

## CLAVES

# Políticas públicas para la educación superior: la implementación de la evaluación en Brasil y México<sup>1</sup>

MÔNICA APARECIDA DA ROCHA SILVA\*

Este artículo constituye un estudio comparativo del proceso de implementación de la Evaluación de la Educación Superior (EAS) en Brasil y en México. El trabajo hace notar que la resistencia a la introducción de instrumentos de evaluación de la enseñanza de licenciatura fue más fuerte en el primero que en el segundo país. En Brasil, el proceso decisivo estuvo marcado por intensos conflictos y resistencias, en virtud, sobre todo, del carácter obligatorio de la evaluación y porque hubo un contramovimiento a la propuesta federal de evaluación. En México, la resistencia fue aminorada, entre otras razones, por la no obligatoriedad de la evaluación, también porque la evaluación del desempeño (docente e institucional) está vinculada a la asignación de recursos adicionales, y por la conciliación de intereses entre órganos gubernamentales y representantes de las principales instituciones de educación superior del país. Se concluye que, a pesar de que los principales factores relacionados a la introducción de la EES en Brasil y en México sean semejantes, los procesos de implementación ocurrieron de forma distinta en los países estudiados en virtud de las relaciones de poder y consensos establecidos.

*This article offers the results of a comparative study in which I analyzed the implementation process of the Higher Education Assessment (Evaluación de la Educación Superior, EES) in Brazil and Mexico. In this work I highlight that the resistance to the implementation of assessment tools for undergraduate studies was stronger in the former than in the latter. In Brazil, the decision making process was marked by heavy conflicts and resistance, amongst all because of the assessment's compulsory nature and because a countermovement was generated against the assessment proposal. In Mexico the resistance was weaker, amongst other reasons because it was not obligatory and because the assessment of academic staff (teachers and researchers) is linked with additional financial resources and because of its combined interests of both the government bodies and the representatives of Mexico's main higher education institutions. The conclusion is that, in spite of the fact that the main factors connected with the EES in Brazil and in Mexico are similar, the implementation processes took place in very different ways because of the power and consensus rule that prevail in both countries.*

Educación superior / Evaluación / Políticas públicas / Reforma del Estado / Educación comparada  
*Higher Education / Assessment / Public policies / State Reform / Compared education*

**Recepción: 17 de enero de 2008**

**Aprobación: 29 de abril de 2008**

\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Brasilia (UNB). Obtuvo la Beca de CAPES para realizar su estancia doctoral en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente es profesora de la Fundación Universidad de Tocantins (UNITINS). Es coordinadora de un doctorado interinstitucional en Sociología (convenio UNITINS-UNB). Sus principales líneas de investigación

incluyen: estudios latinoamericanos de educación superior, educación a distancia, evaluación y planeación educativa y educación comparada. Entre sus publicaciones recientes están: Rocha Silva, Mônica Aparecida da y Armando Alcántara Santuario (2006), "Semejanzas y diferencias en las políticas de educación superior en América Latina: cambios recientes en Argentina, Brasil, Chile y México", en Reis Silva, João dos, João Oliveira Ferreira, y Deise Mancebo (orgs.), *Reformas universitarias: dimensiones y*

*perspectivas*, Campinas-São Paulo, Átomo e Alínea, y Rocha Silva, Mônica Aparecida da (2007), "Origen de la evaluación de la educación superior: un análisis comparativo entre Brasil y México", en VI Encuentro Internacional del Forum Universitario Mercosur: los nuevos rumbos del MERCOSUR, Aracaju. Correos electrónicos: monicars@terra.com.br; monica.ar@unitins.br

*Políticas públicas para la educación superior...* Mônica Aparecida da Rocha [2008], vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37

1. Este artículo se basó en el cuarto capítulo de mi tesis doctoral, defendida en junio de 2007 en la Universidad de Brasilia (UNB), titulada “La institucionalización de la evaluación de la educación superior: un análisis comparativo de Brasil y México”.

2. Para eso, se pretende dar voces a los principales actores presentes en este proceso, ya sea para destacar sus acciones o reacciones, buscando identificar elementos que faciliten o dificulten la implementación de la evaluación en la enseñanza superior en los países de estudio. Cabe señalar que la elección de esta metodología supone que las declaraciones de los entrevistados no pueden ser consideradas como verdades absolutas, toda vez que ellas están permeadas por sus concepciones político-ideológicas y los intereses envueltos.

3. La visión gerencial surge bajo la influencia del movimiento de reforma del Estado y de la necesidad de volver la administración pública más eficiente y eficaz. La evaluación, en ese modelo de administración pública, es un instrumento que puede auxiliar al gestor público en la toma de decisiones sobre la continuidad o no de los programas, proyectos o políticas de gobierno.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo presenta un análisis comparativo de los procesos de implementación de la evaluación de la educación superior (EES) acontecidos en las décadas de 1980 y 1990, en Brasil y en México. Es necesario tomar en cuenta que la implementación de un instrumento de políticas públicas para el caso en cuestión de la evaluación es un proceso caracterizado por relaciones de poder y consensos (o no) en torno a los intereses involucrados. Por lo tanto, este trabajo pretende mostrar que a pesar de que los principales factores relacionados con la introducción de la evaluación en la enseñanza universitaria en Brasil y en México fueron similares, los procesos de implementación se dieron de forma diferente en los países estudiados.<sup>2</sup>

Cabe señalar que la práctica de la evaluación es utilizada por los individuos de modo informal en la vida cotidiana. La evaluación informal se estructura en forma de percepciones subjetivas para fundamentar un juicio de valor, y sucede cuando se elige alguna opción entre varias, esto sin evidencia formal sobre las ventajas de cada una (Worthen y otros, 2004). Mientras tanto, la evaluación formal, “estructurada y pública, en donde las opciones se basan en esfuerzos sistemáticos por definir criterios explícitos y obtener informaciones sustentadas sobre las alternativas” (Worthen y otros, 2004: 38) sólo cuenta con un siglo de tradición y se consolidó a partir de mediados del siglo XX.

A partir de entonces, desde el punto de vista organizativo, la práctica de la evaluación pasó a manos de las instancias gubernamentales responsables de los proyectos y la ejecución de políticas de cambio. La gran preocupación, sobre todo en los países desarrollados, era si las políticas alcanzaban los objetivos previstos (principalmente políticas en las áreas de salud, educación y bienestar). A finales de los años setenta, la función de la evaluación deja de ser un instrumento para generar información sobre los programas implementados, y se convierte en una herramienta para planear el presupuesto del Estado. El gerencialismo (término utilizado para designar un nuevo modelo de administración pública, tomado de la expresión inglesa *new public management*)<sup>3</sup> introdujo el concepto de evaluación para reorganizar la distribución de los recursos presupuestales del Estado (especialmente en el Reino Unido, Noruega y los Países Bajos). Ese cambio ocurrió debido a la crisis económica que estaban enfrentando la mayoría de los países de Europa.

Para los defensores de un nuevo modelo de gestión pública en el sector educativo, la realización de evaluaciones se hacía necesaria, toda vez que los países, en especial aquellos en desarrollo, deberían saber cómo trabajar en las escuelas. Los educadores deberían

Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37

dar cuentas a los estudiantes (Dias Sobrinho, 2003: 22). El centro de atención de la evaluación se desplazó de la medición del proceso de aprendizaje del alumno a los programas educativos. El objetivo de la evaluación consistía entonces en proveer informaciones y subsidios para que la toma de decisiones de los gestores (públicos y educativos) mejoraran los servicios prestados, bajo la forma de una gestión para la obtención de resultados.

De esa forma, el tema de la evaluación, al final de los años setenta fue incorporado como parte de la agenda de la gestión pública de gran parte de los países. Varios factores han estimulado esta tendencia como, por ejemplo, la disminución del crecimiento económico (acarreando escasos recursos), la crisis fiscal del Estado<sup>4</sup> y el descontento de la población con los gobiernos. Dichos aspectos desencadenaron el debate sobre cuál es el papel que el Estado debe desempeñar en la economía y en la sociedad.

A partir de entonces, las propuestas para el cambio en la administración pública pueden ser clasificadas en dos generaciones: la primera tuvo como objetivo el recorte del gasto público y la segunda, la mejora de los servicios públicos y la necesidad de renovar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. La evaluación según los defensores de la nueva administración pública se convirtió en un importante instrumento para alcanzar los objetivos de la primera y de la segunda generación de reformas.

En ese contexto surge la figura de un Estado evaluador, cuyo interés principal es la formulación y evaluación de políticas públicas, y no su ejecución. Estas acciones, muchas veces, están a cargo de entidades descentralizadas, empresas privadas u organizaciones no gubernamentales. Con base en la experiencia europea, Guy Neave formuló el concepto de *Estado evaluador* que ha sido utilizado por varios autores. El Estado evaluador, de acuerdo con este autor, consiste en:

una racionalización y una redistribución general de funciones entre el centro y la periferia, de manera tal que el *centro conserva el control estratégico global*, por medio de palancas políticas menores en número, pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y la operación de criterios relativos a la *calidad del producto* [...]. El Estado evaluador surge del planteamiento de que *no se cambia el mundo por decreto* (Neave, 1990: 8).

El concepto de Estado evaluador expresa el modelo de gestión pública que busca resultados. En este modelo, el control pasa de los procesos a los resultados; es decir, se sustituye el control formal por el control de resultados, por medio de evaluaciones finales de resul-

4. De acuerdo con Pereira (1992), en América Latina, la crisis fiscal del Estado tuvo los siguientes componentes: déficit público, ahorro público negativo o muy pequeño, deuda pública (externa e interna) excesivamente grande, falta de crédito del Estado y falta de credibilidad de los gobiernos.

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

5. En la década de 1990, el número de instituciones de educación superior brasileñas creció de forma significativa, especialmente en el sector privado. En el periodo de 1993 a 2005, el sector privado creció 296.6% con relación al sector público. De 2 165 IES registradas en 2005, apenas 231 son públicas, representando 10.7%, y 1 934 son privadas, correspondiendo a 89.3 por ciento.

6. En Europa, se pueden citar: Francia, España, Países Bajos, Italia, Gran Bretaña, Portugal, Suecia, entre otros. En América Latina, sobre todo en la década de 1990, los siguientes países adoptaron mecanismos de evaluación de la educación superior: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú, Venezuela, México, entre otros (Brunner, 2005: 29).

tados. De acuerdo con los defensores de este modelo de gestión pública, el Estado tiene la responsabilidad de ofrecer servicios de calidad a los ciudadanos, pero no necesariamente de proveerlos.

En el sector de la educación superior, por ejemplo, fue notorio el crecimiento acelerado de este nivel de enseñanza, mediante la creación de nuevas instituciones privadas. En las décadas de 1980 y 1990, este hecho ocurrió en distintos países de América Latina, sobre todo en Brasil.<sup>5</sup> A partir de entonces, los gobiernos de varios países del mundo comenzaron a realizar evaluaciones de sus sistemas de educación superior,<sup>6</sup> por medio de la evaluación de los cursos de licenciatura y de posgrado, del desempeño de los alumnos, de los profesores y de las Instituciones de Educación Superior (IES).

Guy Neave (1990), al discutir la institucionalización del Estado evaluador en países europeos (Francia, España, Países Bajos, Reino Unido, Suecia), señala que gran parte de las reformas introducidas en las instituciones de educación superior de esos países a partir de la década de 1980 no fueron realizadas por medio de decretos o leyes, sino teniendo como base la evaluación como mecanismo doble de control estatal. De acuerdo con Neave:

si es correcto considerar estos cambios como una revolución es un problema distinto, aunque si las revoluciones implican prácticas y los procedimientos establecidos son percibidos bajo una luz totalmente distinta y son justificados sobre bases diferentes, es entonces posible calificar al Estado evaluador como revolucionario. Pocas áreas centrales del funcionamiento de la educación superior han quedado inalteradas, trátase del financiamiento, el presupuesto condicionado al desempeño, la aparente disminución en la intensidad de la supervisión detallada ejercida por la administración central, las potencialidades de alteraciones profundas en los patrones de autoridad, responsabilidad y liderazgo y, por lo tanto, en la naturaleza misma de la autonomía académica, por citar sólo las más obvias. Estos elementos implican la subordinación de la educación superior a la sociedad externa, pero el Estado evaluador tiene otros propósitos, para los cuales utiliza una estrategia indirecta que incorpora una movilización social de gran alcance; ello, con el fin de responder al desafío del cambio tecnológico e introducir la racionalidad organizativa necesaria en aquellas instituciones esenciales para realizar los ajustes sociales que se requieren en la consolidación de dicho cambio (Neave, 1990: 15-16).

En estos países, la evaluación se convirtió en un poderoso instrumento de control no sólo de la calidad de la enseñanza, sino también de las acciones de las instituciones de educación superior. En el Reino Unido, sirvió para instrumentar reformas al interior de las

*Políticas públicas para la educación superior...* Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37

instituciones de educación superior con el objetivo de adecuar las demandas del sector productivo al nuevo modelo de gestión pública. Desde entonces, el tema de la evaluación orientada a la obtención de resultados ha llamado la atención del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, de las Naciones Unidas y de varios intelectuales y técnicos de los gobiernos.

Cabe destacar que son tres los factores que conducen a incluir algún elemento en la agenda gubernamental: una situación de crisis, presión política organizada, o si ese asunto representa una oportunidad para los gobernantes de obtener alguna ganancia política (Rua, 1998; Elder y Cobb, 2003). En lo que respecta a la introducción de la evaluación en el sector de la educación superior, la agenda internacional y la crisis fiscal del Estado, asociadas al incremento acelerado del número de IES –intensificando el cuestionamiento sobre la calidad de la enseñanza que estaba siendo ofertada– son las principales razones que condujeron a los gobernantes de varias partes del mundo a adoptar ese instrumento de políticas públicas.

## LA EVALUACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La discusión acerca de la implementación de la evaluación de la educación requiere la comprensión del término *políticas públicas*. La palabra políticas forma parte de la dicotomía conceptual que, en la lengua inglesa, distingue *politics* para indicar el proceso de lucha en defensa de intereses, la competencia, el conflicto y negociación entre individuos y organizaciones por la distribución del poder político, y *policy* como el cúmulo de opciones y estrategias de acción y decisión, que tienen como objetivo enfrentar, resolver o mejorar los problemas que son responsabilidad del Estado (Valenti y Castillo, 1997). Por lo tanto, el sentido del término política utilizado en este trabajo es el equivalente al de *policy*.

Las políticas públicas son el “conjunto de decisiones y acciones correspondientes al destino de los valores” (Rua, 1998: 232). Se constituyen en vías de acción de un gobierno que exigen la discusión de valores, preferencias, opiniones y creencias acerca de los problemas o cuestiones de índole pública. Esas acciones producen efectos específicos e influencian la vida de los ciudadanos. En este sentido, las políticas públicas de educación se entienden como: “los cursos de acción que pactan los distintos actores participantes en este nivel del sistema educativo nacional y que son dirigidos e instrumentados por el gobierno en la esfera de su competencia” (Mendoza, 2002: 20).

En las sociedades democráticas el proceso para la implementación de políticas públicas comprende las fases de decisión, elabora-

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha [2008], vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

7. Esas preferencias dependen del cálculo del costo-beneficio de cada actor. Ese cálculo no se restringe a costos económicos o financieros, involucra también elementos simbólicos, como el prestigio; elementos políticos, como ambiciones de poder, y triunfos y pérdidas electorales (Rua, 1998: 240). En el caso de la educación superior, involucran también concepciones político-ideológicas distintas.

ción e implementación y evaluación, que permiten comparar los resultados o los impactos de una política, programa o proyecto. La implementación de una política puede ser comprendida como un “conjunto de acciones realizadas por grupos o individuos de naturaleza pública o privada, con vistas a la obtención de objetivos establecidos antes o durante la ejecución de las políticas” (Rua, 1998: 254). Esa fase se sitúa entre la toma de decisión y los resultados que se pretenden alcanzar. Por lo tanto, la implementación de una política pública tiene que ver con el proceso de transformación de una decisión en una acción.

Los actores involucrados en el proceso de implementación de una política pública están obligados a cumplir lo que fue decidido por el poder público. Sin embargo, esto no ocurre de forma simple y lineal, es un proceso dinámico que involucra no sólo a planeadores e implementadores, sino también a los actores participantes y a los interesados en dicha política. Hay que señalar que todo proceso de alternativas de acción acarrea conflictos y disputas, ya que existe una red compleja de fuerzas entre actores con distintas preferencias y opiniones.<sup>7</sup>

En este proceso se desatan conflictos producidos por las diferentes ideologías de los actores involucrados. Este hecho, muchas veces, tiene como consecuencia modificaciones en las características iniciales de la política pública en cuestión, y desencadena desenlaces distintos a los previstos en el diseño inicial. La implementación de una política pública requiere, por lo tanto, “flexibilidad, idas y venidas, un continuo proceso de interacción y negociación a lo largo del tiempo, entre aquellos que quieren llevar a la práctica alguna política y los responsables de su ejecución” (Rua, 1998: 257).

## **POLÍTICAS DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR: DECISIONES, TENSIONES Y ACCIONES**

En virtud de la importancia que tiene la educación superior para la sociedad, las decisiones que se refieren a ese nivel de enseñanza interesan a diferentes actores sociales, tales como: organismos internacionales, gobiernos, partidos políticos, empresarios, asociaciones profesionales, sindicatos, rectorías, organizaciones estudiantiles, asociaciones de profesores, padres de familia, entre otros. Desde esta perspectiva, la forma como los principales actores fijaron su postura en la defensa de sus intereses durante el proceso definitivo de la adopción e implementación de la evaluación de la educación superior fue parecida en Brasil y en México, guardando las debidas proporciones.

*Políticas públicas para la educación superior... Mónica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

De acuerdo con Rua (1998), una de las formas para saber quiénes son los actores que intervienen en la implementación de una política pública consiste en “identificar quién tiene algo en juego con respecto a la política en cuestión”. Significa verificar “quién gana o pierde con tal política, a quién afectan directamente las decisiones y acciones que componen la política en cuestión, y por ello, desarrolla expectativas sobre la misma” (Rua, 1998: 238). Los principales actores que participan en la educación superior y en las políticas desarrolladas para ese nivel de enseñanza según el Cuadro 1 son las instituciones de educación superior, el gobierno y la sociedad (usuarios de los servicios educativos).

8. Las entidades representativas de los alumnos en los países estudiados no fueron mencionados en el Cuadro 1, en virtud de que México no posee una entidad estudiantil universitaria que actúe en el ámbito nacional, tal como existe en Brasil.
9. La UNAM, por ejemplo, tiene dos sindicatos: Sindicato de Trabajadores de la UNAM (STUNAM), que representa a los trabajadores administrativos, y Asociaciones Autónomas del Personal Académico de la UNAM (AAPAUNAM), que representa a los profesores.

**CUADRO 1** Principales actores de la educación superior<sup>8</sup>

Actores	Brasil	México
Gobierno federal	Ministerio de Educación (MEC)	Secretaría de Educación Pública (SEP)
IES y rectores	Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas (CRUB) Asociación Nacional de los Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES) Asociación Nacional das Universidades Particulares (ANUP) Asociación Brasileña de Rectores de Universidades Públicas, Estatales y Municipales (ABRUEM)	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior, A.C. (FIMPES)
Sindicatos	Sindicato – Asociación Nacional de Docentes de la Enseñanza Superior (ANDES)	Cada IES posee su propio sindicato <sup>9</sup>

Fuente: Elaboración propia a partir de la literatura sobre el tema.

10. En ese periodo Eunice Durhan era directora general de CAPES-MEC (abril de 1990-octubre de 1991).  
 11. ANDIFES fue creada en 1989. En la década de 1980 (periodo de formación de la agenda acerca del tema de la evaluación), el Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas (CRUB) contaba con un papel destacado en el proceso decisivo de políticas de educación superior. El CRUB fue fundado el 30 de abril de 1966. Información disponible en:  
 <<http://www.CRUB.org.br/CRUB/historico.htm>> [consultado el 24 de marzo de 2007].

Los gestores de las principales instituciones de Brasil y México –representados respectivamente por ANDIFES-CRUB y la ANUIES– desempeñaron un papel importante en el proceso de elaboración e implementación de la evaluación de la educación superior. Desde el principio las conversaciones entre el gobierno federal y las asociaciones mencionadas fueron constantes, y pasaban de momentos de conflicto a consensos. Esa realidad demuestra lo mucho que los procesos decisivos repercuten en la forma en que los gobiernos toman decisiones e implementan o no ciertas políticas. Al final, esa manera de actuar involucra a un conjunto de actores que son afectados directa e indirectamente por la política en cuestión.

La introducción de la evaluación de la educación superior en Brasil y en México sucedió de forma similar. El proceso de decisión, elaboración e implementación de los instrumentos de evaluación de la educación superior estuvo permeado por resistencias y conflictos entre los actores que vieron afectados sus intereses.

Sin embargo, a partir de los años ochenta, la idea de crear instrumentos para evaluar el desempeño de las IES comenzó a ser aceptado, guardando las debidas proporciones, tanto por el Estado como por las propias IES. Las posturas se tornaron divergentes en el momento en que se comenzó a discutir quién debería conducir los procesos de evaluación. Eunice Durhan publicó, en agosto de 1990, un artículo que trata sobre la institucionalización de la evaluación de la educación superior brasileña, en donde la autora expone el contexto de formación de las políticas de evaluación de la educación superior:<sup>10</sup>

De la resistencia inicial a cualquier forma de evaluación pasamos, en los tres últimos años, a una fase de aceptación genérica del principio, pero de oposición a cualquier proceso concretamente propuesto que no sea la auto evaluación hecha por los interesados. A pesar de la polémica, de la resistencia y de la oposición, el proceso comenzó a ser introducido, voluntariamente, en diversas instituciones de enseñanza superior (Durhan, 1990: 1).

En 1993, ANDIFES elaboró el documento “Evaluación institucional”, el cual explicita el reconocimiento de la importancia de la evaluación de la educación superior por las instituciones, según señala la versión final del documento:<sup>11</sup>

Adoptado posteriormente por la Comisión Nacional de Evaluación, durante el transcurso de la aceptación de su concepción y metodología por el grupo de instituciones de enseñanza superior del país, el documento de ANDIFES contribuyó decisivamente para el paso de una cultura de

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

resistencia de la evaluación, al reconocimiento de su importancia crucial en la mejora cualitativa de sus actividades, en la planeación y en la gestión universitaria y para rendir cuentas a la sociedad (ANDIFES 1994: 16).

La propuesta metodológica para la evaluación institucional elaborada por ANDIFES contemplaba la autoevaluación y el análisis por parte de una comisión externa,<sup>12</sup> sin embargo, el proceso evaluador debería ser conducido por las propias IES. Esa postura de las IES es comprensible a partir de las cuestiones que envolvían el debate sobre la evaluación de la educación superior brasileña, que venía sucediendo desde la década de los ochenta. Antes de hacerse efectiva la propuesta de ANDIFES, todavía en esa misma década, tres cuestiones acapararon el “debate y la polémica en torno a la universidad brasileña: la democratización, la autonomía y la evaluación” (Durhan, 1990: 1). En las intervenciones de los informantes, es posible verificar de qué forma esos términos estaban correlacionados.

Orlando Pilati señala que a partir de 1983, en el contexto de la movilización por la redemocratización, varios movimientos ligados o no al Estado comenzaron a discutir sobre la educación superior brasileña. En lo que respecta a la evaluación, Pilati habla sobre las preocupaciones de las instituciones de educación superior, sobre todo de las universidades públicas, en relación con la implementación de la evaluación externa y cita otros hechos ocurridos en ese periodo de formación de la agenda sobre la evaluación de la educación superior.<sup>13</sup>

cuando se comienza a discutir la evaluación, existían varias posiciones, algunas muy politizadas, otras menos, pero algunas de ellas con mucha resistencia a cualquier tipo de evaluación externa, principalmente de las grandes instituciones públicas, argumentando la violación a la autonomía y la necesidad de preservar la independencia académica, didáctica y pedagógica; puede ser que esa resistencia se explique por el hecho de que estábamos saliendo de un periodo dictatorial durante el cual había control, captación de profesores, de alumnos, etc.; yo en lo personal viví eso, por eso, se puede explicar la gran resistencia a cualquier tipo de evaluación que involucrara o tuviera participación, o que fuera iniciativa del Estado, y un recelo de que a través de la evaluación, terminara habiendo un control político y no se cumpliera el objetivo que terminó por consolidarse, de construir instrumentos para que la propia sociedad tuviera resultados sobre el desempeño de las funciones de las instituciones de educación superior, en su papel específico [...] entonces, hubo mucho conflicto, mucha discusión, muchas propuestas, algunas se consiguieron, otras no, etcétera.

12. La Comisión Externa estaría compuesta por los siguientes evaluadores: “profesionales con gran renombre o experiencia relevante, representando a los cuerpos académicos-científicos, entidades profesionales de trabajadores y de empleadores, egresados, asociaciones científicas, etc.” (ANDIFES, 1994: 12).

13. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: MEC-Brasília, Brasil, el día 21 de septiembre de 2006.

*Políticas públicas para la educación superior...* Mônica Aparecida da Rocha [2008], vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37

14. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: CESU/UNAM, ciudad de México, 9 de mayo de 2006.

El testimonio de Orlando Pilati muestra que la evaluación, en el contexto del proceso de redemocratización política, era concebida muchas veces como una manifestación de autoritarismo del Estado, asociada al *control* y el castigo y, en algunos casos, se vinculaba con la orientación política directa. La resistencia, especialmente de las universidades públicas, en lo que respecta a la evaluación externa también se asoció al temor de que el Estado pudiera recortar recursos públicos basándose en las evaluaciones de desempeño. Sin embargo, la preocupación de algunos sectores de la comunidad universitaria en relación con la utilidad política de los resultados de la evaluación no estaba infundada. En otros países, por ejemplo en el Reino Unido, la evaluación sirvió de instrumento para que el Estado pudiera controlar de forma más cercana a las instituciones de educación superior y hasta interferir en su autonomía (véase Neave, 1990). En México, de la misma forma que en Brasil, la resistencia al establecimiento de la evaluación externa se justifica por el temor a la pérdida de la autonomía de las IES. Las IES mexicanas también consideraban que la evaluación debería ser voluntaria y conducida por ellas mismas, según nos dice Javier Mendoza:<sup>14</sup>

sin embargo cabe resaltar que no fue fácil en un mundo muy heterogéneo con las autonomías universitarias, donde las universidades se sienten muy autónomas, es decir, no queremos nosotros ingerencia gubernamental ni que nos señalen directrices gubernamentales, porque tenemos la capacidad, no sólo de darnos las formas de gobierno, sino de desarrollar nuestros proyectos de acuerdo a lo que nosotros estemos definiendo; desde un principio se manifestaban algunas reticencias en torno sobre todo a la evaluación externa, o sea autoevaluación: perfecto, evaluación de pares académicos, perfecto, porque son nuestros colegas, o sea nosotros mismos; esa es la evaluación tradicional de la comunidad científica, o sea para evaluar un proyecto de investigación o para cosas así pues son los mismos científicos los que evalúan. Se somete el resultado de una investigación, se somete a los pares científicos académicos; pero había el resquemor de que desde el gobierno pudieran impulsarse algunos lineamientos que resultaran impositivos para las universidades, y fue un debate muy amplio en 1989, 1990, cuando se empezaron a definir estos procesos [...] bueno eran mesas de trabajo muy duras, muy ríspidas, para poder definir las metodologías.

Los testimonios de los entrevistados nos ayudan a percibir las tensiones y conflictos existentes entre los actores del sector de la educación superior en torno a las propuestas metodológicas de evaluación de ese nivel de enseñanza. En Brasil y en México, gran

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

parte de las IES, sobre todo las públicas, proponían la autoevaluación (evaluación interna), y el Estado enfatizaba la necesidad de crear instrumentos de evaluación externa. Empero, vale recordar que, en ambos países, la evaluación de la educación superior se inició con procesos de autoevaluación realizados por las universidades públicas, de manera voluntaria y experimental.

En México, Díaz Barriga señala:<sup>15</sup>

De la Madrid [1982-1988], el primer presidente neoliberal, su primer discurso es [que] la educación está en crisis [...], “tenemos que detener el deterioro del sistema educativo antes de que se nos derrumbe”, fue una de las frases que utilizó y De la Madrid impulsa que se hagan acciones de autoevaluación, que es lo más que aceptaron las universidades, las públicas, que después el ministro de Educación, o sea el viceministro en esta época [Antonio Gago] va a decir que son trabajos de autocomplacencia, pero ya estaríamos hablando casi de diez años después, casi 1992; Gago que es el que va a usar la frase va a decir: “son acciones de autocomplacencia”. Entonces va a haber estas acciones y los rectores en las reuniones de ANUIES, permanentemente, rechazaban cualquier evaluación externa.

Con base en las entrevistas y en la literatura sobre el tema que estamos tratando, se observa que las IES, sobre todo las pertenecientes a la ANUIES, al percatarse de que la evaluación ya formaba parte de la agenda gubernamental y que sería implementada de forma sistemática en el campo de la educación superior, comenzaron a intervenir más en el proceso. Así, con el objetivo de frenar la intención del Estado de condicionar la distribución de recursos públicos a las evaluaciones de desempeño, ellas defendieron su intención de establecer sus propios criterios y procedimientos de evaluación. El mejor argumento de las IES era que la evaluación no era un fin en sí mismo, sino un proceso de conocimiento institucional que propiciara los cambios necesarios para mejorar su funcionamiento y la calidad de la enseñanza.

En lo que respecta a la declaración de Díaz Barriga sobre la postura de Antonio Gago frente a las autoevaluaciones, cabe señalar que continúa denominándolas “acciones de autocomplacencia”. Utiliza dicha expresión al hablar sobre el periodo de introducción de la evaluación en la educación superior en México:<sup>16</sup>

este diálogo entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y ANUIES comenzó pues de una manera digamos tibia, de una manera amable, recomendándole a las propias universidades su propia evaluación; estaríamos hablando de un proceso de autoevaluación, autoestudio, etc. Esto se acompañó con otras acciones orientadas a la planeación, o sea del autoes-

15. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: CESU/UNAM, ciudad de México, 26 de abril de 2006.

16. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: SEP, ciudad de México, 9 de mayo de 2007.

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha [2008], vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

17. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: Hotel Nacional, Brasilia, Brasil, 20 de septiembre de 2006.

tudio tendrían que derivarse acciones modificadoras tendientes a mejorar, entonces se ligaba la evaluación como paso necesario dentro del proceso de planeación y desarrollo de las instituciones. Esto duró varios años, rápidamente se hizo manifiesto que no todas las instituciones acogieron esto con seriedad y con rigor, la mayor parte hizo de la evaluación un mero trámite, un llenado de formatos, incluso evaluaciones que se podrían calificar, yo en lo personal las califiqué, las sigo calificando (las autoevaluaciones) como evaluaciones endogámicas, como evaluaciones autocoplacientes, incluso en muchos casos simulación de evaluaciones; con el paso del tiempo la propia SEP y algunas universidades y la propia ANUIES, autoridades de la ANUIES, pensaron que era necesario introducir prácticas de evaluación en las que participaran agencias y organismos externos a las propias universidades [sin dejar de] insistir obviamente en el autoestudio, en la autoevaluación.

Como se puede ver, al inicio de la década de los noventa, la evaluación de la educación superior ya formaba parte de la agenda gubernamental, y el asunto de fondo que aún permanecía en debate eran los aspectos metodológicos que, realmente, reflejaran las intenciones y las necesidades de los actores involucrados. ANDIFES y ANUIES defendían que los procesos y procedimientos de evaluación deberían ser realizados por las propias instituciones de educación superior. En el tránscurso del proceso de implementación de la evaluación de la educación superior en los países estudiados, las propuestas de ANDIFES y de ANUIES tomaron forma en el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB) y en los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES). Helgio Trindade explica cómo fue que el proyecto de ANDIFES (Evaluación Institucional) evolucionó al PAIUB:<sup>17</sup>

nosotros llevamos [...] al entonces ministro [de Educación] de la época [Murílio Hingel]. [...] El ministro de entonces reconoció que era una buena y dijo que iba a crear una Comisión Nacional de Evaluación, convocó a las universidades privadas, las comunitarias y las estatales, junto con ANDIFES y presentó ese proyecto para ser evaluado por las otras instituciones. En ese momento, representaba a las instituciones estatales el profesor José Dias Sobrinho, entonces, dicho profesor, que ya tenía experiencia en la evaluación en la UNICAMP [...] dijo: "las universidades estatales aprueban ese proyecto". [...] entonces el trabajo político de ANDIFES era de un lado, conseguir que el sistema fuese externo e interno, que combinara una metodología cualitativa y cuantitativa y por otro, que pudiera ser aceptado simultáneamente por las instituciones para que, realmente, los rectores aceptaran, ya que era un asunto importante. [...] teníamos que

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

conseguir un sistema que, inclusive, pudiera ser reconocido por las instituciones como una propuesta palpable del periodo de resistencia acontecido en momentos anteriores. [...] En la medida que todos apoyaran, lo que proponía la ANDIFES se convirtió en el PAIUB.

Para que el PAIUB fuera aceptado por la comunidad universitaria y, sobre todo por el gobierno,<sup>18</sup> se llevó a cabo un proceso de sensibilización política. EL PAIUB fue implementado en un contexto de cooperación entre MEC –representado por el entonces ministro Murilio de Avellar Hingel (1992-1994)–y ANDIFES. Según Helgio Trindade, “la relación con Murilio Hingel era de camaradería y de apertura, en donde las propuestas de los rectores eran escuchadas, y él tenía gran reconocimiento entre las universidades públicas”. Helgio Trindade menciona que existió un movimiento en las universidades públicas en contra del uso de los resultados de las evaluaciones con fines sancionadores.<sup>19</sup> Defendían que la evaluación debería servir para diagnosticar y en consecuencia para mejorar lo evaluado, y que también debería servir para dar cuenta a la sociedad de los servicios que estaban ofreciendo.

Isaura Belloni, que también participó de las reuniones de trabajo para la elaboración del documento de ANDIFES, señala:<sup>20</sup>

La evaluación no surge con el objetivo de constituir un instrumento para la distribución de recursos, como señalaron algunas instituciones, sino con la intención de crear un instrumento de formulación de políticas educativas para identificar las dificultades, las fortalezas [...] En el sentido de una mejora y expansión de la calidad de la educación, estaba claro que se necesitaba incrementar (la educación superior) y esto no podía hacerse a partir de criterios aleatorios, y sí, con base en criterios que pudieran ayudar al establecimiento de condiciones de expansión, conseguir mejorar el sistema y crecer mejor, entonces el PAIUB surgió como iniciativa de ANDIFES a partir de nuestra experiencia en la UNB. Nosotros teníamos un Centro de Evaluación Institucional que se llamaba CAI, que elaboraba una estrategia metodológica y que después sirvió para la formulación del PAIUB, evidentemente con algunas modificaciones.

Con base en las entrevistas y en la literatura especializada, se puede decir que el diseño de PAIUB es resultado del documento “Evaluación institucional” elaborado por ANDIFES, construido, sobre todo, merced a experiencias de académicos que ya habían llevado a cabo procesos de evaluación en sus propias universidades. Desde esa perspectiva, vale la pena averiguar otros puntos de vista sobre el papel del PAIUB en el desarrollo del campo de la evaluación de la educación superior brasileña. Al respecto, Orlando Pilati menciona:<sup>21</sup>

18. Los defensores del PAIUB argumentaron que tenía una propuesta formativa y no de control y regulación, como generalmente se decía de los estados evaluadores. Como resalta

Dias Sobrino: “Este programa de evaluación y una construcción colectiva que produzca las condiciones teóricas y las acciones correspondientes que se cumplen con vistas a objetivos socialmente constituidos. [...] Siendo la evaluación de instituciones educativas de nivel superior y por ser conducido básicamente por agentes del proceso educativo, ese programa debe tener, inevitablemente, carácter pedagógico” (1998: 138).

19. La postura de ANDIFES es semejante a la de Isaura Belloni. Según la autora, “la evaluación institucional es un proceso de toma de conciencia y de contraste de la propiedad del desarrollo de una acción, cuyo objetivo es la corrección y el perfeccionamiento del rumbo y no simplemente la sanción” (Belloni, 1989: 56).

20. Entrevista concedida a Mónica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: Cámara de los Diputados, Brasilia, Brasil, 28 de septiembre de 2006.

21. Entrevista concedida a Mónica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: MEC Brasilia, Brasil, 21 de septiembre de 2006.

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

[El PAIUB] era un movimiento, era una movilización fruto del trabajo y de otras experiencias anteriormente desarrolladas. Entonces, que quede claro que no estoy desacreditando al PAIUB. Lo que pasa es que percibo al PAIUB como otro paso importante, digámoslo así, en la discusión y esbozos de alternativas para el desarrollo de la evaluación de la educación superior. La primera observación que hago es la siguiente: [...] el nombre del Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas [...], en el mismo nombre está contenida la percepción de que, el sistema de educación brasileño es universitario y no universitario, desde 1931, cuando se realizó la reforma de Francisco Campos, cuando se estableció que la universidad sería el modelo de educación superior brasileña. Sin embargo, se admitirían otro tipo de organizaciones, como instituciones aisladas, excepcionalmente después de la reforma de 1968. Eso permaneció, se convirtió en la regla. Entonces, mire bien, yo creo que nosotros tenemos realmente universidades, tenemos excelentes universidades, pero no tenemos en la realidad un sistema de educación superior. [...] Mi postura en particular defendía que la evaluación en la forma que proponía el PAIUB debería ser responsabilidad exclusiva de las instituciones, ya que de hecho era la propia institución la que terminaba realizándola, como sucedió en la UNB [...].

La postura de Orlando Pilati respecto al PAIUB aparentemente encontró adeptos en el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), ya que, con la creación del Examen Nacional de Cursos (ENC), ese instrumento de evaluación quedó en segundo plano. Cuando se analiza, desde una perspectiva histórica, la construcción de las políticas de evaluación de la educación superior se percibe que ese proceso no ocurrió de forma lineal, sino de manera discontinua. Una posible explicación es que los instrumentos de evaluación reflejan la política del gobierno en turno y las concepciones de la evaluación de aquellos actores que tenían mayor poder de decisión en el proceso.

### **LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN EXTERNA: ACCIONES Y REACCIONES**

A partir de 1988, la agenda gubernamental en México, según el discurso del gobierno, da prioridad a la evaluación como instrumento para promover la mejora de la calidad de la educación superior. Cabe señalar que, en esa época, las propuestas del gobierno federal de implementar políticas de EES obtuvieron mayor reconocimiento, sobre todo gracias a la información generada mediante la evaluación de la UNAM, que resultó en el documento: “Fortalezas y debilidades de la UNAM” (Carpizo, 1988). Los resultados de esa evaluación mostraron las fragilidades de la principal universidad pública del país y, en consecuencia, fortalecieron políticamente a la SEP,

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

que consiguió mayor poder de negociación en el proceso de decisión de las políticas referentes a ese sector, principalmente las relativas a la evaluación y el financiamiento. Ángel Díaz Barriga relata la postura del rector de la UNAM, respecto a la SEP, después de la exposición de la imagen de dicha institución en la sociedad:<sup>22</sup>

Había muchas tensiones con la secretaría, porque la secretaría tomó los datos crudos que se dieron de la UNAM para empezar a decir: y por qué les vamos a dar financiamiento. [...] yo hablé con el doctor Sarukán, yo fui representante del personal académico de aquí en el consejo técnico, y como en ese momento el doctor Sarukán era el rector [1989-1996], en ese momento [...] tuvimos una reunión de trabajo y el rector buscaba platicar con la gente y yo le dije: "rector, si usted nos convoca a los universitarios a que hagamos una manifestación contra el Estado pidiéndole que tenga otra forma de considerar el subsidio para la universidad yo estoy seguro que los universitarios lo vamos a seguir", le digo: por lo menos lo que me dice la gente de mi comunidad es: estaríamos dispuestos a algo así pero esperamos que el rector lo haga y no que el rector nos diga: saben que el Estado me tiene ahorcado. Entonces me contestó: "Mire, Ángel, en algún momento hay que ponderar entre sensatez y movilización, y yo estoy intentando negociar".

A partir de la declaración anterior, se puede percibir que la evaluación del desempeño institucional asociado a la distribución diferencial de recursos públicos se constituyó en un importante instrumento de poder político del Estado mexicano ante las IES. Cabe recordar que la adopción de políticas restrictivas presupuestales formaba parte de la realidad política económica brasileña y mexicana de aquella época. Las universidades, frente a este contexto, fueron obligadas a conciliar sus intereses con las decisiones tomadas por el gobierno. La creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) es un ejemplo de esa articulación política, conforme se puede percibir en el siguiente testimonio de Manuel Pérez Rocha:<sup>23</sup>

se realizó una reunión de la ANUIES [...] quien era entonces secretario de Educación Pública, el licenciado Manuel Bartlet, les anunció ahí a los rectores de la ANUIES que la SEP iba a hacer evaluaciones de las universidades, entonces los rectores se inconformaron y cuestionaban el que la SEP tuviera personal y autoridad para evaluar a las universidades y que lo que ellos harían sería hacer sus propias evaluaciones, las universidades harían sus propias evaluaciones; la SEP contestó diciendo que lo que era importante era una evaluación externa a las universidades. Según tengo entendido el doctor José Sarukán, entonces rector de la UNAM, propuso una salida y

22. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: CESU-UNAM, ciudad de México, 26 de abril de 2006.

23. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: UAMC ciudad de México, 16 de junio de 2006. Manuel Pérez Rocha fue coordinador general de los CIEES (1992-1998) y, al momento de la entrevista, era rector de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM).

24. Cuando pregunté a Manuel Pérez Rocha sobre cómo reaccionó la comunidad universitaria a la creación de los CIEES, el entrevistado respondió: "En general lo aceptaron, yo creo que fundamentalmente por el enfoque que se propuso. Cuando se constituyen los comités se dijo que ellos tendrían tres funciones: una la de hacer evaluaciones diagnósticas; otra la de acreditar, darle crédito a las instituciones y la tercera la de asesorar, darles asesoría a las instituciones. A mí me pareció que la función más importante era la primera y que incluso en cierto sentido podría contraponerse con la acreditación, entonces yo impulsé el que se centrara el trabajo en la evaluación diagnóstica [...] una evaluación que no tuviera consecuencias en términos de premios y castigos para las universidades [...] a mí me parece que esto fue lo que permitió que las comunidades académicas fueran muy abiertas para los comités".

25. El PAIUB, de acuerdo con gran parte de la comunidad universitaria brasileña expresaba la evaluación formativa y participativa/democrática. Según Dias Sobrinho, "el PAIUB es un programa que requiere diálogo, negociación y amplia participación. En eso consiste su marca esencialmente formativa". [...]

"También va quedando claro a la comunidad universitaria que el PAIUB es un programa de evaluación que permite a la universidad repensarse y elaborar acciones correctivas y proactivas para su mejora" (1998: 140-141).

dijo: si somos muchas universidades podemos constituir comités que vayan y evalúen a una universidad y en el caso de que en el comité haya una persona de esa universidad esa persona no participa, de manera que es una evaluación externa, pero es una evaluación hecha por las propias universidades, por los pares. Exactamente es lo que él proponía: una evaluación de pares y la Secretaría de Educación Pública aceptó la propuesta, los rectores también, entonces en 1991 se constituyeron los primeros cuatro comités.

Se entiende que la creación de los CIEES fue resultado de un contramovimiento a la propuesta de la SEP de conducir procesos de evaluación externa. Los objetivos de la evaluación realizada por los CIEES y por el PAIUB, según parte de la comunidad universitaria mexicana<sup>24</sup> y brasileña,<sup>25</sup> reflejaban una evaluación formativa. Se percibía que ese tipo de evaluación había sido defendido por gran parte de las instituciones de educación brasileñas y mexicanas, sobre todo las públicas.

Las tensiones entre ANDIFES y MEC, ANUIES y SEP se agudizaron en el momento en que esas asociaciones se dieron cuenta de que no se las tomaba en cuenta en las decisiones. Gran parte de las instituciones de educación superior comenzaron a sentirse amenazadas, en parte al reconocer que el Estado estaba redefiniendo su papel en la economía y en la sociedad. Las asociaciones mencionadas comenzaron a preocuparse todavía más por el uso que los gobernantes podían hacer de los resultados de las evaluaciones.

En Brasil, el contexto histórico de ese momento, en términos de reformas sustantivas en el campo de la evaluación de la educación superior, ocurrió en el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), y en México, durante el de Salinas de Gortari (1988-1994). En México, individuos, cursos e instituciones de educación superior son evaluados por organismos evaluadores (gubernamentales y no gubernamentales) y, cada vez más, la designación de recursos públicos está supeditada a las evaluaciones de desempeño.

El proyecto de destinar recursos con base en las evaluaciones de desempeño no tuvo éxito en Brasil. Sin embargo, a partir de 1995, la evaluación de la educación superior se volvió obligatoria por ley para todo el sistema de educación superior. Después de las elecciones de los mencionados presidentes, una característica básica en el proceso de implementación de la evaluación de la educación superior brasileña fue el énfasis en la evaluación externa y de resultados. Ésta cobró forma en México con la creación del Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) y, en Brasil, con el Examen Nacional de Cursos (ENC).

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

Aun cuando el Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas (CRUB) fuera un actor importante en el sector de la educación superior, ANDIFES, en la primera mitad de la década de 1990, tuvo un papel más destacado en el proceso decisivo de las políticas destinadas a ese sector. El fortalecimiento de ANDIFES en este proceso se debió no sólo a su intensa actuación en los debates sobre la educación superior, sino también al hecho de que su propuesta expresada en el documento “Evaluación institucional” fue aceptada por el gobierno del presidente Itamar Franco. En el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, la relación entre MEC y ANDIFES se modificó. En entrevista, Helgio Trinidad expone cómo ocurrió el proceso de negociación entre ANDIFES y el entonces ministro de Educación, Paulo Renato de Souza (Gestión 1995-2002) durante el proceso decisivo del Examen Nacional de Cursos, y cómo percibían los representantes del gobierno el papel del PAIUB.<sup>26</sup>

La primer cosa que hicimos fue buscar a Paulo Renato [...], aun no era contemplado para ser ministro de Educación. Le entregamos esos tres proyectos: autonomía, asignación de recursos y sistema de evaluación y él los recibió, fue muy amable [...]. Entonces se convierte en ministro, vamos allá de nuevo, aquí está el presidente de ANDIFES, doctor Antonio [Antonio Diomálio de Queiroz (UFSC)] [...] [Entonces] Paulo Renato lo vio con otra lógica, [él dijo:] “Nosotros estamos aquí para gobernar. No estamos aquí para dialogar”. Reflexionamos y concluimos que la relación con él iba a ser complicada [...] Él planeó una cosa muy maquiavélica, que fue traer al seno del CRUB la discusión con las entidades, en donde ANDIFES forma parte, y deja de ser la institución central, porque sabemos que la mayoría de las instituciones universitarias en Brasil son privadas... Con eso, él desplazó la discusión hacia un grupo organizado, federal, y diluyó a la gente en ese medio [...]. Entonces fue la estrategia perfecta, dialogar con ellos era mucho más difícil. ANDIFES tenía una postura más hacia la izquierda, [...]. Y la segunda cosa fue mi conversación con Eunice Durham, quien era responsable de las políticas de educación superior [...]. Yo pregunté: “Eunice, ¿qué es lo que va a hacer el gobierno con el PAIUB?” Y su respuesta fue importante para esa explicación: “El PAIUB va a continuar siendo el proceso de autoevaluación interna de las universidades. [...]. Ustedes pueden hacer eso, como procesos de autoevaluación, como quieran.

La declaración anterior revela la actuación de algunos actores, representantes del MEC, en la arena política y explica en parte el debilitamiento del papel de ANDIFES en el proceso decisivo del Examen Nacional de Cursos. Es notorio que en el proceso de toma de decisión de una política pública son utilizados diferentes recur-

26. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: Hotel Nacional, Brasilia, Brasil, 20 de septiembre de 2006.

27. El Artículo 3º. del MP 938 (Brasil, 1995a) presentaba la siguiente redacción: "El Ministerio de Educación y de Deporte realizará exámenes de evaluación de los conocimientos adquiridos por los alumnos de los últimos semestres de las licenciaturas de las instituciones de educación superior", y el 2º. añadía: "el resultado de la evaluación constará en la historia académica del alumno, sin tener consecuencias en la emisión del diploma de conclusión de la licenciatura respectiva". 28. Ese dato llamó la atención de los principales diarios del país. En marzo de 1995, mes en que fue promulgada la MP núm. 938, los diarios destinaban páginas enteras al tema del ENC y a la tan rechazada MP núm. 938. Para ilustrar un poco esa realidad, se muestran algunos encabezados de los diarios: "Alumno con nota cero podrá tener diploma" (*Folha de S. Paulo*, 16 de marzo de 1995); "Médicos e ingenieros critican evaluación" (*Correio Braziliense*, 16 de marzo de 1995); "Prueba puede estigmatizar a los reprobados, dice rector" (*Folha de S. Paulo*, 16 de marzo de 1995); "MP altera la estructura de la enseñanza" (*Jornal da Tarde*, 16 de marzo de 1995); "Foro de rectores condena 'método dictatorial'" (*Jornal de Brasilia*, 17 de marzo de 1995); "Reunión de rectores: defensores de evaluación piden ajustes" (*Folha de S. Paulo*, 20 de marzo de 1995); "Rectores intentan negociar evaluación" (20 de marzo de 1995); "El polémico Examen final" (*Estado de S. Paulo*, 21 de marzo de 1995); "Comisión intenta impedir prueba pos-facultad" (*Folha de S. Paulo*, 23 de marzo de 1995);

sos para el alcance de los objetivos deseados. Cabe destacar que los actores responsables de estas decisiones expresan la política del gobierno, y también sus propias concepciones, preocupaciones e intereses.

Los testimonios de estos participantes, incluyendo el de Helgio Trindade, evidencian que la *creación de las políticas* no es solamente un ejercicio de acción racional que busca maximizar los objetivos deseados; también incluye aspectos institucionales, administrativos, éticos y políticos. En lo que respecta a la reflexión sobre las decisiones, se reconoce que la elección de una determinada dirección no puede ser comprendida con total autonomía del que la elige, ni como un cálculo racional *a priori* que limitaría su autonomía y el contenido de la decisión. Por el contrario, se considera que todo proceso de toma de decisiones ocurre con base en realidades dadas y objetivas y con características dinámicas propias que orientan el cálculo de lo posible (Forester, 2003).

El proceso decisivo del Examen Nacional de Cursos no escapó a esa condición. Las tensiones entre las principales entidades de la comunidad universitaria y el gobierno se intensificaron cuando fue elaborada la Iniciativa de Ley (MP. Medida Provisoria) núm. 938, del 16 de marzo de 1995, que proponía la realización de un Examen Nacional de Cursos<sup>27</sup> (Brasil, 1995a). A partir del 17 de marzo de 1995, día en que la MP/938 fue turnada al Congreso Nacional para su análisis, los actores sociales intentaron influenciar la decisión, de acuerdo con sus demandas e intereses.<sup>28</sup> Cabe destacar que en ese proceso, los medios se convirtieron en un importante recurso de poder y expresión de los intereses de los principales actores de la educación superior.

Entidades tales como Unión Nacional de Estudiantes (UNE), Asociación Nacional de Docentes de la Enseñanza Superior (ANDES), Asociación Nacional de Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior (ANDIFES), Asociación Nacional de Universidades particulares (ANUP) y el Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas (CRUB), se manifestaron en contra de la implementación del ENC. Los principales actores de la comunidad universitaria y de sus respectivas entidades de representación constituyeron un polo de resistencia al examen, manifestándose en innumerables publicaciones sobre el tema.

En ese debate predominó la concepción de que el mecanismo de evaluación que iba a ser instituido era un instrumento impositivo del Estado. Por su parte los gobernantes señalaban que el ENC tenía como objetivo principal ejercer un control de la calidad de la enseñanza que se ofrecía, y que las instituciones de educación superior tenían que dar cuenta de sus servicios a la sociedad.

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

Martins Filho (2005), rector en aquel momento de la UNICAMP y presidente del Consejo de Rectores de las Universidades Brasileñas (CRUB), argumenta:

La resistencia al ENC (también conocido como PROVAO) no resulta de una simple reacción corporativa, sino de una cuestión de principios. [...] Incluso considerando que las industrias utilizan padrones de normatización que certifican la calidad de su producto final, es necesario preguntar por qué, en ese caso, no se utilizan métodos que efectivamente evalúen al productor –las instituciones, no los educadores–, o el propio MEC lo hacen adecuadamente por medio de CAPES en lo que concierne a los programas de posgrado (Martins Filho, 1995: 3).

La Unión Nacional de Estudiantes tenía un argumento semejante. En opinión de Fernando Gusmão (“Una crítica al exame...”, 15 de marzo de 1995), el entonces presidente de esa entidad, el ENC representaba un error del gobierno, ya que ese mecanismo de evaluación significaba “un ataque a las consecuencias, no a las causas”. Gusmão decía también que “si el estudiante pasaba una media de cinco años en la facultad, siendo sometido a evaluaciones a lo largo de ese periodo, si él resultaba aprobado en esos exámenes y no pasaba la prueba final, el problema no era de él, sino de la institución”. En su opinión, el gobierno debería promover la evaluación institucional en las universidades. En opinión contraria, Eunice Durhan, entonces secretaria de Política Educativa del MEC, declaraba:

Uno de los problemas centrales de la enseñanza superior es la calidad. La evaluación institucional se está convirtiendo en una necesidad importante. [...] Existe también un buen sistema de evaluación del posgrado a cargo de CAPES. Pero esas evaluaciones no nos permiten saber si los cursos de licenciatura están siendo bien administrados y si esos alumnos están bien preparados. El examen nacional de final de curso es la forma más eficaz de hacer esa evaluación. Tiene como finalidad evaluar los cursos y las instituciones, no a los alumnos. Los resultados permitirán acreditar a las buenas instituciones, exigir mejoras en las mediocres y cerrar aquellas que no cumplen con los parámetros educativos (“La MP de las universidades...”, 25 de marzo de 1995).

Paulo Renato de Souza complementaba el argumento de Durham diciendo que “una prueba puede evaluar a un alumno, pero el resultado de las pruebas de 50 alumnos evalúa una escuela” (“MEC comienza en octubre...”, 21 de marzo de 1996). En lo que respecta a la crítica de que el ENC sustituiría al PAIUB, el entonces ministro de Educación decía: “nosotros vamos a hacer una evaluación glo-

“Consejos buscan apoyo del Congreso contra evaluación” (*Correio Braziliense*, 23 de marzo de 1995); “La MP de las universidades presentada por el gobierno FHC beneficiará la enseñanza superior” (*Folha de S. Paulo*, 25 de marzo de 1995); “Estudiante protesta contra MP 938” (*Jornal do Brasil*, 29 de marzo de 1995); “Ministro define cambios en el Congreso” (*Folha de S. Paulo*, 5 de abril de 1995).

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha [2008], vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

bal, pero nada impide a las universidades de hacer lo propio” (“Ministro descarta propuesta...”, 21 de marzo de 1995).

Los argumentos en contra de ENC eran de lo más diversos. Antônio Veronezi, entonces presidente de ANUP, llegó a asegurar que “los estudiantes son irreverentes por naturaleza y las escuelas van a quedar en manos de ellos” (“Rectores están en contra”, 28 de marzo de 1995). Un argumento semejante utilizó Antônio Carlos Ronca, entonces rector de la Universidad Pontificia Católica (PUCSP): “eso dará pie a manipulaciones. Basta con que un rector aumente el precio del almuerzo para sufrir un boicot” (“Rectores están en contra...”, 28 de marzo de 1995).

ANDIFES, por intermedio de Antônio Diomário Queiroz, entonces presidente de esa entidad, reclamaba la falta de negociación del gobierno con la comunidad universitaria: “queremos una discusión amplia sobre la evaluación universitaria en vez de ser tomados por sorpresa por las iniciativas de ley” (“Ministro descarta propuesta...”, 21 de marzo de 1995). Queiroz (1995), en otro momento, da a entender que el problema no consistía en rechazar que las instituciones federales de educación superior fueran evaluadas; la crítica giraba en torno al modelo del Examen Nacional de Cursos y a la introducción de mecanismos de evaluación de la educación superior en la enseñanza universitaria:

Las IFES no sólo aceptan, sino que tomaron la iniciativa de proponer un proceso serio de evaluación institucional para confrontar sus deficiencias y reforzar sus puntos fuertes. Se proponen la mejora de la calidad de la gestión universitaria. Para mejorar su calidad, cada institución necesita, entonces, ser analizada en su identidad, a partir de su historia, de su visión de futuro, de sus potencialidades y de los problemas de la región en la que está inserta y no subordinarse a padrones y parámetros dictados como universales (Queiroz, 1995: 3).

A pesar de los conflictos y las resistencias al ENC, éste fue institucionalizado como instrumento de evaluación de la enseñanza universitaria. En entrevista, Orlando Pilati –siguiendo la misma línea de reflexión de Maia Filho– habla sobre los efectos del Examen Nacional de Cursos en las instituciones de educación superior.

trajo subsidios para las propias instituciones y trajo elementos para que ella pudiera reflexionar y repensar su forma de actuar, su propuesta y sus proyectos. Y para sorpresa nuestra, muchas instituciones públicas incluso, al hacer esta reflexión, consiguieron muchas veces modificar recursos con los que ya contaban en busca de un objetivo mayor que era realmente

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

producir enseñanza e investigación. Algunas veces hasta las instituciones públicas, al utilizarlo así, tuvieron buenos resultados para exigir al Estado que resolviera algunos problemas determinados, problemas de limitación de recursos, pero nunca con ese objetivo. Entonces existía ese discurso, había ese recelo que no era nuevo y, por eso mismo, no querían que se divulgaran los resultados, no se quería la publicación de los resultados. [...] Aquellas instituciones públicas que decían que el instrumento se había creado para castigar a las instituciones públicas, porque era un instrumento neoliberal y era para privatizar a las instituciones por medio de la evaluación; los resultados del examen mostraron que en las instituciones públicas siempre estaban los estudiantes con mejor desempeño.

En el cambio de gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso al de Lula da Silva sucedieron modificaciones en el modelo de evaluación de la educación superior, pero la idea de un examen nacional ya había sido asentada en la ley. Así, la esencia del ENC continuó con la creación del Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE). Cabe resaltar que México se adelantó a Brasil en el establecimiento de la evaluación de resultados. El fundador del CENEVAL –organismo evaluador que realiza exámenes de desempeño de alumnos de nuevo ingreso y egresados de los cursos universitarios–, Antonio Gago Huguet, relata:<sup>29</sup>

cuando estaba en el CENEVAL me invitaron, la asociación de universidades brasiles,<sup>30</sup> a presentar el examen de egreso de licenciatura, eso fue antes de que se estableciera el Provão, después creo que tuvieron las mismas experiencias con el Provão igual con una reacción fuerte por parte de las universidades, pero después, según cosas que leí, avanzó rápidamente.

A pesar de la reacción por parte de la comunidad universitaria, la creación del CENEVAL fue apoyada por ANUIES, caso contrario de la postura de ANDIFES en relación al ENC, según indica José Mendel:<sup>31</sup>

se crea el CENEVAL por un mandato de la Asociación Nacional de Universidades; oficialmente la creación es a partir del 1º de mayo de 1994 [...] el registro ya ante las instancias oficiales, pero de hecho el CENEVAL ya venía trabajando desde antes, en realidad el CENEVAL se podría decir que empieza a trabajar el 19 de febrero, aunque no tenía personalidad jurídica, estábamos en una casa prestada, una casa que nos prestaba la ANUIES.

Al analizar la red de fuerzas entre los principales actores de la educación superior mexicana, puede notarse que no es sencillo

29. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: SEP, ciudad de México, 9 de abril de 2006.

30. En el momento de la entrevista no fue posible preguntar al entrevistado si él se estaba refiriendo a ANDIFES o al CRUB. Se piensa que era a la ANDIFES, pues esa asociación promovió, el 5 de septiembre de 1995, un seminario internacional para discutir el recién publicado documento de la UNESCO llamado “Cambio y desarrollo de la educación superior”. El entonces rector de la UNAM, José Sarukhán, estuvo presente en ese evento.

31. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: CENEVAL, ciudad de México, 19 de mayo de 2006.

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha [2008], vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

32. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: CESU-UNAM, ciudad de México, 9 de mayo de 2006.
33. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: SEP, ciudad de México, 9 de mayo de 2006.

identificar la naturaleza de la relación de la SEP con ANUIES. Existe cierta alternancia en el poder, algunas personas que en un determinado momento ocuparon cargos importantes en la SEP, en otro momento formaban parte de la administración de ANUIES. Antonio Gago Huguet, por ejemplo, en el periodo 1977-1986 fue secretario académico de ANUIES y en el siguiente periodo (1992-1993) pasó a ocupar el cargo de subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica en la SEP. En 1994, asumió la dirección del CENEVAL (que administró de 1994-2002). Otro ejemplo es el de Julio Rubio Oca, quien fue secretario general de ANUIES y subsecretario de Educación Superior de la SEP en el gobierno del presidente Vicente Fox. Puede ser una coincidencia o puede significar un arreglo para disminuir los conflictos entre ambos actores, lo que aseguraría la continuidad de las políticas de educación superior. De acuerdo con Javier Mendoza, "la ANUIES se ha desempeñado como un organismo intermedio entre el gobierno y las universidades. Su papel de intermediación ha sido de utilidad para ambos".<sup>32</sup> Sobre la creación del CENEVAL, Gago Huguet explica cuáles fueron los factores que justificaron ese medida:<sup>33</sup>

yo lo fundé, me tocó estar los primeros ocho años. En este intento de crear un sistema de evaluación había que resolver muchos problemas; diferenciar la evaluación de la formación profesional, de la evaluación de la investigación o de la administración, entonces la principal función de las instituciones educativas es formar cuadros profesionales, nosotros vemos el gasto de las instituciones, el personal que trabaja en ellas, la gran mayoría trabaja en funciones de formación de recursos profesionales, de recursos humanos, médicos, abogados, economistas, ingenieros, etc. Entonces hay instituciones que incluso no investigan, son estrictamente docentes, entonces la estrategia fue enfocar los instrumentos de evaluación inicialmente a la formación de recursos, dicho en términos muy coloquiales es contestar una pregunta: ¿en qué medida los alumnos que terminan un programa académico aprenden lo que deben aprender?; ¿En qué medida tienen los conocimientos que promete el plan de estudios?; ¿En qué medida la institución efectivamente desarrolla las habilidades, las destrezas, etc., para cada profesional? Entonces con esa idea se crea CENEVAL.

Según lo anterior, la evaluación de las carreras universitarias, realizada para comparar el desempeño académico de los alumnos, está justificada, entre otras cosas, por el reconocimiento de la diversidad de la educación superior y la necesidad de asegurar la calidad de la enseñanza. Esos argumentos son parecidos a los utilizados por los defensores del Examen Nacional de Cursos (ENC). Cabe señalar que a diferencia del ENC, que era obligatorio, en México la evalua-

*Políticas públicas para la educación superior... Mónica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

ción es voluntaria. La participación en los exámenes realizados por el CENEVAL aún es pequeña y, en términos de participación, se destaca la evaluación del desempeño de aquellos que ingresaron a alguna IES en comparación con los egresados.<sup>34</sup>

En México, a partir de la década de 1990, las acciones desarrolladas en el sector de la educación superior representan una transición en la forma de planeación de ese nivel de enseñanza. La evaluación se convirtió en un instrumento importante para la planeación estratégica de la educación superior y constituyó la directriz de la política de modernización propuesta por Salinas de Gortari, con base en el argumento: "para mejorar es necesario medir, juzgar y comparar, y sólo mediante la evaluación sabremos cómo somos y qué nos falta para ser como queremos ser y cómo debemos ser" (Gago, 1992: 172). Javier Mendoza relata cómo fue el proceso decisivo de las políticas de evaluación de la educación superior en el gobierno del presidente Salinas de Gortari:<sup>35</sup>

en la década de los ochenta hubo todo un sistema de planeación, pero irregularmente, algunas universidades le entraron a la planeación, a la evaluación cínicamente, otras no, pero a fines de los ochenta en el seno de la CONPES se elabora el programa o sea la parte correspondiente para educación superior, el Programa para la Modernización Educativa del gobierno de Salinas de Gortari, es acordado en el seno de la CONPES, entonces ahí se establecen diferentes comisiones de trabajo y la central es una comisión nacional de evaluación, sus siglas eran CONAEVA, así se le conoció, se estableció la CONAEVA en donde había en esa comisión representantes de ANUIES, representantes de la Secretaría de Educación Pública y ahí diseñamos, yo ahí participé diseñamos pues el marco de referencia: una conceptualización en torno a la evaluación, por qué de la evaluación, cómo debería darse la evaluación en un sistema heterogéneo de educación superior, qué componentes debería tener la evaluación y se acordó ahí tener tres, impulsar tres procesos de evaluación: la autoevaluación institucional, a cargo de cada una de las universidades o sea decir bueno hay que dar asesoría, hay que impulsar equipos técnicos, que se formen equipos técnicos en las áreas de planeación sobre todo, para que puedan realizar, con solidez técnica un trabajo de autoevaluación institucional; una evaluación interinstitucional, compuesta por pares académicos, entonces ya ahí se generaron los comités interinstitucionales para la evaluación de la educación superior, los CIEES, y una evaluación externa que podría ser o podría estar a cargo digamos de la SEP o de la ANUIES.

El testimonio de Javier Mendoza muestra un aparente consenso entre la SEP y ANUIES respecto al establecimiento de la evaluación

34. Datos del CENEVAL informan que 63% de los alumnos que ingresaron en las licenciaturas e institutos tecnológicos durante el año 2003, realizaron el examen del CENEVAL y, en el mismo periodo, apenas 19% de los egresados de esas instituciones presentaron el Examen General para el Egreso de la Licenciatura de ese organismo evaluador (CENEVAL, 2006, p. 148).

35. Entrevista concedida a Mónica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: CESU/UNAM-ciudad de México, el 9 de mayo de 2006.

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha [2008], vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

36. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: SEP-ciudad de México, el 9 de abril de 2006.
37. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: UACM-ciudad de México, el 14 de junio de 2006.

de la educación superior. Ese dato puede comprenderse con base en otra declaración:

[...] desde un primer momento hubo una tensión porque las universidades solicitaron en 1990 al gobierno que, bueno, para qué se iba a evaluar, o sea se va al evaluar para detectar los problemas y para mejorar, o sea la evaluación no puede tener un carácter punitivo sino tiene que ser un medio, un instrumento para lograr proyectos de superación académica y de mejoramiento institucional. En ese sentido las universidades le plantearon al gobierno, pues hay que construir un fondo financiero que canalice recursos para apoyar a las universidades en aquello que sea necesario como resultado de la evaluación.

Esto identifica un consenso de intereses entre los representantes de ANUIES y de la SEP. Se legitimó el vínculo entre la evaluación y la asignación de recursos públicos adicionales a las instituciones públicas de educación superior. En relación con la evaluación externa, a pesar de que la idea de crearla fue resultado del acuerdo entre ANUIES y la SEP, parte de la comunidad universitaria reaccionó cuando el CENEVAL fue creado. Al preguntarle a Antonio Gago Huguet si hubo reacciones sobre la evaluación externa y consecuentemente sobre el organismo encargado de efectuarla, él respondió lo siguiente:<sup>36</sup>

las hubo, las hay y cada vez que se habla de evaluación de controles el asunto se politiza de inmediato, entra en juego la interpretación política y en eso se nos ha ido mucho, es decir esto hace que las autoridades seamos, porque formo parte de la autoridad educativa, a veces excesivamente cautelosos; yo creo que habría que sensibilizar mejor a los propios estudiantes y sobre todo al personal académico para que a través de ellos, en diálogo con los alumnos, vean lo importante que es tener un sistema riguroso, yo no digo autoritario o absurdo pero sí asegurar mínimos de contenido, mínimos de calidad en el profesorado y mínimos de calidad en la infraestructura.

A diferencia de Antonio Gago, Pérez Rocha (ex coordinador general de los CIEES) tiene la postura siguiente sobre el CENEVAL:<sup>37</sup>

yo soy muy crítico del CENEVAL, a mí me parece que incurre en muchos errores muy graves, uno de ellos es precisamente el relacionar las evaluaciones con consecuencias que tiene para los estudiantes; otro problema muy serio es por ejemplo el que tiene en relación con el examen, lo que se llama el examen general de ingreso al bachillerato en la ciudad de México y que me parece también muy pernicioso porque su propósito principal ha sido restringir el ingreso a las universidades y mandar a los estudiantes a los cursos técnicos, ése es su principal propósito. Me parece que es un propósito

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

perverso, yo creo que es incorrecto totalmente, de alguna manera están obligando a los estudiantes a irse a instituciones que ellos no quieren ir. Otro problema con el CENEVAL es que utiliza de manera casi exclusiva pruebas de opción múltiple y a mí me parece que las pruebas de opción múltiple tienen problemas de fondo muy graves, particularmente, por ejemplo el hecho de que asumen que para cualquier pregunta solamente hay una respuesta correcta, cuando muchas veces para una misma pregunta puede haber varias respuestas correctas; también tiene el problema de que cuantifican el conocimiento y yo estoy convencido de que el conocimiento no se puede cuantificar a menos que lo reduzcamos a información, la información se puede cuantificar, pero el conocimiento entendido en su sentido más complejo y amplio no se puede cuantificar, el conocimiento es una experiencia humana compleja, en la cual interviene el entendimiento, la voluntad, entonces es absurdo pensar que se cuantifica el conocimiento como tal.

Por un lado, en caso de que se compararan las críticas al CENEVAL con algunos de las declaraciones de los críticos del Examen Nacional de Cursos, se identifican algunas semejanzas. Por ejemplo, en ambos países, la resistencia tenía que ver con el uso que iba a hacerse de los resultados, bajo el argumento de que ese tipo de evaluación no tiene una función formativa, y en consecuencia no contribuía en la mejora del objeto evaluado. Por otro lado, se percibía que los objetivos políticos de esos instrumentos de evaluación de la educación superior eran un poco diferentes. El ENC fue creado, en parte, como una política asociada al empuje del Estado en la expansión de la educación superior privada<sup>38</sup> y como instrumento para generar información que sería utilizada, entre otros propósitos, para regular el sistema de la educación superior. El CENEVAL fue creado, sobre todo, para regular el acceso a las instituciones de educación superior, principalmente las públicas. La adopción de esa política, durante los años ochenta, se explica porque se asoció, de cierto modo, la baja calidad de la enseñanza pública con la forma de acceso a las IES de México.

En Brasil, el modelo de evaluación de la educación superior –implementado durante la gestión del presidente Fernando Henrique Cardoso– sufrió modificaciones con el cambio de gobierno. Después del comienzo del mandato del presidente Luiz Inácio Lula da Silva fue creada una comisión para elaborar nuevas propuestas de evaluación de la educación superior,<sup>39</sup> las cuales tomaron forma en el Sistema de Evaluación de la Educación Superior (SINAES),<sup>40</sup> como se observa en el Cuadro 2. Cabe destacar que no es el objetivo de este trabajo describir el sistema de evaluación de México y de Brasil. Lo que se pretende es discutir el proceso de implementación de la evaluación en ambos países. En este sentido, el Cuadro 2 fue

38. Ese es uno de los dos objetivos implícitos del ENC, que puede ser identificado en las entrevistas y en la literatura sobre el tema.

39. El 28 de abril de 2003 fue instituida la Comisión Especial de Evaluación (CEA) para elaborar una nueva propuesta de EES (BRASIL, INEP, 2003).

40. Para mayor información entrar al sitio <http://www.inep.gov.br/superior/SINEAS/>

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha [2008], vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

41. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: CESU/UNAM-ciudad de México, el 3 de mayo de 2006.

construido con la intención de realizar apenas una síntesis de la evaluación de la educación superior existente en los países estudiados.

Como se puede notar en el Cuadro 2, en el proceso de implementación de la evaluación de la educación superior brasileña destaca la presencia de dos actores fundamentales: los organismos no gubernamentales y las instituciones gubernamentales. El modelo mexicano de evaluación de la educación superior es mixto: coexisten las instituciones gubernamentales y las no gubernamentales –el Estado delega algunas tareas a los organismos no gubernamentales y cumple funciones normativas, de evaluación y regulación–. La administración de la evaluación de la educación superior brasileña es responsabilidad del Estado, aunque el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP) –vinculado al MEC– delega algunas funciones a los organismos privados, por ejemplo, la aplicación de pruebas; también contrata investigadores para elaborar los instrumentos de evaluación, y para evaluar.

En México, a diferencia de Brasil, no hay un sistema de evaluación de la educación superior, aunque se contemplan las mismas modalidades de evaluación: institucional, sobre todo realizada por medio de la autoevaluación; de carreras (efectuada por pares académicos –evaluación externa); del desempeño de los estudiantes (externa y de resultados).

Los programas de estímulo a la docencia en México tienen un peso importante, toda vez que los estímulos económicos están vinculados a las evaluaciones de desempeño. En el caso de Brasil, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso creó la Gratificación y Estímulo a la Docencia (GED), que otorgaba incrementos salariales adicionales con base en el desempeño de los docentes, pero en el gobierno de Lula da Silva, ese mecanismo de evaluación se modificó. Esto significa que la GED continúa existiendo, pero no está vinculada con la distribución diferencial de los recursos públicos.

En México, la evaluación todavía está fuertemente dirigida a las IES públicas. Las instituciones de educación superior privadas son evaluadas y certificadas por la FIMPES y también pueden someterse a la apreciación de otros organismos evaluadores. Sin embargo, no se observa una política del Estado dirigida a la evaluación y regulación del sector privado, según señala Díaz Barriga:<sup>41</sup>

Fíjate que no tocan todavía las privadas, la universidad privada en México [está] en este momento como estaba la institución pública hace diez años, diciendo no a la evaluación externa; no toca a las universidades privadas, las universidades privadas tienen un mecanismo de acreditación entre ellas, pero se ha vuelto tan malo que una universidad de gran prestigio como es la Iberoamericana, la de los jesuitas, se salió de la FIMPES y se reti-

*Políticas públicas para la educación superior... Mónica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

**CUADRO 2** Evaluación de la Educación Superior (EES) en Brasil y México

Tema	Brasil	México
Mecanismo de control	Obligatorio por ley. EES dirigida a las IES públicas y privadas	Voluntaria, vinculada a la asignación adicional de recursos públicos - EES fuertemente dirigida a las IES públicas
Organismos evaluadores /Mecanismos de evaluación de la educación superior	MEC/SINAES – Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior – creado en 2004. Formado por los siguientes mecanismos:  Autoevaluación institucional;  Evaluación institucional externa;  Evaluación de las condiciones de enseñanza;  Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE);  Instrumentos de información (censos y padrones)	CENEVAL – Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior. Creado en 1994 – realiza evaluación de resultados de los estudiantes que ingresan al bachillerato (educación media superior) y a la educación superior. También realiza (en menor grado) exámenes para los egresados de alguna licenciatura de enseñanza superior. CIEES – Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior. Creado en 1991 – realiza evaluación, diagnósticos y certificación de licenciaturas, evalúa de forma integral los servicios, programas de docencia, investigación, difusión, administración y gestión de las IES. FIMPES – Federación de Instituciones Particulares de Educación Superior. Creada en 1981, pero sólo desempeñó el papel de organismo evaluador en 1992 – realiza evaluaciones y certificaciones de IES particulares. COPAES – Consejo para la Acreditación de la Educación Superior. Creado en 2000 – realiza evaluación de programas académicos y valida organismos certificadores de licenciaturas y estudios superiores.

Fuente: Elaboración propia, con base en la literatura y documentos sobre el tema.

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha [2008], vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

42. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: CESU/UNAM-ciudad de México, el 9 de mayo 2006).

43. Entrevista concedida a Mônica Aparecida da Rocha Silva. Lugar: CESU/UNAM-ciudad de México, el 3 de mayo de 2006.

ró porque dijo: no pueden estar incorporando como están incorporando a las universidades privadas a este proyecto de acreditación; están empezando a aceptar el SNI, algunas lo aceptan, otras están empezando a aceptar la acreditación externa de programas, pero hasta ahí.

La declaración de Díaz Barriga permite percibir que hay, por lo menos, dos tipos de instituciones de educación superior privadas: las instituciones de educación superior pequeñas con menos de quinientos alumnos y de baja calidad de enseñanza, y aquellas de gran importancia, de origen empresarial, y muchas de ellas ya reconocidas por su calidad en el campo de la educación superior. Los resultados de evaluación interesan a las IES que ofrecen enseñanza de buena calidad, una vez que aquellos son utilizados como una forma de autopromoción en el mercado de la educación superior. Javier Mendoza complementa el comentario de Díaz Barriga, resaltando que la cultura de la evaluación ya forma parte de muchas instituciones de educación privadas:<sup>42</sup>

el sector de universidades privadas, está al margen, estuvo al margen resistiéndose, o sea cuando se les planteaba la evaluación y las que tomaban la autoevaluación dices está bien; las universidades consolidadas pues ya tienen mucha cancha en esto sobre la planeación estratégica, la evaluación, la certificación de procesos o sea con esta visión muy de organización empresarial, pues ya lo tienen muy resuelto digamos el Tecnológico de Monterrey, las universidades empresariales en Nuevo León, no había ningún problema [...] ahorita cuando te decía, en la agenda está la regulación de las universidades particulares, ya no podemos seguir como estamos; o sea se requiere que el gobierno federal, gobiernos estatales y las propias universidades que incorpora logren establecer acuerdos mínimos y criterios para que puedan funcionar esas universidades en mínimas condiciones de calidad y ahorita ya hay iniciativas, digo ya el senado ya aprobó, ya aprobó la reforma a la ley para la coordinación de educación superior, donde establece como obligatorio para los particulares someterse a la evaluación de los CIEES y de COPAES.

Las IES públicas se adaptaron al proceso de evaluación, en parte porque es una forma de recibir recursos adicionales. Díaz Barriga ilustra esa realidad con algunos ejemplos:<sup>43</sup>

del 2000 para acá pasa una cosa: la evaluación se convierte en algo legítimo o en algo aceptable, o sea para muchos rectores es legítimo, para mucha gente es una especie de mal menor, se reconoce que ha habido una realidad evaluación-financiamiento, yo cuando voy a una universidad estatal y la veo –por ejemplo acabo de ir a la de Tabasco que es una uni-

*Políticas públicas para la educación superior... Mónica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

versidad más bien pobre, a la Juárez Autónoma de Tabasco—, yo cerraba los ojos y decía aquí estuve yo en 1994, estoy ahorita hay más edificios, hay más infraestructura de cómputo, hay más infraestructura de aires acondicionados, las paredes están pintadas; o sea evidentemente las universidades entraron en la regla de evaluación y a cambio recibieron un beneficio financiero que les ha permitido y veo por ejemplo el estacionamiento, en 1994, uno se subía a carros de profesores, coches viejitos y en general muy maltratados, hoy los profesores cuando te invitan a llevarte al hotel tienen un vehículo modesto, no te voy a decir que tienen el carro del dueño de la Ford, pero tienen un vehículo nuevo clase-mediero, o sea es obvio que estos programas también han mejorado el ingreso de la planta académica [...].<sup>44</sup> La evaluación ya se acomodó, ya opera, la gente dice: en la investigación sale mucho; si nos quitan los programas de evaluación nos van a quitar el dinero que nos dan y entonces lo que la gente no está viendo tanto es si el programa no o el programa sí, si el programa técnicamente, académicamente, lo que está viendo es que si yo hago lo que me estás pidiendo me vas a dar dinero.

En México, los gobiernos después del mandato de Salinas de Gortari no implementaron cambios sustanciales en el modelo de evaluación de la educación superior.<sup>45</sup> Los organismos evaluadores (gubernamentales y no gubernamentales) creados en el gobierno de Salinas de Gortari continuaron desempeñando sus funciones. A lo largo del proceso de institucionalización de la evaluación de la educación superior mexicana se constituyeron diferentes organismos evaluadores (cada uno con sus propios instrumentos y objetivos de evaluación), programas de evaluación vinculados al desempeño académico de los docentes y de las IES y otros mecanismos de evaluación, exclusivos para el sector privado –por ejemplo, el Registro de Validez Oficial de Estudios (REVOE)–. Se percibe que no hay un sistema de evaluación superior en México. En la realidad, existen diferentes organismos evaluadores con sus respectivos instrumentos de evaluación que actúan de forma desarticulada.

## CONSIDERACIONES FINALES

Las reflexiones presentadas en este trabajo demuestran que, a pesar de los conflictos y las resistencias, la evaluación de la educación superior se convirtió en una práctica legítima y recurrente. Sin embargo, para que la evaluación cumpla con su papel de contribuir en el mejoramiento de la calidad de la enseñanza y para perfeccionar las políticas públicas referentes a la educación superior, es necesario que ocurra el desarrollo teórico metodológico y que los resultados producidos sean utilizados para mejorar el objeto evaluado y

44. En relación a la mejora en la calidad del cuerpo docente (mayor titulación aumento del número de publicaciones etc.), gran parte de los entrevistados mexicanos resaltaron que no se puede afirmar que haya habido una mejora en la calidad de la enseñanza.

45. Referente a los dos presidentes (Ernesto Zedillo e Vicente Fox) que sucedieron a Salinas de Gortari (1988-1994).

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

46. Para eso, se pretende dar voz a los principales actores presentes en ese proceso, así como destacar sus acciones o reacciones, buscando identificar elementos que facilitaran o dificultaran la implementación de la evaluación de la enseñanza superior en los países estudiados. Cabe señalar que la elección de esa metodología implica asumir que las declaraciones de los entrevistados no pueden ser consideradas como verdades absolutas, una vez que son permeadas por sus concepciones político-ideológicas y los intereses en juego.

no como un mecanismo formal de control del Estado sobre las instituciones de educación superior.

Existe el riesgo de que la evaluación se vuelva un procedimiento formal y burocrático, por lo que la visión gerencialista propone sustituirlo y flexibilizar sus actividades administrativas.

En los países en estudio, el proceso de adopción de la evaluación se desarrolló en relación con los movimientos y transformaciones ocurridas en los sectores políticos, económicos y de la propia educación superior. El origen de la evaluación superior se relaciona tanto con los factores externos a los sistemas de ese nivel de enseñanza, como a los internos. Por un lado, los principales factores que llevaron a los gobernantes de Brasil y México a instaurar la evaluación de la educación superior se relacionaron entre sí y establecieron un punto de intersección con el objeto de estudio. Por el otro, los mecanismos de evaluación son producto del propio proceso de implementación, en el que se confrontaron puntos de vista de distintas fuerzas sociales y políticas que operaron en el sector de la educación superior.

La resistencia a la introducción de instrumentos de evaluación en el sector de la educación superior fue más intensa en Brasil que en México. En Brasil, el proceso decisivo y la implementación del ENC estuvieron marcados por intensos conflictos y oposiciones, relativos, sobre todo, al carácter obligatorio de la evaluación porque el ENC representó un contramovimiento al PAIUB. En México, la resistencia fue menor, entre otras razones, por la no obligatoriedad de la evaluación y porque ésta (docente e institucional) está asociada al otorgamiento de recursos adicionales y por la conciliación de intereses entre la SEP y ANUIES.

Puede verse que el proceso de implementación de una política pública es afectado por las diferentes ideologías de los actores envueltos. Por lo tanto, a pesar de que los principales factores relacionados con la introducción de la evaluación de la enseñanza de licenciatura en Brasil y en México fueron semejantes, los procesos de implementación se dieron de forma distinta en los países de estudio,<sup>46</sup> debido a las relaciones de poder y los consensos establecidos (o no) en torno a los intereses en juego.

#### REFERENCIAS

- BELLONI, Isaura (1989), “Avaliação da universidade: por uma proposta de avaliação consequente e compromissada política e científicamente”, en Sofia Lerche Vieira y otros, *A universidade em questão*, São Paulo, Brasil. Cortez.
- BRUNNER J.J. y otros (2005), Guiar el mercado: informe sobre la educación superior en Chile. Santiago, disponible en: <[http://www.uai.cl/p4\\_home/site/asocfile/ASOCFILE120050-121095042.pdf](http://www.uai.cl/p4_home/site/asocfile/ASOCFILE120050-121095042.pdf)> [consultado el 15 de octubre de 2006].
- CARPIZO, Jorge (1988), *Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México*, México: UNAM, 1988.

*Políticas públicas para la educación superior... Mônica Aparecida da Rocha (2008), vol. XXX, núm. 122, pp. 7-37*

- DIAS Sobrinho, J. (2003), *Avaliação: políticas educacionais e reformas da educação superior*, São Paulo, Cortez.
- DIAS Sobrinho, J. (2000), *Avaliação da educação superior*, Petrópolis, Vozes.
- DIAS Sobrinho, J. (1998), "Autonomia universitária e mudanças no ensino superior: da polissemia do conceito às controvérsias de sua aplicação", en A. M. Catani (org.), *Novas perspectivas nas políticas de educação superior na América Latina no limiar do século XXI*, Campinas, Brasil, Autores Associados.
- DURHAN, Eunice (1998), *Uma política para o ensino superior brasileiro: diagnóstico e proposta*, São Paulo, Nupes.
- DURHAN, Eunice (1990), "A institucionalização da avaliação", documento de trabajo, São Paulo, Nupes.
- FORESTER, John (2003), "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", en Luis F. Aguilar Villanueva, *La hechura de la política*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- GAGO Huguet, Antonio (1992), "Ejes de la reforma: calidad y pertinencia", *Universidad Futura*, vol. 4, núm. 10, México, UAM.
- MARTINS Filho, José (1995), *Correio Braziliense*, Brasília, Brasil, 23 de marzo.
- MENDOZA R., Javier (2002), Transición de la educación superior contemporánea en México: de la planeación al Estado evaluador, México, CESU-UNAM.
- NEAVE, Guy y Frans A. van Vught, *Prometeo encadenado: Estado y educación superior en Europa*, Madrid, Gedisa.
- NEAVE, Guy (1990), "La educación superior bajo la evaluación estatal: tendencias en europa occidental (1986-1988)", *Universidad Futura*, vol. 2, núm. 5, México, UAM.
- PEREIRA Bresser, Luiz Carlos (1992), *A crise fiscal do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*, São Paulo, Nobel.
- QUEIROZ, Antônio Diomário de (1995), *Jornal de Brasília*, Brasília, Brasil, 30 de marzo.
- RUA, Maria das Graças (1998), "Políticas públicas e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos", en Maria das Graças Rua y María Izabel Valladão de Carvalho, *O estudo da Política (tópicos selecionados)*, Brasília, Paralelo 15.
- VALENTI, Giovanna y Gloria del Castillo (1997), "Interés público y educación superior: un enfoque de política pública", en Alejandro Mungaray y Giovanna Valenti (coords.), *Políticas públicas y educación superior*, México, ANUIES.
- WORTHEN, Blaine R. y otros (2004), *Avaliação de programas: concepções e práticas*, São Paulo, Gente.

#### REFERENCIAS HEMEROGRÁFICAS

- BRASIL-INEP (2003), Sistema Nacional de Avaliação da Educação superior: bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior, Brasília, Brasil, Ministério da Educação (MEC), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.
- "A MP das universidades apresentada pelo governo FHC beneficiará o ensino superior?", *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 25 de marzo de 1995.
- "Une crítica exame após final do curso", *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 15 de marzo de 1995.
- "Ministro descarta proposta de reitores", *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 21 de marzo de 1995.
- "Reitores são contra mudanças na MP", *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 28 de marzo de 1995.
- "mec começa em outubro avaliação das faculdades", *Jornal da Tarde*, São Paulo, 21 de marzo de 1996.
- "Estudante protesta contra MP 938", *Jornal do Brasil*, Río de Janeiro, 29 de marzo de 1995.

#### BRASIL

- Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) (1994), *Avaliação institucional*, Brasília, ANDIFES.
- Brasil (2001), Decreto núm. 3 860, Brasília, 9 de julio.
- Brasil (1995c), Ley núm. 9131, Brasilia, 24 de noviembre.
- Brasil (1996b), Ley núm. 9 394 – Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDB), Brasilia, 20 de diciembre.
- Brasil (1995a), Medida Provisória núm. 938, Brasilia, 16 de marzo.
- Brasil (1995b), Medida Provisória núm. 1 591, Brasilia, 26 de octubre.