del respectivo curso de graduación, sus habilidades para ajustamiento a las exigencias derivadas de la evolución del conocimiento y sus competencias para comprender temas exteriores al ámbito específico de su profesión”.

El sistema SINAES sigue la siguiente propuesta evaluativa, según la correlación definida para ciertos instrumentos y sus pesos relativos, como se muestra en el Cuadro 2:

Cuadro 2 – Dimensiones de la evaluación externa del SINAES y sus pesos relativos

Dimensión

Instrumento

Peso Relativo

1

Misión y plano de desarrollo institucional

05

# Evaluación, acreditación y calidad educativa: un problema de gestión gubernamental

Escrito por Raul Otto Laux

Qua, 23 de Março de 2011 00:00

---

2

Perspectiva científica y pedagógica formadora: políticas, normas y estímulos para la enseñanza, la pes

30

3

Responsabilidad social de las IES

10

4

Comunicación con la sociedad

05

5

Políticas de personal, de carrera, de perfeccionamiento, de condiciones de trabajo

20

6

Organización y gestión de la institución

05

7

Infraestructura física y recursos de apoyo

10

8

Planeamiento y evaluación

# Evaluación, acreditación y calidad educativa: un problema de gestión gubernamental

Escrito por Raul Otto Laux

Qua, 23 de Março de 2011 00:00

---

05

9

Políticas de atención a los estudiantes

05

10

Nivel de sustentación financiera

05

TOTAL

100

Fuente: BRASIL (2005:23), Apud MARCHELLI (2007:203).

Desnecesario decirse que, para cada uno de estos instrumentos, el sistema determina fórmulas matemáticas y estadísticas de cálculo de desempeño en estrecha correlación con el nivel de calidad deseado, siguiendo una puntuación de 1 a 5, donde 1-2 indican deficiencia, y 4-5 indican suficiencia. En resumen, este trabajo monográfico tentó exponer, sumariadamente, las tendencias sistemáticas de evaluación y acreditación en el Brasil, intercalando leves inferencias de orden externa y provenientes del continente Sur y Centroamericano. Si en este último sentido no se ha profundizado más es porque, en primer lugar, nuestro objetivo era reflejar con prioridad la realidad brasileña y, en segundo lugar, porque las limitaciones impuestas a este trabajo (en número de páginas deseable) no nos permite ingresar a análisis más pormenorizadas en relación a la realidad vigente en el.

A título de conclusión

Pedimos venia para extender un poco este apartado final a fin de exponer un poco de nuestro pensamiento y opinión al respecto del tema, con base tanto en el análisis de la bibliografía pertinente, como en nuestra propia experiencia como profesores y emprendedores que somos en el ámbito de la enseñanza superior, en Brasil.

En una mirada inicial y amplia, diríamos que los sistemas de evaluación y acreditación brasileños siguen una misma tendencia identificada en sus pares latinoamericanos, principalmente en lo que concierne a la tentativa de copiar y adecuar sistemas extranjeros (principalmente el norteamericano) a nuestra realidad y dentro de los contornos de nuestro entorno social y educativo superior. Concordamos en parte con esta estrategia. Quizás esa copia adaptada haya sido un mal comienzo en nuestras preocupaciones con la calidad de la enseñanza (tanto en sentido lato, como en el estricto a la educación superior), ya que es más que sabido que nuestra realidad diverge substancialmente del patrón que intentamos copiar. A uno, porque en cierto sentido, estamos más avanzados que nuestro “ejemplo”, en lo tocante a la práctica de una educación básica más abarcadora en sentido cultural-histórico-geográfico. A dos, porque, genéricamente hablando, es sólo a partir de los años noventa del pasado siglo que comenzamos a caminar rumbo a un desarrollo como nación y, mismo así, aún estamos gateando en ese sentido. A tres, porque persistimos en esa manía de todo querer copiar, pero sin mejorarlo, mucho menos adecuarlo a algo de lo cual no nos podemos desconectar: nuestra historia colonial y nuestros antepasados ibéricos – bien diferentes en sus legados culturales, sociales, educativos, destinados a nuestro vivir social.

En otras palabras, parece que, en irritante y abarcadora constancia, negamos nuestros orígenes para privilegiar culturas alienígenas por la pura necesidad de seguir “una moda” impuesta en el continente y habida como norma general o fórmula hiper-suficiente para nuestros problemas, cuestionamientos, incertidumbres o impases sociales. No nos parece una fórmula o postura adecuada, a pesar que, por nuestro perfil cultural continentalmente preponderante, se constituye en paradigma que nos acompaña como un estigma.

Es necesario que entendamos lo siguiente:

(1) En relación al Brasil, nuestra enseñanza básica, fundamental, es abajo de crítica, lo que ya por si señala futuras dificultades al individuo en su formación subsiguiente. Súmese a esto el elevado nivel de pobreza y de exclusión social, creciente a ojos vistos, y tendremos una ecuación que fatalmente perjudicará la formación superior. Saliéntese, aún, que tal deficiencia y status quo persiste también en la educación secundaria, asociada (principalmente en ámbito de la escuela pública) a la desmotivación docente en fase a sus salarios deficientes y a la falta de reconocimiento de su importancia en la formación del ciudadano. Por fin, no nos iludamos: tal realidad, con pequeñas diferencias, es la vigente en nuestros pares latinoamericanos.

(2) Si el fundamento de la construcción es frágil, corremos el riesgo de ésta desmoronar. Si la formación básica del individuo es frágil, seguramente tendremos una estructura personal inadecuada a absorber conocimientos más profundos – esto sin considerarse aspectos otros, como la ética, el comprometimiento con los estudios, el respeto por los profesores y por los colegas etc.

(3) El estrechamiento natural de los candidatos a la universidad – en base a lo expuesto en los dos párrafos anteriores – acaba siendo suavizado, facilitándose el ingreso al nivel superior de individuos que definitivamente no poseen estructura de conocimientos (y madurez) suficientes para soportar el impacto y la responsabilidad de una formación superior, perjudicando (o colocando en riesgo) el futuro profesional, independientemente de en cuál área venga a actuar.

(4) La postura lenitiva de muchos docentes, delante de ese cuadro (y al verse impotentes para sanar un déficit heredado, pues viene de la base educativa), acaba perjudicando aún más el resultado formativo final, creando algo como un círculo vicioso educativo que se auto-alimenta en sus deficiencias.

(5) Así, al llegarse a las estrategias de desarrollo de sistemas de evaluación y acreditación, con base en ejemplos de naciones que nada tienen que ver con nuestra realidad, el resultado no puede ser diferente: un disfrazado desastre que el poder público intenta esconder o manipular a través de la reposición constante de nuevos modelos, tan o más ineficientes que sus predecesores. O por medio de discursos interminables y vacíos, que reinan en el campo de la mera retórica política.

En suma, esta es la “radiografía” de nuestra educación latinoamericana. No se tenga dudas cuanto a la existencia de esfuerzos concentrados (por algunos estoicos defensores de la excelencia educacional con calidad elevada), de los cuales derivan programas mejorados de evaluación y acreditación. Es innegable esta realidad, al mismo tiempo en que también es insuficiente ese estoicismo para sanar un defecto de base, genético (en términos de estructura educativa en sentido lato) y que demanda, ciertamente, una reformulación amplia y abarcadora, socialmente hablando. Son generaciones que aún irán sufrir hasta alcanzarse un nivel adecuado y conducente con lo que se pretende en la teoría. La práctica lo comprueba, sin necesidad de grandes estudios y/o investigaciones estadísticas que, no raramente, suelen medir displicentemente estos indicadores.

¿Hay solución? Si, existen soluciones. El SINAES, por ejemplo y en el caso brasileño, señala con alguna esperanza, aunque no en niveles que puedan ser definidos como atractivos. Para

ser así, las políticas públicas y privadas tendrían que desvestirse de su función evaluadora y de acreditación “formal”, para ir a la realidad pura y simple, buscando el concreto perfil que se desea, sin disfraces o tolerantes soluciones paliativas. En fin, la educación (lato sensu), en especial la de nivel superior, es algo tan subjetivo (y al mismo tiempo, ella es tan objetiva) que la mensuración de sus indicadores, sean ellos cuáles fueren, tienen que descender se sus altos niveles teóricos y discursivos para encontrar la realidad y la práctica cotidiana, asumiendo que éstas son los patrones vigentes en el día a día de sus meandros. Solo así encontraremos el camino para soluciones eficaces y efectivas en los procesos de evaluación y acreditación. En cuanto éstos estuvieren en el ámbito de la teoría, del discurso prolijo, intelectual y académico, continuaremos a vagar por callejones oscuros, sin rumbo y con graves y crecientes perjuicios para nuestra sociedad.

### BIBLIOGRAFIA

ALENCAR, Roberta Carvalho de. Investigaçã das práticas de mensuraçã dos resultados dos programas de melhoria de qualidade: Um estudo exploratório. São Paulo: 2002. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA - USP.

BARRIGA, Ángel Díaz. Riesgos de los Sistemas de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Artículo presentado al “Seminario Regional: Las nuevas tendencias de la evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe”, organizado por la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO). Buenos Aires, junio de 2005.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Governo Federal, 1988.

CARVALHO, Cristina H. Almeida de. Agenda Neoliberal e a Política Pública para o Ensino Superior nos Anos 90. Disponible en: [www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t114.pdf](http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t114.pdf) . Acceso en: mayo.08.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia Universitária no Brasil: uma utopia? EPAA – Spanish Language Editorial Board, v. 7, n. 24, agosto 1999, Education Politic Analysis Archives. Portal: <http://epaa.asu.edu> . Acceso en: 10.05.08.

FEIGENBAUM, Armand Vallin. Total quality control. 3<sup>rd</sup> Ed. New York: McGraw-Hill, 1983.

MACAMBIRA, Dalton Melo. Autonomia Universitária. Disponible en: [http://www.ufrn.br/servicos/auto\\_auto.html](http://www.ufrn.br/servicos/auto_auto.html) . Acceso en: 09.05.08.

MARCHELLI, Paulo Sérgio. O Sistema de Avaliação Externa dos Padrões de Qualidade da Educação Superior no Brasil: considerações sobre os indicadores. Revista “Estudos em Avaliação Educacional”, v. 18, n. 37, pp. 189-215, maio/agosto – 2007.

SHANK, John K.; GOVINDARAJAN, Vijay. A revolução dos custos – Como reinventar e redefinir sua estratégia de custos para vencer em mercados crescentemente competitivos. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

SGUISSARDI, Valdemar. Para Avaliar Propostas de Avaliação do Ensino Superior. Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep). Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 76, n. 184, pp. 549-578, set./dez. 1995, Brasília (DF).

- [1] Instituciones de Educación Superior.
- [2] Fundaciones Educativas de nivel superior, dirigidas a la atención de regiones interioranas en los estados y municipios, hasta entonces dependientes de centros mayores, en lo que se refiere a universidades federales o estatales, institutos de formación técnica o tecnológica y centros de formación media superior.
- [3] CARVALHO, Cristina H. Almeida de. Agenda Neoliberal e a Política Pública para o Ensino Superior nos Anos 90. Disponible en: [www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t114.pdf](http://www.anped.org.br/reunioes/27/gt11/t114.pdf) . Acceso en: mayo.08.
- [4] Ibidem, p. 8.
- [5] Ibidem, p. 8.
- [6] SGUISSARDI, Valdemar. Para Avaliar Propostas de Avaliação do Ensino Superior. Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep). Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, v. 76, n. 184, pp. 549-578, set./dez. 1995, Brasília (DF), p. 550.
- [7] Demin, Juran e Feigenbaum fueron los creadores del concepto de calidad total, lanzándolo en Japón durante las décadas del 50/60 y, posteriormente, siendo asumido tal concepto por los mercados de primer mundo (Europa, EUA, Canadá etc.). Poco a poco, fueron expandiéndose sus horizontes, llegando al continente sudamericano en mediados del 80/90 (Nota del Autor).
- [8] FEIGENBAUM (1983); ALENCAR (2002); SHANK & GOVINDARAJAN (1997); y otros.
- [9] BARRIGA, Ángel Díaz. Riesgos de los Sistemas de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Artículo presentado al “Seminario Regional: Las nuevas tendencias de la evaluación y acreditación en América Latina y el Caribe”, organizado por la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) y el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO). Buenos Aires, junio de 2005.
- [10] BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988. (“Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”).
- [11] MACAMBIRA, Dalton Melo. Autonomia Universitária. Disponible en: [http://www.ufrn.br/serVICOS/auto\\_auto.html](http://www.ufrn.br/serVICOS/auto_auto.html) . Acceso en: 09.05.08.
- [12] FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. Autonomia Universitária no Brasil: uma utopia? EPAA – Spanish Language Editorial Board, v. 7, n. 24, agosto 1999, Education Politic Analysis Archives. Portal: <http://epaa.asu.edu> . Acceso en: 10.05.08.
- [13] Op.cit., p. 178.
- [14] MARCHELLI, Paulo Sérgio. O Sistema de Avaliação Externa dos Padrões de Qualidade da Educação Superior no Brasil: considerações sobre os indicadores. Revista “Estudos em Avaliação Educacional”, v. 18, n. 37, pp. 189-215, maio/agosto – 2007.
-