

Gionara Tauchen
Altair Alberto Fávero
Organizadores

Coleção
**AVALIAÇÃO
DO ENSINO
SUPERIOR**

**PERSPECTIVAS
MUNDIAIS**

Volume 1



TAUCHEN, Gionara.; FÁVERO, Altair Alberto (Orgs.). **Avaliação do ensino superior: perspectivas mundiais**. Curitiba: CRV, v. 1, 2017. 200 p. ISBN 9788544417225.

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
<i>Antônio Teodoro</i>	
CAPÍTULO 1	
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: dinâmicas, regulações e transformações.....	13
<i>Gionara Tauchen</i>	
CAPÍTULO 2	
O SISTEMA DE ACREDITAÇÃO REGIONAL DE CURSOS UNIVERSITÁRIOS DO MERCOSUL (SISTEMA ARCU-SUR): percursos e desafios	27
<i>Gladys Beatriz Barreyro</i> <i>Gabriella de Camargo Hizume</i>	
CAPÍTULO 3	
RANKINGS EN EDUCACIÓN SUPERIOR: reflexiones y escenarios de la calidad educativa	43
<i>Alejandra Montané López</i> <i>José Beltrán Llavador</i>	
CAPÍTULO 4	
CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO EUROPEU DE ENSINO SUPERIOR: os sistemas de avaliação e a profissão académica em Portugal e Espanha	65
<i>Carla Galego</i> <i>Célia Gonçalves Pires</i>	
CAPÍTULO 5	
QUIÉN EVALÚA A LA EVALUACIÓN: los hilos que la estrangulan. experiencias en académicos	85
<i>Aristeo Santos López</i> <i>Tania Morales Reynoso</i> <i>Marisa Fatima Roman</i>	
CAPÍTULO 6	
LA REGULACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD, EL FINANCIAMIENTO Y LA CALIDAD EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE	109
<i>Óscar Espinoza Díaz</i> <i>Luis Eduardo González-Fiegehen</i>	

CAPÍTULO 7	
EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CUBA:	
desarrollo e impacto	133
<i>Boris Tristá Pérez</i>	
<i>Enrique Iñigo Bajos</i>	
<i>Yeny Delgado Brito</i>	
CAPÍTULO 8	
A AVALIAÇÃO NO SUBSISTEMA DO ENSINO SUPERIOR	
EM ANGOLA: realidade & desafios.....	
	145
<i>Alfredo Gabriel Buza</i>	
<i>Juliana Lando Canga</i>	
CAPÍTULO 9	
AS RECONFIGURAÇÕES DO CAMPO ACADÉMICO EM	
PORTUGAL: perspectivas emergentes da avaliação das	
unidades de investigação e desenvolvimento entre 1994 e 2016.....	
	163
<i>Mariana Gaio Alves</i>	
<i>Camila Ferreira da Silva Lopes</i>	
CAPÍTULO 10	
POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E	
RESPONSABILIZAÇÃO (ACCOUNTABILITY) NA EDUCAÇÃO	
SUPERIOR BRASILEIRA	
	185
<i>Marilda Pasqual Schneider</i>	

PREFÁCIO

A criação de redes institucionais tem contribuído decisivamente para os processos de construção e consolidação das ciências sociais, no seu conjunto, e da educação, em particular. Esses processos podem ser explicados no quadro da chamada sociedade do conhecimento e da reflexividade social. Ambos os fenómenos – a configuração de uma sociedade em rede e o acesso crescente à informação – são o produto de um tempo em que os produtores de redes sociais e de conhecimento vivem, ao mesmo tempo, as experiências concretas que permitem a construção dessas redes e desse conhecimento partilhado.

Manuel Castells dedicou um enorme primeiro volume da sua trilogia sobre o mundo contemporâneo para caracterizar a *Sociedade em Rede* (Castells, 1996). Segundo o sociólogo espanhol, o conceito de sociedade em rede caracteriza a estrutura social emergente na era da informação, substituindo gradualmente a sociedade da era industrial. A sociedade em rede é global, mas com características específicas para cada país, de acordo com a sua história, a sua cultura e as suas instituições. Trata-se de uma estrutura em rede como forma predominante de organização de qualquer atividade. A *sociedade em rede* não surge por causa da tecnologia, mas sem as tecnologias de informação e comunicação (TIC) não poderia existir. Nos últimos vinte anos, o conceito passou a caracterizar quase todas as práticas sociais, incluindo a sociabilidade ou a mobilização sócio-política, baseando-se na Internet e em plataformas móveis.

Anthony Giddens, ao procurar explicar os fenómenos sociais contemporâneos, desenvolveu o conceito de *reflexividade social* (Giddens, 1994). Segundo o sociólogo britânico, a reflexividade diz respeito ao conhecimento disseminado fora do âmbito dos *experts*, fora do que ele chama de “sistemas de peritos”, exatamente por meio das redes de informação e comunicação que se estabeleceram graças ao desenvolvimento das tecnologias da computação e da *internet*. Ou seja, graças a esses novos meios de comunicação, as informações, mesmo as que são provenientes da expertise, tornam-se acessíveis ao conjunto de internautas, extrapolando os limites dos universos dos iniciados (pesquisadores e cientistas).

Sabemos que o acesso à informação não produz automaticamente uma rede social pelos seus usuários. É necessário que, além do acesso, haja a apropriação da informação pelos atores da rede.

A visão iluminista da difusão do conhecimento tinha um sentido único: ia de seu produtor (pesquisador, cientista, pensador, intelectual) para a massa receptora. Se, por um lado, os pensadores ocidentais do século XVIII

desenvolveram o otimismo racionalista – a capacidade de se conhecer e se mudar tudo pelo conhecimento –, bem como o otimismo enciclopedista – basta conhecer tudo para se dominar e transformar tudo –, por outro, desenvolveram também uma espécie de pessimismo gnosiológico da maioria e, por essa via, o elitismo epistemológico comumente denominado de “vanguardismo”.

Paulo Freire, em várias de suas obras (e.g., *Política e Educação*, 1993), mencionou o mal do “vanguardismo”, mas alertou, também, para os perigos de sua face contrária, a do “basismo”. Nem tudo o que é elaborado pelas elites intelectuais resolve os problemas postos pela humanidade, mas nem tudo o que vem da base social significa que é melhor, ou que é um conhecimento alternativo ao conhecimento hegemônico, até porque, na maioria das vezes, as massas “hospedam” o dominante e lêem o mundo a partir da perspectiva dele.

As redes sociais de conhecimento vêm restaurar a possibilidade da democracia gnosiológica, já insinuada no conceito de *reflexividade*, e logo ampliada no conceito de “democracia dialógica” (Giddens, 1994). Numa ordem social mais reflexiva e globalizada há a necessidade de incrementar formas mais radicais de democratização. A democracia dialógica é parte de um processo de democratização da democracia, consistindo na criação de uma arena pública onde os assuntos controversos possam ser resolvidos por meio do diálogo, e não por formas pré-estabelecidas de poder (Arendt, 1959; Habermas, 1962 [1989]). Tanto em atividades cotidianas, como nas organizações sociais, ou mesmo na esfera política formal, os indivíduos forjam práticas sociais e agem em conjunto para encontrar alternativas e superar coletiva e reflexivamente os seus problemas e insuficiências.

Outros conceitos podem emergir quando se fala em redes sociais: conhecimentos e experiências compartilhadas, democracia participativa, interlocução, alianças, ação coletiva (ou transindividual), elos de ligação, processo comunicacional, entrelace, cultura do encontro, entre tantas outras que podem ser enumeradas. O substrato comum a todas é a *unidade na diversidade*, no pensamento e na ação, na teoria e na prática (Freire, 1993).

Pode-se então definir *rede social* como um conjunto de conexões, involuntárias ou voluntárias, de pessoas ou grupos, cujas fronteiras de ação não são as mesmas, mas que se apresentam como uma estrutura que, em determinados contextos, agem visando objetivos comuns (Torres, Romão & Teodoro, 2012). A rede social é uma espécie de resposta à fragmentação social, impondo-se, umas vezes, como alternativa e, outras, como mediação entre o Estado e a sociedade, entre a esfera pública e a esfera privada. Em toda a rede social fixam-se normas de complementaridade e de reciprocidade, nem sempre explícitas, mas implicadas nos interesses contextuais comuns. Assim como na comunicação, além do emissor, do receptor, do código

comum, dos canais e da mensagem, enquanto desconhecido – se o conteúdo da mensagem fosse conhecido pelos interlocutores não haveria comunicação –, na interação das redes sociais manifestam-se as diferentes competências que se complementam e os interesses diversos que se realizam pela ação do outro. Daí, os pactos, os acordos e os ajustes de ingresso e de permanência nas redes, para que as *expertises*, diferentes e mutuamente complementares, mediatizadas pelos desafios da realidade, possam superar esses desafios.

O presente livro, e a coleção que inaugura, nasce de duas redes particularmente ativas no campo da educação superior, o Grupo de Trabalho CLACSO Universidades e Políticas de Educação Superior e a Rede de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (REPES). Como co-coordenador da primeira dessas redes, é-me grato registar o enorme esforço dos organizadores em reunir um conjunto tão diversificado de autores, enriquecendo a bibliografia do campo da avaliação da educação superior e permitindo um volume de publicação capaz de, em breve, se poder passar de uma descrição das realidades nacionais (importante enquanto objeto de análise) para uma comparação a partir de matrizes construídas a partir de categorias comuns.

Aroeira, Portugal, Julho de 2017.

António Teodoro¹

1 Diretor do Instituto de Educação e do Centro de Estudos Interdisciplinares em Educação e Desenvolvimento (CeIED) da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa. Coordenador do Grupo de Trabalho CLACSO Universidades e Políticas de Educação Superior.

REFERÊNCIAS

- Arendt, H. (1959). *The Human Condition*. Chicago: Chicago University Press.
- Castells, M. (1996). *The Rise of Network Society*. Oxford, UK: Blackwell.
- Freire, P. (1993). *Política e Educação. Ensaios*. S. Paulo: Cortez.
- Giddens, A. (1994). *Behind Left and Right. The Future of Radical Politics*. Cambridge, UK: Polity.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a category of Bourgeois Society*. Polity: Cambridge, UK. Ed. Or.: 1962.
- Torres, C. A., Romão, J. E. & Teodoro, A. (2012). Redes institucionais na América Latina: construindo as Ciências Sociais Contemporâneas e a Educação. *Revista Lusófona de Educação*, 21, 13-32.

CAPÍTULO 1

AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: dinâmicas, regulações e transformações

Gionara Tauchen¹

A avaliação do Ensino Superior vem consagrando, no contexto neoliberal de globalização da economia, as alianças entre os Estados, os organismos multilaterais e os interesses econômicos (SCHRIEWER, 1995; MOROSINI, 2006; BALL, 2001; BURBULES, TORRES, 2004; DALE, 2004), produzindo tensões entre seus interesses e as necessidades de desenvolvimento das instituições e dos processos formativos por estas empreendido (POLIDORI; CARVALHO, 2016). Sua função operacional, configurada no âmbito das reformas da administração pública e das políticas educacionais, se expressa como uma estratégia para assegurar referenciais de qualidade, “[...] havendo consenso quanto a necessidade de avaliar a qualidade do ensino, dos cursos e posteriormente das IES, em especial nos contextos de expansão” (RODRIGUES, MACHADO E ARAÚJO, 2011, p. 3), com intenções de regulação, supervisão, acreditação, qualificação, *accountability* e/ou controle (ARNOVE, FRANZ, MALIS; TORRES, 2003; GAZZOLA; DIDRIKSSON, 2008).

Nesta perspectiva, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e das instituições que fazem parte da Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP) (FERRÃO, 2013), vêm discutindo a cooperação e o desenvolvimento dos países lusófonos, especialmente na área da educação (TAUCHEN, MENDES, DEVECHI, 2015), reconhecendo a necessidade de percepções mais locais/globais e interculturais dos sistemas de educação e de ensino. A Declaração de Fortaleza (2004), por exemplo, destaca a necessidade de criação dos sistemas de avaliação e de garantia da qualidade em Angola, Brasil, Cabo Verde e Moçambique, vinculado ao objetivo de “estimular a cooperação em matéria de ensino superior que permita valorizar a formação conferida pelas instituições de ensino superior da CPLP, aprimorar sua qualidade e o reconhecimento das qualificações, quer no âmbito da CPLP, quer noutros espaços internacionais”, sendo criado, na ocasião, o Grupo de Trabalho de Estatísticas de Educação, sob a

1 Doutora em Educação (PUC/RS). Pós-doutorado na Universidade Eduardo Mondlane, Moçambique. Diretora de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande-FURG. Coordena a Rede de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (REPES). Bolsista produtividade do CNPq. E-mail: giotauchen@gmail.com

coordenação de Moçambique, articulado ao Grupo com o Grupo de Trabalho de Avaliação Educacional.

Neste sentido, “os governos, ao participar das conferências internacionais, acolhem as recomendações, firmam compromissos e assumem obrigações de assegurar metas e objetivos propostos” (CARVALHO, 2014, p. 135). Em concomitância, por meio dos acordos de cooperação e de desenvolvimento, recebem apoio técnico e financeiro dos países parceiros e das organizações multilaterais, para promoverem reformas nos sistemas de ensino alinhadas às exigências internacionais. Cabe-nos questionar quais os atores definidores destas exigências internacionais? Que interesses e que realidades são suplantados e naturalizados por estas exigências? Quais os princípios orientadores dessas cooperações? Quais os efeitos da tradução e da transferência de modelos de avaliação educacional para as diferentes culturais nacionais e institucionais?

Neste cenário, o Brasil vem organizando os eixos estruturantes para a construção do Programa “Educação como Ponte Estratégica Brasil-África”, baseado nas ações desenvolvidas no âmbito da cooperação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (BRASIL, 2013). Um dos objetivos do Programa é “ampliar a comunicação entre áreas técnicas ligadas às políticas educacionais, de maneira que as ações sejam desenvolvidas de maneira coordenada entre os países” (BRASIL, 2013). Nesse sentido, diversas ações estão em fase de implantação: 1) com Angola – desenho de Projeto de Cooperação Técnica em Avaliação do Ensino Superior, envolvendo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, Assessoria Internacional do Gabinete do Ministro, Instituto Nacional de Avaliação Acreditação e Reconhecimento de Estudos do Ensino Superior – Inaares (Ministério do Ensino Superior de Angola); 2) com Cabo Verde – desenvolvimento do projeto “Qualidade da Educação Superior – Criação do Sistema de avaliação em Cabo Verde”, envolvendo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira e Ministério da Educação Ciência e Inovação de Cabo Verde.

É nestes processos de (re)organização do Ensino Superior, vinculado à criação dos sistemas de avaliação nos diferentes países, segundo “padrões sem fronteiras” (CARVALHO, 2014), que situamos este estudo. O campo² da avaliação é conflituoso e contraditório, pois coexistem diferentes interesses, forças políticas e ideológicas que orientam os rumos da educação em âmbito local e global. Envolve modos de regulação que colocam em tensão nossas

2 Adotamos a noção de campo dos estudos de Bourdieu (2004), que vincula as disciplinas científicas a um capital científico, à regras e à disputas de naturezas diversas. Para o autor, “qualquer que seja o campo, ele é objeto de luta tanto em sua representação quanto em sua realidade” (p. 29).

compreensões sobre os tempos e espaços, o lugar do Estado, do mercado e da comunidade (TEODORO, 2013). Por isso, Dias Sobrinho (2012, p. 1) expressa que “a avaliação é hoje uma política pública utilizada como estratégia de poder”, sendo que sua função operacional se expressa na introdução, consolidação e ampliação de mecanismos de avaliação em larga escala.

Esta indução pode ser observada, principalmente a partir de 1970, com os estudos realizados pela UNESCO, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e Banco Mundial (SCHRIEWER, 1995), os quais “[...] mostravam uma relação direta entre o nível de desenvolvimento do país e o nível de escolaridade da população” (RODRIGUES, MACHADO E ARAÚJO, 2011, p. 2), expressando a necessidade de democratizar o acesso ao Ensino Superior, tendo como decorrência sua expansão (TEODORO, 2013). Assim, as tendências à internacionalização e à globalização se manifestam em áreas cruciais para as sociedades modernas como a educação, mobilizando ações de indução, controle e reflexão voltados para a organização dos sistemas educacionais na forma de políticas, pesquisas e teorias. “Surgem, assim, tratados, documentos normativos, declarações, estudos, exames, orientações e programas de cooperação, cuja finalidade é prescrever os modos de operar as reformas e de elaborar as políticas educativas dos diferentes países” (CARVALHO, 2014, p. 135).

Neste cenário, no final da década de 1980, em virtude das crises na economia mundial, muitos Estados reduziram os investimentos públicos nas IES e investiram esforços no aumento da eficiência dos recursos. Os efeitos dessas mudanças na administração pública impulsionaram o aumento quantitativo e diversificado da oferta e a interiorização do Ensino Superior, principalmente privado, expressando a vinculação da ideologia neoliberal às políticas de avaliação e de *accountability*. Schneider e Rostirola (2015, p. 495) explicam que, nos estágios subsequentes, a avaliação foi marcada “[...] pela aderência dos países a formas de avaliação internacional, e, o terceiro, o estágio atual, pelos processos de transnacionalização da prática avaliativa”.

Destacam-se, nos anos de 1990, as ações da OCDE no campo das avaliações internacionais em larga escala - *Programme for International Student Assessment* (Pisa). Dias Sobrinho (2012, p. 7) adverte que

modelos externos e abstratamente universais podem ter sua validade, desde que não sejam tomados como inquestionáveis, nem adotados sem adaptação aos contextos culturais, ideológicos e políticos de cada país e sem o devido respeito à missão e às prioridades e especificidades de cada instituição.

A criação de sistemas de avaliação externa, de forma geral, vincula-se à necessidade de regulação dos Estados e à indução da qualidade dos sistemas educacionais, num cenário de diversificação de modelos institucionais, de expansão das instituições e do acesso ao Ensino Superior, de integração e de reconhecimento internacional. Neste contexto, a expansão ocorreu por meio da diversificação de modelos institucionais e ampliação do modelo privado, provocando, também, um desequilíbrio do binômio qualidade-quantidade (VERHINE, FREITAS, 2012).

Neste sentido, a avaliação vem sendo utilizada para orientar as políticas públicas no setor e garantir a excelência das instituições diante das necessidades do desenvolvimento do sistema economia. Readings (2002) expressa que a 'excelência' pode funcionar como critério de avaliação de qualquer coisa, pois 'não tem nenhum conteúdo' (READINGS, 2002), expressando o quão relativo é este conceito. "Qualidade e excelência são moedas correntes de classificação que carregam pressupostos de padrões únicos, 'a medida de', de acordo com os quais as universidades e seus docentes passam a ser avaliados" (TAUCHEN; FÁVERO, 2013, p. 2). Trata-se de um fato que tem minimizado a autonomia das universidades que, empenhadas no atendimento de critérios objetivos, têm se transformando, muitas vezes, em espaços de gerenciando numérico e homogeneizador em detrimento da formação humana e científica. Complementarmente, reorganizado os processos dos diferentes níveis de gestão em virtude das demandas de melhores resultados de desempenho nas avaliações.

Assim, a avaliação externa tem sido o principal instrumento para a "[...] organização e implementação das reformas educacionais em um cenário em que coexistem movimentos de tensão e de retração dos Estados, remetendo às agências de acreditação e de avaliação a regulação das políticas públicas (TEODORO, 2013); e tendências de ampliação das políticas indutoras e de controle dos Estados, orquestrando um conjunto de estratégias que caracterizam o Estado-avaliador (NEAVE, 2012; QUEIROZ, 2011), que concentra sob sua administração as estratégias de desenvolvimento, definindo e orientando a execução da política nacional de Ensino Superior, considerando a qualidade das instituições como de interesse público. Como controlador, o "Estado teria a legitimidade para, de forma centralizada, estabelecer as políticas públicas de educação, os planos e a legislação complementar, no âmbito do princípio da homogeneidade legal, assumindo o controle das IES" (MENDES; SILVA, 2011, p. 6). Como supervisor, o Estado "[...] obedece ao princípio da diversidade e da aceitação do mercado como elemento para a diversificação das instituições de ensino superior, onde o Estado exerce uma supervisão mais distanciada, estabelecendo os parâmetros da qualidade"

(Idem, p.6), creditando “maior autonomia” às IES e os resultados da avaliação usados para a tomada de decisões. Popkewitz (1992, p. 95-97) explica que “a avaliação é uma estratégia estatal que aparece como parte da produção de ideias em um campo social. Esta produção inclui as relações de poder. [...] A avaliação forma parte da regulação. Controle e governo do Estado [...] cumpre fins de política [...]”.

Neste sentido, são importantes as contribuições de Neave (2012), que nos ajuda a compreender as forças históricas subjacentes ao fenômeno do Estado-avaliador, delineado e consolidado no contexto do Estado-nação. Embora os estudos de Neave façam referência ao contexto da Europa Ocidental, suas considerações são fundamentais para a compreensão do fenômeno da avaliação que se manifesta, de diferentes formas, em todos os continentes. Para Neave (2012, p. 676) “o Estado-avaliador tem como objetivo essencial assegurar a mobilização contínua do sistema de ensino superior por meio da avaliação periódica de sua produtividade, seu desempenho e sua utilização de recursos públicos”. E, para compreendê-lo, precisamos mapear e acompanhar o conjunto de medidas que configuram sua dinâmica.

Neste sentido, Neave (2012) situa as origens do Estado-avaliador nas três crises mutuamente constitutivas, que emergiram na Europa Ocidental na segunda metade do século XX: 1) “o ressurgimento de demandas sociais por ensino superior” (p. 676); 2) o financiamento desta demanda massiva; e 3) a eficiência operacional, sendo esta a propulsora das mudanças administrativas nos sistemas reconfigurando, também, sua epistemologia. Em outras palavras, transformaram-se as compreensões sobre eficiência operacional, em virtude da distribuição e da otimização dos recursos, introduzindo outras dimensões à supervisão administrativa e pública, diversificando e ampliando os procedimentos e as formas de verificação e de avaliação. Neste sentido, o desenvolvimento dos indicadores de desempenho institucional foi inicialmente concebido “[...] em termos de atualização e aumento de eficiência da relação existente – uma eficiência operacionalizada primariamente em termos de compressão orçamentária, com novos parâmetros para a utilização de recursos acadêmicos” (NEAVE, 2012, p. 680). Os indicadores de desempenho são meios de gerenciamento que possibilitam comparar resultados verificáveis e “desvios” com vistas a um fim. Por isso, os indicadores de desempenho integram os sistemas de medição de desempenho (eficiência e eficácia) e vinculam-se à gestão estratégica da qualidade.

Lamarra (2010) analisa que, na América Latina o Estado-avaliador organizou-se em função de diversos fatores:

el rápido crecimiento del estudiantado de la educación superior, la disminución del monto u orientación del gasto público destinado a educación, el incremento del número de instituciones privadas, los reclamos del sector empresarial, las políticas de racionalización que se tratan de imponer a los sistemas educativos y a las universidades etc. (p. 663).

Esta demanda de ampliação da educação superior também é observada, em diferentes tempos, nos países africanos. O estudo de Langa (2014), *The role and functions of higher education councils and commissions in Africa: A case study of the Mozambique National Council on Quality Assurance in Higher Education (CNAQ)*, acompanhando a experiência histórica de Moçambique, expressa que, no início deste século, as mudanças legislativas no país, alicerçadas nos princípios da autonomia e da liberdade acadêmica, possibilitaram maior participação das instituições privadas na oferta de ensino superior. Por consequência, a demanda de garantia da qualidade e de acreditação das instituições. O autor expressa que a criação dos conselhos nacionais e, dentre estes o Conselho Nacional de Avaliação da Qualidade no Ensino Superior (CNAQ) de Moçambique, integra os processos de reforma e de reestruturação do sistema de ensino superior em resposta às pressões externas para mudanças nas estruturas de governmentação, o que Neave (2012) destaca como “nova administração pública”. Então, que fatores contribuíram para que essa eficiência operacional se transformasse em uma nova relação entre o Estado e o ensino superior?

A primeira, de natureza ideológica, advinda da doutrina econômica neoliberal, expressa que as relações vigentes entre o Estado e o ensino superior não eram mais sustentáveis, deslocando a dimensão operacional para a política. A segunda, vinculada à democracia participativa, assumiu a forma de descentralização dos elementos de controle e de responsabilidade do Estado para as instituições. Neave (2012, p. 681) explica que “ambas concordaram quanto à conveniência de limitar o poder do governo central. Para os teóricos do neoliberalismo, o Estado como regulador foi substituído pela noção de forças do mercado como principal regulador do desenvolvimento do sistema”. Vinculada a estas questões ideológicas, Neave expressa que o conceito de homogeneidade legal será o principal constructo a regular tais relações. Por meio de leis, decretos e portarias homogeneiza-se o status jurídico de todas as instituições de ensino superior público e introduzem-se mudanças de maneira uniforme. Paralelamente, são estabelecidos mecanismos de “[...] revisão e avaliação com o objetivo de fortalecer a capacidade institucional de inovação e iniciativa autodeterminadas” (idem, p. 683), suavizando a homogeneidade legal e encorajando as iniciativas das instituições.

Neste sentido, as autonomias e as identidades institucionais são acompanhadas pelas perversidades das políticas de governo (nem sempre de Estado) homogeneizadoras, invisibilizando realidades, mazelas e potencialidades do ensino superior.

Um exemplo dessa construção, no Brasil, é a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, atribuindo à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES) a coordenação e supervisão do SINAES, com a competência de definir diretrizes, critérios e estratégias para tal empreendimento. “A proposição desse sistema teve por objetivo construir um sistema nacional de avaliação que articulasse a regulação e a avaliação educativa, esta última numa perspectiva mais formativa e voltada para a atribuição de juízos de valor e mérito [...]” (PEIXOTO, 2011, p. 14), contemplando a participação dos agentes educativos e as dimensões interna e externa no processo de avaliação. Dias Sobrinho (2010) explica que, na visão do SINAES, a articulação entre regulação e avaliação seria contemplada por um conjunto integrado de instrumentos de avaliação – avaliação institucional (autoavaliação e avaliação externa), avaliação dos cursos de graduação e avaliação de desempenho dos estudantes (ENADE) – produzindo informações para as ações regulatórias do Conselho Nacional de Educação e do Ministério da Educação, que expressam as prerrogativas do Estado no que concerne o credenciamento e recredenciamento das instituições, autorização e reconhecimento dos cursos; e avaliação formativa que, destacada por Peixoto (2011), conta com a participação da comunidade acadêmica.

Conforme afirma Dias Sobrinho (2010, p. 208), “com base nos resultados globais da avaliação, e não em um único instrumento, a regulação seria mais confiável, fundamentada e eficaz do ponto de vista da relevância social e da pertinência [...]”. Verhine (2015) expressa que a articulação entre a avaliação e a regulação são imprescindíveis. No entanto, considera-as como processos distintos. Por isso, ao serem integradas em um único sistema, como no caso do SINAES no Brasil, produzem tensões que

[...] têm sido evidentes no uso indevido de indicadores para fins de regulação, na desvalorização dos aspectos formativos da avaliação e na iniciativa de integrar avaliação e regulação em uma única agência, prejudicando a autonomia e independência de cada processo em relação ao outro” (VERHINE, 2015, p. 616).

O autor analisa, ainda, que a avaliação da educação superior no Brasil vem sendo concebida como política de Estado e a regulação como política

de governo. Cabe à avaliação, produzir informações e à regulação atender às políticas de expansão e de qualificação do sistema educacional.

Percebe-se, portanto, o imperativo da homogeneidade legal, promovendo a elaboração de um quadro sinóptico de desempenho do sistema de ensino superior e, por outro lado, a indução às iniciativas e às diferenciações institucionais ligadas aos processos de autoavaliação institucional e ao Plano de Desenvolvimento Institucional. De modo geral, o Estado-avaliador acelerou os processos de mudança da administração institucional e sofisticou seu núcleo operacional incorporando e externando práticas sociais da cultura acadêmica, tal como a avaliação por pares, amplamente utilizada, no Brasil, no Sistema Nacional de Avaliação da Pós-Graduação, do SINAES etc.

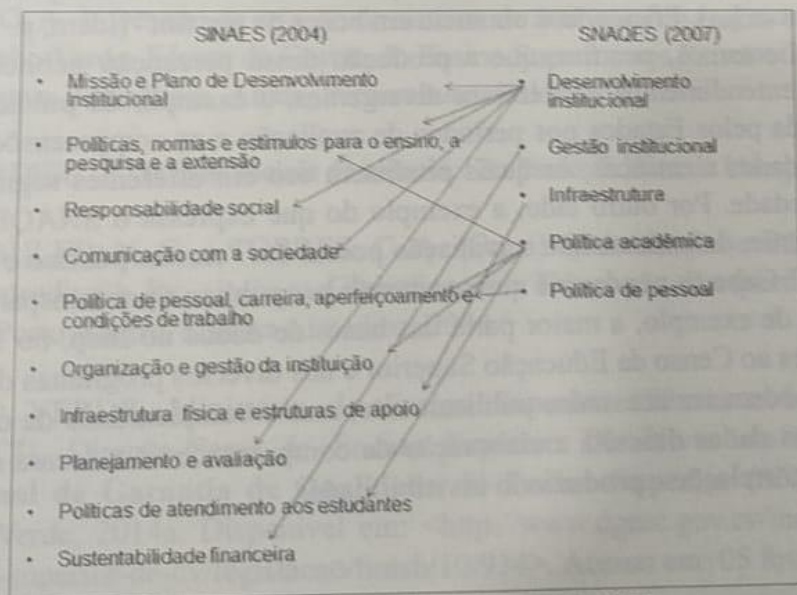
Neave (2012, p. 684) explica que “a homogeneidade legal migrou para o domínio operacional e evoluiu para uma homogeneidade de avaliação, sustentada de forma explícita e deliberada por rigorosos procedimentos formais de auditoria [...]”, vinculadas às metas de desempenho e de produtividade (número de estudantes, de docentes doutores, publicações etc.), possibilitando verificações e análises com impactos no financiamento das instituições. Neste sentido, o Estado-avaliador “é um agente para verificação de eficiência [...]” (idem, 185) e “é poderoso exatamente porque sua função é verificar que as políticas tenham sido adotadas” (p. 186). O conjunto de informações possibilita a comparação entre as instituições, a sustentação das políticas, a verificação das mudanças institucionais, a percepção da eficiência econômica, a transformação do “tempo acadêmico” em “tempo produtivo”, os quais afetam, diversificam e complexificam as finalidades das instituições. Se a missão da universidade brasileira, por exemplo, identificava-se no desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão, hoje se somam a outros elementos de gestão, de internacionalização e de inovação.

Neste contexto, as experiências “bem sucedidas” de um país, decorrentes da homogeneidade legal, tornam-se portáteis, isto é, tomadas como modelos e aplicadas por outro Estado-nação. Citamos como exemplo o projeto Garantia da Qualidade: criação do sistema de avaliação do ensino superior em Cabo Verde (2011), no âmbito da cooperação Brasil-África. O projeto envolveu a parceria entre o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação (MESCI) de Cabo Verde, por meio da Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), e o apoio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC) (BRITO, 2013).

Brito (2013) informa que foram realizados seminários, com a participação dos docentes, gestores das instituições de ensino superior de Cabo Verde e técnicos do MESCI e da equipe de apoio e orientação do Inep, no

qual se consensualizou sobre a importância da avaliação como instrumento indutor da qualidade e a produção de proposta de indicadores para a avaliação, integrando as percepções dos participantes sobre a construção das diretrizes e princípios do sistema de avaliação para Cabo Verde, discutidos os conceitos e os fundamentos da qualidade do ensino e a experiência brasileira na implantação da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), sendo elaborados os instrumentos de avaliação institucional externa, culminando com a produção do Guião para a Avaliação Institucional Externa e Diretrizes do Sistema Nacional de Garantia de Qualidade do Ensino Superior. Ao compararmos o conteúdo dos indicadores das dimensões do SNAQES com o SINAES observamos muita similaridade (CABO VERDE, 2014a, 2014b, 2015). Destaca-se, contudo, que alguns indicadores do SNAQES convergem com a identidade e as vocações históricas e culturais de Cabo Verde no que diz respeito à internacionalização e recepção de estudantes estrangeiros, o que recentemente vem ganhando força no Brasil.

Figura 1 – Comparação entre as dimensões dos Sistemas de Avaliação do Brasil e de Cabo Verde



Fonte: TAUCHEN, SEMEDO, DEVECHI (2017)

Observa-se, neste sentido, que a homogeneidade legal vai se transformando em homogeneidade de avaliação, transformando-se em modelos passíveis de transposição. Neave (2012, p. 693) explica que “o sistema

atua diretamente sobre a reputação e a alegação de excelência das instituições. Verifica com regularidade a qualidade dos serviços fornecidos por instituições de ensino superior”. Atuando, seja por meio da avaliação, da acreditação e da supervisão dos Sistemas de avaliação, da cultura das instituições, das concepções epistemológicas e políticas, o Estado-avaliador produz novos sentidos sobre a percepção pública das instituições e sobre seu autogoverno. Neste sentido, destacamos que a acreditação tem por objetivo informar a opinião pública. Na Europa, encontramos agências acreditadoras geridas pelos Estados, como a Agência Nacional de Avaliação de Qualidade e Acreditação (ANECA) na Espanha e a Agência de Avaliação da Pesquisa e do Ensino Superior (AERES) na França e, também, agências privadas como no caso da Alemanha e dos Estados Unidos da América (EUA) (POLIDORI; CARVALHO, 2016). E, em muitos casos, a exemplo Sistema Nacional de Avaliação, Acreditação e Garantia de Qualidade do Ensino Superior (SINAQES) de Moçambique, a acreditação vincula-se aos processos de avaliação, integrando regulação e autoavaliação. No entanto, possuem intencionalidades nem sempre convergentes. “Na verdade, o Estado-avaliador remete-nos de volta às questões fundamentais de poder, autoridade e, acima de tudo, aos objetivos em função dos quais o Estado-avaliador opera e aos quais serve [...]. Eficiência é um meio em busca de um fim” (idem, p. 194).

Salientamos, por fim, que a produção dessa percepção pública manifesta entendimentos e interesses divergentes, a exemplo da publicidade veiculada pelos Estados nos períodos de avaliação e as compreensões das comunidades científicas, os quais produzem eco em diferentes segmentos da sociedade. Por outro lado, a exemplo do que expressa o SNAQES, de Cabo Verde, defende-se que a avaliação possui um “caráter público e transparente”. Cabe-os ponderar o que se entende por público e por transparência. A título de exemplo, a maior parte das bases de dados no Inep, no Brasil, referentes ao Censo da Educação Superior e aos diversos programas de avaliação, podem ser acessados publicamente, mas a complexidade da organização dos dados dificulta a elaboração de compreensões e mascara alguns dados e correlações, produzindo invisibilidades.

REFERÊNCIAS

- ARNOVE, R. F.; FRANZ, S.; MOLIS, M.; TORRES, C. A. Education in Latin America. Dependency, underdevelopment, and inequality. In: ARNOVE, R. F.; TORRES C. A. (Eds.). **Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local** (p. 313-337). Laham, LD: Rowman & Littlefield, 2003.
- BALL, S. J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem Fronteiras**, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001.
- BRASIL. Lei n. 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 abr. 2004.
- _____. MEC. Gabinete do Ministro. **Educação como Ponte Estratégica Brasil – África**. Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Brasília, DF, 2013.
- BRITO, A. J. Desafio da criação do sistema de avaliação do ensino superior em Cabo Verde. Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa. **Anais**, Pernambuco, 2013.
- BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.
- BURBULES, N. C. e TORRES, C. A. (Orgs.) Globalização e Educação: uma introdução. In: _____. **Globalização e Educação**. Perspectivas críticas. Porto Alegre, Editora Almedina, 2004.
- CABO VERDE. Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação (MESCI). Direção-Geral de Ensino Superior. **Directivas do Sistema Nacional de Garantia de Qualidade do Ensino Superior (SNAQES)**. Cabo Verde, 2014a. Disponível em: <<http://www.dgesc.gov.cv/index.php/ensino-superior-de-cv/legislacao/finish/10/934>>. Acesso em: 05 fev. 2015.
- CARVALHO, E. J. G. Estudos comparados em educação: novos enfoques teórico-metodológicos. **Acta Scientiarum Education**, v. 36, n. 1, p. 129-141, jan./jun. 2014.

DALE, R. Globalização e Educação: Demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Revista Educação & Sociedade**, São Paulo: Cortez, Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago, 2004.

_____. Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação (MESCI). Direção-Geral de Ensino Superior. **Documento Orientador para Comissão de Avaliação Institucional Externa das IES de Cabo Verde**. Disponível em: <<http://www.dgesc.gov.cv/index.php/ensino-superior-de-cv/legislacao/finish/10/933>>. Acesso em: 05 fev. 2015.

_____. Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação (MESCI). Direção-Geral de Ensino Superior. **Portaria**. Aprova os instrumentos de avaliação institucional externa das Instituições de Ensino Superior. 2014b. Disponível em: <<http://www.dgesc.gov.cv/index.php/ensino-superior-de-cv/legislacao/finish/10/936>>. Acesso em: 05 fev. 2015.

DECLARAÇÃO DE FORTALEZA. Declaração dos Ministros responsáveis pelo ensino superior da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Fortaleza, 26 de maio de 2004.

DIAS SOBRINHO, J. Avaliação da educação superior: conflitos e paradigmas. In: Conferência do Fórum de Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa, 2, 2012, Macau. **Anais...** Macau, 2012. p. 1-14.

_____. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do PROVÃO ao SINAES. **Avaliação**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010.

FÁVERO, A.; TAUCHEN, G. Docência na educação superior: tensões e possibilidades de gestão da profissionalização. **Acta Scientiarum**. Maringá, v. 35, n. 2, July-Dec., 2013.

FERRÃO, J. Palavras de abertura do Presidente da Associação das Universidades de Língua Portuguesa (AULP) e Magnífico Reitor da Universidade de Lúrio. In: Encontro da AULP, 2013, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2013.

GAZZOLA, A. L.; DIDRIKSSON, A. (Eds). **Trends in Higher Education in Latin America and the Caribbean**. Caracas: IESALC-UNESCO, 2008.

LAMARRA, N. F. **Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina**. Mexico, DF: ANUIES, 2010.

LANGA, P. V. **The role and functions of higher education councils and commissions in Africa: A case study of the Mozambique National Council on Quality Assurance in Higher Education (CNAQ)**. Centre for Higher Education Transformation (CHET). South Africa, 2014.

MENDES, M.; SILVA, E. Avaliação, Acreditação e Gestão do Ensino Superior em Angola: percepções, desafios e tendências. In: Conferência do Fórum de Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa, 1., 2011, Lisboa. **Anais...** Lisboa, 2011. p. 1-14.

MOROSINI, M. C. Estado do conhecimento sobre internacionalização da educação superior – Conceitos e práticas. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 107-124, 2006.

NEAVE, G. O Estado-avaliador como política em transição: um estudo histórico e anatômico. In: COWEN, R.; KAZAMIAS, A. M.; ULTERHALTER, E. (Org.). **Educação comparada: panorama internacional e perspectivas**. Brasília, DF: Capes/Unesco, 2012.

PEIXOTO, M. C. L. Avaliação institucional externa no SINAES: considerações sobre a prática recente. **Avaliação**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 11-36, mar. 2011.

POLIDORI, M. M.; CARVALHO, N.O. Acreditação de instituições de educação superior: uma necessidade ou uma normatização. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 21, n. 3, p. 821-836, nov. 2016.

POPKEWITZ, T. Algunos problemas y problemáticas en la producción de la evaluación, **Revista de Educación**, nº 229. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, 1992. p. 95-118.

QUEIROZ, K. C. A. L. Reforma Gerencial, “Estado Avaliador” e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: qual o papel da regulação?. **ANPAE**, 2011. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0275.pdf>>. Acesso em: 02 jan. 2013.

READINGS, B. **Universidade sem cultura?** Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

RODRIGUES, I.; MACHADO, M.; ARAÚJO, J. Expansão do Ensino Superior no Brasil: avaliação como mecanismo para a garantia da qualidade. In: Conferência do Fórum de Gestão do Ensino Superior nos Países e Regiões de Língua Portuguesa, 1. 2011, Lisboa. **Anais...** Lisboa, 2011. p. 1-11.

SCHNEIDER, M. P.; ROSTIROLA, C. R. Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. **RBPAE**, v. 31, n. 3, p. 493-510, set./dez. 2015.

SCHRIEWER, J. Sistema Mundial e Inter-Relacionamento de Redes: a Internacionalização da Educação e o Papel da Pesquisa Comparativa. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, DF, v. 76, n. 182-183, p. 241-304, jan./ago. 1995.

TAUCHEN, G.; MENDES, M. C. B. R.; DEVECHI, C. P. V. Garantia da qualidade e da avaliação: um estudo comparado sobre as decorrências do processo de Bolonha na comunidade dos países de língua portuguesa. **Espaço Pedagógico**, v. 22, p. 240-263, 2015.

TAUCHEN, G., SEMEDO, J. F.F., DEVECHI, C. P. Avaliação externa das instituições de educação superior: um estudo comparado entre Brasil e Cabo Verde. **Roteiro**, v. 42, 2017.

TEODORO, A.; ANÍBAL, G. Educação Superior e inclusão, tendências e desafios no século XXI. **Temas em Educação**, João Pessoa, v. 22, n. 2, p. 225-238, jul./dez. 2013.

VERHINE, R. E.; FREITAS, A. A. S. M. A avaliação da educação superior: modalidades e tendências no cenário internacional. **Revista Ensino Superior Unicamp**, 2012.

_____. Avaliação e regulação da educação superior: uma análise a partir dos primeiros 10 anos do SINAES. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 20, n. 3, p. 603-619, nov. 2015.

CAPÍTULO 2

O SISTEMA DE ACREDITAÇÃO REGIONAL DE CURSOS UNIVERSITÁRIOS DO MERCOSUL (SISTEMA ARCU-SUR): percursos e desafios³

Gladys Beatriz Barreyro⁴
Gabriella de Camargo Hizume⁵

O Mercado Comum do Sul – Mercosul

Instituído em 26 de março de 1991 pelo Tratado de Assunção, o Mercosul representa a busca da inserção dos Estados do Cone Sul da América do Sul no competitivo mercado internacional e globalizado caracterizado pela proliferação de blocos econômicos regionais no marco da redemocratização da região. As negociações para sua formação, a partir de 1985, nos governos de Raúl Alfonsín e José Sarney, assinalam o fim das hostilidades entre Argentina e Brasil nos anos de 1970 pela disputa da hegemonia na região, incluindo a corrida armamentista nuclear (AMARAL JR., 2008).

Durante os anos de 1980, as primeiras ações de integração econômica foram voltadas o estabelecimento de uma zona de livre comércio⁶, mas na

3 O texto é uma versão ampliada de parte de um trabalho publicado nos Anais do Congresso da *Latin American Studies Association (LASA)* ocorrido em San Juan, Puerto Rico em 27 – 30 de maio de 2015 e provém da dissertação de mestrado A implementação do Sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do Mercosul: um estudo sobre as Agências Nacionais de Acreditação da Argentina e do Brasil, defendida por G.C. Hizume no Programa de Pós-graduação Interinstituições em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (Prolam/USP) em 2013, que contou com o financiamento da FAPESP. O texto também recupera informações do relatório da pesquisa Avaliação e acreditação da educação superior na América Latina e no Mercosul, coordenada por G. B. Barreyro, entre 2009 e 2011, com apoio do CNPQ.

4 Doutora em educação e professora da Universidade de São Paulo, na EACH. Atua também nos Programas de Pós-Graduação em Educação e em Integração da América Latina. Desenvolveu pesquisa pós-doutoral no *Center for International Higher Education*, no Boston College, EUA e foi professora visitante no *Centre for Globalisation, Education and Social Futures* na University of Bristol, UK. É membro da rede *Universitas/BR* do GT11 "Educação superior", vinculado à ANPED e do Grupo de trabalho *Universidad y políticas de educación superior 2016-2019* da Clacso. Email: gladysb@usp.br

5 Doutoranda em educação (USP), mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina (Prolam-USP), especialista em Políticas Públicas e Avaliação do Ensino Superior (UFPR-Unila) e graduada em Direito. Professora Assistente da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), campus de Francisco Beltrão. Pesquisadora do Grupo de Estudos em Políticas Públicas e História da Avaliação da Educação Superior (GEPHAES/USP) e do Grupo de trabalho *Universidad y políticas de educación superior 2016-2019* da Clacso. Bolsista Fundação Araucária/CAPES. E-mail: gabriellahizume@usp.br

6 A forma mais básica é a Zona de Livre Comércio, em que as barreiras tarifárias e não-tarifárias são abolidas. O estágio seguinte é a União Aduaneira, que pressupõe a adoção de uma tarifa externa comum para uniformizar o tratamento dado aos países que não fazem parte do acordo. No Mercado Comum há livre circulação dos fatores de produção, enquanto

década de 1990, explicitou-se o intento de formar um mercado comum no prazo de 10 anos (FULQUET, 2006). O processo de integração bilateral propunha o estabelecimento de um Mercado Comum a partir de 1994, delegando a elaboração de um plano de medidas necessárias a um grupo de trabalho, o Grupo Mercado Comum (DIEZ DE VELASCO, 2010).

A inclusão do Paraguai e do Uruguai nas negociações para a formação do bloco ocorreu de forma natural em face das estreitas relações mantidas tanto com a Argentina como com o Brasil e por projetos de integração física, como as obras hidroelétricas nos rios Uruguai e Alto Paraná, e se deu definitivamente com a incorporação de ambos ao Grupo e com o projeto apresentado pela delegação uruguaia que deu origem ao Tratado de Assunção (DIEZ DE VELASCO, 2010).

Conforme previsto no artigo 1º do Tratado de Assunção, a pretensão dos Estados em relação ao Mercosul era a constituição de um Mercado Comum até 31 de dezembro de 1994, implicando:

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente;

O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais;

A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-Partes; e

O compromisso dos Estados-Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração (MERCOSUL, 1991).

Menezes (2006) enfatiza o caráter programático do Tratado de Assunção, fixando metas e etapas gradativas para a consecução do Mercado Comum, dada a premência de se construir suporte jurídico, normativo e estrutural para se alcançarem os objetivos professados. Fulquet (2006) também salienta esse aspecto do Tratado, definindo-o como tratado-marco para o estabelecimento

na União Monetária tem-se uma moeda única e um banco central para administrar a política monetária. Muitas vezes não se pode identificar claramente essa tipologia nos acordos econômicos regionais, podendo-se mesclar elementos e mesmo divergir a prática do declarado no tratado de constituição (AMARAL JR, 2008).

de mecanismos e parâmetros para a formação do futuro bloco. Já Amaral Jr (2011), entende que, na realidade, o fim do Tratado de Assunção foi formar uma união aduaneira, interpretando seu artigo 1º.

No Tratado, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai expressam a crença na integração como condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico e justiça social. Ademais, políticas comerciais conjuntas fortaleceriam as posições propaladas pelo bloco em negociações internacionais e proporcionaria maiores vantagens comerciais (AMARAL JR., 2008).

Os Estados-membros têm demonstrado preocupações além das econômicas na construção do bloco, declarando o respeito e a observância de valores condizentes com as sociedades democráticas, prezando pela defesa dos direitos humanos e as liberdades fundamentais na busca pelo desenvolvimento social com equidade e combate à pobreza, entendendo a educação como fundamental para atingir esses fins (MERCOSUL, 2012).

O bloco formalizou-se como Organização Internacional com o Protocolo de Ouro Preto de 1994, que lhe confere personalidade jurídica, provendo sua estrutura institucional e determinando sua natureza intergovernamental nos artigos 1º e 2º respectivamente, significando que passa à condição de sujeito de Direito Internacional com capacidade para se comprometer por meio da celebração de tratados, independentemente da condição de sujeito de seus Estados-membros.

Os principais órgãos e instâncias decisórias do Mercosul são o Conselho Mercado Comum (CMC) e o Grupo Mercado Comum (GMC). O CMC é o órgão superior incumbido da condução política do processo de integração e da tomada de decisões para o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Tratado de Assunção e nos demais protocolos e acordos, o que compreende poderes para alterar a estrutura do bloco e exercer a titularidade de sua personalidade jurídica negociando em seu nome, entre outras funções. O Conselho, que é integrado pelos Ministros de Relações Exteriores e de Economia dos Estados-membros, manifesta-se mediante decisões obrigatórias para todos os integrantes, sendo presidido de forma rotativa, *pro tempore*, por seis meses e em ordem alfabética. A ele estão ligados Grupos de Alto Nível, Grupos de Trabalho, as Reuniões de Ministros e outros órgãos que versam sobre temas gerais.

O GMC é o órgão executivo, encarregado de executar as Decisões do CMC e também de propô-las, integrado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, da Economia e dos Bancos Centrais, pronunciando-se por meio de Resoluções que devem ser acatadas por todos os Estados-membros; por delegação expressa do CMC, cabe-lhe igualmente negociar acordo com terceiros em nome do Mercosul. Ao GMC estão subordinados

Subgrupos de Trabalho, Reuniões Especializadas, Grupos *ad hoc* e órgãos relacionados a temas específicos.

O Parlamento do Mercosul é o órgão de representação civil dos cidadãos do bloco, dotado de caráter autônomo e independente, figurando entre seus propósitos o respeito à pluralidade ideológica e política na representação dos povos do Mercosul e a defesa da democracia, liberdade, paz, justiça social e diversidade cultural. Suas competências têm como centro o zelar pela observância das normas do bloco e seus atos que, mesmo não sendo obrigatórios, delineiam o processo de integração, assumindo a forma de pareceres, projetos de normas, anteprojeto de normas, declarações, recomendações, relatórios e disposições. Apesar da nomenclatura adotada, o Parlamento não legisla, acompanha e fiscaliza a atuação dos demais órgãos.

O Mercosul conta com a Secretaria do Mercosul (SM), de caráter permanente, que assiste aos demais órgãos, prestando-lhes apoio operacional. Está sediada em Montevideu e é chefiada por um Diretor eleito pelo GMC e designado pelo CMC para mandato de dois anos.

Ainda que o patamar de Mercado Comum não tenha sido alcançado até o momento e o bloco tenha passado por períodos de descrédito e sofrido duras críticas, o Mercosul vem sendo ampliado para além de questões puramente econômicas e tomou novo fôlego com seu relançamento no início do século XXI. Para Menezes (2006), a descrença no Mercosul por parte da sociedade e dos formadores de opinião se deu pela grande expectativa em torno do bloco, assolada pela realidade de dificuldades em sua implementação, dada a opção pela intergovernabilidade que pretere os interesses regionais em favor do nacional.

Malgrado não estar contemplada explicitamente no Tratado de Assunção, a área educacional fazia parte das negociações iniciais do bloco, visto que, para se atingirem os objetivos do Tratado, pressupunham-se condições culturais e educacionais a serem atingidas (ANDRÉS, 2010). Dessa perspectiva, os Ministros de Educação dos Estados-membros encaminharam ao CMC um Protocolo de Intenções com a proposta de um subgrupo de trabalho voltado para a Educação. O CMC, não só entendeu pertinente o pleito como instituiu a Reunião de Ministros da Educação (RME) por meio da Decisão 07/91, para coordenar políticas educacionais nos Estados-membros (ANDRÉS, 2010).

Destarte, o Setor Educacional do Mercosul (SEM) originou-se de iniciativa da RME compondo-se como fórum específico para tratar da Educação em todos os seus níveis e em suas dimensões regionais. No SEM, desembocam temáticas adjacentes que exigem estratégias particulares e pontuais como a circulação de mão-de-obra qualificada no bloco, um dos pilares

dos processos de integração, que envolve a aferição da correspondência e comparabilidade da formação de nível superior, reconhecimento de títulos universitários, procedimentos de avaliação e mecanismos de acreditação de cursos de graduação, mobilidade estudantil, docente e técnico-científica, seguindo os movimentos de internacionalização, transnacionalização e regionalização da Educação Superior.

A Acreditação de Cursos de Graduação como Política Pública do Setor Educacional do Mercosul (SEM)

Sob os auspícios da Reunião de Ministros de Educação (RME), o Setor Educacional do Mercosul inicia suas atividades em fevereiro de 1992, em Buenos Aires, com a elaboração das diretrizes do Plano Trienal 1992-1994 pelo Comitê Coordenador Regional do Setor Educação (HERMO, 2011). O SEM firma-se, assim, como um espaço de coordenação das políticas educacionais dos Estados-membros e Associados do bloco.

Inicialmente, o Plano tinha a duração de três anos, mas foi prorrogado até 1998 em virtude do advento do Protocolo de Ouro Preto de 1994 (ANDRÉS, 2010). O desenvolvimento de um mecanismo para o reconhecimento de estudos e a homologação de títulos de graduação tornou-se carro-chefe da Área de Educação Superior por ser o veículo identificado para promover a efetiva circulação de profissionais e estudantes na região.

Na oportunidade de elaboração do Segundo Plano Trienal (1998-2000), a RME fez uma meta-avaliação das ações do SEM até aquele momento, sobressaindo-se, no tocante à graduação, a aprovação de protocolos promotores do reconhecimento e equiparação de estudos, da livre circulação de estudantes, do intercâmbio de docentes e, sobretudo, a elaboração do Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul, Bolívia e Chile (Mexa).

Andrés (2010) nota que, na elaboração desse Plano, firmou-se o entendimento de que o crescimento e o desenvolvimento econômicos não decorreriam da mera inserção do bloco na economia mundial globalizada, mas dependiam da qualidade dos recursos humanos, do domínio do conhecimento e da aplicação da ciência e tecnologia aos métodos de produção, tornando-se mais aguda a exigência de proporcionar educação de qualidade para todos e a intensificação de mobilidade da força laboral no bloco. Para a autora, isso incorreria em pressionar os sistemas educacionais a promover a melhoria e o controle da qualidade da educação para assegurar a equivalência e o consequente reconhecimento da formação oferecida na região.

Relativamente à avaliação e à acreditação, este plano propôs: a) a definição de indicadores básicos de qualidade comuns em todos os níveis e modalidades de ensino na região; b) a constituição de Agências Nacionais de Acreditação em todos os Estados-membros para avaliar, acreditar e acompanhar cursos e programas de graduação no quadro do Memorando de Entendimento sobre a Implementação do Mexa e c) a conclusão do processo de acreditação experimental dos três cursos selecionados pelo menos em dois dos Estados signatários. Para atendê-lo, ainda em 1998, a RME selecionou os cursos que passariam pelo Mexa: agronomia, engenharia e medicina.

O alargamento das atividades do SEM e das metas estabelecidas no Plano ensejaram a reorganização do Setor, que até este momento contava com a Reunião de Ministros de Educação, figurando como instância máxima, e a Secretaria *pro tempore*, responsável por sua parte operacional, com a função de organizar a agenda das reuniões de ministros e verificar o andamento dos acordos e trabalhos. Na reestruturação do Setor, foi criada a Comissão Regional Coordenadora da Educação Superior (CRC-ES), que passou a conduzir as discussões relativas à acreditação de cursos de graduação.

A partir do Plano Estratégico 2001-2005, é estabelecida uma nova lógica de ação do SEM com planos não mais trienais, mas quinquenais, destacando-se a conformação de um espaço acadêmico regional para a Educação Superior e a construção de mecanismos de avaliação para o melhoramento de sua qualidade.

Para a acreditação de cursos universitários, este Plano previu quatro metas: a aplicação do Mexa, a ampliação dos cursos participantes, a aprovação de um acordo de acreditação de cursos de graduação e a implantação de um programa para capacitação de pares avaliadores (MERCOSUL, 2001).

Na apreciação da primeira década do SEM, relata Andrés (2010) que os Ministros reiteraram a confiança de que um sistema de acreditação de cursos como mecanismo de reconhecimento de títulos de graduação facilitaria a mobilidade na região e estimularia os processos de avaliação e, por conseguinte, melhoraria a qualidade da educação, favorecendo a comparabilidade dos processos formativos.

A versão final do Mecanismo Experimental foi aprovada em 2002 na XXII Reunião dos Ministros de Educação. O processo de acreditação consistia, basicamente, em outorgar certificação de qualidade aos cursos, após a aplicação de procedimentos avaliativos nos quais demonstrassem cumprir com os indicadores previamente determinados por especialistas de cada área, provenientes dos Estados-membros e Associados. A participação no Mexa era voluntária e as Instituições de Ensino Superior (IES), aos quais os cursos pertenciam, deveriam realizar o primeiro procedimento avaliativo a

autoavaliação. Com base nesse relatório, procedia-se à visita do Comitê de Pares, formado por dois integrantes estrangeiros e um nacional. A gestão do processo dividia-se em duas esferas, a nacional e a regional; na primeira, órgãos indicados por cada um dos Estados, denominados Agências Nacionais de Acreditação (ANAs), ficaram a cargo da implementação dos procedimentos avaliativos propriamente ditos em cada país, enquanto as diretrizes e a expedição da resolução de acreditação restaram sob a responsabilidade de um novo ente, formado pelas ANAs, a Rede de Agência Nacionais de Acreditação (Rana), que passou a integrar a estrutura do SEM. Importante notar que coube a cada Estado decidir a forma de financiamento da execução do Mecanismo; assim, alguns Estados, como Argentina e Brasil, arcaram com custos do processo de acreditação entendendo que se tratava de um esforço estatal em prol da integração regional, enquanto outros, como o Paraguai, repassaram os encargos para as IES a serem acreditadas (HIZUME, 2013).

Embora haja controvérsia sobre o período exato de aplicação do Mexa⁷, após sua conclusão em 2006, foram acreditados 14 cursos de medicina, 19 de agronomia e 29 de engenharia, totalizando 62 outorgas de acreditação (HIZUME, 2010).

A partir da experiência do Mexa, a acreditação dos cursos de graduação passa a ser reconhecida como política pública do SEM, propondo-se o estabelecimento de um sistema de acreditação de cursos universitários de caráter permanente nos mesmos moldes no Plano de Ação 2006-2010.

A concretização das pretensões do SEM para o estabelecimento de um processo de acreditação teve como marco a Decisão 17/08 do CMC que aprova o Acordo sobre a criação e implementação de um Sistema de Credenciamento⁸ de Cursos de Graduação para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica dos Respetivos Diplomas no Mercosul e Estados Associados (Sistema Arcu-Sul), de 30 de junho de 2008, em que são incluídos os cursos de arquitetura, enfermagem, odontologia e veterinária, além de agronomia, engenharia e medicina. Ao se tornar perene, o sistema de acreditação de cursos de graduação assume, propriamente, a condição de política pública do Setor, visto que o Mexa⁹ era um projeto-piloto (HIZUME, 2013).

Desde então, as ações destinadas à Educação Superior pelo SEM tem sido pautadas pela implementação do Sistema Arcu-Sul, seja diretamente,

7 Cf. Hizume, 2013.

8 Foi utilizada a nomenclatura oficial do documento em português, que traduziu o termo em espanhol *acreditación* por credenciamento. Deve-se atentar para o fato de que no sistema educacional brasileiro, credenciamento corresponde a ato autorizativo para o exercício de atividades de Instituições de Ensino Superior e não a certificação de qualidade, o que gerou certa confusão, no Brasil, quanto ao que consistia propriamente o sistema regional. Atualmente, os documentos do SEM em português adotam o termo acreditação.

9 Para uma visão detalhada do processo desenvolvido no Mexa, ver Hizume e Barreyro (2017) e Hermo (2011).

na aplicação de seus ciclos, ou indiretamente, indicando sua utilização como instrumento do programa de mobilidade estudantil (Programa Marca) e do Mecanismo Regional de Reconhecimento de Títulos. O último Plano de Ação disponível na página institucional, referente ao período de 2011-2015¹⁰, ratifica este posicionamento, institucionalizando a Rede de Agências Nacionais de Acreditação (Rana) e expandindo a aplicação do Sistema tanto em número de cursos como de instituições.

Se por um lado o Plano demonstra a intenção de consolidar o Sistema Arcu-Sul, dilatando o rol de ações a ele atreladas e demandando uma maior atuação da Rana, por outro, o acompanhamento da implementação do Sistema Arcu-Sul tem demonstrado limitações cruciais de ordem operacional, sinalizadas, especialmente, pelas Agências Nacionais de Acreditação (ANAs) (HIZUME, 2013).

Na sequência, serão abordados os entraves ao Sistema que colocam sob rasura a continuidade de toda uma arquitetura regional concebida para a Educação Superior.

O Sistema de Acreditação de Cursos Universitários para o Reconhecimento Regional da Qualidade Acadêmica de suas Respectivas Titulações no Mercosul e Estados Associados (Sistema Arcu-Sul)

Conforme meta prevista no Plano de Ação 2006-2010 do SEM, o Acordo sobre a Criação e Implementação de um Sistema de Acreditação de Cursos Universitários para o Reconhecimento da Qualidade Acadêmica das Respectivas Titulações do Mercosul e Estados Associados, consubstanciado na Decisão 17/08 do CMC, de 30 de junho de 2008, estabeleceu o Sistema Arcu-Sul.

O Sistema segue os mesmos moldes do Mexa, mas já traz em seu bojo questões de fundo a dirimir que colocam de sobreaviso sua continuidade, sob o risco de, na prática, não superar o caráter experimental do Mexa, como o compromisso dos Estados em viabilizar que suas ANAs exerçam de forma adequada as atribuições delegadas pelo Sistema. Some-se a esses fatores a adesão da Colômbia e Venezuela, o que implica na recomposição da Rana.

O SEM apresenta o Sistema Arcu-Sul como meio para fomentar, em primeiro plano, a melhora da qualidade dos cursos de graduação da região, tendo em vista patamares que favoreçam o desenvolvimento econômico, social, político e cultural e, em segundo, a circulação de pessoas e a cooperação internacional das comunidades acadêmico-profissionais, proporcionando

10 Última consulta em março de 2017.

programas de mobilidade e a facilitação dos trâmites para o reconhecimento de títulos e diplomas universitários intrabloco (MERCOSUL, 2008b).

Assim, a priori, o Sistema contribuiria para a melhora dos cursos de graduação na região, o que talvez não possa ser aplicado a todos os Estados que participam do Sistema em função das diferenças, algumas vezes abismais, entre seus sistemas educacionais, e também em virtude dos critérios exigidos internamente por algumas ANAs para selecionar os cursos que participam do Sistema, que exigem, para que se candidatem, que já tenham passado pelos processos de acreditação ou avaliação nacionais.

A livre circulação de trabalhadores egressos dos cursos acreditados no Mercosul passou para um outro momento que o Sistema não abrange, visto que a outorga da acreditação não autoriza expressamente o exercício profissional na região. O Plano Estratégico 2011-2015 do SEM antevê o reconhecimento de títulos como valor agregado ao Sistema Arcu-Sul, estando prevista a liberalização de serviços e, especialmente, a livre circulação de profissionais, conforme acordado no Grupo de Serviços do Mercosul (MERCOSUL, 2012).

Especificidades do Sistema Arcu-Sul

Dada sua característica perene, o Sistema Arcu-Sul traz inovações ao processo de acreditação regional referentes ao seu prosseguimento, com a incorporação gradual de cursos e o lançamento de convocatórias periódicas, e à vigência da outorga de acreditação por seis anos (MERCOSUL, 2008a).

Para a acreditação dos cursos em si, estabelece-se que a garantia pública do nível acadêmico na região é definida por critérios e perfis tão ou mais exigentes que os aplicados nas instâncias similares nacionais, elaborados por Comissões Consultivas por titulação, sob coordenação da Rana, e aprovados pela Comissão Regional Coordenadora da Educação Superior (CRC-ES).

A administração do Sistema e a execução dos procedimentos nacionais permanecem sob a responsabilidade das ANAs, agora organizadas oficialmente em rede, na Rana. Hierarquicamente submetida à Comissão Regional Coordenadora do Ensino Superior (CRC-ES), a Rana deve se reportar a ela periodicamente; assim, todos os atos da Rana são comunicados à CRC-ES, o que inclui lançar as convocatórias para os processos de acreditação, propor Comissões Consultivas para definir os critérios e indicadores por curso, comunicar a outorga ou não das acreditações concedidas pelas ANAs e propor eventuais ajustes do Sistema.

Quanto aos procedimentos, o Sistema é marcado pela ampliação da discricionariedade das ANAs, que passam a fazer a seleção dos cursos para

participar do processo a partir dos convites nacionais por elas expedidos. Como não foi acrescentada nenhuma nova fase ou procedimento, a duração total estimada para o processo de acreditação é de 14 meses, tomando-se como referencial o Mexa e as experiências nacionais (MERCOSUL, 2008).

Ao final do primeiro ciclo do Sistema Arcu-Sul, foram acreditados 235 cursos, 46 de agronomia, 31 de arquitetura, 22 de enfermagem, 78 de engenharia, 21 de medicina, 11 de odontologia e 26 de veterinária¹¹, de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

Impasses, ajustes e avanços do Sistema Arcu-Sul

A implementação do Sistema Arcu-Sul revelou que a maioria dos impasses para a aplicação dos procedimentos de acreditação está atrelada, principalmente, à falta de estrutura de algumas ANAs e ao descompasso entre a manifestação da vontade política dos Estados em fóruns regionais e a exequibilidade dos acordos firmados.

No que diz respeito à estrutura das ANAs, importante notar que dos membros originários do Mercosul, Brasil e Uruguai ainda não contam com uma Agência nos moldes do processo de acreditação regional. No caso do Uruguai, uma Comissão *ad hoc* tem feito as vezes de ANA, sem maiores transtornos; enquanto não se aprova o projeto para a criação da *Agencia para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Terciaria* (Apacet)¹²; (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, 2015).

No caso do Brasil, foi reproduzido o compartilhamento de competências de seu sistema de avaliação nacional para que o Sistema Arcu-Sul pudesse ser implementado, sendo expedidas as primeiras creditações somente em 2013. Em uma conformação tripartite *sui generis*, o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) foram agregados à Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) como representantes do país na Rana em 2011. Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 4372/2012 que propõe a criação do Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior (Insaes), que deverá assumir a função de ANA em caso de aprovação (BARREYRO, LAGORIA, HIZUME, 2015).

Já a Argentina tem desenvolvido ampla experiência em acreditação em nível nacional, tanto em nível de graduação como de pós-graduação, desde a criação da Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária

11 De acordo com os dados coletados no site oficial do Sistema Arcu-Sul. Recuperado em 10 de maio, 2015, de <<http://sistemaarcusul.mec.gov.br/arcusul/pages/pesquisaexterna/pesquisarCursoExterno.seam>>.

12 A resistência à avaliação, no setor público é um dos empecilhos para a sua aprovação.

(CONEAU), agência que também atua nos processos regionais. Ela tem participado ativamente dos processos regionais inclusive oferecendo capacitações para pares de outros países.

O Paraguai, país que teve um rápido processo de crescimento e diferenciação, especialmente do setor privado, na década de 1990, iniciou seus processos de avaliação e acreditação, a partir da influência da acreditação regional. Com efeito, o país criou a Agência nacional de Avaliação e Acreditação da Educação Superior (Aneaes), em 2003, motivada pela acreditação regional. Ela executa as avaliações nacionais que são requisito para participar das regionais. (BARREYRO, HIZUME, LAGORIA, 2015).

Um entrave legado do Mexa para a ampliação do Sistema é a composição do Comitê de Pares formada em sua maioria por estrangeiros. Se na conformação do Mexa a ideia era propiciar trocas acadêmicas, dotar o processo de maior credibilidade e oportunizar aos pares conhecer a realidade de outras universidades, o alto custo das visitas tornou-se elemento impeditivo da aplicação do processo de acreditação regional em larga escala. O custeio das avaliações *in loco* penaliza especialmente os Estados que financiam *de per se* a aplicação dos procedimentos regionais e que realizam avaliações nacionais de forma paralela.

A reforma do formato da visita de avaliação externa vinha sendo advogada nas Oficinas Regionais de Autoavaliação e Reuniões da Rana pela delegação argentina, que propunha como alternativas a não obrigatoriedade da plurinacionalidade dos pares, que se validassem as creditações nacionais regionalmente para se evitar duplicidade de processos e, ainda, que fossem enviados observadores para acompanhar os procedimentos. Apesar de sofrer resistência sob o argumento de que a presença física de pares estrangeiros simboliza a interação regional, a proposta de realização de creditações simultâneas acompanhadas por observadores foi aprovada para a aplicação do segundo ciclo de creditações como opção ao procedimento original. Assim, os Estados que preferirem conduzir as creditações regionais concomitantemente às nacionais deverão solicitar autorização junto à Rana para tanto (MERCOSUL, 2015).

A aplicação do segundo ciclo de creditações do Sistema Arcu-Sul teve início no segundo semestre de 2015, incluindo também os cursos de economia, geologia e farmácia e a participação do Equador (MERCOSUL, 2015).

Apesar de ter sido concebido com o propósito de propiciar a circulação de mão de obra cujo exercício profissional exija título de graduação no Mercosul, o processo de acreditação regional tem se configurado, em verdade, como instrumento para se chegar a tal fim, certificando a qualidade e comparabilidade dos cursos universitários dos Estados que dele participam.

Assim, o ditame de acreditação do Sistema Arcu-Sul confere, atualmente apenas valor simbólico ao curso cuja qualidade foi reconhecida e a possibilidade de participar do programa de mobilidade acadêmica.

A tarefa de se criar um instrumento que possibilitasse a circulação de trabalhadores diplomados tem se revelado mais complexa do que se estimava inicialmente, pois, ademais da certificação de qualidade da formação acadêmica pelos padrões regionais, o exercício profissional depende, efetivamente, do reconhecimento do título e da autorização das legislações nacionais e dos conselhos de classe.

Contudo, deve-se ponderar que a acreditação de cursos de graduação constitui-se no primeiro passo para se chegar à circulação de profissionais titulados e não obstante os impasses pelos quais o Sistema Arcu-Sul tem passado, o esforço em ajustá-lo demonstra o designio dos Estados em dar prosseguimento ao aprofundamento do grau de integração do Mercosul pela via laboral.

Podem ser considerados como resultados positivos da implementação do processo de acreditação regional a difusão da cultura da avaliação e acreditação como formas de controle da qualidade da educação superior, a instituição de Agência Nacionais de Acreditação na maior parte dos países participantes e o empenho conjunto dos Ministérios da Educação na sua elaboração; quanto às suas fragilidades, entende-se que foram herdadas das limitações do desenho do Mecanismo Experimental e que se referem, notadamente, a procedimentos desenhados para um número restrito de cursos e participantes.

Estima-se que com o segundo ciclo seja inaugurada uma nova fase do Sistema Arcu-Sul, tendo especialmente em vista a institucionalização da Secretaria da Rana e outras medidas tomadas para a otimização do processo de acreditação, como a possibilidade de articulação entre os processos nacionais e regionais.

REFERÊNCIAS

AMARAL JR., Alberto do. **Manual do candidato: noções de direito e direito internacional.** Brasília: Funag, 2008.

AMARAL JR., Alberto do. **Curso de direito internacional público.** São Paulo: Atlas, 2011.

ANDRÉS, Aparecida. **A educação superior no Setor Educacional do Mercosul.** Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6044/educacao_superior_andres.pdf?sequence=1>. Acesso em 4 jul. 2011.

BARREYRO, Gladys Beatriz, LAGORIA, Silvana Lorena, HIZUME, Gabriella de Camargo. **As Agências Nacionais de Acreditação no Sistema Arcu-Sul: primeiras considerações.** Avaliação, Campinas-Sorocaba, Vol. 20, n. 1, março 2015, p. 49-72. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772015000100049&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 3 abr. 2015.

BARREYRO, Gladys Beatriz; HIZUME, Gabriella de Camargo; LAGORIA, Silvana Lorena. Acreditação internacional da Educação Superior: Considerações a partir da experiência latino-americana no Mercosul Educacional. In: SOUSA, José Vieira de (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações.** Belo Horizonte, MG: Fino Traço/FE-Unb, 2015. p. 217-236

CAILLÓN, Adriana, ROBLEDO, Rocío. Procesos regionales en educación superior. El mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el Mercosur. Reconocimiento regional de los títulos y de la calidad de la formación. In: VESSURI, Hebe, LANDINELLI, Jorge. (Orgs.). **Educación Superior y Sociedad.** Experiencias de convergencia académica en los países del MERCOSUR. Año 14, n. 1, p. 73-98. Nueva Época/lesalc: 2009.

DIEZ DE VELASCO, Manuel. **Las Organizaciones Internacionales.** Madri: Tecnos, 2010.

FULQUET, Gastón A. **El proyecto educativo para el Mercosur y los debates en torno a la internacionalización de la educación superior.** Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales (Caei), 2006.

GUILAYN, Paulo Mayal. Diagnóstico estratégico da rede de agências nacionais de acreditação gestora do Sistema de Acreditação de Cursos Universitários do Mercosul (*Arcu-Sul*). **Dissertação de Mestrado**, Universidade de Brasília, 2012.

HERMO, Javier Pablo. **La acreditación regional de carreras en el Mercosur: presente e futuro**. Saarbrücken: Editorial Académica Española, 2011.

HIZUME, Gabriella de Camargo. A implementação do Sistema de Acreditação Regional de Cursos Universitários do Mercosul: um estudo sobre as Agências Nacionais de Acreditação da Argentina e do Brasil. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina. Universidade de São Paulo, 2013. 264 p.

HIZUME, Gabriella de Camargo; BARREYRO, Gladys Beatriz. O mecanismo experimental de acreditação do Mercosul (MEXA): a construção de um processo regional de certificação de qualidade de cursos de graduação. **Revista Internacional de Educação Superior**. Campinas, SP. Ahead of Print jan./abr. 2017. Disponível em: <http://ojs.fe.unicamp.br/ged/RIESup/article/view/7680/6491>. Acesso em: 28 fev. 2017.

LAGORIA, Silvana Lorena. Acreditación de la educación superior en el Mercosur: posibilidades de integración. **Monografia**. Curso Latino-Americano de Especialização em Políticas Públicas e Avaliação do Ensino Superior, Universidade Federal do Paraná/Universidade Federal da Integração Latino-americana, Curitiba/Foz do Iguaçu, 2010, 69 p.

LEMEZ, Roberto. **Los procesos de evaluación y acreditación universitaria en Uruguay**. In: La evaluación y acreditación de la educación superior en América Latina y Caribe. Caracas: Iesalc, 2004. Disponível em: http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_fabrik&c=form&view=details&Itemid=851&fabrik=10&rowid=46&tableid=10&lang=en. Acesso em: 2 nov. 2009.

MENEZES, Wagner. Mercado Comum do Sul (Mercosul). In: MERCADANTE, Araminta; CELLI Jr., Umberto; ARAÚJO, Leandro (Orgs.). **Blocos econômicos e integração na América Latina, África e Ásia**. Curitiba: Juruá, 2006.

MERCOSUL. Tratado de Assunção de 26 de março de 1991.

MERCOSUL. Memorando de entendimento sobre a implementação de um Mecanismo Experimental de Credenciamento de Cursos para o Reconhecimento de Títulos de Graduação Universitária nos Países do Mercosul, 1998.

MERCOSUL. **Decisão 15/01**. Estrutura Orgânica e Plano de Ação 2001-2005 do Setor Educativo do Mercosul, Bolívia e Chile, 2001.

MERCOSUL. Memorando de entendimento sobre a implementação de um mecanismo experimental de credenciamento de cursos para o reconhecimento de títulos de graduação universitária nos países do Mercosul. **Ata 02/02** da Reunião de Ministros de Educação, 2002.

MERCOSUL. Manual Revisado do Sistema Arcu-Sul. Anexo IV da **Ata 1/2015** da Rana, 2015.

MERCOSUL. **Decisión 17/08**. Acuerdo sobre la creación y la implementación de un Sistema de Acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de las respectivas titulaciones en el Mercosur y Estados Asociados, 2008a

MERCOSUL. Sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el Mercosur y Estados asociados. **Manual del Sistema 2008-2010**. 2008b.

MERCOSUL. **Estrutura institucional do Mercosul**. Disponível em: <http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria&seccion=2>. Acesso em: 13 nov. 2012.

URUGUAI. Ministério da Educação. **Preguntas frecuentes sobre el Mexa**. Disponível em: <<http://educacion.mec.gub.uy/mexa.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2009.

CAPÍTULO 3

RANKINGS EN EDUCACIÓN SUPERIOR: reflexiones y escenarios de la calidad educativa¹³

Alejandra Montané López¹⁴
José Beltrán Llavador¹⁵

Presentación

En lo que sigue se presentará una breve aproximación a los escenarios de la calidad en el ámbito de la Educación Superior en España, a partir de su traducción en forma de clasificaciones (rankings). Partiremos del supuesto de que la propia noción de calidad es polisémica, compleja, no estática – un objeto en movimiento, por seguir a Appadurai (1999) – y no se puede entender más que de manera relacional, esto es, poniéndola en juego dialécticamente con otras dimensiones como las relativas a la excelencia, gobernanza o equidad, y a las que hemos prestado atención en ocasiones anteriores (BELTRÁN; MONTANÉ, 2015; BELTRÁN, MONTANÉ; GABALDÓN-ESTEVA, 2016; MONTANÉ, BELTRÁN; GABALDÓN-ESTEVA, 2017). En este sentido, compartimos la hipótesis de la “gobernanza epistémica”, según la cual asistimos a una gobernanza que opera sobre las concepciones acerca de la realidad social de los sujetos (ALASUUTARI; QADIR, 2016, p. 633-652). El papel de los rankings educativos proporciona

- 13 Este texto es uno de los resultados del proyecto TO-INN. From Tradition to Innovation in Teacher Institutions, cofinanciado por el Programa Erasmus+ de la Unión Europea, con número de referencia: 673685 - EPP-1-2016-1-ES-EPPKA2-CBHE-JP. También se enmarca dentro del proyecto de investigación titulado “Las marginaciones personales y la utilidad del saber” (Ref. AICO/2016) aprobado y financiado según resolución de 17 de mayo de 2016 de la directora general de Universidad, Investigación y Ciencia (Conselleria d’ Educació, Investigació, Cultura i Esport de la Generalitat Valenciana), por la que se conceden ayudas para grupos de investigación consolidables. Es el resultado de una reflexión en curso sobre los efectos de las políticas de evaluación en el campo educativo.
- 14 Doctora en Pedagogía. Licenciada en Filosofía y Ciencias de la Educación. Profesora e investigadora del Departamento de Didáctica y Organización Educativa de la Universidad de Barcelona. Miembro de RIAIPE: *Red Iberoamericana de Investigación en políticas educativas* y del grupo de investigación consolidado *Formación docente e innovación pedagógica (FODIP)*, iniciativas en las que ha desarrollado una amplia producción científica. Forma parte del grupo de CLACSO *Universidades y Políticas de Educación Superior*. Contacto: smontane@ub.edu
- 15 Doctor en Filosofía. Profesor titular e investigador del Departamento de Sociología y Antropología Social de la Universidad de Valencia. Miembro de RIAIPE: *Red Iberoamericana de Investigación en políticas educativas*; del comité de investigación (CI 13) de Sociología de la Educación en la Federación Española de Sociología (FES) y de la Asamblea Federal de la FES, iniciativas en las que ha desarrollado una amplia producción científica. Forma parte del grupo de CLACSO *Universidades y Políticas de Educación Superior*. Contacto: jose.beltran@uv.es

una clara evidencia de cómo opera este proceso de gobernanza en forma de políticas y prácticas de alcance universal.

Más allá de la conceptualización de la propia noción de calidad, que ha sufrido una socialización insólita en diferentes vectores – políticos, empresariales, educativos – nos ocuparemos de su operativización (o si se prefiere, su institucionalización) en la esfera de la Educación Superior. Para ello, dividiremos este texto en tres partes principales. En la primera se presentará una serie de escenarios en torno a la Educación Superior en nuestro país para contextualizarla desde un punto de vista político, normativo y de la composición del Sistema Universitario Español (SUE). Dentro de esta primera parte se dedicará una sección a la descripción del mecanismo más importante de aseguramiento de la calidad educativa en nuestro país: la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). La descripción de ANECA se completará señalando su relación y correspondencia con otras agencias similares en el contexto internacional. La segunda parte mostrará la situación de la Educación Superior en España desde una perspectiva de las clasificaciones internacionales, con la propuesta de indicadores sintéticos de las universidades españolas (ISSUE). En la tercera se presenta una discusión sobre los efectos performativos de la evaluación de la calidad a la hora de reconfigurar la universidad, advirtiendo la necesidad de recuperar una mayor dimensión social y política, siendo ésta al fin y al cabo la matriz histórica que le dio y le sigue dando su pleno sentido. Las consideraciones finales sintetizarán los aspectos más relevantes de los escenarios y reflexiones desarrollados a lo largo de este capítulo.

1. Escenarios de la calidad en Educación Superior en España

Como ya se dijo en la presentación, los escenarios recientes de la calidad en Educación Superior forman parte de un proceso complejo y dinámico de gobernanza epistémica que se ha ido configurando en el marco del estado evaluador (ELLIOT, 2002). No nos detendremos en los desarrollos de las políticas de calidad. Un examen de los mismos en Europa Occidental y con una perspectiva transnacional se ha llevado a cabo en diferentes contribuciones (véase, entre otros, NEAVE, 1995; LORENZO QUILES; CRUZ DE GRACIA, 2015). Lo cierto es que el término calidad resulta en la actualidad incuestionable (¿quién osa oponerse a la calidad?) y sin duda es un reflejo muy claro del giro lingüístico en sociología. Richard Harvey Brown sintetiza así este giro: “el proceso de construir conocimiento sociológico – desde cualquier perspectiva teórica – tiene mucho en común con los procesos con

los que la gente común junta realidad y significado en sus vidas cotidianas” (BROWN, 1983, p. 129, trad. propia). En efecto,

la noción de calidad ha sido socializada hasta tal punto entre el común de los ciudadanos-consumidores que se acepta su existencia (en términos ontológicos: se esencializa) y se constituye en criterio universal en la percepción y elección [...] de bienes y servicios (AGUILAR, 2006, p. 16-17).

En el ámbito educativo su uso es tan frecuente como difícil –por no decir imposible– su definición. Todos hablamos de calidad dando por supuesto que sabemos de lo que hablamos aunque no sepamos definir el objeto o la cualidad a la que nos referimos.

Forma parte de aquellos términos que son resultado del triunfo de la ambigüedad o cuya textura es tan abierta y maleable que acaban convirtiéndose en etiquetas, mantras o entelequias metafísicas (hurtadas de cualquier contenido político o histórico), al servicio de consensos amplios y fáciles. En palabras del sociólogo de la educación Carlos Lerena, “la cuestión radical no consiste en preguntarse o saber qué es lo que quiere decir la expresión *calidad de la enseñanza*; se trata, no de saber eso, sino precisamente de saber qué es lo que con esa expresión se quiere callar, esto es, qué se quiere evitar decir o qué se quiere ocultar” (LERENA, 1989, p. 95). Estaríamos, entonces, ante una metáfora fundamental (“root metaphor”), o lo que es lo mismo, ante una palabra a través de la cual percibimos el mundo social (ALASUUTARI; QADIR, 2016, p. 637-638). Esto no es nuevo, Ivan Illich ya había advertido que “el lenguaje refleja el monopolio que el modo industrial de producción ejerce sobre la percepción y la motivación”, de manera que en las naciones industriales (ahora diríamos igualmente, postindustriales) las palabras que emplea un sujeto para hablar de sus obras designan los productos de la industria, no los procesos de creación o transformación. Por ello, “el lenguaje refleja la materialización de la conciencia” (ILLICH, 1974, p. 21). En nuestro lenguaje ordinario, no decimos que *hacemos* calidad educativa, sino que *tenemos* calidad educativa, como una propiedad que nos pertenece y no como un proceso del que participamos. Y con ello nos referimos a un producto (mensurable, contable) cuyo valor reside en el *quantum* o cantidad que expresa, más que en la experiencia a la que podría remitir. Cuando la calidad, así percibida y cristalizada, se naturaliza y se *sustantiviza* como un objeto de mero cálculo, y no se *adjetiva* como experiencia relevante, se está contribuyendo a la construcción de una suerte de marco cultural, de

una gobernanza epistémica sustentada en una supuesta “objetividad tecnológica” (INNERARITY, 2016, p. 11).

En España, la aplicación de la metáfora de la calidad educativa permea, desde los supuestos que se han señalado, en todos los niveles del sistema educativo. La calidad ha constituido la marca de identidad de reformas educativas recientes (Ley Orgánica de Calidad Educativa: LOCE, 2002 y Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa: LOMCE, 2006) en el sistema no universitario, y está muy presente en las políticas y en las prácticas del SUE. La institucionalización de la calidad en el SUE queda plasmada principalmente en la creación de un organismo (una agencia) para su acreditación y en la diseminación de rankings mundiales, a los que España y su agencia de acreditación no sólo no permanecen ajenos, sino que acaban participando de su entramado y de sus lógicas institucionales.

1.1 El sistema de Educación Superior en España: una breve contextualización

El sistema universitario español sigue un modelo descentralizado de administración educativa, distribuido entre el Estado, las comunidades autónomas y las universidades. La ley educativa del Estado define el marco de competencias de estos tres actores y permite a las comunidades autónomas desarrollar sus propias leyes de carácter educativo.

Con la entrada en vigor de la ley de reforma universitaria de 1983 (LRU), España logró dos pasos fundamentales para las universidades. El primero fue la democratización interna y el segundo la autonomía universitaria. La principal consecuencia de estos primeros pasos fue precisamente el aumento de relaciones de tipo académico y científico con instituciones de educación superior de otros países europeos, en las cuales la cultura de la calidad ya estaba interiorizada. La celeridad de los cambios sociales y económicos, así como la dimensión europea de la educación, puso de manifiesto la obsolescencia de la LRU (1983) a los 20 años de su elaboración. El papel fundamental de la Universidad requería de nuevos cambios.

Con la ley Orgánica de Universidades (LOU) de 2001 se entra en el proceso de universalización o internacionalización de la educación superior, siguiendo modelos económicos de corte neoliberal. Si bien se mantiene la arquitectura básica del sistema de enseñanzas y títulos, se hace referencia expresa (artículo 88.2) a la nueva estructura de enseñanzas que, en un futuro, será necesario adoptar como consecuencia del proceso de construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES). La estructura nueva adoptada diferencia dos niveles (Grado y Posgrado) y tres ciclos

(Grado, Master y Doctorado) propios del nuevo sistema que se va extendiendo por los países europeos.

La expansión de las universidades en nuestro país es resultado del incremento de la demanda (de 170.000 estudiantes en 1960 y 700.000 en 1980 a más del doble en 2016). Esto refleja una creciente modernización y democratización, con no pocas tensiones externas (derivadas de un aumento global de las desigualdades) e internas (derivadas de la disminución de su autonomía y de las tendencias hacia su instrumentalización) (BELTRÁN; MONTANÉ; GABALDÓN-ESTEVÁN, 2016). Esta expansión e internacionalización provocaron una profunda preocupación por la calidad que se intensificaría a partir de 1999 con el proceso de Bolonia y la convergencia europea en materia de Educación Superior.

a) Sistemas de gobierno de la Educación Superior en España en relación con ANECA

Dentro de los organismos de coordinación del sistema español aparece, en primer lugar, el Consejo de Universidades, órgano que cumple funciones de asesoramiento, cooperación y coordinación con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Está integrado por el ministro, los rectores de las universidades públicas y los rectores de las universidades privadas. Dentro de las funciones atribuidas legalmente, tiene la competencia de la toma de decisiones en procesos de acreditación de titulaciones según informes de evaluación. También tiene competencia en materia de acreditación de profesores. El Consejo realiza la designación de los integrantes de las comisiones de evaluación elegidas por la ANECA y participa en la toma de la decisión final de la acreditación del aspirante basándose en la resolución de la Agencia. El segundo órgano es la Conferencia General de Política Universitaria, encargada de la concertación y coordinación de la política general universitaria. Lo integran el ministro de Educación, Cultura y Deporte y los consejeros con responsabilidad en aspectos de educación superior de las comunidades autónomas (CCAA). Se encuentran entre sus funciones establecer y evaluar las directrices de la política universitaria. Asimismo, establece los criterios de coordinación sobre las actividades de evaluación, certificación y acreditación.

b) Organización de las enseñanzas universitarias oficiales de España

La educación universitaria oficial en España se organiza en tres ciclos: grado, máster y doctorado (ANECA, 2012). Existe también un primer nivel

llamado técnico superior, el cual se denomina educación superior no universitaria. El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte es el encargado de establecer las características y los procesos de evaluación encaminados a su establecimiento. Las universidades, por su parte, crean los planes de estudios, y la ANECA, junto con las agencias de las CCAA, se encarga exclusivamente de la evaluación.

1.2 El sistema nacional de la evaluación de la calidad: ANECA¹⁶

La ANECA fue creada el 19 de julio de 2002 en cumplimiento de lo establecido en el artículo 32 de la LOU como fundación del sector público. A través del artículo 8 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, se convierte en un Organismo Autónomo, adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que tiene como objetivo contribuir a la mejora de la calidad del sistema de educación superior mediante la evaluación, certificación y acreditación de enseñanzas, profesorado e instituciones. El 1 de enero de 2016 la ANECA comienza a trabajar de acuerdo a su nueva naturaleza jurídica y al objetivo señalado.

En la tabla 1 se sintetiza la evolución de la ANECA en una secuencia desde la actualidad hasta sus inicios.

Tabla 1 – Breve historia de la ANECA

2016	Comienzo de las actividades del Organismo Autónomo Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (Estatuto aprobado por Real Decreto 1112/2015, de 11 de diciembre).
2015	Creación, por la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, del Organismo Autónomo Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.
2010	Primera agencia europea con certificado de Buenas Prácticas de INQAAHE.
2008	Ingresa en EQAR (European Quality Register for Higher Education).
2007	Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. Real Decreto 1312/2007, de 5 de octubre, por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios. Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades
2006	Miembro fundador de REACU (Red Española de Agencias de Calidad Universitaria).
2004	Miembro de pleno derecho de ENQA.

continua...

¹⁶ Un desarrollo más amplio de este apartado puede verse en Montané, Beltrán, Gabaldón-Estevan (2017, p. 41-67).

continuação

2003	Miembro fundador de ECA (European Consortium for Accreditation). Miembro de RIACES (Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior). Miembro fundador de ENQA (European Association for Quality Assurance in Higher Education).
2002	Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de julio de 2002 por el que se crea la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.

Fuente: Elaboración propia.

La misión de la ANECA es promover la garantía de la calidad del Sistema de Educación Superior en España y su mejora continua mediante procesos de orientación, evaluación, certificación y acreditación, contribuyendo a la consolidación del Espacio Europeo de Educación Superior y su rendición de cuentas a la sociedad. Las funciones de la agencia se extienden a todo el territorio español. Tiene facultades exclusivas en el proceso de acreditación del profesorado funcionario (acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios). En coordinación con las agencias autónomas, comparte funciones de evaluación de enseñanzas universitarias (verificación, seguimiento y acreditación). Además, la ANECA se encarga de la evaluación de las titulaciones y del profesorado contratado de las CCAA sin agencia de calidad propia. Las diez agencias de Calidad Autonómicas con las que se coordina la ANECA son las de Cataluña (AQU), País Vasco (UNIBASQ), Madrid (Madri+d), Valencia (AVAP), Islas Baleares (AQUIB), Andalucía (AGAE), Galicia (ACSUG), Castilla y León (ACSUCYL), Aragón (ACPUA) y Canarias (ACCUEE). Estas agencias pertenecen a la Red Española de Agencias de Calidad Universitaria (REACU), creada en 2005, que es la encargada de la coordinación entre ellas.

Como se observará a continuación, la institucionalización de la calidad en Educación Superior pasa por una creciente codificación de cierta complejidad, caracterizada por una tendencia a la estandarización y uniformización internacional, en un marco de referencia que ya no es sólo europeo, sino que cruza fronteras entre diferentes regiones del mundo.

La ANECA, como otras Agencias de Calidad Autonómicas, es miembro de pleno derecho de *European Network for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA). Este privilegio se logra al superar los criterios de evaluación propuestos por esta asociación, y le permite formar parte en la elaboración de criterios de calidad para la asociación y otras agencias que deseen convertirse en miembros, así como en los criterios de calidad que se plantean para el EEES. Además, la ANECA forma parte del *European Quality Assurance Register for Higher Education* EQAR.

c) Programas de evaluación de la calidad

Siguiendo los *Criterios y Directrices para la Garantía de Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior* como pautas de referencia para las universidades y agencias de evaluación de la calidad la ANECA ha puesto en funcionamiento varios programas de evaluación de la calidad centrados en diferentes niveles o ámbitos (véase la tabla 2).

Tabla 2 – Programas de evaluación de la ANECA

Programas obligatorios regulados por la Ley	
PEP	Evalúa el CV de los solicitantes para el acceso a las figuras de profesor universitario contratado
ACADEMIA	Evalúa el CV para acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios
VERIFICA	Evalúa las propuestas de los planes de estudio diseñados en consonancia con el EEES
MONITOR	El programa Monitor realiza un seguimiento del título oficial para comprobar su correcta implantación y resultados.
Programas voluntarios	
ACREDITA	Realiza una valoración para la renovación de la acreditación inicial de los títulos oficiales.
ACREDITA PLUS	Evaluación para la renovación de la acreditación y para la obtención de sellos europeos
DOCENTIA*	Ayuda a las universidades a crear sistemas de evaluación de su profesorado
AUDIT*	Orienta a los centros universitarios en el diseño de sistemas de garantía interna de calidad.
MENCIÓN	Evalúa el rendimiento y los resultados de los programas de doctorado que, de forma voluntaria, optan a concesión de una Mención hacia la Excelencia a los programas de doctorado de las universidades españolas.

*Estos programas obedecen a sistemas de garantía interna, el resto son programa de garantía externa

Fuente: elaboración propia.

Los estatutos de la ANECA (arts. 7 y 17) establecen el desarrollo de las funciones de evaluación; concretamente, sobre los programas obligatorios VERIFICA, MONITOR, PEP y ACADEMIA. Para los programas desarrollados voluntariamente, MENCIÓN, AUDIT y DOCENTIA, no existe una legislación que los regule. La ANECA establece los objetivos, crea el proceso, genera los criterios y los referentes de evaluación y, finalmente, selecciona a los miembros de las comisiones.

d) Sistema de garantía interna de la calidad en las universidades

b.1) Programa de garantía interna AUDIT

El programa AUDIT, de evaluación y reconocimiento de los sistemas de *garantía interna de calidad* (SGIC) de las instituciones universitarias, tiene el objetivo de propiciar y robustecer el desarrollo de tales sistemas en las universidades y sus centros. Así, se pretende orientar a estas instituciones en el diseño de sus propios SGIC y llevar a cabo procesos de evaluación del diseño y de la implantación de éstos que desemboquen en un reconocimiento de su calidad. La iniciativa AUDIT atiende a referentes europeos y coexiste con experiencias similares en otros países del EEES. Las agencias de evaluación de la calidad de varios de estos países, conocedoras de la similitud de sus actividades en esta materia, acuerdan formar parte de la *Quality Audit Network*. AUDIT sigue los criterios de la ENQA: 1) Política y procedimientos para la garantía de calidad; 2) Aprobación, control y revisión periódica de programas y títulos; 3) Evaluación de los estudiantes; 4) Garantía de calidad del personal docente; 5) Recursos de aprendizaje y apoyo al estudiante; 6) Sistemas de información y 7) Información pública.

En España, el apoyo a las universidades y centros universitarios en el diseño de estos sistemas se logra a través de la ANECA, la AQU y la ACSUG, que promueven e incentivan la implantación del sistema mediante el programa AUDIT.

b.2) Sistema de revisión y mejora de la calidad docente: el programa DOTENTIA

En el actual ordenamiento del sistema universitario español la garantía de la capacitación y competencia del profesorado descansa en las universidades y, en consecuencia, deben desarrollar procedimientos para la valoración de su desempeño, así como para su formación y estímulo, garantizando su cualificación y competencia docente. Para favorecer esta evaluación de la docencia, ANECA pone en marcha en 2007, en estrecha coordinación con las agencias de evaluación autonómicas, el Programa de Apoyo a la Evaluación de la Actividad Docente del Profesorado Universitario (DOCENTIA) con el objeto de apoyar a las universidades en el diseño de mecanismos propios para gestionar la calidad de la actividad docente del profesorado universitario y favorecer su desarrollo y reconocimiento.

El Programa DOCENTIA toma como referencia las recomendaciones para la Garantía de Calidad en las instituciones de Educación Superior

elaboradas por la ENQA. En su diseño se han tenido en cuenta también los criterios establecidos por organizaciones internacionalmente reconocidas en materia de evaluación del personal, como *The Personnel Evaluation Standards*, elaborados por el *The Joint Commite of Standards for Educational Evaluation*.

e) Sistema de garantía externa de la calidad en las universidades

e.1) Evaluación del profesorado: los programa PEP y ACADEMIA

En la estructura universitaria existen dos tipologías de carrera docente: el profesorado funcionario y el profesorado contratado. El Programa de Evaluación del Profesorado para la contratación (PEP) evalúa las actividades docentes e investigadoras, y la formación académica de los solicitantes para el acceso a las figuras de profesor universitario contratado establecidas en la LOMLOU. El programa de Acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios (ACADEMIA) evalúa el perfil de los solicitantes para el acceso a los cuerpos de funcionarios docentes universitarios.

e.2) Evaluación de títulos universitarios oficiales; los programa VERIFICA y MONITOR

Se realiza a través del programa VERIFICA de la ANECA siguiendo la Ley Orgánica 4/2007 de 12 de abril. La ley establece que podrán realizar la evaluación de los planes de estudios la ANECA y los órganos de evaluación que la Ley de las CCAA determinen. Todo ello de acuerdo con los protocolos de evaluación necesarios para la verificación y acreditación siguiendo estándares internacionales de calidad y conforme a lo dispuesto en los Reales Decretos anteriormente mencionados. El programa MONITOR de la ANECA propone proporcionar a las universidades una valoración externa sobre cómo se está realizando la implantación de sus títulos oficiales con la finalidad de que esta pueda ser utilizada como un elemento más para la mejora de la formación que ofertan.

f) Sellos de acreditación europeos: el programa ACREDITA PLUS

La ANECA a través de su programa ACREDITA PLUS, iniciado en otoño de 2013, gestiona los sellos europeos de acreditación para los estudios de Ingeniería e Informática. El sello EUR-ACE® se gestiona desde la *European Network for the Accreditation of Engineering Education (ENAE)* de manera descentralizada a través de agencias nacionales y está

internacionalmente reconocido, ya que facilita tanto la movilidad académica como la profesional al permitir identificar programas de ingeniería de alta calidad en Europa y más allá de sus fronteras. El sello EURO-INF es un certificado concedido por una agencia autorizada por la *European Quality Assurance Network for informatics Education* (EQANIE) a una universidad respecto a un título de grado o máster de informática, evaluado según una serie de estándares definidos, de acuerdo con los principios de calidad, relevancia, transparencia, reconocimiento y movilidad contemplados en el Espacio Europeo de Educación Superior.

g) Impacto de la calidad educativa

Tomando en consideración los objetivos institucionales de la ANECA, el impacto de la calidad educativa puede analizarse a partir de una serie de variables. A efectos de esta reflexión, destacamos el impacto en términos de mercado de trabajo.

La ANECA trabaja desde su Observatorio de Inserción Laboral en la elaboración de estudios y en la difusión de sus resultados. En consonancia con este objetivo publicó una investigación cualitativa en torno a la educación superior y el mercado de trabajo en España con el título *El debate de las competencias* (ALONSO; FERNÁNDEZ; NYSSSEN, 2009). En este estudio se ponía énfasis en la empleabilidad como un término a debate, dada su complejidad y amplitud, abordable tan solo de forma indirecta a través de todo un abanico de conceptos, factores y herramientas con los que dialoga. De entre ellos, los autores seleccionan dos conceptos que aparecen entrelazados con la empleabilidad: el aprendizaje a lo largo de la vida y la movilidad.

La movilidad aparece indisolublemente ligado a la gestación del Espacio Europeo de Educación Superior. En el contexto de la empleabilidad y liberalización del mercado global de recursos cobra una importancia creciente, en tanto en cuanto se presta a potenciar la circulación de uno de los factores más estáticos al tiempo que valiosos de los que conviven en la sociedad del conocimiento, los recursos humanos cualificados. A tenor de estos factores, los autores apuntan que ahora mismo hay un lenguaje común en definición, que descansa en tres vectores principales, a saber: la comparabilidad, la cooperación y la competitividad.

Del análisis que presenta este estudio, así como de la panorámica dibujada en los apartados anteriores, se desprende la presencia de una dialéctica o tensión, que oscila entre la instrumentalidad y la responsabilidad relativa a la orientación del desarrollo de la educación superior y en la reconfiguración de la universidad, con una cierta debilidad de la segunda en favor de la primera,

lo que provoca un desequilibrio o asimetría en términos sociales. Así, en el estudio se señala que la representación social de la universidad está cada vez más mediada por una serie de instrumentos que miden el valor de la educación superior siguiendo unas directrices encaminadas a la comparabilidad, a la competitividad y al crecimiento económico. De modo que, como se puede observar, los rankings internacionales “han tomado la delantera como alternativa informativa sin apenas competencia, y están logrando convertirse en referentes cada vez más considerados por parte de todos los agentes para la simplificación e interpretación de la realidad del mercado universitario (y, por ende, de los productos que salen de las universidades en cuestión). De hecho, la perspectiva desde la cual hacen sus propias interpretaciones tiene efectos reales en las políticas de educación superior seguidas por instituciones y países, imprimiendo un sentido de urgencia por competir fundamentalmente en áreas destinadas, a la postre, al crecimiento productivo” (op. cit., p. 153).

2. Los rankings mundiales de universidades

La aparición de los rankings mundiales de universidades como el *Times Higher Education World University Rankings* (THE), el *Academic Ranking of World Universities* (ARWU), o el *QS World University Rankings* (QS), además de ser un resultado de la globalización, como refieren Marope, Wells, y Hazelkorn (2013, p. 8), es una señal inequívoca de que las universidades viven realmente “en una época de mediciones y comparaciones”.

Los rankings como el QS, el ARWU o el THE tienen una gran capacidad para sintetizar y proveer de datos duros sobre el estatus de los sistemas educativos y las universidades, tanto para el público en general como para los tomadores de decisiones de las IES (ERKKILÄ, 2013). Esto facilita la supervisión de los avances tanto de las políticas educativas como de las estrategias y los planes institucionales que se implementan en los diferentes niveles de la gestión educativa en el nivel superior. Los rankings varían según su orientación metodológica. El ARWU, por ejemplo, clasifica a las universidades manejando indicadores cuantitativos sobre la producción y el impacto de la investigación que realizan las universidades, mientras que otros – el QS o el THE – comparan a las IES tomando criterios de carácter más subjetivo como las encuestas de opinión sobre la reputación e imagen institucional de las universidades (ORDORIKA; RODRÍGUEZ, 2010).

A pesar de las críticas que puedan hacerse en contra de los rankings – muchas de ellas fundamentadas, entre otras cosas, por su cuestionable construcción metodológica –, no se puede negar su legitimidad (ALTBACH, 2006) ni el impacto que tienen en el ámbito universitario. Posiblemente uno

de los efectos más destacables está la poderosa influencia que ejercen “en las decisiones de los estudiantes sobre la universidad a la que deberían asistir, y cuanto estarían dispuestos a pagar” por un título de determinada institución (ORDORIKA; LLOYD, 2013, p. 210).

De acuerdo con Marmolejo (2010), sin importar lo que pensemos, los rankings se han convertido en parte del entorno institucional de la educación superior. Aunque es cierto que estos comparativos “pueden ser una herramienta útil que ayuda a guiar el mejoramiento institucional” en el nivel superior (MARMOLEJO, 2010, p. 2), también lo es que deben analizarse con escepticismo y manejarse con cuidado, como suscribe Baty (2012), editor del ranking THE.

2.1 Indicadores sintéticos de las universidades españolas

Ante la diversidad de metodologías y de orientaciones, en 2013, una década después de la puesta en marcha de ARWU se ha elaborado en España el proyecto ISSUE (Indicadores sintéticos de las universidades españolas), que ha dado como resultado el U-Ranking, y cuya cuarta edición se ha publicado en 2016. Entre los criterios seguidos para el desarrollo de ISSUE los autores destacan el siguiente: “Desarrolla múltiples rankings de las universidades, según se contemple la actividad universitaria desde una perspectiva general en un ámbito específico (docencia, investigación, innovación y desarrollo tecnológico) y según se haga desde la perspectiva del rendimiento alcanzado (U-Ranking) por cada universidad, pero también del volumen total de los resultados (U-Ranking volumen). (PÉREZ; ALDÁS, 2016, p. 9). La distinción entre un *ranking de rendimiento* y un *ranking de volumen*, que contemplan los indicadores sintéticos del proyecto ISSUE, no es trivial, pues tener en cuenta o no el tamaño de las universidades es relevante. Hacer una u otra opción no supone una carencia ni una ventaja desde el punto de vista metodológico, pero sí implica adoptar una perspectiva que debe tenerse en cuenta a la hora de presentar los resultados. Los autores ponen un ejemplo que tiene una relación directa con el indicador más común de la (supuesta) calidad de vida: el PIB. “Análogamente el PIB per cápita es más útil que el PIB total a la hora de comparar la calidad de vida entre países o regiones, pero el volumen o el crecimiento del PIB también son importantes para explicar, por ejemplo, el empleo generado” (op. cit., p. 25). Del mismo modo, si bien en algunos casos el rendimiento de los resultados puede ser más importante que el volumen de los mismos, en otros casos el tamaño puede ser relevante. Así, una universidad muy grande pero con un nivel de resultados muy pobre es un problema mucho mayor que una universidad con ese mismo nivel pero más pequeña. Pérez y Aldás justifican el interés de ambos enfoques,

y señalan como algunos de los rankings más citados (el de Shanghai sin ir más lejos) son de volumen, puesto que la mayoría de variables con las que se construye proporcionan datos absolutos (número de premios nobel o medallas Fields), pero no relativos al tamaño de la universidad. Otros rankings, como el QS World Universities Ranking, utilizan variables normalizadas por tamaño. Y otros contemplan ambas comparaciones, como hace el ranking I-UGR relativo a los resultados de investigación.

La diferencia con los anteriores es que el ISSUE combina ambas perspectivas (desplegadas en dos rankings generales) en tres dimensiones principales: docencia, investigación, e innovación y desarrollo tecnológico (dando lugar a 6 rankings parciales, denominados *U-ranking Dimensiones*). En cada una de las dimensiones contempla los ámbitos referidos a recursos, producción, calidad, e internacionalización, con indicadores diferentes para cada uno de ellos (op. cit., p. 17). Otra peculiaridad del proyecto ISSUE, generador del U-Ranking, es que considera que la docencia y la investigación puede tener una importancia distinta para cada usuario de los servicios de las universidades. A partir de esta consideración incorpora una herramienta web que permite elaborar *rankings personalizados* (a demanda) para tender las preferencias del usuario, dando lugar a lo que los autores denominan “análisis de sensibilidad”. Este análisis puede reflejar si los resultados de las universidades en docencia e investigación están correlacionados, porque si bien suele darse por supuesto que ambas dimensiones están correlacionadas, esta hipótesis no está suficientemente contrastada, y la mayor parte de los rankings priorizan la información sobre la investigación. “Que la dimensión investigadora se más fácil de medir no debería ser argumento para no medir la calidad de la docencia”, señalan los autores (op. cit., p. 45). A nuestro juicio, es este un argumento tan débil como común, pues lo que prima en definitiva es el interés de una dimensión (la investigadora) sobre otra (la docente), con efectos, como hemos señalado al principio, en la propia gobernanza epistémica y en la reconfiguración del modelo de universidad. La sobrevaluación de la investigación tiene efectos significativos, en términos de políticas y prácticas educativas, que desembocan en una devaluación o depreciación de la docencia. En las conclusiones, los autores señalan “la importancia central que tiene combinar medidas de rendimiento investigador con rendimiento docente”, para evitar sesgos de la realidad, ya que la correlación entre ambas es muy baja (op.cit., p. 66-67).

2.2 La posición de las universidades españolas en los rankings

Siguiendo los datos del informe *Rankings, impacto científico y sistemas universitarios* realizado por F. X. Grau y editado por la CRUE (Universidades

Españolas) en 2015, España tiene un total de 83 universidades (50 públicas y 33 privadas). Del total de universidades públicas 20 (el 40%) aparecen en los rankings THE, ARWU o QS, del total de universidades privadas 1 (3%) aparece en algunos de dichos rankings. Del total de universidades españolas hay 12 que aparecen en los 3 rankings. La presencia de las universidades europeas en los 3 rankings es del 31% frente al 12% en España.

España se aparta del comportamiento general observado en el conjunto de más de 2400 universidades que consiste en tender a un mayor impacto normalizado cuanto mayor es la institución. En general, tanto el impacto como el posicionamiento son directamente proporcionales a los recursos movilizados en la educación superior. El análisis llevado a cabo permite concluir, con relación a España, que su producción científica e impacto son adecuados al tamaño del país pero que los recursos movilizados son sensiblemente menores a los de los países que ocupan las primeras posiciones; de hecho, menores incluso a lo que corresponde, comparativamente, a la riqueza del país. Y esta variable incide determinadamente en el posicionamiento en rankings.

El U-Ranking dedica un apartado a la comparación de las universidades españolas con las mejores del mundo, tomando como referencia el Ranking de Shanghái, dada su notoriedad en la actualidad. En relación a este ranking, solo 13 universidades españolas aparecen en el último listado publicado de las primeras 500. Con excepción de la Universitat de Barcelona, todas ellas se sitúan más allá de la posición 200. Los autores señalan que las diferencias con Shanghái son mucho más importantes en el caso de U-Ranking de rendimiento que de U-Ranking Volumen, lo que concuerda con la característica de que el Ranking de Shanghái apenas corrige los indicadores que utiliza para tener en cuenta el volumen. De manera que es más una clasificación de volumen de resultados (absolutos) que de rendimiento (relativos). A modo de ejemplo, los autores señalan sobre un dato que llama la atención, lo siguiente: este ranking utiliza como indicador de la calidad del profesorado el número de docentes que han obtenido un premio Nobel, pero no ese número dividido por el número de profesores de la universidad. (PÉREZ; ALDÁS, 2016, p. 42). En sus conclusiones, Pérez y Aldás (op. cit., p. 66) constatan que las universidades públicas lideran el SUE, en especial las actividades de investigación y de innovación y desarrollo tecnológico. Las universidades catalanas encabezan los rankings de investigación (Autónoma de Barcelona), innovación y desarrollo tecnológico (Politécnica de Catalunya) y de docencia (Pompeu Fabra *ex aequo* con la Universidad de Navarra). Y la Pompeu Fabra también encabeza el ranking de rendimiento.

3. Discusión

Si bien los rankings son un instrumento legítimo y útil en muchos aspectos, uno de los principales problemas estriba en la facilidad que tienen para simplificar la realidad y crear la impresión de que una universidad es mejor que otra, basándose en una serie de indicadores usados arbitrariamente para medir la calidad de las universidades (SHIN; TOUTKOUSHIAN; TEICHLER, 2011; ERKKILÄ, 2013; FEDERKEIL; VAN VUGHT; WESTERHEIJDEN, 2012; MAROPE; WELLS.; HAZELKORN, 2013; ORDORIKA; LLOYD, 2013; ORDORIKA; RODRÍGUEZ, 2008).

En la proliferación de rankings España ha jugado un papel importante, ya que varios de los rankings más prominentes a nivel mundial se han confeccionado en nuestro país. Así, "Webmetrics Ranking of World Universities" (AGUILLO, 2012), o el Scimago Institutions Ranking; a los que se puede añadir el Ranking I-UGR de Universidades Españolas por Campos y Disciplinas Científicas, ya que como indica Elías Sanz-Casado et al. (2013) la existencia de rankings nacionales "resulta esencial para las regiones y países no centrales."

El instrumento que hemos presentado (ISSUE) es un intento de combinar y sintetizar la arquitectura de rankings españoles e internacionales, si bien no escapa a la "obsesión por la eficacia, por la eficiencia, por el recurso sistemático a metáforas del mundo de la producción, o por el discurso omnipresente de calidad, de evaluación, de los resultados y del rigor" (SANTOS; TEODORO; DA COSTA JUNIOR, 2016, p. 35, trad. propia).

Al igual que la globalización, estos instrumentos han hecho que las universidades entren en una dinámica de competencia internacional que ha favorecido únicamente a algunas instituciones, generalmente de grandes arraigo y prestigio histórico. Dicho de otra forma, los rankings han creado una dinámica de abundantes perdedores y pocos ganadores (MARGINSON, 2012). Los rankings también son elitistas por naturaleza: más de 16.000 universidades en el mundo nunca podrán clasificarse en alguno de estos comparativos (RAUHVARGERS, 2011), debido a que no están orientadas hacia la producción de investigación en ciencias duras.

Otro aspecto destacable es la utilización de determinados indicadores, por ejemplo ARWU recurre al número de premios Nobel y medallas Fields obtenidas por los egresados y docentes. Puede cuestionarse, sugieren Federkeil, Van Vught y Westerheijden (2012), si este indicador en realidad mide la excelencia o mide el prestigio de las universidades para atraer el talento.

Por otro lado, tomar en consideración el número de veces que son citadas las publicaciones de los investigadores como indicador de calidad

representa otro problema, ya que los científicos norteamericanos que son los más numerosos tienden a citar a sus compatriotas, dejando de lado a un gran número de publicaciones producidas por investigadores de otras partes del mundo, en especial las de aquellos que no son anglófonos (ALTBACH, 2016). El inglés es el idioma de las ciencias duras, pero no necesariamente es el idioma principal en las humanidades y en las ciencias sociales, donde los investigadores hispanos son más representativos (op. cit.). Esta cuestión es otra de las características de los rankings que perjudica a las universidades de los países en donde el inglés no es la lengua oficial.

Rankings como el THE o el QS utilizan algunos indicadores que los diferencian del ARWU, pues se valen de encuestas de opinión (conocidas como *reputation surveys*). Las encuestas utilizadas como herramientas para estimar la calidad de las universidades únicamente pueden ser relevantes si las personas que participan en la muestra tienen una opinión fundamentada en hechos sobre los que están evaluando, aspecto fuertemente cuestionado. Asimismo, existe un sesgo importante con respecto a los resultados, pues “a pesar de que la metodología dice buscar un equilibrio [...] entre las regiones geográficas [...] al final la proporción de académicos adscritos a universidades anglosajonas resulta mucho mayor que la de cualquier otra zona”. Acerca de esta notable deficiencia metodológica, Federkeil, Van Vught y Westerheijden (2012, p. 36) señalan que “la reputación de las universidades como atributo de su calidad [...] se ve fuertemente afectada por la estructura de la muestra en términos de su distribución regional”.

Consideraciones finales

En esta aproximación a los mecanismos de aseguramiento de la calidad, hemos presentado una descripción de la más importante Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad en España: ANECA. La aparición relativamente reciente de esta agencia no es ni casual ni trivial. Es producto, a la vez que productor y actor relevante, de lo que se ha dado en llamar “el Estado evaluador” (ELLIOT, 2002). Si captamos con cierta distancia crítica el conjunto descrito en este apartado, podemos apreciar una serie de características en las que parece no importar tanto el significado como el significante. La propia noción de calidad es uno de esos términos que, aun cargados de ambigüedad y textura abierta, pueden ayudar a explicar, pero son difícilmente explicables en sí mismos. La calidad forma parte de la experiencia vivida, y como tal debe ser apreciada y reconocida, pero no es un atributo que pueda ser objeto de medición o cálculo.

En primer lugar, en torno a la calidad se ha ido articulando y generando una suerte de retórica, si no queremos hablar de “jerga”, en la que parece que

prevalece más el cumplimiento de una serie de requisitos formales que de cuestiones sustantivas. El esencialismo de la calidad, y la retórica burocrática en torno a ella, recuerda en cierto modo el debate escolástico entre nominalismo y realismo. El hecho de circunscribir la descripción de ANECA en un contexto internacional se debe a que este fenómeno revela al mismo tiempo la tendencia crecientemente internacional hacia la configuración de una uniformización o codificación con pretensiones de objetividad. Nada que objetar a marcos de referencia que puedan ser compartidos, pero la presunción y la asunción de la calidad (educativa) como una esencia universal a la que aspirar no debería hacer olvidar las condiciones materiales, los contextos históricos, concretos y cambiantes, y las prácticas sociales de la relación educativa. La calidad asociada a la educación es un supuesto de partida, una condición de posibilidad y una "cualidad" o atributo que se puede experimentar, que se puede contar (relatar) y *compartir*, pero no contabilizar—ni partir ni dividir—en cuantos o en unidades susceptibles de medición.

En segundo lugar, en los mecanismos de aseguramiento de la calidad se aprecia un énfasis en los resultados (concebidos como productos), antes que en los procesos educativos. Paradójicamente, las exigencias de calidad están medidas o mediadas por instrumentos y procedimientos hegemónicos principalmente de carácter cuantitativo, que acaban cristalizando en una poderosa industria contable (indicadores, rankings, comparaciones...). Esta manera de medir la educación desplaza las lógicas institucionales (y la relación con el saber) y los fines educativos hacia nuevas lógicas que subordinan el conocimiento a lo que se ha dado en llamar capitalismo académico. Así, llama la atención que, además de los instrumentos al servicio del crecimiento productivo, no se hayan desarrollado en igual medida instrumentos vinculados primordialmente al desarrollo social o de ciudadanía. El uso o la carencia de instrumentos de medición y de herramientas alternativas apropiadas, resulta determinante en la configuración y desarrollo de ciertas políticas, puesto que de hecho las facilita o las dificulta.

Lo que se desprende de los escenarios que hemos presentado es la necesidad de un profundo cambio de perspectiva para recuperar la dimensión social y reconstruir los discursos sociales de los actores que participan y están implicados en las propias instituciones. Los instrumentos que ayudan a medir la calidad educativa han de estar al servicio del valor educativo (es decir, de aquello que vale la pena), y no a la inversa: pues una calidad educativa subordinada a, y al servicio de, los instrumentos que la miden, corre el riesgo de convertirse en un medio para fines cuestionables, un medio en la actualidad hiperburocratizado, poblado de tantos árboles que nos impidan ver el bosque educativo del que forman parte y apreciar el bien común que ha de procurar.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Luis. **Todo sea por la calidad**. Tramar el cambio en educación. Alzira: Germania, 2006.
- AGUILLO, Isidro F. Rankings de universidades: El ranking web. **Higher Learning Research Communications**. v. 2, n. 1, 2012, p. 3-22.
- ALASUUTARI, Pertti; QADIR, Ali. Imageries of the social world in epistemic governance. **International Sociology**. v. 31, n. 16, 2016, p. 633-652.
- ALONSO, Luis Enrique; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Carlos Jesús; NYSSSEN, José María. **El debate sobre las competencias**. Una investigación cualitativa en torno a la educación superior y el mercado de trabajo en España. ANECA, 2009.
- ALTBACH, Philip. The Dilemmas of Ranking. En ALTBAACH, Philip (ed.). **International higher education: Reflections on policy and practice**, p. 77-80. USA: Chesnut Hill, 2006.
- ANECA. **Los procesos de inserción laboral de los titulados universitarios en España**. Factores de facilitación y obstaculización, 2009.
- _____. Informe de Autoevaluación según los criterios y directrices para la garantía de la calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior, 2012.
- APPADURAI, Arjun. La globalización y la imaginación en la investigación. **Revista Internacional de Ciencias Sociales**, n. 160, 1999.
- BATY, Phil. **Rankings don't tell the whole story-Handle them with care**. University World News, 2012.
- BELTRÁN, José; MONTANÉ, Alejandra. Higher Education in Spain: Framework for Governance and Autonomy in Spanish Universities. In: JOSHI, K. M.; PAIVANDI, Saeed (eds.). **Global Higher Education: Issues in Governance**, p. 63-103. New Delhi: B. R. Publishing House, 2015.
- BELTRÁN, José; MONTANÉ, Alejandra; GABALDÓN-ESTEVAN, Daniel. Higher Education in Spain: Framework for Equity. In: PAIVANDI,

S.; JOSHI, K. M. (eds.), *Equity in Higher Education. A Global Perspective*, p. 149-185. New Delhi: Studera Press, 2016.

BROWN, H. R. Theories of rethoric and the rethorics of theory: Toward a political phenomenology of sociological truth. *Social Research*, 50, 1983, p. 126-157.

BRUNER, J.J.; URIBE, Daniel. **Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior**. Santiago de Chile: Universidad DiegoPortales, 2007.

ELLIOTT, John. La reforma educativa en el Estado evaluador. *Perspectivas*, v. XXXII, n. 3, September 2002.

ERKKILÄ, Tero. **Global University Rankings: Challenges for European Higher Education**. New York: Palgrave Macmillan, 2013.

FEDERKEIL, Gero; VAN VUGHT, Frans A.; WESTERHEIJDEN, Don. An Evaluation and Critique of Current Rankings. In: VAN VUGHT, F. A.; ZIEGELE, F. (Eds.), **Multidimensional Ranking. The Design and Development of U-Multirank**, p. 39-70. 2012.

GRAU VIDAL, Francesc Xavier. **Rankings, impacto científico y sistemas universitarios**. CRUE, 2015.

ILLICH, Ivan. **La convivencialidad**. Barcelona: Barral editores, 1974.

INNERARITY, Daniel. La sociedad de los cálculos. *El País*, 29 de octubre, p. 11, 2016.

LERENA, Carlos. De la calidad de la enseñanza. Valor de conocimiento y valor político de una entelequia. *Política y sociedad*, 3, p. 91-99, 1989.

LORENZO QUILES, Oswaldo; CRUZ DE GRACIA, Efrain. Calidad y evaluación de la Educación Superior. Una perspectiva transnacional a través de los ranking. DEDiCA. **Revista de Educação e Humanidades**, n. 8, p. 155-174, 2015.

MARCELLÁN, Francisco. Criterios de garantía de la calidad en educación superior; praxis europea. *Education*, n. 23, p. 15-32, 2005.

MARGINSON, Simon. Global University Rankings: The strategic issues. In: **Las Universidades Latinoamericanas ante los Rankings Internacionales: Impactos, Alcances y Límites**. UNAM, Mexico, 17 y 18 de mayo de 2012.

MARMOLEJO, Francisco. The Madness of Rankings. **The Chronicle of Higher Education**, 2010.

MAROPE, Priscilla Toka Mmantsetsa; WELLS, Peter J.; HAZELKORN, Ellen (eds.). **Rankings and accountability in Higher Education: Uses and Misuses**. UNESCO, 2013.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. 2015. **Datos y cifras del sistema universitario español**. Academic year 2014-2015, 2015.

_____. **Estadística de Universidades, Centros y Titulaciones**. Academic year 2015/2016, 2016.

MONTANÉ, Alejandra; BELTRÁN, José; GABALDÓN-ESTEVEAN, Daniel. Higher Education in Spain. Framework for Quality Assurance. In: GEORGIOS, Stamelos; JOSHI, K.M.; PAIVANDI, Saeed (eds.). **Quality Assurance in Higher Education. A Global Perspective**. Delhi, India: Studera Press, 2017.

NEAVE, Guy. Las políticas de calidad: desarrollos en Enseñanza Superior en Europa Occidental. **Revista de Educación**, 308, p. 7-29, 1995.

ORDORIKA, Imanol; LLOYD, Marion. A decade of international university rankings: a critical perspective from Latin America. In: MAROPE, Priscilla Toka Mmantsetsa; WELLS, Peter; HAZELKORN, Ellen (eds.). **Rankings and accountability in Higher Education: uses and misuses**. Paris: UNESCO Publishing, p. 209-232, 2013.

ORDORIKA, Imanol; RODRÍGUEZ, Roberto. El ranking Times en el Mercado del Prestigio Universitario. **Perfiles Educativos**, V. XXXII, n. 129, p. 8-29, 2010.

PÉREZ, Francisco; ALDÁS, Joaquín (eds.). **U-Ranking 2016**. Indicadores sintéticos de las universidades españolas. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, Fundación BBVA, marzo 2016.

RAUHVARGERS, Andrejs. **Global University Rankings and Their Impact**. Brussels: European University Association, 2011.

SANTOS, Eduardo; TEODORO, António; DA COSTA JUNIOR, Reinaldo. Rankings Universitários: entre a regulação do mercado e a difusão de modelos organizacionais – o caso brasileiro. In: DEL VECCHIO; Angelo; SANTOS, Eduardo (Orgs.). **Educação Superior no Brasil: Modelos e Missões Institucionais**. São Paulo: BT Acadêmica, 2016.

SANZ-CASADO, Elías et al. Rankings nacionales elaborados a partir de múltiples indicadores frente a los de índice sintético. **Revista española de documentación científica**, v. 36, n. 3: e012, 2013.

SHIN, Jung Cheol; TOUTKOUSIAN, Robert K.; TEICHLER, Ulrich (eds.). **University Rankings: Theoretical Basis, Methodology and Impacts on Global Higher Education**. Netherlands: SpringerScience+Business Media B.V., 2011.

CAPÍTULO 4

CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO EUROPEU DE ENSINO SUPERIOR: os sistemas de avaliação e a profissão académica em Portugal e Espanha

*Carla Galego¹⁷
Célia Gonçalves Pires¹⁸*

Quadro Normativo Europeu para a criação de sistemas de avaliação do ensino superior em contexto nacional

A construção do chamado Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) converteu-se num quadro de referência e numa fonte de legitimação das políticas educativas em Portugal e em Espanha, à semelhança do que acontece nos outros países subscritores da Declaração de Bolonha, conduzindo a amplos processos de reforma nos sistemas e nas instituições de ensino superior a nível nacional.

No contexto desse amplo processo de reforma, este texto foca, especificamente, como é que Portugal e Espanha internamente responderam ao desafio de um dos principais objetivos inscritos na Declaração de Bolonha: o reforço da garantia de qualidade das instituições de ensino superior europeias. Seguindo as diretrizes e as orientações do grupo de acompanhamento do processo de Bolonha, resultantes do desenvolvimento de critérios e metodologias comparativas, uma dessas políticas assentou na introdução de um sistema de avaliação e acreditação das instituições de ensino superior que, interligado com a implementação dos Sistemas Internos de Garantia da Qualidade (SIGQ), se mostraram fundamentais para garantir a confiança mútua necessária à concretização das linhas de ação conducentes à criação do EEES.

No âmbito do princípio da subsidiariedade, cada Estado signatário teve/tem a responsabilidade de desenvolver os sistemas de avaliação nacionais

- 17 Socióloga. Doutorada em Educação. Docente de Políticas Educativas e de Educação Comparada. Investigadora CeIED-Centro de Estudos Interdisciplinares em Educação e Desenvolvimento, da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Endereço eletrónico: cmgalego@gmail.com
- 18 Mestre em Economia Internacional. Diretora do Serviço de Gestão da Qualidade da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Assessora de Administração. Docente de Estratégia Empresarial. Endereço eletrónico: vgoncalves.celia@gmail.com

segundo as orientações e diretrizes inscritas nos sucessivos comunicados resultantes das conferências ministeriais que acompanham, aprofundam e complementam os princípios inscritos na Declaração de Bolonha que tem na base a criação e desenvolvimento do EEES. Esses comunicados são:

- Comunicado da Conferência Ministerial de Praga, 2001;
- Comunicado da Conferência Ministerial de Berlim, 2003;
- Comunicado da Conferência Ministerial de Bergen, 2005;
- Comunicado da Conferência Ministerial de Londres, 2007;
- Comunicado da Conferência Ministerial de Lovaina, 2009;
- Comunicado da Conferência Ministerial de Budapeste/Viena, 2010;
- Comunicado da Conferência Ministerial de Bucareste, 2012;
- Comunicado da Conferência Ministerial Yerevan, 2015.

De forma sucinta, listam-se as principais linhas de orientação que emergem em cada um dos documentos supracitados.

No Comunicado da Conferência Ministerial de Praga (2001) reconhece-se a relevância dos sistemas de garantia da qualidade para o desenvolvimento de elevados padrões da qualidade das instituições de ensino superior europeias e na facilitação da comparabilidade das qualificações em toda a Europa em estrita ligação com os objetivos expressos para a criação do EEES. Neste sentido, enfatiza-se a necessidade de, num contexto de cooperação mais estreita e de confiança mútua, se estabelecer um quadro comum de referência e de disseminação de boas práticas. É também aceite pelos ministros o desenvolvimento de cenários para a aceitação mútua de mecanismos de avaliação e de acreditação/certificação.

No Comunicado da Conferência Ministerial de Berlim (2003) sublinha-se que, de acordo com o princípio da autonomia institucional, a responsabilidade pela garantia da qualidade do ensino superior é de cada instituição. Estabeleceram-se também alguns parâmetros a serem observados nos sistemas nacionais de garantia da qualidade – definição das responsabilidades dos órgãos e instituições envolvidos; avaliação de programas ou instituições, incluindo avaliação interna, revisão externa, participação de alunos e publicação de resultados; um sistema de acreditação, certificação ou procedimentos comparáveis; participação internacional, cooperação e trabalho em rede. Por forma a dar seguimento aos princípios acordados, a *European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)*¹⁹ fica

19 A ENQA é a organização que representa os organismos de garantia da qualidade dos Estados membros do Espaço Europeu de Ensino Superior. Tem por missão, por um lado, promover a cooperação no campo da garantia da qualidade no

responsável pela preparação de padrões, procedimentos e orientações assentes na garantia da qualidade que sirvam de referência a todos os Estados membros. Paralelamente, a ENQA desenvolve também cenários para assegurar um adequado sistema de avaliação externa (*peer review*) para as agências ou organismos de avaliação e/ou acreditação nacionais.

Na reunião ministerial de Bergen (2005) o documento proposto pela ENQA, elaborado na sequência da reunião ministerial anterior, é aprovado. Este documento intitulado *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area* (ESG), torna-se num documento crucial e de referência no âmbito das questões de garantia e qualidade no contexto das agências de base nacional. É ainda em Bergen que se aceita a ideia da criação de um Registo Europeu da Garantia da Qualidade no Ensino Superior onde as agências de avaliação e acreditação reconhecidas pela União Europeia estão listadas, reconhecendo a importância da cooperação entre as agências nacionais com vista ao desenvolvimento do reconhecimento mútuo de decisões relativas a processos de acreditação ou decisões sobre a garantia da qualidade.

O Comunicado da Conferência Ministerial de Londres (2007) salienta as mudanças e os progressos registados no âmbito da garantia da qualidade das instituições de ensino superior europeias, na sequência da adoção dos *Standards and Guidelines for Quality Assurance* e lança o Registo Europeu da Garantia da Qualidade no Ensino Superior como um mecanismo fundamental para o reforço da confiança e reconhecimento mútuo das instituições de ensino superior do EEES. Conforme se lê no comunicado “o objetivo do registo é permitir que todas as partes interessadas e o público em geral tenham acesso aberto a informações objetivas sobre agências de garantia da qualidade que trabalham de acordo com o ESG”. O Registo Europeu da Garantia de Qualidade veio a ser formalizado em março de 2008.

O Comunicado da Conferência Ministerial de Lovaina (2009) ganha um novo impulso ao ficar registado o alargamento da concretização do EEES a mais uma década, sendo o ano de 2020 a meta temporal. Entre as prioridades para década seguinte está o desenvolvimento de mecanismos multidimensionais de transparência, a desenvolver em estreita colaboração com os principais *stakeholders*. Fica expresso que os instrumentos a desenvolver devem identificar e descrever os distintos perfis das instituições de ensino superior e dos seus respetivos parceiros.

O Comunicado da Conferência Ministerial de Budapeste-Viena resulta na designada Declaração de Budapeste-Viena (2010). Nesta, sublinha-se a importância da liberdade académica, bem como a autonomia e a responsabilidade das instituições de ensino superior como princípios fundamentais do Espaço Europeu do Ensino Superior.

O Comunicado da Conferência Ministerial de Bucareste (2012) dá um novo e significativo passo para a garantia da qualidade com o lançamento das bases para a revisão dos ESG com vista a “melhorar a sua clareza, aplicabilidade e utilidade, incluindo o seu âmbito”, bem como reconhece e realça a importância da avaliação externa desenvolvida pela EQAR, encorajando-se as agências nacionais a candidatarem-se ao registo.

O Comunicado da Conferência Ministerial em Yerevan (2015) aprova o documento de revisão dos *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*²⁰. No documento transparecem as principais orientações para a garantia de qualidade no EEES e consagra-se como o principal quadro de referência para os sistemas de qualidade e avaliação na Europa, reforçando a interligação dos processos. Divididos em 3 partes - Garantia da Qualidade Interna; Garantia da Qualidade Externa; Garantia da Qualidade das Agências – os ESG 2015 espelham a aprendizagem alcançada no domínio das práticas da qualidade e avaliação na Europa desde 2005. Reitera-se a responsabilidade fundamental das instituições de ensino superior no domínio da garantia da qualidade interna e o papel preponderante da avaliação externa no domínio da prestação de contas (*accountability*) e no seu contributo para o desenvolvimento das instituições. A avaliação externa foca-se quer nos programas/ciclos de estudos, quer nas instituições, quer numa combinação entre ambas. Os mecanismos de garantia da qualidade das agências atuam ainda como suporte para o desenvolvimento das instituições e assumem um papel chave na proteção do interesse público.

As conferências ministeriais e seus respetivos comunicados constituem marcos históricos no desenvolvimento do processo de Bolonha que confirmam que a garantia da qualidade, a par da avaliação, tem funcionado como pilar basilar no desenvolvimento e aprofundamento da construção do EEES. A relevância dada à construção de padrões por via da definição de referenciais e diretrizes comuns, a partir dos quais os vários sistemas nacionais se devem adequar, demonstra a indispensável aproximação dos dispositivos e mecanismos da qualidade e avaliação. Por esta via, e no quadro

20 O documento apresentado foi preparado em conjunto pelos seguintes organismos: *European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)*; *European Student's Union (ESU)*; *European University Association (ESU)*; *European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE)*. Contou ainda com a colaboração da *Education International (EI)*, do *BUSINESSEUROPE* e da *European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR)*.

das particularidades dos sistemas desenvolvidos em cada país, tem-se vindo a construir um espaço comum fundamentado em critérios e metodologias passíveis de comparação.

É certo que, no âmbito de todo este vasto processo, os dispositivos e mecanismos que foram sendo construídos e adaptados aos desafios inerentes ao desenvolvimento do EEES não constituem o fim em si. São instrumentos que, em sentido próprio, servem às missões do Estado, das instituições e, em primeira instância, às sociedades. O sistema, tal como está construído, obriga as instituições a serem responsáveis e a manterem o foco no desenvolvimento da qualidade do ensino e investigação – seu objeto e fim primeiro. Cabe às agências, enquanto agentes de avaliação e certificação externa das instituições, o papel determinante de monitorizar o cumprimento dos pré-requisitos estabelecidos e, por essa via, impulsionar a melhoria da qualidade. O envolvimento dos *stakeholders* e a produção de informação pública a que todo o processo obriga, criam mecanismos de transparência, garantindo assim o interesse da sociedade.

Sistema de avaliação do ensino superior em Portugal: Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES)

A implementação do sistema de avaliação do ensino superior em Portugal convergente com as diretrizes e orientações europeias conduziu o Estado português a produzir um conjunto de legislação que prepararam o terreno para a criação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES). Com a criação da A3ES, assiste-se a uma etapa fundamental no processo de instauração de um sistema de avaliação de qualidade e de um novo modelo de universidade em Portugal, enquadrado no amplo projeto de construção do Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES).

Assim, com a intenção de modernizar e qualificar a educação superior e as suas instituições de ensino, o Estado português publica:

- o Decreto-Lei n.º 74/2006 de 24 de março que aprova o Regime Jurídico dos Graus e Diplomas do Ensino Superior;
- a Lei n.º 38/2007, de 16 de agosto (Regime Jurídico da Avaliação do Ensino Superior (RJAES));
- a Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro que aprova o Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES);
- o Decreto-lei n.º 369/2007, de 5 de novembro, que cria a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES).

Pelas mudanças que permitem a implementação do sistema de avaliação em Portugal importa referir também o quadro legal criado no âmbito da regulação da carreira docente com a publicação do Decreto-Lei 205/2009 de 31 de agosto (Estatuto da Carreira Docente Universitária) e do Decreto-Lei 207/2009 de 31 de agosto (Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico).²¹

A A3ES é uma agência com natureza jurídica de uma fundação de direito privado e tem por missão a avaliação e a acreditação tanto das instituições de ensino superior como dos seus respetivos ciclos de estudos, com o objetivo anunciado de melhorar a qualidade do ensino superior português, não perdendo de vista a inserção de Portugal no sistema europeu de garantia da qualidade do ensino superior e contribuição para a edificação do EEES.

A estruturação de um sistema de garantia da qualidade reconhecido internacionalmente²² foi um dos objetivos para a política de ensino superior do XVII Governo Constitucional (2005-2009). Os eixos pré-estabelecidos para o enquadramento deste objetivo consubstanciam-se nos seguintes vetores chave:

- a) alargamento da avaliação ao desempenho das instituições;
- b) objectivação dos critérios da avaliação, tradução dos resultados em apreciações qualitativas, dimensões de análise comparáveis entre si e clarificação das consequências da avaliação, quer para o funcionamento dos cursos e das instituições, quer para o financiamento;
- c) internacionalização do processo de avaliação por via da avaliação institucional;
- d) exigência de concretização de sistemas próprios de garantia de qualidade passíveis de certificação, por parte das instituições de ensino superior.

Neste contexto, com a criação da A3ES, em substituição ao Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior (CNAVES)²³, as instituições mantêm a avaliação nas duas vertentes instituídas: a avaliação interna, num modelo de autoavaliação realizada pelas próprias instituições e as avaliações externas realizadas pela agência, no entanto, a avaliação externa apresenta

21 Com o disposto nos Decreto-Lei 205/2009 de 31 de agosto e no Decreto-Lei 207/2009 de 31, mantem-se a distinção entre carreira docente universitária e carreira docente do ensino superior politécnico. São revistos os princípios gerais até aí em vigor, designadamente os referentes à transparência, requisitos de qualificação na base da carreira, avaliação e exigência de concurso para mudança de categoria.

22 Como demonstram os relatórios produzidos pelos organismos transnacionais da OCDE, ENQA e EUA, suprarreferidos.

23 Organismo instituído pelo Decreto-lei n.º 205/98, de 11 de julho, com o objetivo de estimular a melhoria da qualidade das atividades desenvolvidas, informar e esclarecer a comunidade educativa e a comunidade nacional, assim como assegurar um conhecimento mais rigoroso e um diálogo mais transparente entre as instituições de ensino superior e contribuir para o ordenamento da respetiva rede.

diferenças assinaláveis em relação ao mesmo tipo de avaliação praticada anteriormente. A avaliação externa passa a estar a “cargo de entidades que lhes sejam efetivamente externas e não entidades delas representativas em cuja atividade se confundiam avaliadores externos e avaliados” (Decreto-lei n.º 369/2007). Esta alteração surge na senda de uma das críticas apresentadas no relatório de 2006 da ENQA, que refere que, nos dez anos de existência do CNAVES, os métodos e procedimentos adotados por este organismo não foram definidos nem desenvolvidos de forma autónoma e independente das instituições de Ensino Superior e as nomeações de peritos externos também não revelaram a independência necessária relativamente ao Ministério. Diz o relatório que certamente decorrente do facto de Portugal ter um conjunto limitado de peritos, em virtude de ser um país pequeno e conseqüentemente apresentar uma comunidade académica reduzida, a familiaridade entre avaliadores e avaliados compromete a independência e a objetividade necessárias às avaliações (ENQA, 2006).

A independência da A3ES face às entidades avaliadas é, a par da independência do poder político, uma das suas características. No entanto, por inerência ao enquadramento institucional adaptado para este organismo definido como “de utilidade pública”, outras independências lhe estão associadas, como a independência nas regras de designação, de composição e funcionamento do conselho de administração, principal órgão de gestão. Todavia, e contraditoriamente, a maior parte do conselho de curadores²⁴ é designada “por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do ministro responsável pela área do ensino superior” (Decreto-lei n.º 369/2007, Secção II – Artigo 8.º). Este aspeto evidencia a tendência por parte do Estado em deixar de ter uma ação direta na gestão das entidades sem, contudo, deixar cair o seu papel de controlador e (hiper)regulador no exercício dessa gestão, como bem demonstra a alínea 1 do Artigo 5.º do referido Decreto-lei n.º 369/2007: “A agência é independente no exercício das suas funções, no quadro da lei e dos seus Estatutos, sem prejuízo dos princípios orientadores fixados pelo Estado através dos seus órgãos próprios”.

Uma outra diferença em relação ao anterior modelo de avaliação está patente na obrigatoriedade de todas as instituições de ensino superior ficarem sujeitas ao mesmo processo de avaliação. No antigo modelo, regido pelo Decreto-lei n.º 205/98, de 11 de junho, as instituições de ensino superior

24 Três membros são indicados pelo Conselho de Ministros e os outros dois são escolhidos de uma lista conjunta apresentada pelo Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas, pelo Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos e pela Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado. O Presidente do Conselho de Curadores é nomeado entre os membros indicados pela resolução do Conselho de Ministros e sob proposta do ministro responsável pelo ensino superior.

universitário e politécnico, públicas ou privadas tinham, o direito (e não o dever) de participar no sistema de avaliação externa realizado pelo CNAVES com vista a assegurarem a harmonia, a coesão e a credibilidade do sistema de avaliação. Caso não exercessem esse direito, o Ministério da Educação, por meio de despacho, teria de definir os termos de avaliação a que as instituições ficariam sujeitas. Tal situação conduzia a desigualdades nos critérios de avaliação que poderiam beneficiar umas instituições em detrimento de outras. As entidades que não integrassem o sistema de avaliação teriam como consequência o cessamento de apoios financeiros do Estado, excetuando o apoio à ação social escolar, restrições na admissão de novos alunos nos cursos em funcionamento e suspensão do registo de cursos ou revogações de autorização do seu funcionamento ou do seu reconhecimento oficial, consoante os casos. No atual modelo, a recusa à avaliação externa determina o cancelamento imediato da acreditação dos ciclos de estudo oferecidos por uma instituição e a abertura de um processo de averiguação das condições de funcionamento institucional, com subseqüentes consequências legais.

A par da avaliação, o diploma fixa a acreditação como outra das competências que está sob alçada da A3ES. A acreditação é obrigatória tanto para o funcionamento das instituições de ensino superior como dos seus respetivos ciclos de estudos e é válida por um período que não pode exceder os oito anos, pelo que as instituições de ensino superior deverão pedir a renovação da acreditação para serem reconhecidas e se manterem no quadro do sistema de garantia da qualidade. No desenvolvimento da sua atividade, a A3ES coopera em estreita relação com a Direcção-Geral do Ensino Superior e o Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior e com os demais serviços e organismos da Administração Pública e instituições de ensino superior.

A criação deste tipo de agências de avaliação representa um novo mecanismo de regulação e controlo quer da atividade institucional quer da regulação da atividade docente.

Sistema de avaliação do ensino superior em Espanha – Agencia Nacional de Avaliação da Qualidade e Acreditação – ANECA

A construção do chamado Espaço Europeu de Educação Superior converteu-se num quadro de referência e numa fonte de legitimação das políticas educativas também em Espanha, à semelhança do que acontece nos outros países subscritores da Declaração de Bolonha. Uma das suas bandeiras é a promoção da garantia de qualidade das instituições de educação

superior no âmbito nacional e internacional, tendo como mecanismo para alcançar a criação de políticas concretas de inovação universitária. Uma dessas políticas assenta na introdução de um sistema de avaliação no contexto universitário que, segundo Michavila (2005), é o que verdadeiramente permite aos países construir um sistema de educação superior de qualidade. Para este autor, é através dos sistemas de avaliação que:

- a) se geram estratégias para melhorar a docência;
- b) se presta contas aos governos e à sociedade;
- c) se torna público o que cada instituição faz;
- d) se podem introduzir sistemas de financiamento diferenciado (financiamento vinculado aos resultados);
- e) se pode proceder à acreditação dos cursos e programas curriculares.

Para alcançar essa meta, a LOU anunciou a criação da Agencia Nacional de Avaliação da Qualidade e Acreditação (ANECA), a qual se concretizou a 19 de julho de 2002, de acordo com os artigos 31 e 32 do Título V da referida lei²⁵. A criação desta agência revelou-se uma grande novidade na história da educação superior convertendo-se num pilar fundamental do atual sistema de educação superior em Espanha (MONTANÉ; BELTRÁN, 2011), tendo como objetivos avaliar, certificar e acreditar cursos, professores e instituições. A incorporação deste novo processo de avaliação fez com que o sistema de educação superior em Espanha passasse de um sistema de «autorização-homologação» para um sistema de «avaliação-acreditação» (MICHAVILA, 2005).

Esta agência de avaliação – a ANECA – de natureza fundacional, é um organismo de carácter autónomo e externo às universidades, que, “de maneira independente, desenvolverá a atividade de avaliação própria de sistemas universitários avançados e tão necessária para a medição do rendimento do serviço público de ensino superior e reforço da sua qualidade, transparência, cooperação e competitividade” (LOU, Preâmbulo).

Com a publicação da LOMLOU e, tendo em conta a importância do binómio autonomia-prestação de contas, o papel da ANECA é reforçado, ao

25 Após a criação desta agência nacional sucedeu-se a criação de outras agências na Comunidade Autónoma, como é o caso da Catalunha (Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari [AQU]), Ilhas Baleares (Agència de Qualitat Universitària [AQUIB]), Canárias (Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria [ACECAU]), Andalucía (Agencia Andaluza de Evaluación de la Calidad y Acreditación), Andalucía (Unidad para la Calidad de las Universidades Andaluzas [UCUA]), Castela e Leão (Agencia para la Calidad del Sistema Educativo Universitario), Galiza (Axencia para a Calidade do Sistema Universitario de Galicia [ACSUG]), Comunidade Valenciana (Comisión Valenciana de la Acreditación y Evaluación de la Calidad), País Basco (Agencia de Evaluación y Acreditación de la Calidad del Sistema Universitario), Aragão (Agencia de Calidad y Prospectiva Universitaria de Aragón) e Castela-Mancha (Agencia de Calidad Universitaria de Castilla-La Mancha).

enquadrar esta agência no quadro da Lei das Agências Estatais. Com isto, facilita-se “a coordenação nos processos de garantia de qualidade e de definição de critérios de avaliação” (LOU, Preâmbulo) reconhecidos internacionalmente.

Sendo, como já se referiu, a promoção e a garantia da qualidade das Universidades um fim essencial da política de ensino superior em Espanha, o cumprimento dos seus objetivos, conforme enunciado no artigo 31 do título V da LOMLOU, passam pela:

- a) mediação do rendimento do serviço público da educação superior universitária e prestação de contas à sociedade;
- b) transparência, comparação, cooperação e competitividade das universidades no âmbito nacional e internacional;
- c) melhoria da atividade docente, de investigação e de gestão das universidades;
- d) informação às distintas Administrações Públicas na tomada de decisão no âmbito das suas competências;
- e) informação à sociedade para fomentar a excelência e mobilidade de estudantes e professores.

Para abarcar o amplo âmbito da sua ação, a ANECA tem em curso um conjunto diversificado de programas de avaliação, certificação e acreditação, com o intuito de integrar o sistema de ensino superior em Espanha no Espaço Europeu de Educação Superior. Esses programas estão distribuídos em duas áreas de ação, visando, por um lado, avaliar o ensino e as instituições de ensino superior e, por outro, avaliar os professores. No quadro 6 identificam-se esses programas.

Quadro 1 – Programas de avaliação, certificação e acreditação desenvolvidos pela ANECA

PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO E DAS INSTITUIÇÕES	PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO DE PROFESSORES
VERIFICA – Avalia as propostas e os planos de estudo de acordo com os objetivos estabelecidos para a Construção do Espaço Europeu de Educação Superior	PEP - Avalia a atividade docente e de investigação e a formação académica dos requerentes para o acesso a figuras de professor contratado universitário (Professor contratado doutor, professor ajudante doutor, professor colaborador y professor de universidade privada) estabelecidas na LOMLOU.

continua...

continuação

PROGRAMA DE AVALIAÇÃO DO ENSINO E DAS INSTITUIÇÕES	PROGRAMAS DE AVALIAÇÃO DE PROFESSORES
MONITOR - Acompanhamento de projetos em curso até à renovação da sua acreditação.	ACADEMIA - Avalia o perfil dos requerentes para o acesso a corpos de funcionários docentes universitários (Professores Titulares de Universidade e Catedráticos de Universidade).
AUDIT - Dirigido aos centros universitários para apoio no estabelecimento de sistemas de garantia interna de qualidade.	DOCENTIA - Dá apoio às universidades para que desenhem mecanismos próprios para valorizar a qualidade docente dos seus professores
MENCION - Supõe o reconhecimento da solvência científica-técnica e formadora de determinados programas de doutoramento.	

Fonte: ANECA. Disponível em: <<http://www.aneca.es/>>. Acedido em 2011.

Com a criação desta instituição chave na prossecução dos objetivos inerentes ao (bom) funcionamento das universidades procura-se criar um novo modelo de ensino superior em Espanha inserido no quadro da teoria do «novo managerialismo público». Na realidade, instituições como a ANECA constituem novas formas de regulação e controlo que reforçam o papel do Estado, no caso, junto das universidades, tradicionalmente autónomas e legitimadoras de princípios como o da liberdade de cátedra (PEREYRA *et al.*, 2006), liberdade que pouco a pouco se vai perdendo.

Deste modo, quando se apresentam a concurso, os candidatos deverão ser detentores do Certificado de Acreditação atribuído pela Agência Nacional de Avaliação e da Qualidade e Acreditação (ANECA). Este certificado, resultado da avaliação dos méritos e competências do candidato e baseado no tradicional modelo de avaliação por pares, constitui, em conjunto com a posse do título de doutor²⁶, requisito imprescindível para aceder aos cursos de acesso ao vínculo de funcionário.

No fundo, o certificado de acreditação configura-se como garantia da qualidade docente e de investigação do seu titular, que permitirá, mais tarde, às universidades escolher o seu professorado em melhores condições de eficácia, transparência e objetividade, segundo o Real Decreto 1312/2007, Capítulo I, Artigo 2º.

26 No quadro da LRU para se aceder ao corpo de docentes funcionários bastava a posse do título de Licenciado, Arquitecto ou Engenheiro Superior. Esta habilitação dava acesso à categoria de «professor titular de escola universitária». Só para a categoria de «professor titular de universidade» era exigido o grau de Doutor. A avaliação periódica do rendimento docente e científico do corpo docente era realizada de acordo com os Estatutos Internos de cada universidade e que consistia normalmente numa memória anual do trabalho docente e de investigação de cada departamento.

Para obter o certificado de acreditação, o interessado deverá solicitar à ANECA a avaliação dos seus méritos de carácter académico, profissional, docente e investigador e de gestão académica e científica, de acordo com os critérios que constam do anexo do Real Decreto 1312/2007. O pedido de avaliação é feito “online”, no âmbito do Programa Academia, em qualquer altura do ano, bastando para isso preencher os formulários normalizados e elaborados para o efeito. Embora no artigo 17 do Capítulo IV do Real Decreto 1312/2007 se contemple o possível pagamento de taxas para participação no processo de acreditação, até ao momento não se tem conhecimento que tal tenha acontecido.

Efeitos do sistema de avaliação exercício da profissão académica e Portugal e Espanha²⁷

Alinhados com a intenção de criação de um novo modelo que conduza à construção do Espaço Europeu de Ensino Superior, Portugal e Espanha introduziram nos seus espaços de soberania nacional sistemas de avaliação do ensino superior, convergentes com as diretrizes políticas europeias identificadas e analisadas nos pontos anteriores. Esse processo de reforma, inevitavelmente, produziu efeitos nos contextos de docência e na investigação, reconfigurando a própria profissão académica.

Primeiramente, importa sublinhar que a profissão académica não tem em Portugal e em Espanha o estatuto de profissão enquanto tal, sendo designada na legislação e interiorizada pelos académicos em Portugal como *professores universitários/carreiradocente universitária*. Mas, para além da docência, outras funções fazem parte do quotidiano profissional dos professores universitários. Desde logo a investigação e, mais recentemente no caso de Portugal, a extensão universitária²⁸ e a participação na gestão²⁹ das instituições que integram. Em Espanha, apenas a docência e investigação, ou prioritariamente a investigação, são contempladas na lei (LOMLOU). No entanto, as tarefas de gestão também fazem parte das atividades quotidianas dos académicos em Espanha, isto porque integram o rol de itens sujeitos a avaliação por parte das agências de avaliação externa, quer nacional quer

- 27 A análise que se apresenta neste ponto teve como base um conjunto de 16 entrevistas efetuadas a professores-investigadores de universidades públicas em ambos os países entre o período de 2009 e 2011, desenvolvidas no âmbito da tese de doutoramento de Carla Galego, com título: *A Profissão Académica nas Universidades e as Políticas de Educação Superior: Os Casos de Portugal e Espanha*. Este estudo foi financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.
- 28 Desde a publicação da *Lei nº 19/80, de 16 de julho que procede à alteração, por ratificação, do Decreto-Lei nº 448/79* de 13 de novembro (Estatuto da Carreira Docente Universitária).
- 29 Desde a publicação do *Decreto-lei nº 205/2009 de 31 de agosto. Revisão do Estatuto da Carreiras Docente do Ensino Universitário*.

das comunidades autónomas. Como tal, estes académicos acabam por se envolver nas tarefas de gestão para obterem acreditação que lhe possibilite obter contratos de professor funcionários ou aceder à carreira através de contratos funcionários.

Para além do impacto indireto nas funções profissionais, como vimos no caso espanhol, o sistema de avaliação implementado em ambos os países tem influência direta nos mecanismos de acesso e progressão de carreira dos académicos.

Em Portugal, até à publicação do atual Estatuto da Carreira Docente (2009), o acesso à carreira fazia-se na posse do grau de licenciatura e a obtenção dos subsequentes graus académicos permitiam a progressão automática na carreira. Presentemente, o mecanismo de transição automática entre categorias foi abolido. Atualmente, acede-se e progride-se na carreira mediante concurso público onde a avaliação do desempenho é aferida através de técnicas bibliométricas decisivas para o acesso, manutenção ou progressão profissional, estabelecidas por cada universidade mediante regulamento interna específico.

Também em Espanha existe um mecanismo de avaliação baseado em técnicas bibliométricas mas com uma estrutura e dinâmica distinta do modelo português. Grosso modo, quem queira aceder e fazer carreira académica em Espanha tem de obrigatoriamente passar primeiro pelo crivo da ANECA- Agência Nacional de Avaliação e da Qualidade e Acreditação, uma vez que em termos legais só se podem apresentar a concurso os candidatos detentores do Certificado de Acreditação atribuído por esta agência de avaliação. Esta agência, externa à universidade, tem programas específicos de acreditação que possibilitam quer o acesso às categorias de professor contratado (Programa PEP) quer o acesso às categorias de professor funcionário (Programa ACADEMIA)³⁰.

Na perceção dos académicos portugueses o modelo de avaliação do desempenho docente da forma que está estruturado favorece mais a quantidade do que a qualidade do trabalho produzido, acabando por ser prejudicial à própria qualidade da investigação. As críticas mais comuns entre os professores entrevistados foram:

- o sistema de avaliação do desempenho docente não é um sistema de avaliação equilibrado, porque valoriza mais a componente da produção científica, do que a componente do ensino;

30 A composição do corpo docente e de investigação das universidades públicas espanholas é constituída, desde 1983 com a publicação da Lei de Reforma Universitária (LRU), por «professores funcionários» e por «professores contratados» dando origem a duas vias distintas e paralelas de ingresso na carreira académica.

- no sistema de avaliação do desempenho docente a avaliação não é realizada em função da relevância e qualidade científica, mas através da contagem de publicações conseguidas;
- o sistema de avaliação do desempenho docente é um modelo que não se adequa a todas as áreas científicas, sobretudo às ciências sociais e humanas;
- o sistema de avaliação do desempenho docente é um modelo que desvaloriza a língua portuguesa como língua científica, privilegiando publicações em língua inglesa.

No geral, o sistema de avaliação do desempenho que foi implementado traduz-se num conjunto de pressões, sobretudo sobre as novas gerações ainda em fases iniciais ou intermédias da carreira, que em geral não são benéficas para a profissão académica. Para os professores Catedráticos, pela posição que ocupam, essa pressão não os atinge, movendo-os mais como «pressão» o interesse e gosto pessoal em continuar a fazer investigação e a divulgá-la, retirando do reconhecimento dos pares a sua maior satisfação profissional e pessoal. Mas esta maior pressão sobre jovens já está interiorizada por estes como fazendo parte das “regras do jogo”, acabando por aceitá-la e considerando que, independentemente das críticas que o modelo de avaliação possa suscitar, este acaba por ser um modelo mais transparente. Relativamente aos impactos que tais pressões provocam na profissão académica, verifica-se que estes sentem-se a vários níveis e são sentidos como negativos na profissão. Tais impactos podem ser conhecidos em baixo:

- a não publicação prejudica o financiamento de projetos e a progressão na carreira;
- prejudica o aprofundamento de temas;
- desmobiliza a criatividade para outras formas de divulgação de resultados, não contempladas no modelo de avaliação;
- contribui para a perda de liberdade académica;
- pode vir a liquidar aquilo que entendemos por universidade;
- obriga a custos financeiros individuais;
- obriga à elaboração de estratégias de publicação.

Em relação ao modelo de avaliação implementado em Espanha, os académicos entrevistados, independentemente das críticas apresentadas, no geral têm uma opinião positiva. Esta posição favorável sobre o modelo de avaliação por parte dos académicos entrevistados em Espanha podem ter a ver com o facto de, entre os oito professores entrevistados, seis serem professores

funcionários, portanto, imunes a qualquer tipo de sistema de avaliação. Ou seja, estão numa situação estável na carreira a quem é permitido não ter de prestar contas, passando o trabalho a ser desenvolvido em função dos interesses e ambições pessoais. Em relação às críticas apresentadas a este modelo de avaliação dos méritos docentes estas são:

- É um modelo adaptado das ciências naturais que desvaloriza certos formatos de divulgação científica tradicionalmente utilizados pelas ciências sociais e humanidades;
- É um modelo excessivo e coercivo por pressionar os jovens a publicar;
- É um modelo que pode acarretar custos financeiros para os professores;
- É um modelo de avaliação imediatista que conduz à investigação rentável a curto prazo;
- É um modelo que traz precariedade profissional.

Entre o grupo de professores funcionários foi aferido dois tipos de pressão intimamente relacionados. Um é a pressão que os professores funcionários sentem para submeterem projetos para conseguirem trazer fundos para a universidade. O outro é a pressão inerente à burocracia que está associada à preparação e à gestão desses mesmos projetos. Embora a estrutura do modelo de avaliação seja distinta nos dois países, as críticas e os impactos são em muitos aspetos coincidentes. Por vezes, essa coincidência cruza-se entre o que em Portugal é percebido como um impacto e em Espanha é apontado como crítica. Tal cruzamento desvanece as diferenças identificadas em termos de críticas apresentadas ao modelo de avaliação vigente em cada país permitindo afirmar que, apesar de serem estruturalmente dois modelos distintos de avaliação, produzem os mesmos resultados na (re)configuração da profissão académica nestes dois países.

No que ao contexto de investigação diz respeito assistiu-se, em ambos os países, a uma valorização da investigação em relação à docência, quer por via do financiamento disponível, quer por via do aumento de bolsas de estudo para formação avançada, quer ainda pelo modelo de avaliação introduzido. Esta valorização acompanhou a política científica europeia que a partir da década de 1980 apresenta um conjunto de ações específicas orientadas para a comunidade científica na Europa. O primeiro programa-quadro data 1984-1987 e é o "resultado da crescente necessidade de coordenação das várias atividades comunitárias de I&DT" (PEREIRA, 1996, p. 233). Note-se que a adesão de Portugal e de Espanha à União Europeia fez-se em 1986, mas os resultados desta política só começam a surtir efeitos, na perspectiva dos académicos entrevistados, a partir da segunda metade da década de 1990.

A influência das políticas de investigação sente-se na profissão a vários níveis, sendo o modelo de avaliação implementado a "pedra de toque". Primeiro, porque para os investigadores desenvolverem investigação tem de ter projetos financiados que lhes permitem obter as condições necessárias para a sua realização, produção e divulgação. Esta questão torna-se particularmente sensível quando no conjunto das funções dos académicos, a investigação é aquela que mais peso tem em termos de avaliação. Quando académicos não conseguem ter projetos aprovados, sentem grandes dificuldades em corresponder às exigências do modelo de avaliação a que obrigatoriamente são sujeitos, dificuldades que se traduzem em incertezas e em instabilidade profissional. Depois, porque condicionados pela categorial profissional em Portugal e o tipo de contrato em Espanha o modelo de avaliação influencia a postura com que se vive a profissão académica, pois quem ainda não estabilizou na carreira tem de estar permanentemente a investigar e publicar para construir um currículo que lhe permita, na primeira oportunidade, estar numa posição altamente competitiva para se manter e/ou progredir via concursos na carreira, dependendo por isso do financiamento externo, sem o qual não terão as condições necessárias para desenvolver investigação, e consequentemente, divulgar e publicar investigação que conte.

Reflexões finais

A construção do chamado Espaço Europeu de Ensino Superior (EEES) converteu-se num quadro de referência e numa fonte de legitimação das políticas educativas em Portugal e em Espanha. Neste contexto, a implementação de Sistemas Internos de Garantia da Qualidade, mostrou-se fundamental para garantir a confiança mútua necessária à concretização das linhas de ação conducentes à criação do EEES. Seguindo as orientações europeias em Portugal foi criada a A3ES e em Espanha a ANECA. A criação deste tipo de agências de avaliação representa um novo mecanismo de regulação e controlo quer da atividade institucional, quer da regulação da atividade docente. Embora prosseguindo o mesmo objetivo, a estrutura e a dinâmica das duas agências de avaliação são distintas. Desde logo, a amplitude do objeto de avaliação. Enquanto que a A3ES tem por missão avaliar, certificar e acreditar as instituições de ensino superior e seus respetivos ciclos de estudos, a ANECA avalia, certifica e acredita instituições, cursos e professores. Em Portugal ao se avaliar instituições e cursos, indiretamente, também se está a avaliar os professores, no entanto estes são avaliados num processo coletivo e institucional e não em processos individuais como acontece em Espanha com a ANECA. Apesar desta diferença na estrutura e na dinâmica

dos sistemas de avaliação, ambos os países recorrem a técnicas bibliométricas para quantificação de resultados, produzindo impactos semelhantes na profissão académica. Esses impactos são sentidos quer no acesso, quer na progressão na carreira académica já que para entrarem e progredirem no sistema os académicos tem de possuir um vasto currículo em funções docentes e de investigação o qual será avaliado com base em técnicas bibliométricas. Como tal, por inerência e independentemente da estrutura e dinâmica do sistema de avaliação implementado, os modos de se fazer docência e investigação alteraram-se reconfigurando a própria conceção de profissão académica. Os académicos, mais orientados para responder aos itens exigido pelo modelo de avaliação – que valoriza mais a atividade e produção científica do que a docência – alteram as suas estratégias profissionais.

Concluimos que diretrizes iguais conduziram à implementação de diferentes sistemas de avaliação nacional, embora com impactos semelhantes na profissão académica. Verificando-se também que a reconfiguração dos contextos e das condições profissionais tem sido induzida via política científica em que o modelo de avaliação implementado é a “pedra de toque”

REFERÊNCIAS

ALEMANHA. Comunicado da Conferência Ministerial de Berlim. *Realising the European Higher Education Area*. Alemanha, 19 set. 2003.

ARMÊNIA. Comunicado da Conferência Ministerial Yerevan. Armênia, 14-15 mai. 2015.

BÉLGICA. Comunicado da Conferência Ministerial de Lovaina. *The Bologna Process 2020 - The European Higher Education Area in the new decade*. Bélgica, p. 28-29, abr. 2009.

ESPAÑA. Lei Orgânica 11 de 25 de agosto de 1983. Lei de Reforma Universitária (LRU), 1983.

ESPAÑA. Lei Orgânica 4 de 12 de abril de 2007. Lei Orgânica que Modifica a Lei Orgânica de Universidades (LOMLOU), 2007.

ESPAÑA. Lei Orgânica 6 de 21 de dezembro de 2001. Lei Orgânica de Universidades (LOU), 2001.

ESPAÑA. Real Decreto 1312 de 5 de Outubro de 2007. Estabelece a Acreditação Nacional para o Acesso aos Corpos Docentes Universitários, 2007.

EUROPEAN ASSOCIATION FOR QUALITY ASSURANCE IN HIGHER EDUCATION. *Quality Assurance of Higher Education in Portugal. Assessment of the Existing System and Recommendations for a Future System*. Helsinki, Finland, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.enqa.eu/indirme/papers-and-reports/occasional-papers/EPHEreport.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

HÚNGRIA-ÁUTRIA. Comunicado da Conferência Ministerial de Budapeste-Viena. *Budapest-Vienna Declaration on the European Higher Education Area*. Hungria-Áustria, p. 11-12, mar. 2010.

MICHAVILA, Francesc. Cinco ideas innovadoras para la europeización de la educación superior. *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento*, v. 2, n. 1, p. 1-5, abr. 2005.

MONTANÉ, Alejandra; BELTRÁN, José (Coords.). Políticas de Cohesión y Equidad de la Educación Superior en España. **Relatório Nacional**. [Programa Alfa III de la CE]. 2011.

NORUEGA. Comunicado da Conferência Ministerial de Bergen. **The European Higher Education Area – Achieving the Goals**. Noruega, p. 19-20, mai. 2005.

PEREIRA, Tiago Tavares Santos. Uma Análise do Impacto das Políticas Europeias na Colaboração Internacional em Investigação Científica em Portugal e no Reino Unido. **Análise Social**, 135, p. 229-265, 1996.

PEREYRA, Miguel A.; TRUJILLO, Antonio Luzón; MERINO, Diego Sevilla. Las Universidades Españolas y el Proceso de Constucción del Espacio Europeo de Educación Superior. Limitaciones y perspectivas de cambio. **Revista Española de Educación Comparada**, 12, p. 113-143, 2006.

PORTUGAL. **Decreto-lei nº 205 de 11 de junho de 1998**. Cria o Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior e regula as suas atribuições, funcionamento e composição, 1998.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 205 de 31 de agosto de 2009**. Estatuto da Carreira Docente do Ensino Universitário.

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 207 de 31 de agosto 2009**. Estatuto da Carreira do Pessoal Docente do Ensino Superior Politécnico.

PORTUGAL. **Decreto-lei nº 369 de 5 de novembro de 2007**. Cria a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior (A3ES).

PORTUGAL. **Decreto-Lei nº 74 de 24 de março de 2006**. Regime Jurídico dos Graus e Diplomas do Ensino Superior.

PORTUGAL. **Lei nº 19 de 16 de julho de 1980**. Procede à alteração, por ratificação, do Decreto-Lei nº 448/79, de 13 de novembro (Estatuto da Carreira Docente Universitária).

PORTUGAL. **Lei nº 38 de 21 de novembro de 1994**. Regime Jurídico da Avaliação do Ensino Superior (RJAES).

PORTUGAL. **Lei nº 62 de 10 de Setembro.** Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES).

REINO UNIDO. **Comunicado da Conferência Ministerial de Londres.** Towards the European Higher Education Area: responding to challenges in a globalised world. Reino Unido, 17-18 maio. 2007.

REPÚBLICA CHECA. **Comunicado da Conferência Ministerial de Praga.** Towards the European Higher Education Area. Republica Checa, 18-19 mai. 2001.

ROMÉNIA. **Comunicado da Conferência Ministerial de Bucareste.** Making the Most of Our Potential: Consolidating the European Higher Education Area, Roménia, p. 26-27, abr. 2012.

CAPÍTULO 5

QUIÉN EVALÚA A LA EVALUACIÓN: los hilos que la estrangulan. experiencias en académicos

Aristeo Santos López³¹
Tania Morales Reynoso³²
Marisa Fatima Roman³³

Introducción

El tema de la evaluación en los últimos años ha cobrado una gran visibilidad, más aún cuando la misma se une a su par, la planeación, enmarcadas por una ética relativa. Juntas, conforman un binomio que al instaurarse en las organizaciones, la evaluación como control, supo hacer uso de la planeación para legitimar las acciones. Y, ahora, solo se apoya de su par, cuando la necesita. Es en esta racionalidad, que se adelgazan cada vez más a las instituciones y a todos los que en ella habitan.

En educación superior, la evaluación se instaló y se vive de forma fragmentada. Bajo la idea de tiempos y momentos para todos. Ya fue la vez de una evaluación pensada en los estudiantes, en los aprendizajes, en el curriculum, en los profesores, en el desempeño, en las políticas, hasta descubrir que el término evaluación es polisémico y los toca a todos. Las racionalidades de la evaluación transitan en los conceptos desde conocer, medir, descubrir, excluir, controlar, eliminar. Han sido todas esas experiencias evaluativas las que han dado una visión de institución operacional, empresarial o mercantilista de la educación con la adopción de la calidad educativa.

Bajo este paradigma que envuelve a las instituciones, se construyó una red sobre la idea de la cuantificación de la calidad con certificaciones y auditorias para intentar atraparla. Como tal, el sistema se vio rebasado por la aplicación de una evaluación estática, permitiendo la mirada cualitativa y dando apertura a la investigación evaluativa con un panorama de intervención más

- 31 Dr. en Educación Aristeo Santos López. Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Ciencias de la Conducta. México, Toluca. e-mail: arisan3@gmail.com
- 32 Dra. En Comunicación por la Universidad Santiago de Compostela, España. Profesora de Tiempo Completo Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Ciencias de la Conducta. México, Toluca. e-mail: taniamreynoso@gmail.com
- 33 Dra. En Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma del Estado de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. e-mail: arisy2k@msn.com

amplio y más complejo. Con la instalación de la filosofía evaluativa en los distintos escenarios geográficos, se legitimaron las evaluaciones externas, sin reclamos y como pasos de la modernización educativa, ante una sociedad que observaba como la institución que aparecía su nueva significación de la evaluación en educación superior era de impotencia.

Al instalarse la evaluación permanente, si bien se sabía que pertenecía algún motivo, perdió el miedo histórico que las pruebas de aprovechamiento dejaron, para dar paso a la instalación de la incertidumbre. Si apruebas el examen, sabes. Si no lo pasas, estás reprobado. Si no estás apto, el lugar es la expulsión, la institución no te requiere. La educación es líquida, Bauman (2007). Existen más que pueden ingresar a ella: el sujeto es descartable. Es ese miedo cultural que ha sido alimentado por la gestión para condicionar los estímulos, los reconocimientos, los bonos. Transformado el crecimiento por el desarrollo a la búsqueda de las recompensas.

Sin embargo, la evaluación con estos modelos de premios que provienen de un eje de la administración taylorista, se han transformado de zanahorias, que se colocan para atraer la atención, hacia manzanas envenenadas que conducen a letargos, somnolencias y narcolepsias. Ya en otros casos, a comas inducidos que cada vez se diseñan con más sofisticación, para crear estados permanentes de pérdidas de sentido de alerta. Estos modelos de evaluación están concebidos milimétricamente para que no sean alcanzados y lo más importante, para crear fragmentación entre los participantes. Con autoestimas divididas, se consigue construir perfiles altos y bajos perfiles, ser de primera o de segunda y lo que es peor: servir o no servir.

Bajo estas premisas, el fenómeno de la evaluación se posesiona con gran fuerza y se vivencia en varios ejes. Para este capítulo, se pensó en los estudiantes que al egresar se vuelven profesores, académicos, por ser ellos los motores que son estables. Los gestores cumplen su periodo y se van; la mayoría de los alumnos cumplen su ciclo formativo y abandonan la institución; son los profesores investigadores, los académicos son los que se quedan. Bajo esta idea, se revisa como viven ellos el fenómeno de la evaluación, su acercamiento, su ingreso, sobrevivencia y finalmente, de lo que poco se habla, su egreso de las instituciones de educación superior.

Para ello, se estructuró el texto en varios momentos: "*el acercamiento a la educación superior*," momento en que hace reflexiones acerca de las trayectorias de evaluaciones por las cuales pasa el académico desde su ingreso como estudiante hasta su egreso e introducción el mundo laboral como docente. Varios ejes son reflexionados: sus biografías; carrera seleccionada; institución de educación superior que ingresa, pública o privada; los matices del género; estrato social; pruebas y exámenes de conocimientos, en

que arumen los valores cuanti y cualitativos; interpretación de calidad en los proceso de evaluación; las acciones afirmativas, entre otros. El segundo, "*Cómo ingresa un académico*", el diálogo está orientado acerca de los discursos y vivencias en el proceso de construcción de una identidad universitaria, así como las vías más comunes para el ingreso; el fenómeno de la endogamia; la formación continua de los docentes; el modelo de gestión que impera en las distintas instituciones de educación superior. El tercer momento, "*Cómo sobrevive y permanece un académico*", se busca dibujar cómo funciona la evaluación del desempeño, así como el capitalismo académico y, las reflexiones finales.

El acercamiento a la educación superior

Cuando ingresa un estudiante a la educación superior, los procesos de evaluación se suman a su biografía. Inicia con el examen de ingreso; largas filas están presentes, separándolos por áreas del conocimiento, con días establecidos a partir de la inicial del alfabeto de su apellido en la convocatoria en línea. Separan en el ingreso, la elección de carreras tradicionales, las de moda y las que nadie quiere, por no estar vinculadas a un mercado de trabajo. Destacan los estereotipos de género presentes en las profesiones. Se acentúa el futuro laboral con riqueza o pobreza, quedan claras las distancias económicas que también contribuyen al proceso de elección de carrera. Bajo este último elemento, las familias viven con el aspirante el proceso selectivo apostando a la educación superior pública. La aceptación o rechazo, los obliga a desembolsar para el pago de la formación en escuelas privadas de primero, segundo nivel y sin nivel.

Cuando ocurre en la educación superior pública, el costo varía. La universidad es pública, más no gratuita. El ingreso a la educación superior es un termómetro de la realidad, refleja el estrato social al que pertenecen. Los hijos en esa evaluación psicosocial, podrán ser alumnos matriculados. Cuando la elección es en escuelas privadas, se da bajo la siguiente jerarquización: alumnos, alumnos emergentes o nuevos ricos o alumnos becarios. Bajo esta condición estos alumnos de reciente ingreso comienzan su circular por el proceso educativo y ya están siendo evaluados y etiquetados en la convivencia académica y social que inician y como resultado, recibirán el trato psicosocial correspondiente.

Ya para las instancias evaluadoras, el acceso estará determinado en las pruebas de predicción por los puntajes alcanzados en matemáticas y español. El proceso de admisión en México aún no incorpora el modelo por cuotas a pesar de tener indígenas; personas con discapacidad; refugiados;

mujeres campesinas; personas provenientes de escuelas públicas 100% adulto mayor etc. Ya al ingresar podrán solicitar algún auxilio como beca deportiva, de jóvenes madres, escolaridad, discapacidad etc. Las acciones afirmativas han sido interpretadas en el orden asistencialista. En un país con alta predominancia indígena ha sido reciente que la sociedad reconozca los pueblos originarios como indígena o mestizo para no ser discriminada. En el 2004, se abre por primera vez en el país la primera universidad intercultural donde se incorporan estudiantes y maestros indígenas. En 2015, el censo nacional por primera vez incorpora la denominación afro mexicanos y en la experiencia en investigación la sociedad reacciona cuando se le pregunta a qué raza pertenece.

Bajo esta dinámica, el ir transponiendo las pruebas que construyen su trayectoria, parten de su propia motivación, interés e inteligencia. Son las constantes pruebas que se suman para vencer las tolerancias a la frustración, constituidas por los exámenes establecidos de diagnóstico, formativos y sumarias. Será esta estructura evaluativa bajo una plataforma en el binomio curricular, establecida por las visiones más profesionalizante que de investigación, que le permitirán al modelo educativo obtener a un profesional, un agente de cambio social o un desempleado más. Esas posturas le hacen participar en su proceso formativo con exámenes en el curriculum formal y en el curriculum oculto. Gimeno (1998). Los momentos pueden ocurrir en lo didáctico, lo grupal y lo político.

Así, el ser un estudiante destacado en las clases y proponer o construir ambientes áulicos dinámicos, es una responsabilidad que es bien vista, ya que permiten la interlocución, más que los monólogos de los académicos que al no tener una formación didáctica, hacen que las clases se conviertan monótonas por existir un modelo curricular sedentario. Es rompiendo la inercia y llamando la atención en su recorrido, lo que le hace al el estudiante ser identificado por el colectivo de profesores como un alumno brillante. Esto constituye una primera acción para poder ser candidato a la carrera académica

Sin embargo, esta notoriedad solo queda por allí, nadie hace nada por él. Será su arduo desempeño y constancia lo que se verá reflejado en conseguir altas calificaciones. La evaluación que vivirá tiene que ver con la alta valorización del conocimiento enciclopédico, memorístico. Está presente el discurso de formación crítica reflexiva, con un proyecto basado en competencias, más con una práctica tradicional conductual. El estudiante destacado tendrá que agregar un bono crítico y analítico a los paradigmas evaluativos.

Así la evaluación se convierte en un tema de investigación instalado curricularmente. Al estudiante se le instruye para realizar evaluaciones que nadie pidió. El estudiante puede elegir diversas instituciones, empresas, escuelas y,

los temas, pueden ser la evaluación de rendimiento escolar, evaluación de los ambientes de trabajo, la calidad de vida etc. Esta guerra por la evaluación se traduce en calificar, se enseña a medir. El entrenamiento bajo esta mirada domina la formación, sin percibirlo la comunidad académica instrumenta el dominio de la cuantificación que se instala en el modelo educativo.

Es complejo entender el no cuestionamiento a esta filosofía de trabajo que instala visiones valorativas como buenas o malas; pésimas u optimista; sano o enfermo; anormal o normal. Así, al revisar la interpretación de evaluación pasa de positivista a construccionista y a competencias. Todas esas filosofías han buscado evaluar sus rendimientos y, es en esta última, donde se observa que ella posee para su registro, una calificación numérica, en lugar de ser por letras. Es decir, se posee o no la competencia. La obsesión por medir hace que la evaluación continúe con interrogantes, el tratamiento sigue igual y estandarizado para todos los estudiantes. Ya los profesores, ellos viven también estos procesos en su desempeño.

Al ser el modelo de evaluación institucional, quienes se enfrentan a más dificultades, son los alumnos con alguna discapacidad, son ellos los tienen que presentar exámenes con sus madres o algún cuidador, son ellas los que los acompañan. Las evaluaciones se tornan complejas ya que ellos piden ser asistidos, así las intersubjetividades participan. Otros, quienes también se ven afectados son los trabajadores que estudian o los estudiantes mayores de edad que no tienen accesos a algunas organizaciones por rebasar la edad.

Como se observa el problema de la evaluación en educación superior es la resignificación de los estándares. La interpretación de la calidad, la atraviesan los discursos y al final, es reducida a notas. Los esfuerzos por colocar distintos parámetros para ponderar la calificación final es resultado de visiones disciplinares dominantes que han obstaculizado la incorporación multidisciplinar, trans e interdisciplinar en la docencia, investigación y gestión. La verdadera calidad desde la transformación Pirsig (1993) Harvey y Green (1993) ya ni en los discursos se escucha, lo importante es pasar tal o cual prueba. Las instancias evaluadoras como OCDE, pruebas PISA, el CENEVAL en México, todas ellas buscan alcanzar estándares internacionales, sin conseguir ingresar al eje central de un sistema de evaluación fragmentado.

La evaluación se posesiona en la dificultad o más bien, en la facilidad para conseguir las altas notas y, la significación que se ha hecho de ellas para atraparlas. Los caminos conviven con la cultura, los usos y costumbres, la persecución a los culpables. Son varios actores, en caso de los estudiantes, ellos obtiene la nota máxima, sin que ésta refleje la realidad de los aprendizajes. Estos repercuten en los resultados de las pruebas internacionales que

reflejan no solo el bajo nivel de aprovechamiento sino sistemas contaminados por sus propias prácticas.

Más como todo modelo encuentra en su veneno su antídoto y se refleja en los sistemas de evaluación de docentes. Estos se instrumentan a partir de la primera calificación por ellos asentada a los alumnos. Así, si no quieren ser evaluados mal por los estudiantes, en el tenor de la venganza, los profesores aplican notas dulces y, así todos salen beneficiados. Las calificaciones asignadas al ser robustecidas no poseen una competencia ordinaria y no pueden ser equiparables con el mundo. Esto se refleja en los estudios de internacionalización, donde los estudiantes tienen miedo del mundo abierto, o su tránsito internacional que es a lugares que no son elegidos por su conocimiento de frontera sino más bien por su destino turístico (SANTOS, 2016).

Esta práctica de simulación de la evaluación atiende distintas esferas como rendimiento, internacionalización, docencia, producción científica, ponencias, eventos académicos etc. Campos y áreas que se visibilizan en estadísticas con rubros o categorías. Los indicadores e índices son arrastrados desde los niveles inferiores y van trasponiendo las barreras para alcanzar la eficiencia terminal, que es el gran objetivo, por lo tanto, no existe rezago educativo. Que los repruebe la vida, es lo que se espera de los egresados. No hay que detenerlos, si antes la escuela era y continua siendo la frontera de contención, en esta realidad, el sistema permite el ingreso y bajo esta línea que sea el sistema darwiniano el que permita la sobrevivencia en un juego perverso. Se delega en este, posponer la evaluación verdadera, la asignación de la verdadera calificación, camuflando la realidad educativa ya que los costos educativos hacen a todo el sistema culpable.

Es por eso, que cada vez aparecen más en los distintos foros académicos de discusión algunas categorías en los estados del conocimiento que revelan o la ausencia o la excesiva evaluación como muestran los estados del conocimiento en la investigación educativa en México con dos rubros para la evaluación: Currículum obsoleto, ausencia de capacitación, profesores, estudios de género, violencia en la convivencia escolar etc. Sin embargo, en la evaluación, nada se habla sobre profesores mal pagados, improvisación docente, envejecimiento docente, desvío de recursos, enriquecimiento de directivos, corrupción escolar, acoso y abuso sexual que continúan siendo tabús, dentro de otros. Eso no se analiza, más bien, no forman parte en esta fragmentación de la sociedad, que en su conjunto no se puede integrar a un universo denominado educación.

Bajo esta tónica, esta obsesión por alcanzar estándares competitivos se encuentra distribuida en todos los niveles educativos, en todas las ofertas educativas, solo con diferencias en instituciones que velan por su calidad

académica. Existen otras instituciones más politizadas donde inclusive el plagio académico es minimizado por sus propios dirigentes o más bien, utilizados a discreción, constituyendo de esta forma una ética relativa tan normal en estos tiempos cuando, con términos legales, los plagios se determinan como supuestos errores técnicos de transcripción o formatación.

La cultura es clara e invade los procedimientos y lógicas de actuación, así los aprendizajes se evalúan en acompañar los trabajos de los docentes, en aplicar instrumentos, encuestas, cuestionarios, entrevistas, en sumarse a los equipos de trabajo. La evaluación de la formación es bajo una racionalidad instrumental bien conducida y calidad, es reproducir. Esta tónica alimenta el ambiente social y laboral y conduce a la formación domesticada retroalimentada por una evaluación que condiciona la subordinación.

Ya otras instituciones buscan una formación basada en la psicología positiva, la búsqueda de la felicidad entre otras filosofías, compitiendo así con las pruebas que realizan intentando colocar situaciones problemáticas a resolver, apelando a la conciencia y a la búsqueda de convivencias pacíficas en los ambientes escolares. Sin embargo la evaluación para la integralidad no está presente ya que no existe investigación, o bien la integración con la sociedad son con empresas con visiones mercantilistas. Quien se encarga de instrumentar es una planta académica con régimen contractual por horas y compromiso profesionalizante.

Bajo este orden de ideas, por un lado, existen instalaciones que pueden propiciar aprendizajes apoyados en la tecnología, infraestructura de primer nivel. Por otro, también poseen el establecimiento de redes sociales en la categoría socioeconómica a la que pertenezcan estos formandos, que proporcionan beneficios inherentes que facilitan la inserción laboral. Más casi todas las instituciones se enfrentan a la gran evaluación de cómo aproximar el mundo de la educación a la realidad social: al trabajo, a la solución de los problemas sociales y a la generación de riquezas. Surgen preguntas a la verdadera evaluación: cómo construir un proyecto de nación acortando las desigualdades, generando justicia social.

En otro tiempo, el curriculum apostó a la formación emprendedora, las evaluaciones se orientaban a la construcción de empresas. Sin embargo, esta orientación de la evaluación nunca se instauró en la docencia, en como formar emprendedores, la mentalidad del profesor continuaba de subordinado, con miedos al riesgo y desprotección laboral. La realidad, arrojó un modelo ideado sin conexión a la instrumentación. Es evidente que esos procesos formativos poco se documentan, si bien existen experiencias exitosas, con modelo junior y ejercicios didácticos que simulan aprendizajes empresariales. Se evalúan las ferias de proyectos más existe poco seguimiento en

las incubadoras de empresas y más aún, de aquellas que recibieron financiamiento y no se sabe que pasó con esa asignación de recursos.

Volviendo al estudiante, este significativo detalle de conseguir cruzar las evaluaciones le permitirá participar en la vida académica y tener el reconocimiento de sus compañeros, como líder positivo o como estudiante "matado". Los compañeros no gustan de ese estudiante "sabelotodo", de aquel que agrade a sus compañeros haciéndolos sentir ignorantes. Sino de aquel compañero que les solucione sus problemas, que intercede por ellos, que negocia en casos de conflicto y que facilita la vida académica de todo el conjunto académico mostrando la cara: que no le tenga miedo a la autoridad.

Es este liderazgo el que le permitirá ser conocido al participar en los procesos de gobierno, como líder de grupo en su salón de clases, como representante en las juntas de gobierno de su facultad, estableciendo un vínculo directo con el director en turno y llamado para reforzar decisiones que serán tomadas en reuniones de consejo. Será su elección de representante y avanzar en la carrera política es lo que le permitirá llegar a ser consejero universitario. Así el poder traspasar fronteras locales para transitar en el pleno del consejo universitario, es lo que le permitirá ser identificado por el rector. Este estudiante recibirá por parte del rector, a través de emisarios, las indicaciones para la toma de decisiones en situaciones que se necesiten refuerzos a los procesos de legitimización ante la masa de estudiantes.

Así, el perfil del estudiante es que un representante de los estudiantes sin redes sociales y desempleado se le ofrezca una oportunidad laboral, que le haga ser cautivado. De igual forma, con la esperanza de obtención de una beca para estudios de posgrado internacional que regularmente son los señuelos que se ofrecen. Esta incorporación constituye una segunda acción para ser candidato a la vida académica.

Esta situación se refuerza en las vísperas a elecciones de rector donde las simpatías se desbordan, los afines se identifican, se reconocen y lo más importante se recompensa. Este camino es bien interesante ya que va construyendo un imaginario de la forma de acceso al poder universitario. Santos (2000) encontró que los académicos encuentran que una vía corta sin currículum y sin trayectoria académica para ascender en la carrera académica es aspirando a cargos políticos. Ser director de algún espacio universitario, permite un manejo discrecional de recursos financieros y un acercamiento al orbe político. Dentro del marco de la evaluación de capacidades, egos, competencias, habilidades, liderazgos, ello es que lo que permite el crecimiento laboral más rápido que ser académico investigador o profesor destacado.

Este resultado, se refleja con la visión de que también lo peor que puede ocurrir para un académico universitario es que después de ocupar un

cargo universitario dentro de la rectoría o como director de una facultad, tenga varias pérdidas entre ellas: el fuero legal y lo más triste, regresar a la docencia. Es reintegrarse al contacto con los alumnos, a tener un modesto cubículo, a buscar recursos para realizar cualquier actividad, a solicitar permisos por cada paso que de y a ser evaluado en su desempeño académico como docente e investigador que lo aterroriza.

Otro camino para insertarse en la vida académica es aproximarse a un profesor investigador por medio de las estancias académicas, servicio social, pasantías prácticas profesionales. De igual forma, puede ser a partir de las convocatorias de participación a la investigación con auxilios financieros. Cada vez son más raros los proyectos con recursos y cuando los hay, el 70 % del proyecto está destinado a la formación de recursos humanos, lo que puede garantizar la sobrevivencia del estudiante y por qué no, del académico. El paquete incluye mano de obra barata, alguien que haga la talacha, que maquile la investigación y ya cuando es brillante, hacerlo que trabaje totalmente por él. Este tipo de estudiantes son bien valorados y algunos buscan permanecer desarrollando un perfil diferente, apoyando en presentaciones de divulgación científica, realizando levantamiento de datos, procesando e interpretando información y la mayoría de las veces, cediendo su nombre para colocar el del investigador.

Los proyectos con financiamiento proporcionan una beca con valor simbólico al estudiante, lo que constituye un salario siempre y cuando él no posea otra beca. La idea de no duplicidad en auxilios a estudiantes se ampara en la transparencia en la rendición de cuentas. Este ha sido un invento creado por la gestión a la investigación y los estudios avanzados para no posibilitar la corrupción. Así como se han agotado los recursos para la ciencia y la tecnología los proyectos se desarrollan hoy en día sin financiamientos. Cuando se obtienen regularmente su temática es sobre evaluación. Son tan bajos los recursos que cuando se otorgan es exhaustiva la comprobación, que es condicionada la compra de insumos a la investigación por proveedores oficiales que súper valorizan el producto. Los recursos nunca los ve el administrador del proyecto, ya que siempre están condicionados. Al final, la investigación además de cara, es corta en alcances de tiempo, ambiciosa en metas y objetivos difíciles de conseguir, más que garantizan al menos la contratación de auxiliares de investigación.

El trabajo investigativo lentamente se convierte en precario. La significación de la oportunidad va moldeando esta visión para la obtención de experiencia. Esta es la única vía, el estudiante tiene que seguir el camino que todos han seguido es así y por qué cambiarlo. Bajo la promesa de aparecer en alguna publicación, circular entre la crema y nata de los dueños de la fiesta

académica. Que te reconozcan que frecuentas los eventos de divulgación científica, con quien se codeas y de tanto verlo se dé la incorporación al equipo. Parece fácil, mas este proceso acerca a los posgrados (más bien a la comisión que elige) y posteriormente, a la plaza laboral y todavía más remota, el ingreso al sistema nacional de investigadores.

Otras vías han sido los programas de iniciación científica que permiten acercarse a la ciencia, estos regularmente son por concurso y son abiertos, pueden nutrirse de estudiantes de otras universidades y son canales institucionales que viven la evaluación desde indicadores de promedios alcanzados en los itinerarios académicos y olfato de los propios estudiantes, para identificar donde se encuentran las ofertas de investigación, con académicos reconocidos en grupos cerrados de investigación.

Este perfil de estudiantes también puede ingresar a los programas semilleros que se han establecido para formar nuevos académicos por la ruta de la escolarización, licenciatura, maestría y doctorado. Solo que esta vía cada vez más se viene acortando, ya que el sistema de ciencia y tecnología solo apoya con 5 años de beca. Si 2 son consumidos por la maestría, solo puede aspirar el estudiante a programas con 3 años de duración. Por lo tanto, la evaluación de la opción educativa está condicionada al apoyo financiero. Esa perspectiva, traduce la formación a programas, en donde la tendencia es acortar los episodios formativos que puede tener distintas explicaciones: el agotamiento de recursos para mantenerlos y vicios heredados de la historia del posgrado en México. Así, la idea es hacer que las instituciones vivan la evaluación como programas de excelencia y comenzar a eliminar de las instituciones públicas aquellos programas que no cubran los requisitos de este perfil del padrón nacional de programas de calidad. Para ello, estos programas serán evaluados con indicadores diversos. Llama la atención la edad: los programas estaban poblados por alumnos de edad avanzada donde el fenómeno de retorno a las instituciones se evalúa a partir de la capacidad productiva. Fueron muchas las generaciones formadas y nunca fue considerado el impacto en la investigación; son pocos los egresados que consiguieron ingresar y mantenerse en el sistema nacional de investigadores. Ya otro rubro ha sido el nivel de rechazo de aspirantes del programa donde los que solicitaban eran los que entraban, o calificaciones muy altas en todos los rubros del proceso selectivo que regularmente en la experiencia ha denotado dificultades al final de cierre en el programa y finalmente la actitud de estudiantes como rasgo significativo en ese perfil de alumnos ingresantes.

Por otro lado, se observa la cantidad de doctores que se están formando en instituciones alternas debido a la prolongación de la vida de estudiante y a la carencia de empleos. Es cada vez más común que los jóvenes se conviertan

en eternos estudiantes La evaluación al tiempo de inserción al mercado laboral es un tema que continúa vacío; los programas de seguimiento de egresados acentúan la distancia entre la formación, los conocimientos y técnicas que se aplican, los salarios, y los meses o años que tarda en encontrar un trabajo fijo y con condiciones de desarrollo.

De acuerdo al contexto hasta aquí dibujado, se puede decir que las sedes de universidades privadas son inclusive establecidas en las propias universidades públicas, para acercar a sus trabajadores a los cursos en horarios y en instalaciones que hagan más accesibles sus procesos formativos. En estos programas, no se hace investigación, se enseña a llenar formatos; con promedios se gradúan; se compran los diplomas.

Este panorama así como alimenta una estadística ficticia de crecimiento académico alcanza a la evaluación del desempeño docente ya que ha eliminado como puntuación el conseguir el grado de doctor, frente a la saturación de doctores de nombre, más sin producción científica. La evaluación bajo esta dinámica es ambigua por una parte se mueve en discursos de rankings nacionales e internacionales y sin embargo no reconoce a egresados de instituciones clasificadas en los rankings de universidades importantes del mundo, ni de programas que se ingresan por concurso, que deben de pasar en los filtros de admisión, entrevistas, idiomas, proyectos de investigación y pruebas de competencias externas. Curiosamente, la evaluación de la calidad se fragmenta ante la racionalidad administrativa de quien la instrumenta y la cobra, más que jamás en su vida ha realizado un proyecto de investigación, ni publicado ningún artículo.

De Miguel et al (2004) menciona que existen muchos doctores; pocos investigadores y muy poca investigación. Por lo que agrega que los nuevos doctores no suelen ser contratados para realizar investigación sino como docentes o como administradores o coordinadores de carrera, lo que indica que la tesis de doctorado cuando la hay, es la última investigación de la carrera docente.

Existe un amplio crecimiento de doctores formados, y cuando se les pregunta por qué quieren ser doctores, responden que es como exigencia laboral, para los que ya tienen empleo, no es para modificar su práctica laboral y orientarse a la investigación, sino para modificar su estatus de contratación. Esa situación se refleja en los estudios de correlación entre los cursos de doctorado y satisfacción con el empleo y condiciones laborales. Benito, Gil y Romera (2014) encontraron que Holanda es el país con mayor nivel de satisfacción con relación al salario y los beneficios sociales. Ya Eslovenia y España presentan alta satisfacción en términos de condiciones laborales y status social. Por otra parte, Turquía, Croacia, Hungría, Rusia y Bélgica son los países donde los doctores están más insatisfechos con sus condiciones laborales.

Cómo ingresa un académico

Las políticas de admisión se fortalecen bajo el eslogan "somos orgullosamente universitarios". El apelo a la identidad está plasmado en los discursos políticos que hacen un llamado a la inclusión con el lema "universitarios todos". Esto se robustece cuando se ingresa a la universidad como miembro de ella en la disciplina y con los matices con el académico ingresante se construya. Sea este 1) por vía status en el conocimiento, 2) por ser reconocido como estudiante sobresaliente, 3) por el equipo deportivo, al ser reconocido como atleta destacado o 4) por ser recomendado al tener una afiliación o parentesco y 5) en menor proporción por la identidad construida por provenir de una profesión que posea estatus y retorno financiero.

El candidato ingresa diplomas de su trayectoria completa profesional y de docencia en la institución receptora. Su origen puede revelar dos cosas o bien ingreso al mercado laboral de su disciplina o proviene de otra institución educativa o es un producto académico creado en la misma institución. Si es lo último, el proceso de admisión envuelve un clima de endogamia.

La evaluación de la endogamia, no es algo que se contemple en los procesos selectivos. Es tan natural que no se ve y a nadie molesta. Lo normal es lo anormal que se vive en el cotidiano académico. La endogamia como sistema se fue instalando, generando formas y costumbres. Se acomodó en la repetición de discursos fragmentados marcando oposición a ella. Al no notarse, no se asociaron con eventos, como lo eran las encomiendas para formarlos en bloques de posgraduados, en una idea económica de contar masivamente con recursos humanos. Hechos que no fueron aislados, se repitieron en distintas sedes que solo intentaban dibujar una identidad emulada de grandes instituciones con grandes cantidades de doctores en una interpretación singular de una política de formación de capital humano.

Bajo esta línea de pensamiento, con la endogamia, el ethos emigra de forma dinámica a la docencia e investigación y extensión de la cultura, misma que avanza en solitario. La interpretación de la productividad académica se reduce a hacer visible el marketing universitario. Muchos doctores, en universidad de doctores, que va desde la figura del dirigente para su proyección política, hasta eventos que son marco para otros destaques institucionales para intereses personales o simplemente estadísticas coyunturales.

Así, la misma endogamia se vuelve verdugo de la innovación y la creatividad. La apreciación de la endogamia no está contemplada en la evaluación. Bajo esta lógica para el lector evaluador encontrar currículos de vida interesantes es porque ellos además de no estar contaminados por la visión endogámica, poseen otra biografía de vida y consiguen diferenciar

currículos ricos de los expedientes pobres o poco desarrollados. Bajo esta tónica, una evaluación acrítica nunca asocia o trata de explicar cómo la endogamia es la causante de la parálisis y del bajo crecimiento de estándares de competitividad de los candidatos.

Pueden existir argumentos distorsionados que buscan otras explicaciones o nuevos chivos expiatorios sobre los resultados de las evaluaciones de los procesos de admisión. Mas la verdad, poco se hace, ya que no se busca explicar lo que ocurre con el ingreso académico. La lógica obedece a "le tocó su turno en la fila." En México se dice: "le hizo justicia la revolución" Cuesta trabajo reconocer el cambio, se ve como peligro. Evaluar la endogamia, es cuestionar el sistema, el corporativismo, el nepotismo, la normatividad, la biografía institucional, la corrupción.

La endogamia cuando no se ve es porque su lógica se ha internalizado, pareciera ser que son sus manos las que diseñan las rutas. Pareciera ser un gran "GPS." Un localizador gigante que traza el mapa y deja un suspenso los circuitos abiertos y las vías de llegada, salida, atajos, estos últimos bien importantes librando de embotellamientos y ganando tiempo en el tránsito. De esta forma para que sea entre los propios miembros que participen en el cotidiano académico los que se enfrenten, a su propia ética para solucionar lo no pensado.

Recurrir a la interpretación de la legislación es la solución. La endogamia, está presente en el diseño y lanzamiento de la convocatoria. Decidir quiénes pueden integrar la comisión establecida, regularmente le corresponde a los de arriba, los 100% universitarios, los que llegaron primero. Ellos son los que saben el origen de los participantes: si tienen padrino o no. Si tienen, si se acompaña de cartas que componen el expediente. Si pueden o no participar. El proceso de admisión esta tan articulado, que cada paso está controlado, para autorizar el desplazamiento de los filtros procedimentales.

El proceso está tan vigilado desde un panóptico denominado Departamento de Recursos Humanos. Es desde esta estancia central que se emiten las cartas oficiales que deben acompañar el expediente. No se puede avanzar en el proceso selectivo sin ellas. Por lo tanto, no adelanta tener el curriculum vitae con los documentos probatorios, si no se acompaña de cartas oficios que otorgan el pase. Es tan perversa esta carta, que al ser recibida, el candidato debe vigilar cada palabra en la redacción y fechas de emisión, porque si no se otorgan en la vigencia necesaria, caducan antes de ingresar al proceso.

Instituciones importantes en el mundo como Harvard, la universidad de Barcelona, Salmi (2009) se han llegado a preguntar por qué se debe incorporar a talentos que provengan de otras instituciones, ¿qué tan sano puede

ser ingresar a académicos forasteros? ¿Qué puede ocurrir al tener un capital humano que no se ha oxigenado ni en la práctica ni en la investigación? O preguntarse ¿cuánto es el tiempo necesario que se requiere para incorporar a los propios egresados? ¿Cómo cuidar el no tener una retroalimentación negativa?

El vigilar el capital humano, conseguirlo, atráelo o formarlo, valorarlo y evaluarlo, han sido las preocupaciones de la gerencia de recursos humanos en las organizaciones. Sin embargo, el trasladar la función de Recursos Humanos hacia las instituciones de educación superior, es algo complicado. La misión se diluye en una racionalidad compleja de entender lo humano, que se difumina y la interpretación en clases académicas doctores, maestros, especialistas, posdoctores que evocan a una aristocracia basada en títulos, parentescos y consanguineidades de Edipo y Auróobo, Cruz y Cruz (2011)

Con esta tónica, cómo explicar el concepto de estructura organizacional y jerarquías a partir de diplomas, cargos, experiencia, o entender estructuras organizacionales horizontales en salarios y condiciones, más no en funciones, con jerarquías verticales blindadas y con control de la información. El modelo autoritario está presente. Poor lo tanto, explicar posiciones alcanzadas sin perfiles académicos en instituciones académicas podrían sonar absurdas en universos internacionales con ethos académicos consolidados.

Sin embargo, los académicos con formación regional y local, que se graduaron bajo un modelo endogámico, reproducen formatos y prácticas tóxicas que se traducen en vigilar los recorridos tortuosos para acceder a las convocatorias. El hecho de provenir de visiones únicas, robustece la colonización de los supuestos saberes que ahogan la criticidad. Por otro lado, también hay que destacar que también existe la endogamia internacional que es aquella que buscando un modelo de referencia exitoso y con prestigio, lo copia por quien lo vive y lo traslada, se posesiona en instituciones que solo reconoce como calidad académica a quien es egresado de esa institución, creando feudos cerrados de control y normatividad (SANTOS, 2000).

Por otra parte, existen instituciones que ante la falta de recursos humanos capacitados, apuestan a tener personal académico calificado. Por lo tanto, 1) Lo mandan o el propio académico escoge el programa que quiere o 2) ingresa a un programa de formación interno. Esta segunda opción obedece a estrategias económicas donde la institución elabora su propio programa para fabricar su mano de obra en los énfasis que quiera: profesionalizante o de investigación. Es notorio en los últimos años, el énfasis en la alta investigación y, tratar que los programas sean de excelencia para conseguir madurar y constituirse como programas de posgrado de excelencia.

Se considera que ante la ausencia y premura por contar con capital humano, es aquí donde se relajan los procesos selectivos de ingreso a los

mismos: en bloques se forman las generaciones "express." En ciclos cortos, se forman maestros y doctores, todos con la misma especialidad, en varios casos con trabajos de tesis en serie. Ya en serio, se aplica el marco teórico y el modelo instrumental de los asesores. Se sugieren las distinciones honoríficas en la evaluación de grado, son generaciones que las evaluaciones revelan que son egresados talentosos de altas calificaciones y de trabajos de investigación calificación 10.

Ya en otros casos, las instituciones privadas prefieren a) que sean los académicos los que se formen por su cuenta o b) que sea la institución la que los elija, les ofrece formarlos y los emplea. En el caso de las instituciones privadas esta embutido en su prestigio esta formación y por lo tanto la endogamia no se nota es una prestación. Los procesos de contratación, para estos académicos ingresantes se vuelven diferenciados, salarialmente, por el grado que posean, en algunos casos y en otros, no importa se van al final de la fila y a comenzar.

Las actuales políticas de ingresos hacen que los perfiles académicos se vuelvan más altos. El diploma de doctor cuenta para este momento y esto provoca que sean los académicos los que paguen por su formación. Esto es algo que el análisis de la endogamia permite conocer, que el problema no es la diversidad en campos disciplinarios para atender y solucionar problemas sociales, sino que la institución se "vea" robustecida" por contar con el número de maestros y doctores deseable, para el marketing del programa académico para que sea contratado.

El análisis de la endogamia, si es realizado, puede revelar: 1) que al no existir una propuesta estratégica del rumbo institucional, esto se reflejará en los recursos humanos al establecer el vínculo con la producción que se presenta. 2) que la cultura organizacional está tan impregnada que no se consigue dar lectura crítica a los problemas académicos y se suele encontrar culpables a la no calidad académica. Bajo esta tónica, se queda por cuenta de los académicos y su propia naturaleza de evolución, romper con la secuela de su formación. Los caminos son enriquecer su biografía, que será evaluada con trayectorias en docencia, publicaciones e investigaciones, su tránsito en territorios patrimoniales de la ciencia, comités editoriales, cuerpos académicos, asignación a determinados cursos, entre otros.

Así cuando el curriculum vitae llega a la comisión evaluadora, las tareas son buscar que el candidato posea el perfil idóneo a las necesidades de la institución: buscar que el ingresante admita acriticamente el modelo de gestión; cuidar de no ingresar a quien que se oponga a las dictaduras académicas. Y finalmente, en el currículo oculto, funciones como "ver, escuchar y callar" sean lo perfecto: "abre los ojos y cierra la boca" y para "lengua larga debe haber cola corta", eso es la clave, siempre fue así y, no será el ingresante

quien cambie el modelo. El combate a la endogamia coloca que lo ideal es que sea solo el 15 por ciento más uno que lo que componga con una planta académica nativa y el resto sea de profesores sean provenientes de otras instituciones de excelencia académica, incluyendo los profesores en tránsito, visitantes extranjeros.

Más cuando domina el pensamiento local se termina creando territorios de supuestos saberes; se colonizan espacios y se cortan cabezas de los académicos que no se domestiquen. Por otro lado, se imponen lógicas, se retiran contenidos, se construyen arquetipos y se adoran falsos dioses del conocimiento. Solo se aumentan los rituales, las procesiones, las denominaciones, títulos, nombres a salas y edificios que se otorgan y, es la gestión en turno universitaria, la que permitirá valer las nuevas reglas del juego reinventando protocolos sociales y dando sello personal con etiquetas que denoten "gusto" erudito.

Los criterios de admisión, siguen favoreciendo las indicaciones, cartas marcadas, las familias y los herederos de los entornos académicos. Los concursos de oposición están confeccionados a la medida del candidato. Las convocatorias aparentemente abiertas cumplen funciones de divulgación, más en la operatividad, ya fueron trazadas para cubrir determinados perfiles. Si bien es saludable fortalecer los niveles inferiores en el recorrido escolar e ir adentrando en la docencia a los talentos que están en formación, (del doctorado a la maestría, de la maestría a la especialidad y licenciaturas y así en adelante) los mecanismos de renovación adquieren visiones absurdas más validas en las lógicas instauradas.

Para hacerlos académicos han habido decisiones que van desde incorporar directamente a los estudiantes en formación sin filtro alguno, (introducción a la didáctica al menos) hasta la óptica de incorporar a estudiantes talentosos que ininterrumpidamente continuaron su formación, pasando de un nivel académico a otro, alcanzando diplomas y conduciéndose como estudiantes toda su vida. Bajo este paradigma, el perfil de profesor nunca fue desarrollado y nunca en su vida impartieron clases. Ya la actuación en investigación regularmente es con el tema que los acompaña desde la licenciatura y se extendió al doctorado. Aquí la evaluación demostrada es que podrán ser jóvenes, más inexpertos. La práctica ha mostrado que dichos estudiantes llegan con modelos pedagógicos rígidos y una necesidad narcisista de mostrar la universidad de origen cuando ella tiene reconocimiento académico para cubrir el déficit formativo.

Yo le llamo a este fenómeno de académicos profesionales formados "con denominación de origen" que son los productos catalogados por ser oriundos de la tierra, reconocidos internacionalmente por sus raíces y propiedades socioculturales, llenos de estereotipos que los identifican. La pregunta es

¿cómo hacer que el paradigma mude?, ¿cómo hacer para que se construyan nuevas visiones?. Estas requieren que los académicos incursionen en la política universitaria y suban los escalones de poder, que estén y hayan vivido experiencias de diálogo con el mundo. Que desarrollen capacidades críticas y de autocrítica para reconocer sus fragilidades y fortalezas inter y transculturales, así como de aproximación al conocimiento de frontera. Cuando se evidencie en los rankings el porcentaje de profesores investigadores formados en la misma institución y, cuando se evalúe no por el grado sino por la institución de origen, los premios nobels de esas instituciones, las patentes que poseen y la forma en que se articulen a los problemas sociales, será evidente que está ocurriendo un cambio que la institución se está moviendo.

La edad es otro elemento que aún no se evalúa, lo que sería relativo, cuando lo que se pretende es el talento. Más cuando la institución denota un estado de envejecimiento de su recurso humano, la situación debe ser motivo de evaluación. La correlación directa con productividad entre jóvenes y viejos así como su creatividad e innovación es algo que también está pendiente en la evaluación. La filosofía de competencia al no ser abierta, no permite la libre concurrencia. Así, promover el empleo para los más competentes es un mito, pues competencia es igual a potencial de obediencia y domesticación.

Otro dato que no se evalúa es que al poseer denominación de origen, la propia fábrica de recursos humanos no sabe pagar lo que forma. Situación que hace incongruente la formación; se duda de la calidad académica y otorga el valor más bajo en el rango salarial. La pregunta es ¿cuánto cuesta ingresar a un científico a una institución de educación superior? El requisito de edad es máximo 40 años y, en algunos casos, como la Universidad Nacional, establece 37 para mujeres y, 40 para hombres, se agrega el ser miembro del sistema de investigadores, ser doctor y acreditar el dominio de lenguas extranjeras. Las interrogantes que se quedan pendientes es cuánto es el tiempo y la trayectoria de vida que debe tener el candidato a ingresar para conseguir alcanzar estos filtros y de preferencia con algún posdoctorado en alguna institución diversa a la que se formó.

Ya otra senda es acercarse la vía afectiva-sexual, acerca de lo cual poco se habla, sin embargo es un hecho la relación que existe de pares académicos que consiguen su entrada laboral bajo esta práctica. Los pactos en la productividad se alimentan de esta forma y se engordan los currículos, se vuelven cómplices de sus pares, garantizando doble productividad y, el proceso de divorcio académico es lento, lo que impide el adquirir una identidad propia.

Cómo sobrevive y permanece un académico

El académico cuando ingresa, se le impone un perfil equilibrado y deseable. La legislación laboral le marca su tránsito para alcanzar cubrir las 40 hrs. reglamentarias, distribuidas entre docencia, investigación, tutoría, y cargo administrativo. Así, dependiendo de su fama, disposición o comodidad de horario, sus grupos de docencia pueden estar distribuidos en la licenciatura, maestría, y doctorado. Los grupos de licenciatura pueden oscilar entre 10 y 40 alumnos. Ya los de posgrado van entre 1 a 8 estudiantes. Regularmente cuando se ingresa, se le asignan los grupos de nuevo ingreso, los más numerosos y, los horarios que sobran, en la distribución administrativa. El paso del tiempo permitirá establecer la posibilidad de poder escoger su horario, pero solo si el académico ingresante es una eminencia lo conseguirá. Como la mayoría no lo es, entonces resta formarse al final de la fila y comienza a trazar su sendero por el que transitará.

El cotidiano al que se ha comprometido, estará acentuado por la evaluación del desempeño, con todos los indicadores de productividad. La recompensa está en los programas de incentivos que se transforman y, la zanahoria pasa a ser una manzana, llena de gusanos que la carcomen y envenenan, propiciando dentro de otros síntomas, la narcolepsia académica. El recorrido ha traído estudios realizados en académicos alertando sobre los niveles de estrés, bournout; sin embargo, los resultados poco han sido considerados, tanto que están pasando de moda.

Entre los años de 2000 a 2015 se publicaron distintos estudios sobre el alto nivel de presión a que son sometidos los académicos. Otros directamente hablaron sobre el productivismo académico y la simulación Zenteno y Santos (2014). Ya los trabajos de Slaughter y Leslie (1997) denominan el fenómeno como el capitalismo académico, figura importante en las universidades, en que los académicos serán los cargados de hacer investigaciones para atraer recursos; ellos serán trabajadores que venderán sus saberes en cursos y conferencias, en investigaciones por encomienda, siendo verdaderos extensionistas vinculados a buscar recursos. Ya otros trabajos alertan sobre los casos de presión laboral, mundo individual y competitivo. Sin embargo, también sorprende casos de mentiras para omitir que viven condiciones de salud precarias, que han sido sorprendidos con incapacidades, problemas de salud y hospitalizaciones Romero (2017).

Esto se refleja más en académicos que apuestan a la evaluación y competencia, al infiltrarse en el sistema nacional de investigadores SNI, bajo modelos de evaluación de contribución a la ciencia y tecnología. Sin embargo, puede hasta haber producción en revistas y libros más poco existe

de vinculación con la sociedad y los problemas sociales. La sociedad no se ve beneficiada con las investigaciones. Los premios que obtienen los libros de concurso, muchos se elaboran para participar en concursos; las publicaciones atienden a encomiendas y pocos conflictos y problemáticas que podrían contribuir con las demandas de las comunidades. El académico en estado alienado, se posesiona en diferentes lados. Y, creo que pueden ser analizados por edad: los de reciente ingreso, los intermedios y los dinosaurios.

El académico no es evaluado en la originalidad de su línea de investigación; en el tiempo que tardó en separarse de la línea de investigación del tutor que lo formó, de su tema del doctorado en crear su propia identidad. Tampoco en la cantidad de recursos humanos formados. Este dato en si es complejo ya que asusta el número de graduados por tesis, el volumen desorbitado de libros, la cantidad de conferencias impartidas en congresos o artículos lo que indica maquila de productos y baja calidad académica. O la producción ligada a la ocupación con cargos de poder. Asimismo el transitar por instituciones posesionadas en los rankies internacionales. El académico no es evaluado si en la institución donde se formó, sus programas son endogámicos; si publican con sus alumnos que es deseable más interesante el conocer el lugar que ocupa en la publicación; si permiten y sobre todo financien que sus alumnos participen en eventos de divulgación científica.

La dinámica de la evaluación si bien está depositada en la producción, lo interesante son la forma en la que se instrumenta. Regularmente, ella está incorporada a un calendario que sobrecarga a los académicos, ello porque existen periodos en donde "coinciden" las evaluaciones. Ellas consisten en llenar formatos que se han ido sofisticando: pasando de entregar en físico documentos probatorios hasta la informatización de los mismos que requieren ser escaneados de página por página en archivos pdf, legibles, verticales hasta subirlos a la nube, recortes de página para probar evidencias etc. El modelo de evaluación de la productividad está enmarcado por la duda. El fraude científico domina la veracidad de la comprobación de la productividad académica (FREELAND, 2004, HIRCH, 2015).

Por tanto, son los propios pares, quienes bajo esta duda, evaluarán siempre otorgando los puntajes más bajos: todos dudando de los supuestos saberes. Otro mecanismo utilizado en la evaluación es la disparidad de formatos de los sistemas de registro: los almacenamientos son diversos y cubren diferentes registros de la misma información. La no unificación, distrae al académico para hacer su evaluación y si son diferentes evaluaciones, dedicará varios meses y mucha concentración solo para esta tarea. La duda es tan grande, que la confusión estriba en que rubro colocar la evidencia de la producción, así como en el ejercicio de cuantificación traducida a pesos

económicos. El colocar en donde valen más los registros, e identificar en donde se ha saturado la producción. Esta relación con la evaluación, también construye un casamiento por interés con la labor académica al trabajar cubriendo rubros.

Es tan perversa esta dinámica de la evaluación que curiosamente se pueden atravesar distintos acontecimientos, desde las elecciones de directores o rectores, distraendo a los académicos de la visión política para que no se den cuenta de lo que sucede en ese momento: la colocación de nuevos gobernantes de la educación, quienes encubrirán los errores de los anteriores, así como es posible que impongan nuevos filtros en los sistemas de evaluación. Ya en otros casos es el clima de individualidad el que atrapa a cada uno de los participantes, así por atender su propia sobrevivencia que tampoco se tiene tiempo para atender otros asuntos y como ejemplo los nuevos indicadores de su propia evaluación.

Cómo se va un académico

El proceso de salida es complejo, pues poco se sabe de este tema. El profesor investigador, el académico en la realidad no se van, permanecen en su legado, su obra y la continuidad de las líneas de investigación renovadas. Así, mismo cansado, debido a la falta de condiciones para retirarse. Son varias cosas que deja en la salida: La pérdida financiera: el académico pierde el 70 % de su salario.

Si no tiene la adscripción en una universidad, quizás, no puede continuar en el sistema nacional de investigadores. No solo por la pérdida del estatus sino por la productividad en los rubros determinados por el SIN, como: docencia; tesis dirigidas; estancias en otras universidades; hacer parte de investigaciones, entre otros.

En la estructura de vigilancia académica, no existe un sistema de continuidad no remunerada, en que el académico mismo estando de fuera, pudiera continuar siendo invitado a los comités tutoriales, participar como lector de trabajos o seguir de director de tesis. Cubrió su ciclo hay varios académicos que solicitan su lugar, más si la institución guarda alguna consideración las invitaciones se van difuminando hasta perderse totalmente.

Ante este panorama, se queda resignado a esperar para salirse. Quizás debido a un infarto, alguna invalidez o a salir muerto de la institución. El académico debe vigilar el proceso administrativo de salida ya que estos intervalos de suspenso cortan también los auxilios médicos que no están sincronizados entre este corte y la continuación del proceso de salida.

En una sociedad narcisista, el reconocimiento está presente. La búsqueda por lo notoriedad está presente en la distinción a formar o haber formado parte del sistema. Así, la salida puede ser con un reconocimiento aún vigente o con la mención de haber sido expulsado del sistema, por no haber alcanzado los criterios de permanencia.

El último reconocimiento de la institución se queda pendiente: la salida del académico. Ésta no la otorgara la institución. Ella ya proporcionó, en ceremonia, los reconocimientos por años de servicio. La salida, es voluntaria. En la cual, si acaso, acudirán los compañeros construido a lo largo de los años. No existe ninguna reunión y, en especial, alguna evaluación para decirle adiós.

La necesidad de una vacante hace que varios compañeros estén esperando y sueñen con una salida: es la oportunidad de ocupar este espacio, esta categoría, de acomodarse en la silla vacía. Así, lo podrán estar velando en la funeraria y ya otro está en el departamento de recursos humanos, esperando incluirse.

Al cerrarse la puerta, se tratará de nunca más, ni siquiera pasar enfrente de la institución, ya que también existe una cultura silenciosa de que quienes se van, no deben regresar, ni siquiera de visita; en la calle, hacerse el disimulado para no ser reconocido. Caso se realiza el encuentro con algún ex colega, el diálogo será tedioso porque estará relacionado a un capítulo cerrado: la conversación se torna difícil porque el tema es en ambiente tóxico laboral, en lo perverso que se ha transformado el modelo de evaluación vigente; las cargas de trabajo; el no reconocimiento y, las prácticas de favoritismo.

La evaluación se rebobina y, con nuevos acentos, el académico que se queda, la vive. El panorama que se viene dibujando, revela que la corrupción estructural del sistema ha transformado el pesimismo intelectual al optimismo de la voluntad de Gramsci (1997) en latidos que se van apagando. Se necesita un trasplante de ethos para entender la nueva significación del académico en la educación superior.

Reflexiones finales

La evaluación aún continúa siendo un campo de investigación polisémico y lleno de significantes. También es cierto que la evaluación no ha contribuido al establecimiento de hilos que permitan tejer una evaluación integral. Falta un proyecto integral que considere una evaluación menos fragmentada. La construcción de la evaluación no puede ser tejida por grupos de personas que estén alejados de la realidad laboral, que permea todas las actividades a ser desarrolladas por los académicos. Se necesitan de personas que poseen vivencias y, no solo discursos.

Se recomienda que se involucren académicos con trayectoria en la docencia investigación y extensión de la cultura, para integrar los proyectos de evaluación de académicos, para que inyecten visiones de futuro. Así como un modelo de evaluación más holístico e integrador. La evaluación no puede estar en manos de un poder controlador, un panóptico regido por una ética relativa en la aplicación y en el peso de los resultados. Ello no hace posible la erradicación de la desigualdad y acentúa aún más las distancias y brechas entre los actores que participan.

Las evaluaciones han mostrado que no reflejan los supuestos saberes. Además, sus mecanismos y enfoques refuerzan las limitaciones en el reconocimiento de las habilidades, competencias, destrezas permeadas por la innovación, la creatividad, la autoestima y la generación de riquezas.

El binomio evaluación planeación requiere revisar su interpretación que ha sido permeada por una ideología que crea desigualdad e inequidad. El clima académico está envuelto de silencios y miedos para enfrentar un sistema blindado que justifica en la evaluación normas confeccionadas para otros escenarios y que al presentarse resultados relevan que poder expresarse y ambientes de democracia son necesarios para desarrollos armónicos. Esta perspectiva alcanza la evaluación de los alumnos deberá reinventar un ethos académico que seduzca a los estudiantes a la investigación y a la docencia más esto solo ocurrirá cuando se recobre la confianza en la universidad como constructora de saberes y visiones universales atreviéndose a tocar temas de closet como la fragilidad de la sociedad y la frontera entre lo ético y lo corrupto.

Y, finalmente, la endogamia está claro que deberá quebrarse ya que ella es una categoría macro que envuelve la corrupción, el favoritismo y el nepotismo entre otros hilos que la estrangulan la evaluación.

REFERENCIAS

- Apuntes de Ciencia y tecnología. **Boletín de la asociación para el avance de la Ciencia y Tecnología en España**. n. 4, Diciembre. AACTE, 2001.
- BAUMAN, Z. **Miedo líquido**. La sociedad contemporánea y sus temores. Buenos Aires. Paidós, 2007.
- BENITO, B.; GIL, M. COBARRUBIAS, P.; ROMERA AYLLÓN, R. El empleo de doctores en España y su relación con la I+D+i y los estudios de doctorado. **Colección Estudios e Informes Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas**. España. 2014
- Comisión Europea. **Libro blanco sobre la educación y la formación**. Enseñar y aprender. Hacia la sociedad del conocimiento. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 1995.
- CRUZ, C.F.; GARCÍA, E C. **Entre Ouróboro y Edipo**. La endogamia académica en la FES Aragón, sus causas y consecuencias. UNAM - Instituto de Investigaciones Sobre la Universidad y la educación. 2011.
- DE MIGUEL, J. et al. ¿Sobran o faltan doctores??. En **EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales**, n. 7. 2004.
- FREELAND, J. H. **Anatomía del fraude científico**. España: Editorial crítica, 2006.
- GONZALEZ-MILLAN, C. La endogamia en la universidad. University Inbreeding. **AGON International Journal of Sport Sciences**, v. 4, n. 1, p. 2-5. Castillo de Alarcón 49, Urb. Villafranca del Castillo, Madrid, 2014.
- GRAMSCI, A. **La Formación de los intelectuales**. México: Grijalbo. 1967
- HARVEY, L. Y D. G. Defining Quality en Assesment and Evaluation. **Higher Educa tion**, v. 18, n. 1, Universty of Bath, Bath. 1993.
- HIRCHADLER, A. Comportamiento responsable en la investigación y conductas no éticas en universidades de México y España. **Revista de la educación superior**, v. 45, n. 179, 2016.

PIRSIG, R. M. **Zen e a arte da manutenção de motocicletas. Uma investigação sobre valores.** 10ª edição, Brasil, São Paulo: Editora Paz e Terra, 1993.

ROMERO, J.; JOEL, E. **Burnout Laboral: un malestar progresivo en académicos universitarios.** Tesis para obtener el grado de Licenciado en Psicología. México, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 2017.

SACRISTRAN, J. G. **El curriculum una reflexión sobre la práctica.** Madrid: Ediciones Morata, 1998.

SALMI, J. **El desafío de crear universidades de rango mundial.** Banco Mundial. Colombia: Mayol ediciones 2009.

SANTOS LÓPEZ, A. El académico en la UAEM. Inversión y recuperación de los recursos humanos. **En Cuadernos de investigación**, n. 13. UAEMéx. Toluca, 2000.

SANTOS LÓPEZ, A. La internacionalización como consumo: experiencias de movilidad académica internacional en la UAEMéx. In: FÁVERO, A.A.; TAUCHEN, G. (Org.). **Políticas de Educação Superior e Docência Universitária: diálogos Sul-Sul.** Curitiba: Editora CRV, 2016.

SLAUGHTER, S.; LESLIE, L. L. **Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university.** Baltimore: John Hopkins, Recensão de: CONTENTO, J. *Education Review*, 1997-1998.

ZENTENO LUNA, P.; SANTOS LÓPEZ, A. Abatimiento psíquico: principal corrosivo de la calidad de la producción de la comunidad académica. In: GONZÁLEZ GONZÁLEZ, N. **Organización social del trabajo en la posmodernidad.** Salud mental, ambientes laborales y vida cotidiana. Editora: Prometeo, Guadalajara, 2014.

CAPÍTULO 6

LA REGULACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD, EL FINANCIAMIENTO Y LA CALIDAD EN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Óscar Espinoza Díaz³⁴

Luis Eduardo González-Fiegehen³⁵

1. Introducción

Distintos son los desafíos que enfrentan en la actualidad las universidades en el mundo, y en particular en América Latina y en Chile, incluyendo la creciente demanda por parte de sectores históricamente excluidos, las nuevas tareas pedagógicas, la incorporación de las tecnologías de información y comunicaciones (TICs), la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión institucional. Se trata de construir una universidad que tenga buenas relaciones con la comunidad académica, que aporte valor agregado a la experiencia de sus estudiantes, que disponga de los ambientes adecuados, que tenga un currículo apropiado, que lleve a cabo investigación de punta, que desarrolle una evaluación pertinente de sus distintos procesos (académicos, financieros y administrativos) y que responda oportunamente a los requerimientos sociales y productivos del entorno (ESPINOZA; GONZÁLEZ, 2012a).

Factores como el crecimiento y diversificación de la educación terciaria, la creciente privatización del sistema, el debilitamiento del rol del Estado en el sector, la necesidad de responder a los requerimientos de la globalización, y los requerimientos de la sociedad por establecer mecanismos de regulación de la oferta, entre otros, han afectado el desarrollo de los sistemas de educación terciaria modificando el quehacer institucional en sus distintas aristas (ARAYA; MARBER, 2014; BECKER; ROUND, 2009; BILLING, 2004; BRENNAN; SHAH, 2000; EL KHAWAS, DEPIETRO-JURAND;

34 Investigador asociado del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad de Playa Ancha e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). E-mail: oespinoza@academia.cl

35 Director del Área de Política y Gestión del Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). E-mail: lgonzalez@cinda.cl

HOLM-NIELSEN, 1998; GONZÁLEZ; ESPINOZA, 2011; GONZÁLEZ, ESPINOZA; BELFEGOR, 2015; TEODORO; GUILHERME, 2014).

El desarrollo social y económico de los países, así como la mayor valoración del conocimiento, han implicado un crecimiento sustantivo de la cobertura de la educación superior en el mundo. A ello se agrega la incorporación de grupos económicos y consorcios internacionales que vieron la oportunidad de lucrar con la venta de servicios educativos en forma rápida y a un bajo costo. En el caso de América Latina, entre 1950 y la época presente se pasó de 75 universidades a 3.000 instituciones, de las cuales dos tercios son privadas y de menos de 300.000 a alrededor de 20 millones de estudiantes dejando atrás los visos de elitización observados hasta comienzos de la década de 1980. De esa matrícula total alrededor de la mitad se concentra en la actualidad en el sector privado lo que deja entrever el profundo impacto que han tenido los procesos de privatización y mercantilización en la región (CINDA, 2016; ESPINOZA *et al.*, 2006).

En congruencia con lo anterior, en las últimas décadas los gobiernos y los actores vinculados a las entidades postsecundarias han entendido que era indispensable incorporar mecanismos y herramientas regulatorias para el mejoramiento y aseguramiento de la calidad de las instituciones, de las carreras y los programas de postgrado, de modo tal que: (i) se den garantías a la sociedad del cumplimiento de estándares mínimos de la oferta educativa y de un adecuado desempeño laboral de los egresados; (ii) se entregue información (relativa a la oferta de programas y demanda de profesionales, el desarrollo institucional, el personal académico, la situación financiera etc.) pertinente y suficiente para la toma de decisiones; (iii) se satisfagan las demandas de los usuarios; (iv) y, por último, existan mecanismos para que las instituciones de educación superior (IES) rindan cuenta pública acerca de su quehacer (ESPINOZA & GONZÁLEZ, 2012b, 2013a).

El aseguramiento de la calidad y los mecanismos de regulación asociados a este proceso conllevan la acción colaborativa y permanente que realiza el Estado y las propias instituciones de educación superior (IES) tendiente a lograr un desarrollo óptimo y armónico del sistema y de cada una de las instituciones que lo componen, en función de dar un adecuado cumplimiento a la misión que la sociedad les ha encomendado. Esto es, el desarrollo cultural del país, el desarrollo científico-tecnológico y la formación de los cuadros científicos, profesionales y técnicos que requiere la sociedad. En definitiva, a través de la regulación de los distintos procesos asociados al aseguramiento de la calidad y de las instituciones, se pretende satisfacer adecuadamente las necesidades del país, ser más eficientes en el uso de los recursos disponibles y entregar un servicio satisfactorio que de garantías a la ciudadanía toda (ESPINOZA Y

GONZÁLEZ, 2011; HARVEY, 2002; JARVIS, 2014; LEIBER, STENSAKER & HARVEY, 2016; LEMAITRE, 2007; MIDDLEHURST Y WOODHOUSE, 1995; POUNDER, 1999).

Mecanismos regulatorios como el licenciamiento, la evaluación y la acreditación de las nuevas instituciones de educación superior (IES), y de los programas de pre y postgrado están presentes en los sistemas de aseguramiento de la calidad existentes en América Latina. En algunos países de la región, los procesos de aseguramiento de la calidad son conducidos por agencias de distinta dependencia. Por ejemplo, a la cabeza de estos procesos se hayan entidades de carácter público (Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Puerto Rico); de gobierno (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, República Dominicana y Uruguay); de carácter privado (Chile y Puerto Rico); y también organismos de las propias IES (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay) (CINDA, 2011; LEMAITRE, 2007).

En ese contexto, desde fines de la década del 90 se ha instaurado el régimen de acreditación (institucional y de programas de pre y postgrado) en Chile, primero en forma experimental entre los años 1999 y 2006, y luego amparado en la Ley de Aseguramiento de la Calidad promulgada en noviembre de 2006. De acuerdo con dicha normativa, aun cuando la acreditación en sus diferentes niveles es un proceso voluntario, con excepción de las carreras de Medicina y Pedagogía, en la práctica ella ha incentivado a las IES a autoevaluarse y posteriormente acreditarse, para de ese modo poder acceder a fondos públicos – concursables – orientados a fortalecer el desarrollo institucional, y a fondos destinados a financiar programas de ayuda estudiantil. A este régimen están sometidas tanto las instituciones públicas como privadas.

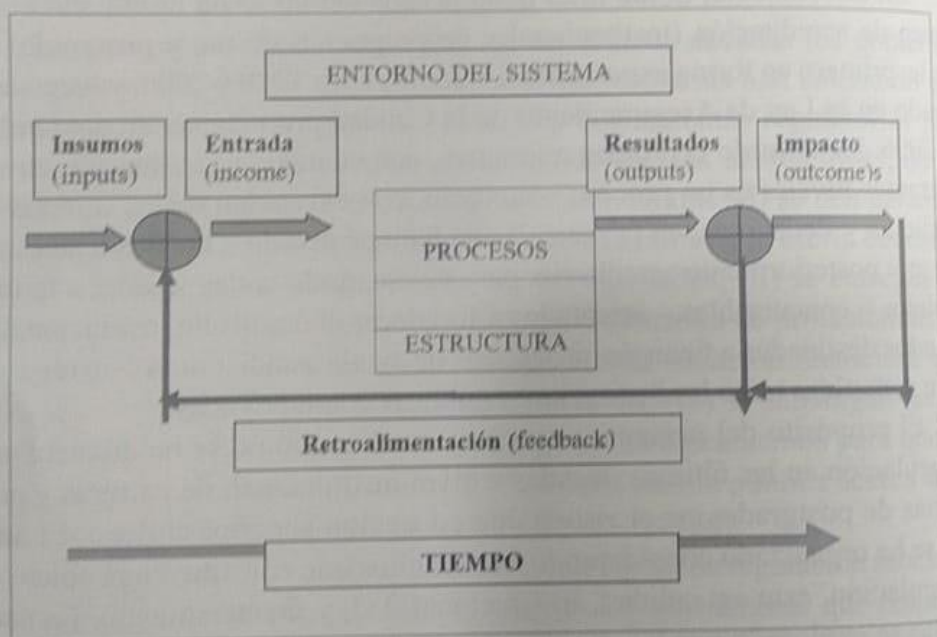
El propósito del presente capítulo es analizar cómo se ha desarrollado la regulación en las últimas décadas a nivel institucional, de carreras y programas de postgrados en el sistema de educación superior chileno. El análisis se ha organizado considerando tres ámbitos que constituyen el objeto de la regulación, esto es: calidad, institucionalidad, y financiamiento. En cada ámbito se explora lo que ha venido ocurriendo en tres niveles de ejecución: el discursivo, el normativo, y el operativo.

El capítulo se ha organizado en cuatro apartados. Tras una breve introducción se describen algunos referentes conceptuales y un esquema analítico propuesto por los autores para orientar la discusión. Acto seguido, se discute el proceso de regulación que se ha implementado en Chile en las últimas décadas en los distintos ámbitos y niveles de implementación. Por último, se esbozan las conclusiones y algunas recomendaciones para mejorar la regulación en los distintos ámbitos abordados.

2. Un enfoque sistémico de la regulación aplicado a la educación superior

Se puede entender por "regulación" la capacidad de un sistema para lograr el equilibrio entre los impactos deseados en el entorno (outcomes), los requerimientos de salida o resultados (outputs) y los insumos (inputs) necesarios para lograrlos. Para establecer la regulación se necesita de estructuras sistémicas adecuadas, de procesos predefinidos y de una permanente y oportuna retroalimentación correctiva (feedback). Esta retroalimentación permite dosificar la cantidad y calidad de los insumos requeridos (incomes). Toda regulación ocurre en un tiempo determinado y adquiere sentido en la medida que impacta al entorno más amplio donde se inserta el sistema³⁶ (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Esquema Sistémico



Aplicada esta concepción al Sistema de Educación Superior (SES), la regulación puede interpretarse como la capacidad para disponer, en forma oportuna, de los recursos humanos, materiales y de información, así como de la organización y la estructura necesaria para satisfacer los requerimientos de la sociedad en función de un proyecto educativo y social, utilizando

³⁶ En otras áreas del conocimiento los componentes del sistema se suelen denominar insumos, procesos y productos. Por otra parte, los procesos se identifican como función de producción o función de transferencia.

procesos eficientes y éticamente coherentes. En el SES es posible identificar los siguientes componentes para su regulación:

- El entorno del sistema, se refiere al contexto social, político, económico y cultural en el cual se inserta el sistema educativo y que fija criterios para determinar su funcionamiento y su impacto.
- Los impactos (outcomes), están asociados a las transformaciones sociales que se logran a mediano y largo plazo por medio de la educación.
- Los resultados (outputs), dan cuenta del cumplimiento de las metas y productos previamente definidos.
- Los insumos (inputs), están dados por los recursos a) humanos (alumnos, profesores, funcionarios, directivos etc.), b) materiales (infraestructura, equipamiento, financiamiento materiales de trabajo y disponibilidad de tiempo), y c) de información (producción, sistematización, manejo y utilización del conocimiento incluyendo acceso a datos, redes, bibliotecas, conocimiento científico etc.) que se requieren para alcanzar los resultados esperados.
- La estructura del sistema, está conformada por su institucionalidad. Esto es, por aquellos organismos o entidades (por ejemplo, las instituciones de educación superior (IES), los organismos de fiscalización, los organismos de evaluación, los organismos colegiados, los organismos ministeriales etc.) que desarrollan los procesos pre establecidos.
- Los procesos, representan el conjunto de procedimientos y mecanismos que operan en el sistema y que tienen por finalidad generar los resultados y el impacto que se pretende alcanzar (por ejemplo, procesos formativos, procesos de evaluación, procesos administrativos, procesos de levantamiento de datos etc.).
- La retroalimentación correctiva (feedback), alude a la información que se obtiene a partir de los resultados y que permite adecuar los insumos en términos cuantitativos y cualitativos. Este aspecto también incide en el mejoramiento de los procesos.

En relación a los componentes para la regulación del sistema mencionados se puede señalar que el entorno del sistema condiciona los fines que orientan toda acción educativa y los respectivos roles que se le asigna al Estado como ente regulador (Estado centralista, Estado de bienestar o benefactor y Estado subsidiario) (CLAD 1998; GONZÁLEZ; ESPINOZA, 2010; ESPINOZA; GONZÁLEZ, 2014). En la educación superior chilena, lo que

ha prevalecido en las últimas cuatro décadas, aunque con diferentes énfasis, es el Estado subsidiario.³⁷

En este caso los procesos están dados por las intervenciones del Estado y otros entes sociales para generar los resultados e impactos deseados en el SES. Estas intervenciones pueden darse en tres niveles de ejecución:

- El nivel discursivo dado por un conjunto de intencionalidades, de ideas fuerza, políticas, y criterios que orientan la implementación de la regulación;
- El nivel normativo que se asocia con lo que se denomina “marco regulatorio” y que se expresa en las normas, leyes y decretos que rigen y ordenan su implementación (BERNASCONI, 2015)³⁸; y,
- El nivel operativo, que da cuenta de las acciones, e intervenciones para la aplicación de las normas.

Estos niveles, a su vez, pueden asociarse a seis ámbitos de intervención, a saber: calidad, cantidad, institucionalidad, currículo, información y financiamiento.³⁹

De acuerdo a lo expresado, la regulación del SES consiste en lograr el equilibrio en el funcionamiento en torno a ciertos fines preestablecidos, lo que trasciende el accionar del Estado y otros agentes. En este sentido, la concepción de regulación que se utiliza en este capítulo trasciende al marco regulatorio y al control normativo del gobierno de turno.

El análisis sistémico de la regulación en educación superior utilizado en este documento considera dos grandes ejes: el de los niveles de ejecución ya señalados y el de los ámbitos de intervención, tal como se esboza en el Gráfico 2 que se presenta a continuación.

37 El **Estado centralista** planifica, ejecuta y evalúa. Asume que el bien social está por sobre cualquier bien individual. Todos los ciudadanos son considerados como iguales y por tanto tienen los mismos derechos y deberes. El Estado es predominantemente dueño de los medios de producción. El **Estado benefactor** garantiza el acceso a servicios básicos a través de la planificación y evaluación. Sin embargo, deja abierta la opción que la implementación de las acciones y planes pueda ser realizada tanto a través de entidades públicas como privadas bajo una normativa que resguarda el bien común. En este modelo de Estado también se destina una proporción significativa del gasto público para cubrir las demandas sociales básicas. El **Estado subsidiario** es concebido como un órgano de apoyo que interviene solo en aquellos casos donde el sector privado no desea intervenir. En esta perspectiva, el “*laissez faire del Estado*” constituye uno de los pilares fundamentales en su funcionamiento (ESPINOZA & GONZÁLEZ, 2016).

38 En el presente capítulo se asimila la noción de marco regulatorio con el nivel de ejecución normativo.

39 En este capítulo solo se abordarán tres de los seis ámbitos de intervención consignados en el esquema: calidad, institucionalidad y financiamiento.

Gráfico 2 – Esquema para Guiar el Análisis

Niveles de Ejecución	Ámbitos de Intervención					
	Calidad	Cantidad	Institucionalidad	Curriculo	Información	Financiamiento
Discursivo						
Normativo						
Operativo						

Fuente: Elaboración de los autores.

3. La Regulación en la Educación Superior Chilena

En los párrafos siguientes se analiza la regulación del sistema de educación superior chileno para los ámbitos previamente mencionados (calidad, institucionalidad y financiamiento), considerando los tres niveles de ejecución. En términos cronológicos, el análisis se sitúa en el periodo comprendido entre 1981 (año en que se inicia la “reforma” estructural a la educación superior chilena) hasta los días actuales.

3.1. La Regulación de la Calidad en la Educación Superior Chilena

La “calidad” en educación no existe como un término abstracto, sino que siempre está asociado a un patrón de referencia, con el cual se compara. Este patrón puede incluir varios componentes como son las instituciones, las carreras o programas, y los recursos, entre otros (ESPINOZA, et al., 1994).

Por medio de la regulación de la calidad se pretende satisfacer adecuadamente los requerimientos de la población, ser eficientes en el uso de los recursos disponibles y, entregar un servicio satisfactorio a la comunidad. La regulación de la calidad se asocia en la literatura al aseguramiento la calidad que puede tener varios propósitos, incluyendo: el Control; la Garantía; y el Mejoramiento del SES (GONZÁLEZ; ESPINOZA, 2008; LEMAITRE; ZENTENO, 2012). La regulación de la calidad, vista desde la perspectiva del Estado, ha evolucionado en muchos países desde un enfoque centrado en lo normativo y controlador a otro ex post-facto en que se evalúa sobre la base de los resultados obtenidos. Dentro de esta nueva concepción le compete al Estado, entre otros aspectos: apoyar el desarrollo de las instituciones, de modo tal de lograr el macro equilibrio del sistema, con una visión integradora de largo plazo; velar por el bien común, por sobre los intereses de los particulares, además de ser garante del cumplimiento de todas aquellas

acciones que propendan a este fin. Por otra parte, le compete a las instituciones de educación superior estar en permanente proceso de evaluación de su quehacer (autoevaluación), en docencia, investigación y extensión.

3.1.1. La Regulación de la Calidad a Nivel Discursivo

A nivel discursivo la regulación de la calidad ha estado supeditada, desde la reforma del año 1981 hasta el día de hoy, por una concepción fundamentada en el supuesto de la ley de la oferta y la demanda. Se asume, en este contexto, que la calidad se regularía mediante la selección del alumnado, donde las mejores instituciones reclutarían a más y mejores estudiantes. Si bien se han introducido algunas mejoras para el funcionamiento del sistema, tales como, la socialización de información relevante para apoyar la toma de decisiones y la canalización de ciertos incentivos económicos, especialmente a través del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en Educación Superior (MECESUP), siguen aún vigentes para la regulación los principios consagrados en la reforma del año 1981.

En fecha reciente, la presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) ha estructurado un nuevo discurso asociado a la “Reforma de la Educación Superior” comprometida en el programa de gobierno, en el cual se postula la intención de establecer una mayor intervención del Estado en distintos ámbitos (MINEDUC, 2015a, 2015b). Se ha postulado la idea de instaurar un sistema estatal en reemplazo del actual sistema mixto de aseguramiento de la calidad. En dicho discurso, se ha propuesto que todas las instituciones: a) Estarían obligadas a acreditarse desde sus inicios; b) Deberían cumplir exigencias mínimas de operación en términos cualitativos y cuantitativos; c) Se constituiría un régimen de acreditación integrado de carreras e instituciones; d) Se modificaría la composición de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), incorporando, entre otros, a académicos de destacada trayectoria; y, e) Se propiciaría el cumplimiento de estándares definidos y evaluados por el Estado (MINEDUC, 2015b).

3.1.2. La Regulación de la Calidad a Nivel Normativo

Para implementar la reforma del año 1981 se promulgó un cuerpo normativo en el cual se consignaron las bases de la regulación de la calidad. Esta legislación fue ratificada en marzo de 1990, mediante una Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE)⁴⁰. Dicha ley estableció que al obtener

40 Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), publicada en el Diario Oficial el 10 de Marzo de 1990.

la autonomía las nuevas universidades no quedaban sujetas a ningún tipo de regulación de la calidad por parte del Estado y la oferta de carreras se hacía sobre la base de las demandas por matrícula (Espinoza y González, 2011a; González & Espinoza, 2011). Posteriormente, los cuerpos normativos han acoplado a la LOCE ciertos principios, tales como: el respeto por la autonomía institucional; el carácter voluntario de la acreditación (con excepción de las carreras de Medicina y Pedagogía); la consideración de la autoevaluación y evaluación de pares como aspectos primordiales del aseguramiento de la calidad; la existencia de agencias públicas y privadas; la promoción de la autorregulación; y la generación de información orientada a la toma de decisiones por parte de los usuarios y de las instituciones (ESPINOZA y GONZÁLEZ, 2011a, 2011b).

3.1.3. *La Regulación de la Calidad a Nivel Operativo*

En términos operativos para la regulación de la calidad se pueden considerar cuatro funciones que debieran ejecutar el Estado u otros agentes. Estas son: evaluación (emitir juicios valorativos); superintendencia (supervisión de cumplimiento de las normas); certificación (reconocimientos socialmente aceptados, tales como: autonomía o autorización para el funcionamiento institucional, licenciamiento para el funcionamiento autónomo, y, acreditación); e información pública (comunicación y recomendaciones de los antecedentes). Dichas funciones se dan en distintas etapas de la vida de las instituciones, a saber: la fundacional, la de funcionamiento con supervisión y la de funcionamiento autónomo (GONZÁLEZ & ESPINOZA, 2008). La evolución que han tenido a lo largo del tiempo estas cuatro funciones para cada una de las etapas señaladas permite identificar el comportamiento que ha tenido la regulación de la calidad a nivel operativo a través de las últimas décadas.

En efecto, desde la perspectiva de la regulación de la calidad estas funciones, han tenido algunas variaciones en su implementación. Así, por ejemplo, en la década del ochenta las principales formas de regular la calidad de la oferta eran, por una parte, mediante la exanimación a los estudiantes y por otra, por la vía del fortalecimiento de las instituciones con mayor demanda. La actividad en cuestión estuvo focalizada en la supervisión y el licenciamiento de las nuevas instituciones de educación superior.⁴¹

Posteriormente, a comienzos de los años 90, con la promulgación de la LOCE se creó el Consejo Superior de Educación (CSE) como organismo responsable de la regulación de la calidad. Su principal labor estuvo focalizada

41 A pesar que en la legislación de la época se hablaba de acreditación.

en el licenciamiento, que implicaba la entrega de la autonomía plena a las instituciones, en caso de ser aprobado. Años después, en el marco del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior – MECESUP (1998) se crearon, de manera experimental, la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Acreditación de Postgrado (CONAP) que tenían por finalidad velar por la calidad de las instituciones, carreras y programas de postgrado. Recién en el año 2006 la ley 20.129 dio origen a la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) que asumió las funciones de acreditación institucional y de los programas de postgrado. Conjuntamente con ello, dicha ley sentó las bases para la generación de las agencias privadas de acreditación, que se orientarían a velar por la calidad de las carreras de pregrado y las maestrías profesionales. Poco tiempo después (2009), una nueva ley creó el Consejo Nacional de Educación (CNED) que reemplazó al Consejo Superior de Educación cuya misión ha sido cautelar y promover la calidad de la educación.

Como se puede observar en cuanto a la regulación de la calidad a nivel operativo, a pesar de algunas debilidades, ha existido un desarrollo significativo de las funciones de evaluación y certificación. En ello es necesario reconocer la labor realizada por la CNA, el CNED y el MINEDUC a través del MECESUP. Por otra parte, ha habido esfuerzos importantes por instaurar fuentes de información pública adecuadas (SIES, Mi Futuro, INDICES). Dichas fuentes pueden ser perfeccionadas y concatenadas con otros sistemas relacionados, de modo de ser más útiles para la toma de decisiones.

En relación con la función de superintendencia los avances han sido incipientes. En efecto, aun cuando han existido proyectos que han buscado instaurar una superintendencia de educación superior, hasta la fecha varias de las responsabilidades que debería haber abordado el mentado organismo, han sido asumidas básicamente por los tribunales de justicia y el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC).

Cabe mencionar que un actor con una participación relevante para promover el mejoramiento de la calidad del SES ha sido el estamento estudiantil, que ha forzado el involucramiento de los gobiernos en esta línea, fundamentalmente a partir del año 2011 cuando se inician las movilizaciones estudiantiles.

3.2. La Regulación de la Institucionalidad en la Educación Superior Chilena

En términos conceptuales la institucionalidad del sistema de educación superior depende de la orientación política y social y del rol que se le asigne al Estado. Cuando predomina la concepción de Estado subsidiario los

organismos para la regulación estatal quedan minimizados. A su vez, en un Estado centralizado la institucionalidad para la regulación es más compleja y con mayor poder de fiscalización. En cualquier caso, un Estado moderno, requiere ser eficiente y efectivo tanto a nivel del sistema en su conjunto como de las instituciones (GONZÁLEZ; ESPINOZA, 2011).

3.2.1. Regulación de la Institucionalidad a Nivel Discursivo

Con anterioridad a los años 90 la institucionalidad del SES se reguló, a nivel de discurso, de acuerdo al criterio de un Estado Subsidiario. En esta línea, cabe señalar que los movimientos estudiantiles de comienzos de este siglo se opusieron a esta concepción, postulando que el Estado debía ser garante y regulador de la educación de calidad. De igual forma, proponían la creación de una red nacional de educación técnica pública. El gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), en respuesta a las demandas estudiantiles, proponía: crear una nueva subsecretaría de educación superior; instalar una agencia de becas centralizada; crear una superintendencia de educación superior; agilizar la gestión de las universidades estatales; y crear un sistema con cuatro tipos de instituciones: universidades estatales, tradicionales no estatales, y privadas no tradicionales, abriendo la posibilidad para que entre estas últimas existieran entidades con y sin fines de lucro (ESPINOZA & GONZÁLEZ, 2012b). En este plano, se enviaron un par de proyectos de ley al congreso a fines del año 2013, los cuales fueron retirados al inicio del gobierno de Michelle Bachelet para incorporarlos en el proyecto de reforma a la educación superior que fue enviado por el Ministerio de Educación al Congreso Nacional en Junio de 2016. Dicho proyecto de ley está siendo discutido en la actualidad en el parlamento y es probable que se apruebe al culminar el mandato de Bachelet.

En lo que concierne a la regulación de la institucionalidad el gobierno actual ha propuesto en el plano discursivo crear un verdadero sistema, con un marco regulatorio ad hoc y una mayor participación del Estado que incluiría: la Subsecretaría de Educación Superior (por crearse), la Superintendencia de Educación Superior (por crearse), la Comisión Nacional de Acreditación y el Consejo Nacional de Educación. A ello se agrega la idea de instalar mayores restricciones para la creación de nuevas instituciones de educación superior (MINEDUC, 2015b).

3.2.2. Regulación de la Institucionalidad a Nivel Normativo

La regulación de la institucionalidad del sistema chileno de educación superior se reformó drásticamente con la legislación del año 1981⁴². En esa fecha el SES pasó de estar conformado por sólo ocho universidades financiadas por el Estado (dos públicas de carácter nacional y seis privadas) a un régimen diversificado con cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales, centros de formación técnica y establecimientos de educación superior de las fuerzas armadas y de orden⁴³. La legislación permitió, además, la creación de nuevas instituciones privadas. En marzo de 1990 se publicó la (LOCE), que reguló la creación y la disolución de las instituciones de educación superior y estableció las bases de los actuales organismos de aseguramiento de la calidad.

En la actualidad existen normativas diferentes para las Universidades estatales del CRUCH, las universidades privadas del CRUCH y las universidades privadas nuevas (Squella, 1994). De acuerdo a las normativas, vigentes las universidades estatales son creadas por ley, eligen a sus autoridades sobre la base de normas legales, seleccionan a sus académicos por concursos públicos, su patrimonio es del Estado y deben ser pluralistas (MINEDUC, 2015b). Además de estar sometidas a la LOCE, sus funcionarios están adscritos al Estatuto Administrativo, a las Leyes Base del Estado y tienen control del Estado y de parte de la Contraloría General de la República. En términos jurídicos, el Estado se relaciona en forma especial con sus universidades a través de distintos mecanismos, tales como: la presencia de un tercio de los miembros de las juntas directivas nombradas por el Presidente de la República, por las normas que rigen el financiamiento del sistema, y, en el caso particular de la Universidad de Chile, por su consideración de "organismo asesor del Estado" en materias particulares como el reconocimiento de grados y títulos obtenidos en el extranjero (GONZÁLEZ & ESPINOZA, 2011).

En el caso de Chile, el Estado es mucho más riguroso en el control de la administración y gestión y más inflexible con sus propias instituciones ya que tienen mayores deberes y exigencias. Ello provoca que deban competir en desigualdad de condiciones con las instituciones privadas en la generación de fondos para su autofinanciamiento (GONZÁLEZ & ESPINOZA, 1994). Frente a esta situación las entidades estatales han buscado resquicios legales, dentro de las normativas vigentes, para poder operar con más competitividad en áreas como la prestación de servicios y la docencia de nivel técnico. Es

42 A través de los DFL N° 1 de diciembre de 1980, DFL N° 5 de febrero de 1981 y DFL N° 24 de abril de 1981.

43 Dada la especificidad de las funciones de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Orden, éstas no se consideran en el presente estudio.

así como han creado empresas relacionadas, dependientes de la universidad, pero más versátiles y con autonomía financiera. Además, han creado centros de formación técnica asociados (GONZÁLEZ; ESPINOZA, 2011)⁴⁴.

La institucionalidad vigente ha generado tensiones entre las universidades estatales y privadas del CRUCH dado que no se ha clarificado el rol que debería tener el Estado para con sus instituciones. Los movimientos estudiantiles han relevado la disparidad de la regulación normativa para las instituciones privadas y públicas. Sobre esa base se ha venido exigiendo una mayor intervención del Estado en pro de la calidad de la oferta y la equidad en el acceso al sistema de educación superior (ESPINOZA; GONZÁLEZ, 2012b, 2013a).

3.2.3. Regulación de la Institucionalidad a Nivel Operativo

Desde 1981, año en que instaura la reforma estructural del SES, el Estado no dispone de suficientes organismos especializados para velar por el cumplimiento de las normativas y acoger los reclamos de los usuarios del sistema de educación superior. No obstante, hay instancias que no son excluyentes ni especializadas, pero en relación a las cuales existe jurisprudencia. Tal es el caso de los Tribunales de Justicia y del Consejo de Defensa del Consumidor, los cuales han operado en campos propios de su jurisdicción. Tampoco el Estado dispone de organismos formales para evaluar logros y avances de las políticas de educación superior que pudieran ser establecidas (GONZÁLEZ; ESPINOZA, 2011). De igual forma, existe escasa capacidad del Estado para regular la institucionalidad de las entidades de educación superior una vez que han obtenido su autonomía. A manera de ejemplo, puede señalarse que en el año 2007 había 595 sedes de IES, de las cuales 141 no estaban formalmente declaradas ante la CNA (RODRÍGUEZ, 2009). A pesar de todas estas limitaciones, con la creación del CSE y la CNA y el incremento de la acreditación a nivel de carreras y programas de postgrado se ha generado un proceso de control de la calidad que ha logrado una mayor transparencia de la información y ha permitido intervenir en pro de la regulación institucional. Por ejemplo, como consecuencia de ello, se han cerrado instituciones, carreras, programas y sedes.

44 A pesar de que los centros de formación técnica de las universidades estatales son privados, desde el punto de vista legal, están sometidos a la supervisión de la Contraloría General de la República.

3.3. La Regulación del Financiamiento en la Educación Superior Chilena

El financiamiento es uno de los insumos más relevantes para regular un sistema de educación superior. En el caso chileno hay dos fuentes de recursos: los privados, provistos por los propios estudiantes y sus familias y los recursos provistos por el Estado. Cabe señalar que Chile gasta un 2,4% de su Producto Interno Bruto en educación superior, lo que representa una proporción mayor que el promedio de los países que forman parte de la OCDE, superado solo por Estados Unidos y Canadá. Por otra parte, de acuerdo al modelo de Estado Subsidiario que se da en el país el 65% del gasto en educación superior es aportado por el sector privado, siendo esta proporción una de las más altas del mundo (OECD, 2015). Los aportes estatales se entregan principalmente mediante dos vías: los fondos basales que se asignan a las universidades del CRUCH, y las ayudas estudiantiles que se entregan por la vía de créditos y becas, las que han venido aumentando notoriamente en los últimos años. A las ayudas mencionadas, se suma a contar del año 2016 la gratuidad. Además, el Estado asigna otros recursos por la vía de concursos y estímulos para fines específicos (entre otros, cabe destacar los recursos que provee la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica-CONICYT, el Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad en la Educación Superior-MECESUP y el Aporte Fiscal Indirecto-AFI).

Como ya se ha mencionado, para entender los alcances y limitaciones de la regulación del financiamiento existen tres modelos de gestión estatal, de acuerdo al rol que desempeña el Estado: Estado centralista, Estado benefactor y Estado subsidiario. En los dos primeros casos el Estado tiene una participación relevante en el financiamiento del SES asumiendo que la educación es un bien social y un derecho no transable. En cambio, en el caso del tercer modelo, se concibe la educación superior como un bien de consumo y de alta rentabilidad privada, asumiéndose que ella debe ser financiada por los propios beneficiarios (ESPINOZA; GONZÁLEZ, 2016). Si bien este último enfoque ha primado en Chile hasta la fecha, a partir de los movimientos estudiantiles iniciados el 2011, se reforzó la idea de fortalecer el financiamiento estatal en reemplazo del régimen de autofinanciamiento. Como consecuencia de ello, se aprobó la gratuidad de los estudios universitarios para los jóvenes provenientes de los primeros cinco deciles matriculados en universidades públicas y privadas acreditadas por al menos cuatro años y sin fines de lucro. Algunos partidarios del financiamiento privado temen que el mayor financiamiento del Estado pueda derivar en una intervención contraria a la autonomía universitaria.

Dos aspectos son relevantes para analizar la regulación del financiamiento. Por una parte, el lucro y, por otra, la preocupación por la equidad que inspira a muchas de las medidas del financiamiento. El financiamiento al igual que los otros objetos de la regulación está determinado por el origen de los fondos (privados o públicos), por la manera en que se distribuyen, por los incentivos para desarrollar ciertas áreas y por la forma de administrarlos⁴⁵.

3.3.1. *Regulación del Financiamiento a Nivel Discursivo*

Desde comienzos de los ochenta el discurso sobre la regulación del financiamiento se fundamentó en el marco del Estado Subsidiario. Bajo esta perspectiva, las entidades de educación superior, tanto estatales como privadas, tuvieron que autofinanciarse. A raíz de ello, numerosas instituciones privadas, en especial los centros de formación técnica, se vieron forzadas a cerrar. A partir de los años 90 el discurso sobre el financiamiento se focalizó más bien en la equidad en el acceso. Se acuñó la frase: "que ningún chileno podría quedar fuera de la educación terciaria por no tener los recursos necesarios". Solo en la última década se ha venido planteando una preocupación por lograr también una mayor equidad en la permanencia y en los resultados.

En el terreno del discurso el gobierno actual ha planteado que en los procesos de acreditación se evalúe la sustentabilidad financiera, y la disponibilidad de procedimientos de control interno, que le permita a las instituciones cumplir con sus fines y su proyecto académico (MINEDUC, 2015b). Del mismo modo, se ha sostenido la necesidad de hacer efectiva la prohibición del lucro. Esta medida se aplicaría según la autoridad a todas las universidades, a los institutos profesionales y centros de formación técnica que reciban fondos públicos. Se prohibirían los contratos u otros actos con personas y empresas relacionadas exclusivamente, se aceptarían excepciones que aseguren la posibilidad de relaciones con empresas dependientes de la IES, para el desarrollo de los fines que le son propios. Entre éstas, puede haber sociedades (como, por ejemplo, una editorial, un laboratorio etc.), donde la entidad terciaria tenga facultades de administración y/o participación de las utilidades, o pueda poseer acciones, capital social o derechos sociales. Si una entidad dependiente ostenta simultáneamente la calidad de persona o entidad relacionada, estará sujeta a prohibición (MINEDUC, 2015b).

⁴⁵ Esto último adquiere especial relevancia en Chile donde dos tercios del financiamiento son privados incluso en las entidades estatales. En el caso chileno los fondos que distribuye el Estado son: el Aporte Fiscal Directo -AFD, el Aporte Fiscal Indirecto-AFI, las ayudas estudiantiles (Crédito Solidario, Crédito con Aval del Estado y Becas), los Aportes Fiscales Especiales y los Fondos Concursables.

3.3.2. Regulación del Financiamiento a Nivel Normativo

Hasta el año 1980 no existían leyes especiales de financiamiento para la educación superior salvo lo establecido anualmente en la Ley General de Presupuestos. En esa fecha se promulgó el DFL 4 que fijó normas sobre financiamiento para las instituciones de educación terciaria, consagrándose el régimen de autofinanciamiento institucional vigente hasta hoy. Otros decretos y leyes asociados con la regulación del financiamiento promulgados hasta la fecha han buscado sentar las bases de algunos programas de becas, créditos estudiantiles, la repactación de deudas y, más recientemente, la gratuidad incluida en la Ley de Presupuestos de los años 2016 y 2017. A su vez, se han fijado criterios para la distribución de fondos basales, incluyendo la asignación de un 5% para las universidades del CRUCH en función de su desempeño.

3.3.3. Regulación del Financiamiento a Nivel Operativo

Hasta mediados de la década del 60 el Estado se hacía cargo solo del financiamiento de sus propias instituciones. Fue el gobierno de Eduardo Frei Montalva que frente a la presión social por el acceso a la educación superior se vio forzado a discernir entre un crecimiento masivo de las dos universidades estatales existentes en la época (Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado) o abrirse a financiar las otras seis universidades privadas que reunían condiciones de calidad similares. Se optó por esta segunda alternativa y desde ese momento hasta 1973 la proporción de financiamiento directo fue creciendo paulatinamente hasta equiparar el trato a las universidades privadas y estatales, las que en la actualidad constituyen el CRUCH.

Con la reforma del año 1981 se promulgaron un conjunto de decretos con fuerza de ley que modificaron el régimen de financiamiento imperante y que redujeron sustantivamente el aporte fiscal directo para todas las instituciones públicas y privadas del CRUCH. La reducción de los aportes estatales obligó a todas las instituciones, particularmente a las estatales, a generar recursos por distintas vías, incluyendo: venta de servicios y consultorías, aumento de los aranceles, apertura de nuevas carreras no vinculadas en muchos casos a la misión de origen de la institución, y apertura de nuevas sedes. Esta disminución de los aportes del Estado estuvo aparejada con una menor fiscalización de los recursos autogenerados.

El régimen de financiamiento imperante desde 1981 a la fecha contemplaba varios mecanismos fundamentales para la regulación de la asignación de recursos asociados al financiamiento institucional. El AFD, que no exige rendición de uso de los fondos y que representa alrededor del 20% del total

de los aportes fiscales⁴⁶. Otro mecanismo es el AFI que se otorga a las instituciones que matriculan a los 27,500 mejores puntajes en la PSU. Además, el Estado, como ente regulador del régimen de financiamiento provee recursos para costear distintos programas de ayuda estudiantil (créditos y becas), a través de los cuales se canalizan a los estudiantes los recursos que éstos requieran para financiar sus estudios. Se suma a lo anterior la incorporación del régimen de gratuidad que se comenzó a implementar a contar del año 2016. Esto constituye un cambio sustantivo en el rol regulador del Estado como garante del derecho a la educación y apuesta a una transformación del régimen de financiamiento imperante desde la década del ochenta.

4. Conclusiones y Propuestas

4.1. Conclusiones

Durante las últimas décadas en Chile ha predominado sin contrapeso la lógica del Estado subsidiario en la educación superior. Bajo este esquema, la participación del Estado es débil y limitada. Por ejemplo, el Estado no dispone de atribuciones legales en temas tan relevantes como la oferta de instituciones, carreras y programas ni tampoco respecto de la apertura de sedes debido a que las entidades, una vez que logran la autonomía, quedan en plena libertad para determinar su oferta educativa (GONZALEZ; ESPINOZA, 2011).

El crecimiento y la diversificación de la oferta han permitido un aumento notable de la cobertura en educación superior en todos los quintiles de ingreso. No obstante, no ha habido equidad en el acceso a instituciones que ofrecen una formación de mayor calidad. Como consecuencia de ello, se ha ido generando una segmentación de la matrícula para los distintos grupos sociales (ESPINOZA; GONZÁLEZ, 2014).

Se podría decir que desde los años 90 se ha ido produciendo una creciente decepción ciudadana sobre la capacidad del modelo de oferta y demanda para regular el sistema, tal como lo evidencian las masivas y continuas movilizaciones estudiantiles acaecidas desde el año 2006 en adelante. Junto con ello ha surgido una mayor convicción para que exista una regulación razonable del Estado que permita un desarrollo armonioso del sistema de educación superior en relación a los tres componentes que se han analizado (calidad, institucionalidad, y financiamiento). Dicho descontento se ha

⁴⁶ Se reparte sobre la base de criterios históricos con excepción del 5% que se distribuye en función de un conjunto de criterios de desempeño.

expresado a través de los movimientos estudiantiles que han presionado a los últimos gobiernos para implementar cambios al sistema (Ver ESPINOZA, GONZÁLEZ; MCGINN, 2016; ESPINOZA; GONZÁLEZ, 2013b).

La situación antes descrita ha redundado en algunas acciones gubernamentales, tales como: el incremento de los aportes estatales a través de créditos y becas que han promovido el acceso; y la generación de un programa de equidad y calidad (MECESUP) que ha contribuido a mejorar la infraestructura y modernizar el currículo. De igual modo, ha habido un esfuerzo por establecer un proceso de certificación de calidad más riguroso tanto a nivel institucional como a nivel de carreras y programas de postgrado. Se ha avanzado en la entrega de información pública a los usuarios (estudiantes, familias, *policy makers*, investigadores) y en el control de los recursos públicos. En la actualidad se ha implementado parcialmente la gratuidad en el marco de una política de inclusión que declara favorecer el acceso a una formación de calidad para todos los sectores.

Las acciones anteriormente descritas permiten concluir que ha habido avances significativos, aunque aún subsisten debilidades en materia de regulación en la educación superior, tales como: lograr mayor calidad en la oferta educativa en todos los niveles (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica); tener mayor claridad sobre la demanda cualitativa y cuantitativa con una mirada prospectiva que fortalezca el desarrollo social y económico; disponer de una institucionalidad funcional que responda cabalmente a las demandas del sistema terciario; modernizar los currículos con estándares internacionales; entregar información a los usuarios (estudiantes, padres, apoderados, autoridades) de fácil lectura y útil para la toma de decisiones; e incrementar el financiamiento del Estado para las distintas funciones académicas (investigación, docencia, y vinculación con el medio) de modo de mantener o aumentar el gasto en el sector en relación al Producto Interno Bruto.

4.2. Propuestas

A continuación se esbozan algunas propuestas asociadas a los ámbitos de la calidad, la institucionalidad y el financiamiento de la educación terciaria que permitirían subsanar los problemas identificados previamente.

Con respecto a la *regulación de la calidad* se propone hacer un esfuerzo en diversas direcciones, incluyendo:

- Entregar mayores atribuciones a una única agencia de calidad de carácter estatal, pero que tenga independencia de otros poderes del

- Estado. Eso implica, entre otros aspectos, asignarle el personal calificado necesario, otorgarle recursos acorde a sus funciones y brindarle la capacidad operativa para que cumpla con su responsabilidad.
- Fomentar el autocontrol en las instituciones, ya sea a nivel individual o de asociaciones interinstitucionales. En este sentido, se debe prevenir que la mayor intervención estatal no vulnere la capacidad de las instituciones para innovar y generar nuevos proyectos siempre que ellos no transgredan las condiciones de los estándares mínimos consensuados a nivel nacional e internacional.
 - Generar perfiles de egreso que sean efectivamente medibles y evi- denciados, cuidando que la institución formadora se haga respon- sable de los aprendizajes comprometidos.
 - Incorporar en los procesos de aseguramiento de la calidad y acre- ditación la medición de los niveles de aprendizaje de los egresados en función de los desempeños mínimos que deben garantizarse para un adecuado ejercicio laboral.
 - Incrementar el control sobre carreras vespertinas o con modali- dades especiales, exigiéndoles currículos adecuados a sus condi- ciones al momento de la acreditación.
 - Revisar en profundidad el proceso de transición entre educación media y superior, complementando los vacíos y debilidades que tienen los estudiantes secundarios y homologando sus potenciali- dades. Además, generar desde la educación superior cambios im- portantes en la orientación vocacional previa al ingreso.
 - Estandarizar los procesos de acreditación, cambiando el número de años por plazos fijos, exigiendo el cumplimiento de un plan de mejora para mantener la acreditación.
 - Mantener la acreditación institucional tomando en consideración criterios y estándares comunes para todas las sedes.
 - Independizar la acreditación para las distintas áreas o funciones universitarias (investigación, docencia y vinculación con el medio).
 - Mantener y hacer obligatoria la acreditación de la totalidad de las carreras y programas de postgrado (Hoy la obligatoriedad solo es aplicable en carreras de Pedagogía y Medicina).

En lo que concierne a *la regulación de la institucionalidad* se reco- mienda impulsar las siguientes acciones:

- Fomentar el modelo de universidad con sentido de servicio público.

- Establecer la superintendencia de educación superior con las funciones de controlar el cumplimiento de las normativas, velar por el desarrollo adecuado de los procesos establecidos, recibir y dirimir sobre reclamos o quejas de instituciones, académicos y estudiantes.
- Instalar un sistema de información que entregue datos y resultados (procesados y analizados) sobre la oferta institucional a nivel de regiones y localidades.
- Formular una política global y coherente para el SES en su conjunto, y en particular para sus propias instituciones que contemple aspectos relativos a la calidad de la oferta, la institucionalidad, y el régimen de financiamiento (GONZÁLEZ y ESPINOZA, 1994, 2011).
- Fomentar el autocontrol responsable de las propias instituciones en términos de su crecimiento, oferta y cierre.
- Homologar el sistema de gestión de las universidades estatales al de las empresas autónomas del Estado.

Con respecto a la *regulación del financiamiento* se propone desarrollar en el corto y mediano plazo las siguientes acciones:

- Asumir un criterio de rentabilidad social por sobre los intereses privados para efectos del financiamiento del sistema terciario.
- Incrementar el Aporte Fiscal Directo a las universidades estatales.
- Distribuir separadamente los recursos fiscales para las distintas funciones universitarias (investigación, docencia, y extensión).
- Generar fondos compensatorios especiales para las entidades ubicadas en las regiones más lejanas del país.
- Apoyar las políticas de acción afirmativa que generen equidad en el acceso, permanencia, resultados, e inserción laboral y ciudadana de los egresados.
- Extender la gratuidad a todos los alumnos que concurren a entidades estatales otorgándoles complementariamente becas de mantenimiento (alimentación, transporte, gastos en materiales) a los alumnos más vulnerables.

ARAYA, I.
Practice aBECKER
Really EBILLIN
higher eBRENN
ExpericBERN
I. (Ed
SantiaCINI
CINICINI
ram
Pro
uniCI
C

E

REFERENCIA

- ARAYA, D.; MARBER, P. **Higher Education in the Global Age. Policy, Practice and Promise in Emerging Societies.** London, UK: Routledge. 2014
- BECKER, W. E.; ROUND, D. K. The Market for Higher Education: Does It Really Exist? **IZA Discussion Paper**, n. 4092. 2009.
- BILLING, D. International comparisons and trends in quality assurance of higher education: commonality or diversity? **Higher Education**, n. 47, 2004.
- BRENNAN, J.; SHAH, T. Quality assessment and institutional change: Experiences from 14 countries. **Higher Education**, v. 40, n. 3, 2000.
- BERNASCONI, A. Marco Regulatorio e Institucionalidad. In: Sánchez, I. (Editor), **Ideas en Educación: reflexiones y propuestas desde la UC.** Santiago, Ediciones Universidad Católica. 2015.
- CINDA. **Informe Educación Superior en Iberoamérica.** Santiago: CINDA-Universia. 2016.
- CINDA [Centro Interuniversitario de Desarrollo]. Los procesos de aseguramiento de la calidad en América Latina. **Seminario Latinoamericano Proyecto Alfa, Aseguramiento de la calidad: políticas públicas y gestión universitaria,** Buenos Aires. 2011.
- CLAD. **Una Nueva Gestión Pública para América Latina.** Caracas, CLAD. 1998.
- EL-KHAWAS, E.; De PIETRO-JURAND, R.; HOLM-NIELSEN, L. **Quality Assurance in Higher Education: Recent Progress; Challenges Ahead.** Working Paper, World Bank, Washington D.C. 1998.
- ESPIÑOZA, O.; GONZÁLEZ, L. E.; MCGINN, N. The Student Movement in Chile and the Neo Liberal Agenda in Crisis. In: FADAEE, S. (Editor). **Understanding Southern Social Movements: A Quest to Bypass Northern Social Movements Theory.** London: Routledge, 2016.

- ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L. E. La Regulación en el Sistema de Educación Superior en Chile: Una Mirada Sistémica Considerando Ámbitos y Niveles de Ejecución. In: LAVADOS, H.; BERRÍOS, R. **Políticas para el Desarrollo Universitario: Principios y Evidencias**. Santiago: Ediciones de la U. San Sebastián. 2016.
- ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L. E. El Impacto de las Políticas Neo liberales en el Sistema de Educación Superior Chileno. **Revista Latinoamericana de Administración y Política Educativa (RELAPAE)**, v. 1, n. 1, (Septiembre), p. 55-74. Buenos Aires: Ediciones UNTREF. 2014.
- ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L. E. Accreditation in Higher Education in Chile: Results and Consequences. **Quality Assurance in Education**, v. 21, n. 1, p. 20-38. Sydney, Taylor & Francis. 2013a.
- ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L. E. Causes and consequences of the student protests in Chile. In: MEYER, H.D., EDWARD, P. S.; CHANKSELIANI, M.; URIBE, L.(Eds.). **Fairness in Access to Higher Education in a Global Perspective: Reconciling Excellence, Efficiency, and Justice**. Rotterdam, Sense Publishers. 2013b.
- ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L. E. Las Protestas Estudiantiles y sus Implicancias para la Gestión Universitaria en Chile. In: LAMARRA, N. F. (Org.). **La Gestión Universitaria en América Latina**. Ediciones de la Universidad Nacional del Caaguazú, Paraguay. 2012a.
- ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L.E. Estado Actual del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y del Régimen de Acreditación en la educación superior en Chile: Balance y perspectivas. **Revista de la Educación Superior (ANUIES)** v. XLI (2), n. 162. México, ANUIES. 2012.
- ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L.E. Impacto de la Acreditación en Instituciones y Actores: El Caso de Chile. In: SERVETTO, A.; SAUR, D. (Orgs.). **Sentidos de la universidad. Córdoba**. Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba. 2011a.
- ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L.E. Experiencias y Aspectos a Considerar para la Implementación de un Sistema de Información de Apoyo para el Aprendizaje a lo Largo de la Vida en Chile. **Revista Calidad en Educación**, 34 (Julio), Santiago, Consejo Nacional de Educación. 2011b.

ESPINOZA, O.; FECCI, E.; GONZÁLEZ, L. E. (et al). **Informe: La Educación Superior en Iberoamérica. El Caso de Chile.** Santiago de Chile, CINDA-Universia. 2006.

ESPINOZA, O.; GONZÁLEZ, L. E. (et al). **Manual de auto evaluación para instituciones de educación superior.** Pautas y procedimientos. Santiago, CINDA, 1994, 265 p.

GONZÁLEZ, L. E.; ESPINOZA, O. **Propuestas para la modernización de la educación superior chilena.** Santiago, PIIE: Mimeo. 1994.

GONZÁLEZ, L. E.; ESPINOZA, O. Calidad de la educación superior: Concepto y modelos. **Revista Calidad en la Educación.** n. 28, Julio. Santiago, Consejo Superior de Educación. 2008.

GONZÁLEZ, L. E.; ESPINOZA, O. **Relaciones entre Universidades Públicas y Gobiernos para el fortalecimiento de la Gestión Pública en Iberoamérica.** Santo Domingo, República Dominicana. 2010.

GONZÁLEZ, L. E.; ESPINOZA, O. El Rol del Estado Frente a las Universidades Públicas y Privadas. In: BRÜNNER, J. J.; PEÑA, C. (Eds.). **El Conflicto de las Universidades: Entre lo Público y lo Privado.** Santiago, Ediciones U. Diego Portales, 2011.

GONZÁLEZ, L. E.; ESPINOZA, O.; BELFEGOR, J. Trends in the Latin American Higher Education Systems. In: CIFUENTES, J.; LANDONI, P.; LLINAS, X. (Editors). **Strategic Management of Universities in the Ibero-America Region: A Comparative Perspective.** Switzerland: Springer. 2015.

HARVEY, L. The End of Quality?. **Quality in Higher Education,** v. 8, n. 1, 2002.

JARVIS, D. Regulating higher education: Quality assurance and neo-liberal managerialism in higher education. A critical introduction. **Policy & Society,** v. 33, n. 3, 2014.

LEIBER, T.; STENSAKER, B.; HARVEY, H. Impact evaluation of quality assurance in higher education: methodology and causal designs. **Quality in Higher Education,** v. 21, n. 3, 2016.

- LEMAITRE, M. J. Aseguramiento de la Calidad: Impacto y Proyecciones. **Consejo Centroamericano de Acreditación**, 15 Noviembre, San José, Costa Rica, 2007.
- LEMAITRE, M. J.; ZENTENO, E. Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica. Educación Superior. **Informe 2012**. Santiago, CINDA. 2012.
- MIDDLEHURST, R.; WOODHOUSE, D. Coherent Systems for External Quality Assurance. **Quality in Higher Education**, v. 1, n. 3, 1995.
- MINEDUC. **Reforma de la Educación Superior**. Directrices de la DIVESUP. Santiago, MINEDUC. 2015a
- MINEDUC. **Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior**. Documento de Trabajo (Julio). Santiago, MINEDUC. 2015b.
- OECD. **Education at a Glance 2015**. Paris: France. 2015
- POUNDER, J. Institutional Performance in Higher Education: is Quality a Relevant Concept?. **Quality Assurance in Education**, v. 7, n. 3, 1999.
- RODRÍGUEZ, E. **Rendición de Cuenta Pública de la Comisión Nacional de Acreditación**. Santiago, Comisión Nacional de Acreditación. 2009
- SQUELLA, A. **Aportes al Documento del Grupo de Trabajo CINDA**. Valparaíso, Julio, 1994.
- TEODORO, A.; GUILHERME, M. (Eds.). **European and Latin American Higher Education Between Mirrors**. Rotterdam, Sense Publishers. 2014.

CAPÍTULO 7

EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CUBA: desarrollo e impacto

*Boris Tristán Pérez⁴⁷
Enrique Iñigo Bajos⁴⁸
Yeny Delgado Brito⁴⁹*

Introducción

El objetivo del trabajo es la presentación y valoración de las distintas etapas del desarrollo de los procesos de evaluación de la calidad en la educación superior cubana, tomando como referente de partida el triunfo revolucionario de 1959. Los resultados que se presentan tienen como sustento metodológico la experiencia personal de los autores en los distintos momentos de desarrollo de este proceso, el análisis de documentos elaborados por el Ministerio de Educación Superior de Cuba y la Junta Nacional de Acreditación como instancia específica encargada de esta actividad y el intercambio con profesores, estudiantes, evaluadores, directivos y funcionarios gubernamentales en los últimos 40 años

Antecedentes de los procesos de evaluación institucional en la universidad cubana

Hasta la primera mitad de los setenta, la evaluación institucional tenía un carácter esencialmente interno. Las propias instituciones auto evaluaban sus actividades y sus instancias organizativas y elaboraban sus propios proyectos de desarrollo institucional, aunque se iban desarrollando algunos incipientes

47. Profesor Titular Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior-Universidad de La Habana. Ing. Químico (UH), 1971; Maestría en Dirección de la Producción (1977), Profesor Titular (1983), Dr. en Ciencias Económicas (1984), Doctorado en Ciencias (2008). btrista@cepes.uh.cu
48. Profesor Titular, Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior-Universidad de La Habana. Licenciado en Sociología, UH (1973), Diplomado Internacional en Administración y Planeamiento de la Educación Nueva Delhi, India (1991), Maestría en Ciencias de la Educación Superior, UH (1994), Doctor en Ciencias de la Educación Universidad de Humboldt, Berlín, Alemania (1999), Doctorado en Ciencias de la Educación, UH (2000), Profesor Titular, UH (2000). inigo@cepes.uh.cu
49. Profesora Asistente Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior-Universidad de La Habana. Licenciada en Sociología, UH (2005). Máster en Ciencias de la Educación Superior (2010) CEPES/UH. yeny@cepes.uh.cu

mecanismos de coordinación, tanto entre las universidades existentes como con algunos organismos nacionales, que se enfatizan después de 1962.

A partir de la creación del Ministerio de Educación Superior en 1976, y ante el gran aumento de sus niveles de actividad (instituciones, carreras, matrícula, etc) se comienzan a aplicar, de forma cada vez más generalizada, indicaciones colegiadas para la planificación y definición de los distintos aspectos que conforman las diferentes actividades inherentes a la universidad, que crean la posibilidad para establecer un sistema de evaluación externa, en forma de Reglamento de Inspecciones, para su ejecución en cada uno de los niveles administrativos y académicos existentes: Universidad, Facultad y Departamento.

A lo largo de su desarrollo se han implementado diferentes versiones de este reglamento (1978, 1982, 1990 y 1997) que han posibilitado su perfeccionamiento, en particular, su adecuación tanto al nivel de desarrollo alcanzado por las instituciones de educación superior cubanas, como al avance en los métodos de medición y evaluación establecidos. Con la actualización sistemática de estos reglamentos se pretendía además, que el sistema de evaluación a emplear fuese cada vez más exigente, cualitativo y centrado en la mejora.

Las características principales de estos procedimientos de evaluación eran las siguientes:

- La evaluación tiene un respaldo legal pues esta reconocida y aprobada por Resolución Ministerial y por documentos de guía para la realización de las mismas.
- El Ministerio de Educación Superior, desempeña el papel rector, y tiene la responsabilidad de organizar las comisiones de inspección, sus planes de trabajo, seleccionar las instituciones universitarias a inspeccionar, los especialistas que actuarán como inspectores y los momentos de inicio y fin de la evaluación.
- Se integran dos grandes objetos a evaluar en las instituciones de educación superior, las funciones sustantivas y de administración (la docencia de pregrado y posgrado, la investigación, la extensión universitaria, los recursos humanos, los aseguramientos materiales y financieros, así como actividades de vinculo con la sociedad, la empresa y la cultura, y las instancias organizativas (la institución, la facultad, el departamento docente y las unidades de estudios e investigación).
- Los sujetos evaluadores eran directivos, funcionarios y profesores de otras IES seleccionados por su experiencia y preparación profesional.
- Se emplean múltiples instrumentos de evaluación. Los fundamentales son: controles a las actividades docentes, exámenes

integradores de contenido por años a los estudiantes, entrevistas y encuestas a colectivos de profesores, estudiantes, empleadores, expertos y directivos, y visitas a las diferentes instalaciones.

- En los Reglamentos se detallan los requisitos que deben cumplirse para adjudicar las calificaciones de excelente, bien, regular y mal. A estas calificaciones se llega mediante la integración de los resultados obtenidos en el proceso de inspección para caracterizar la calidad del resultado del trabajo y la efectividad del mismo.

Estos antecedentes ponen de manifiesto que la calidad ha sido una preocupación constante de nuestra educación superior y, si bien este sistema de inspecciones, tenía problemas de ajuste con el quehacer universitario, contribuyó a la consolidación en las universidades de una cultura evaluativa, que ha sido un sustento de gran significación para el paso posterior a criterios y procedimientos de evaluación más adecuados a las características de la actividad universitaria y a las tendencias sobre evaluación institucional en la década de los 90.

Desarrollo de la evaluación en la educación superior cubana

A finales de la década del 90 se modifica radicalmente el esquema inicial, basado en la inspección y verificación del cumplimiento de lo establecido en normas, reglamentaciones y procedimientos, y se establece como principio rector de la evaluación a las instituciones lograr un mecanismo que promoviera la mejora continua de la calidad del proceso de formación, de pregrado y postgrado, así como de los resultados de la investigación científica y de la extensión, con el uso más racional de los recursos humanos y materiales. A partir de esta fecha, la evaluación institucional se ha ido perfeccionando y adecuando tanto al nivel de desarrollo alcanzado por las instituciones de educación superior como al logrado en los métodos de medición y control establecidos.

Así, en la cuarta versión del Reglamento (Res. Min. 166/97), la evaluación institucional se encaminó a comprobar el cumplimiento de la misión del Centro de Educación Superior, verificar la calidad del trabajo y su contribución al cumplimiento de los objetivos del sistema de educación superior. Las áreas a evaluar se hicieron corresponder con los objetivos de la planeación estratégica y en cada una de ellas se definieron los distintos niveles de calidad a partir del cumplimiento de los referentes correspondientes en cada una de las instancias evaluadas (Departamentos, Facultades, Universidad).

Los resultados de las evaluaciones institucionales eran informados públicamente en claustros especialmente convocados para ello, en presencia

de los estudiantes, trabajadores de servicio de las universidades y con la representación de los gobiernos y autoridades de los territorios, así como de las principales empresas y entidades relacionadas directamente con el quehacer universitario.

El análisis de las experiencias del sistema de evaluación institucional en Cubay las transformaciones que estaban teniendo lugar en la Educación Superior cubana, evidenciaron la necesidad de un perfeccionamiento de los métodos y procedimientos de evaluación para las universidades. En correspondencia con ello, y luego de un proceso de concertación y validación de los cambios propuestos por la comunidad universitaria, entró en vigor la nueva versión del Sistema de Evaluación Institucional (Res. Min. 31/2005).

La evaluación institucional estuvo dirigida, fundamentalmente, a la evaluación de la gestión universitaria con un marcado énfasis en la autoevaluación, considerando este proceso como sistémico y participativo tal como se refiere en la mencionada Resolución. El principal objetivo fue responsabilizar a las instituciones con una gestión hacia la mejora, y el desarrollo de mecanismos para la garantía de la calidad, basados en la autoevaluación sistemática y la autorregulación (planes de mejora).

La autoevaluación es seguida por una evaluación externa mediante una comisión de expertos, que utilizan variadas formas dinámicas para recoger información que incluyen entrevistas, encuestas, y la comprobación de conocimientos a estudiantes, visitas a clases y otras actividades docentes y metodológicas, intercambios con empleadores, visitas a instalaciones del centro y a entidades con las cuales se relaciona la institución para el desarrollo de los diferentes procesos.

Luego de 6 años de estarse aplicando el sistema de evaluación institucional en dicha versión y del consiguiente fortalecimiento de la cultura de autoevaluación, fue iniciado durante el 2010 un nuevo proceso de perfeccionamiento de la evaluación institucional, encaminado a la acreditación de instituciones. Fueron actualizados y consensuados los instrumentos de evaluación y renovado los procedimientos evaluativos validándose en 7 universidades a lo largo del año. Como resultado de este proceso, a partir de enero del 2011 comenzaron a ser acreditadas las universidades cubanas.

Los procesos de acreditación

Paralelamente a los procesos de evaluación institucional, el esquema de aseguramiento de la calidad en la educación superior cubana se complementa, a partir del año 2000, con el Sistema Universitario de Programas de Acreditación, SUPRA (Resolución Ministerial No. 150/99).

El objetivo del SUPRA es contribuir a la mejora de la calidad de la educación superior en Cuba mediante la certificación al nivel nacional e internacional de programas e instituciones que cumplan requisitos de calidad por la mejora de la calidad hacia las instituciones de educación superior, con énfasis en la autoevaluación y para fortalecer la cultura por la excelencia en todo el sistema.

El SUPRA abarca tres vertientes relativas a la acreditación de programas: maestrías que se inicia desde 1999, de carreras universitarias a partir del 2002 y programas de Doctorado desde el 2008. En todos los casos se parte del nivel de Programa Autorizado, categoría que tienen que ostentar los mismos para poder ser impartidos en cualquier institución de educación superior o entidad de algún organismo que cumpla con los requisitos para poder impartirlos (Centro Autorizado en el caso de los programas de maestría o doctorado).

Para obtener esta categoría, todos los programas deben someterse a un proceso de evaluación previa (acreditación ex-ante), que conlleva la defensa exitosa del currículo, de la demanda de graduados y de las condiciones mínimas para impartirlo, ante tribunales de expertos con la participación de los empleadores en el caso de las carreras universitarias; la presentación a la Comisión Asesora para la educación de Postgrado (COPEP), en el caso de las maestrías, y a la Comisión Nacional de Grados Científicos para los programas de Doctorado. Los órganos antes mencionados se pronuncian con relación a la aprobación de los programas respectivos y, en caso de ser aprobados, se les otorga mediante resolución ministerial, la categoría de Programa Autorizado que constituye una aprobación para comenzar a desarrollarse.

A partir de la categoría de Programa Autorizado, comienzan los procesos de autoevaluación al concluir ediciones o un curso escolar, con vistas a trazar las estrategias de mejora hasta llegar a alcanzar los estándares pre-fijados que posibiliten un proceso de evaluación externa exitoso y lograr el otorgamiento de una categoría de acreditación superior.

Los principios básicos en los que se sustenta el Sistema Universitario de Programas de Acreditación (SUPRA) de la Educación Superior cubana son:

1. La acreditación no constituye un fin en sí misma. Es la forma fundamental de gestión para la mejora continua de la calidad de un programa o institución.
2. Los estándares que se utilizan responden a Patrones de Calidad para la educación superior cubana, ajustados a las características

- culturales y sociales propias del sistema de educación superior cubano, pero equiparables con estándares internacionales.
3. El fundamento del sistema es la autoevaluación que realizan los colectivos que ejecutan cada programa o laboran en cada instancia universitaria. Adicionalmente, los intereses de los estudiantes y de todos los actores sociales involucrados en la educación superior constituyen una prioridad en el desarrollo de los procesos de aseguramiento y acreditación de la calidad.
 4. La certificación se basa en la evaluación externa realizada por expertos, en amplio debate con los ejecutores directos de cada programa o acción, garantizando la transparencia de los procesos.
 5. Los procedimientos utilizados permiten la diversidad, la innovación y se desarrollan buscando la mayor eficacia de los mismos.

Cada uno de los sistemas que comprende el SUPRA consta de tres documentos básicos: Patrón de Calidad, Reglamento de Evaluación y Guía de Evaluación.

En el Patrón de Calidad se describen los estándares que deben ser satisfechos por cada programa evaluado. Constituye el deber ser de estos programas. Para determinar en qué medida un programa satisface los estándares de calidad correspondientes, se establece un conjunto de variables.

En el Reglamento de Evaluación se norman y regulan las distintas etapas del proceso. Se definen las distintas categorías de acreditación para cada programa o institución y se describen los atributos de cada una, según el grado de cumplimiento de los estándares de calidad definidos en el patrón. Se detallan las etapas organizativas para la realización de los procesos de evaluación; así como las fuentes que pueden proporcionar información relevante sobre la calidad de los programas o la institución evaluados.

En la Guía de Evaluación se sistematizan las variables del Patrón de Calidad a partir de los indicadores y criterios de medida que caracterizan a cada una de ellas. Sirve de base para la elaboración del informe de autoevaluación.

Para cada sistema se ha elaborado además un Manual de Implementación que constituye un instrumento de apoyo y orientación para los evaluadores externos y donde se actualizan periódicamente los procedimientos evaluativos para la obtención de información relevante por todas las vías adecuadas, el formato de los modelos e informes necesarios, la propuesta de programa para la evaluación externa y otras informaciones necesarias para la buena marcha de los procesos.

La práctica evaluativa en la Educación Superior cubana se caracteriza, además, por:

- Está basada en el principio de la voluntariedad relativa a la solicitud de un proceso de evaluación externa, aunque hay limitaciones temporales para mantener la categoría obtenida. Es decir, las categorías de acreditación son temporales y tienen una vigencia determinada.
- La evaluación externa se realiza por evaluadores no profesionales reconocidos como prestigiosos profesionales de las distintas ramas del saber, provenientes de las diferentes universidades del país u otros organismos y cumplen con determinados requisitos de idoneidad (Doctores en Ciencias, profesores titulares o auxiliares),

El Sistema Universitario de Programas de Acreditación (SUPRA), se orienta al control y a la valoración tanto de los procesos como de los resultados. El tener en cuenta los criterios de organismos territoriales, empleadores y usuarios, de los estudiantes y profesores, le confiere mayor credibilidad a los resultados de los procesos y un apreciable reconocimiento por parte de la sociedad.

Junta de Acreditación Nacional

Junto a la aprobación del SUPRA en 1999, quedó creada también la Junta de Acreditación Nacional (JAN) (Resolución Ministerial 150/1999) y aprobada su composición en el 2000 (Resolución Ministerial 100/2000). El 13 de diciembre del 2008 quedó aprobado el Reglamento para su funcionamiento. (Resolución Ministerial 229/2008)

La JAN tiene la **misión** de contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación superior cubana mediante el desarrollo y aplicación del SUPRA. Sus **objetivos** son promover, organizar, ejecutar y controlar la política de acreditación para la educación superior cubana, así como coordinar los diferentes procesos de evaluación institucional en los centros adscritos al MES.

Entre las **funciones asignadas a la JAN** están:

1. Aprobar las diferentes variables, indicadores y criterios de calidad e instrumentos que han de aplicarse en la evaluación.
2. Aprobar las distintas categorías de acreditación como resultado de los procesos de evaluación realizados.
3. Convocar, programar, organizar y conducir el desarrollo de los distintos procesos de evaluación y acreditación, fijando los plazos de ejecución de los mismos.

4. Orientar metodológicamente el desarrollo de las distintas etapas de los procesos de evaluación y acreditación; seleccionando y entrenando los expertos que llevarán a cabo las evaluaciones.
5. Recepcionar, procesar, custodiar y preservar toda la documentación correspondiente a los procesos de evaluación y acreditación que se desarrollen.
6. Aprobar la bolsa de expertos para los diferentes Comités Técnicos Evaluadores y Comisiones Evaluadoras.
7. Recepcionar y atender las reclamaciones que se presenten

La identificación de los propósitos y objetivos de la JAN se deriva de la política del Estado cubano en materia de educación y del mejoramiento de la calidad para dar respuesta a las exigencias del mundo laboral cubano, de los avances de la ciencia y tecnología mundial, y de la dinámica de las competencias profesionales. Por ello, la JAN representa a la Educación Superior cubana en materia de calidad, evaluación y acreditación ante las agencias, instituciones y organizaciones encargadas de la evaluación de la calidad de la educación superior de los diferentes países, regiones, o de carácter internacional.

Luego de 10 años de creada, la JAN ha demostrado capacidad para llevar a cabo procesos eficaces de aseguramiento y gestión de la calidad. Ello ha estado dado en primer lugar, por el cumplimiento de los propósitos y fines por los que fue creada. En segundo lugar, porque los procedimientos establecidos responden a la satisfacción de criterios y orientaciones de buenas prácticas en el campo de la evaluación y acreditación universitarias. En tercer lugar, por la búsqueda de mecanismos que le permitan verificar el impacto real de los procesos de evaluación y acreditación sobre la calidad de los programas o instituciones de educación superior.

La JAN está compuesta por expertos provenientes de las IES de todo el país y de diferentes instituciones científicas adscritas a Organismos de la Administración Central del Estado vinculados directamente a la educación superior. Para su funcionamiento, cuenta con una Secretaría Ejecutiva, Comités Técnicos Evaluadores (CTE), órganos auxiliares encargados del asesoramiento metodológico a los procesos de acreditación y un Comité de Apelaciones. Además, dispone de una Bolsa de Expertos integrada por profesionales de alto prestigio de las IES y de las asociaciones de profesionales.

La JAN rinde cuenta anualmente ante todas las organizaciones que poseen Instituciones de Educación Superior adscritas. Las conclusiones o resultados de los procesos de evaluación externa y acreditación llevados a cabo por la agencia se hacen públicos en el marco del ámbito académico y se divulgan nacional e internacionalmente por diversos medios.

Entre otras actividades, la JAN organiza talleres para validar procesos, capacitar a los directivos de las IES y a expertos; desarrolla proyectos de investigación; sus miembros participan en eventos nacionales e internacionales relacionados con la actividad evaluativa, como expertos internacionales y en estancias de asesoría y trabajo en agencias de otros países.

Resultados e impacto

A partir de la puesta en vigor del SUPRA y la constitución de la JAN en el año 2000, ésta ha realizado varios procesos de evaluación externa a universidades, a programas (carreras, maestrías y doctorados). Específicamente en el periodo 2011-2017 han recibido o ratificado categorías superiores de acreditación 217 carreras universitarias y 218 programas de maestrías, lo que equivale al 96 y 90 % respectivamente del número total de programas que cumplen los requisitos para optar por categorías superiores a la de Programa Autorizado. Del total de carreras y maestrías que han recibido categorías superiores de acreditación, 82 y 119 respectivamente ostentan la categoría de Excelencia.

En el caso de los doctorados, tomando como referencia el periodo referido anteriormente (2001-2017) 26 programas han recibido las categorías de Certificado, y 25 la calificación de Excelencia. Como resultado del Sistema de Evaluación y Acreditación de Instituciones de Educación Superior con cierre de la información oficial emitida por el Ministerio de Educación Superior, 24 instituciones de educación superior han sido evaluadas de las cuales 3 han recibido la calificación de Excelencia y 18 Certificadas.

A mediados del año 2009, comenzó a desarrollarse un proyecto de investigación dirigido al desarrollo de una metodología para la evaluación del impacto de los procesos de acreditación de programas. Dicho impacto se ha manifestado en la gestión institucional, en la calidad de los programas y en los propios sistemas de acreditación. Como consecuencia de esto último, se ha comenzado una revisión del marco legal de los sistemas del SUPRA, en particular en lo concerniente a la evaluación de programas transnacionales que se imparten por Cuba en otros países o que son impartidos en Cuba por instituciones extranjeras. Por otra parte, teniendo en cuenta los recursos necesarios para garantizar los procesos evaluativos, se estudian variantes para acortar el tiempo de duración de los mismos que tienen en cuenta, entre otras, contar con un sistema de gestión de la información que haga más efectivo el quehacer de la JAN.

En la actualidad, se perfecciona el Sistema de Evaluación y Acreditación de Doctorados, valorándose algunas modificaciones en el proceso de evaluación externa. Es importante señalar que la Junta de Acreditación Nacional

realizó su primera autoevaluación en el 2008 y concluye actualmente la evaluación del grado de cumplimiento del Plan de Mejora

En la actualidad el trabajo sobre la calidad en la educación superior cubana se garantiza, mediante un sistema de control, evaluación y acreditación, constituido por los subsistemas siguientes:

- Subsistema de Control Estatal: inspecciones estatales, auditorías, evaluación del cumplimiento de la planeación estratégica y de los objetivos de cada curso académico.
- Subsistema de Evaluación Institucional: autoevaluación y evaluación externa de las Instituciones de Educación Superior (IES) y de sus distintas unidades organizativas.
- Subsistema de Acreditación: Evaluación y acreditación de carreras; Evaluación y acreditación de especialidades; Evaluación y acreditación de maestrías y Evaluación y acreditación de doctorados.

Podemos considerar que el impacto de la evaluación institucional en la educación superior cubana, ha tenido los resultados siguientes

- Ha permitido definir el concepto de calidad universitaria.
- Se han precisados los objetos a evaluar, ejemplarizados en las funciones universitarias y en las instancias organizativas de la institución.
- Se han determinadas las variables y los indicadores para medir la calidad en los objetos a evaluar definidos.
- Enlazar la concepción de la administración universitaria de Dirección por objetivos con la planificación estratégica.
- Perfeccionar el proceso de gestión universitaria y tratar de establecer los nuevos aspectos para generar un nuevo estilo de dirección a través de la gestión de la calidad universitaria.
- Mejorar los planes de estudios de la formación de profesionales al evaluar la calidad del egresado y de su desempeño en las ramas laborales del país.
- Elevar el papel de las investigaciones no solo dentro del proceso de formación sino del papel y de la significación social de los resultados de las investigaciones realizadas de las unidades de estudio (investigaciones) de las universidades.
- Perfeccionar el diseño y desarrollo de los cursos de posgrados en sus diferentes modalidades (Maestrías, especialidades y doctorados) para mejorar la educación posgraduada.

- Mejorar las actividades de la extensión universitaria en su vinculación con la sociedad, la comunidad y en las manifestaciones artísticas y culturales.
- Mostrar una universidad nueva en sus relaciones con la sociedad, la empresa, las instituciones culturales y científicas que mejora la calidad de vida del ciudadano.

Consideraciones finales

En Cuba la voluntad política de los distintos niveles del Gobierno y el compromiso con el desarrollo de la educación superior, han garantizado un marco legal para promover el mejoramiento continuo de la calidad y el impacto de ésta sobre la sociedad cubana. El MES ha propiciado un sistema de dirección participativo con el objetivo común de formar los recursos humanos necesarios para el desarrollo del país con la más alta calificación. Ello ha sido posible, entre otros factores, por la existencia de requerimientos mínimos de calidad en todas las IES y sus programas, lo que unido a la cultura de evaluación desarrollada durante más de 25 años y a la asimilación de las mejores experiencias internacionales, constituyen las principales fortalezas del Sistema de Control, Evaluación y Acreditación del país.

Sus principales debilidades son la necesidad de fortalecer el dispositivo para la conducción de los diferentes procesos y la de mejorar la preparación de los expertos evaluadores, fundamentalmente teniendo en cuenta que la experiencia en procesos de evaluación externa es superior a la existente en procesos de autoevaluación. Debe continuarse trabajando en la estimulación para programas e instituciones que alcancen determinados niveles de calidad, lo que unido a la conciencia de la real necesidad de cambios para la mejora, incentive la participación de un mayor número de actores y la solicitud voluntaria de evaluaciones externas.

No obstante, se cuenta con el reconocido liderazgo del MES en la sociedad cubana. Esto permitirá, a partir de las alianzas establecidas con los distintos Organismos de la Administración Central de Estado, disponer de instalaciones, recursos y profesionales de experiencia con reconocido prestigio y nivel científico para trabajar de conjunto con las IES en el mejoramiento continuo de la calidad de los programas y procesos universitarios, así como en la evaluación de los mismos.

De igual forma, se consideran favorables el nivel alcanzado en las relaciones internacionales tanto de las IES como de los distintos organismos responsabilizados con el desarrollo de la Educación Superior del país así como con el contexto internacional en el que se desarrollan los sistemas de evaluación y acreditación en un gran número de países del mundo

REFERENCIA

- MES. **Reglamento de inspecciones**. La Habana, Cuba, 1978.
- MES. **Reglamento de inspecciones**. Versión 1987. La Habana, Cuba, 1987.
- MES. **Reglamento de inspecciones**. Versión 1990. La Habana, Cuba, 1990.
- MES. **Reglamento de Evaluación institucional**. Versión 1997/98. Resolución Ministerial 166/97. La Habana, Cuba, 1998.
- MES. **Instrucción No. 1/99**. Ampara la creación del Sistema de Evaluación y Acreditación de Maestrías (SEA-M). 1999.
- MES. **Resolución Ministerial 150/99**. Oficialización de la creación del Sistema Universitario de Programas de Acreditación (SUPRA). 1999.
- MES. **Resolución Ministerial 150/1999**. Creación de la Junta de Acreditación Nacional (JAN). 1999.
- MES. **Resolución Ministerial 100/2000**. Aprobación de la composición de la Junta de Acreditación Nacional (JAN). 2000.
- MES. **Reglamento de Evaluación institucional**. **Resolución Ministerial 166/2002**. La Habana, Cuba, 2002.
- MES. **Resolución Ministerial 116/2002**. Reglamento para la Evaluación y Acreditación de Carreras Universitarias (SEA-CU). Cuba, 2002.
- MES. **Reglamento del Sistema de Evaluación y Acreditación de Maestrías (SEA-M)**. Cuba, 2005.
- MES. **Reglamento del Sistema de Evaluación Institucional**. Cuba, 2005.
- MES. **Resolución Ministerial 31/2005**. Aprobación del Sistema de Evaluación Institucional para los Centros de Educación Superior adscriptos al MES. Cuba, 2005.
- MES. **Resolución Ministerial 9/2008**. Aprobación del Sistema de Evaluación y Acreditación de Doctorados. Cuba, 2008.
- MES. **Resolución Ministerial 229/2008**. Aprobación del el Reglamento para el funcionamiento de la Junta de Acreditación Nacional (JAN). Cuba, 2008.

CAPÍTULO 8

A AVALIAÇÃO NO SUBSISTEMA DO ENSINO SUPERIOR EM ANGOLA: realidade & desafios

*Alfredo Gabriel Buza⁵⁰
Juliana Lando Canga⁵¹*

Introdução

Avaliação é um termo que desperta atenção em qualquer área da vida humana. A avaliação sempre existiu desde que a humanidade existe. Nesta base, os conflitos decorrentes deles sempre estiveram presentes.

Os motivos para estes conflitos são vários. Desde os critérios e instrumentos de avaliação, se eles são suficientemente transparentes e justos, passando pela isenção, imparcialidade e competência de quem avalia, culminando no sujeito avaliado.

Um mesmo instrumento e um mesmo critério nem sempre serão recomendáveis aplicar em contextos ou conjunturas diferentes. O que dizer de aplicar o mesmo critério e instrumento para diferentes sujeitos? Dependendo de quem aplica a avaliação, haverá uma certa diferença no rigor e, certamente, será influenciado por uma carga de empatia e de subjectividade.

Todos os aspectos acima descritos fazem com que aqueles que são chamados para fazer avaliações não sejam vistos com muita simpatia. E aqueles que serão alvos de avaliação, expressam um certo sentimento de apreensão, preocupação, frustração, que em consequência produzem reacções desmotivantes. Todavia, a avaliação deve ser feita. Independentemente da visão que se tem dela, a avaliação é um processo que permite auferir o estado das coisas, mensurar o desenrolar de processos, quantificar, classificar e também qualificar os contextos.

Na educação, a avaliação é um dos elementos indispensáveis para mensurar, qualificar ou quantificar, quer em relação às instituições, quer relativo aos docentes, como dos discentes. É a avaliação que permite identificar

50 PhD, Professor Associado – Instituto Superior de Ciências de Educação – ISCED / Luanda, República de Angola; Província de Luanda, Centralidade do Kilamba. buzaalfredo@yahoo.com.br.

51 PhD, Professora Auxiliar – Instituto Superior de Serviço Social – ISSS, República de Angola; Luanda Bairro Benfica. julicanga@yahoo.com

diferenças entre instituições. No Ensino Superior, especificamente, é a avaliação que permite estabelecer a posição da instituição num ranking.

Do mesmo modo, é a avaliação que auxilia na determinação do docente que poderá progredir para a categoria seguinte, na sua carreira. E como é claro, é a avaliação que favorece na identificação dos discentes com condições de aprovar numa determinada cadeira e daqueles que devem repeti-la.

Queira-se ou não, goste-se dela ou não, a avaliação é um elemento presente na vida humana e indissociável do processo de ensino-aprendizagem. As questões colocadas de forma recorrente são: os processos de avaliação estão sendo eficazes e eficientes? Os resultados considerados positivos, quando aplicados na prática produzem o retorno esperado? E a questão fundamental aqui é saber como ocorre a avaliação no Subsistema do Ensino Superior em Angola, qual a realidade actual e quais são os desafios. Aqui reside o objectivo deste estudo: analisar o processo de avaliação no Subsistema do Ensino Superior em Angola, numa visão tridimensional.

Contextualização e abordagem metodológica

Angola, com os seus 42 anos de independência, vem tentando, como todos os demais países, para melhorar e aperfeiçoar o seu sistema educacional. Ao longo deste período, foram aprovadas várias normas legais de base, consideradas como Leis de Bases do Educação. Cada uma delas foi aprovada tendo em conta o contexto político e socioeconómico do país, e como não podia deixar de ser, observando a dinâmica geopolítica mundial.

Deste modo, concorda-se com Teixeira (2016) quando faz o enquadramento das políticas educativas angolanas entre a Lei nº 4/75, de 9 de Dezembro e a Lei nº 13/01, de 31 de Dezembro, ou seja a primeira e a última que limitaram o período de sua análise.

A primeira, a Lei nº 4/75, de 9 de Dezembro, foi aprovada logo depois da independência, e foi marcada pela nacionalização do ensino. A lei recentemente revogada, a Lei nº 13/01, de 31 de Dezembro, vigorou por quase 15 anos, sobrevivendo a eventos nacionais marcantes, como o alcance da paz, dois pleitos eleitorais, de 2008 e de 2012; logo, duas legislaturas, tendo sido necessária a sua adequação, inclusive por força da entrada em vigor da Constituição de 2010, o que originou a actual norma, a Lei nº 17/16, de 7 de Outubro, denominada de Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino.

No que se refere à avaliação, a Lei nº 4/75, de 9 de Dezembro, não fez qualquer menção, nos seus sete (7) artigos. O Estado chamava para si a responsabilidade total da educação, "O Ensino a todos os níveis e em todas as

instituições fica dependente da formulação geral do Estado para a educação em Angola” (Artigo 6º).

Na Lei nº 13/01, de 31 de Dezembro, a avaliação é apresentada no seu Artigo 63º: “O sistema de educação é objecto de avaliação contínua com incidência especial sobre o desenvolvimento, a regulamentação e a aplicação da presente lei, tendo em conta os aspectos educativos, pedagógicos, psicológicos, sociológicos, organizacionais, económicos e financeiros”.

Todavia, surge outro processo que pode ser considerado como um tipo de avaliação, a inspecção de educação, presente no Artigo 65º, onde se lê que “À inspecção de educação cabe o controlo, a fiscalização e a avaliação da educação, tendo em vista os objectivos estabelecidos na presente lei”.

Diante desta norma legal, pode-se ver a questão da avaliação, quer como um desenvolvimento, uma regulamentação e uma aplicação da norma, quer como uma acção de controlo e fiscalização.

A nova Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, a Lei nº 17/16, de 7 de Outubro, que surge num contexto político da Constituição de 2010, aprofunda ainda mais os aspectos que visam buscar a qualidade, com a introdução de três institutos, todos eles voltadas para o mesmo fim: Supervisão Pedagógica (Artigo 116º), Inspecção do Sistema de Educação e Ensino (Artigo 117º) e Avaliação do Sistema de Educação e Ensino (Artigo 118º).

O ponto assente é que, apesar do surgimento destes institutos em sede na Lei de Bases, os três apenas serão regulados em diplomas próprios, o que, em muitos casos, faz com que a aplicação seja deficiente, levando em consideração o enorme número de normas que carecem de regulamentação para a sua plena implementação.

Um olhar específico no subsistema do ensino superior, o Decreto 90/09, de 15 de Dezembro, serve de instrumento legal para observar o contexto da avaliação. Esta norma refere-se ao Sistema de Avaliação nos artigos 99º e 100º. Todavia, o nº 6 do Artigo 100º afirma que “a avaliação das instituições do ensino superior é regulada em diploma próprio”. Diz ainda o Artigo 107º que “o presente decreto deve ser regulamentado no prazo de 120 dias”. Se se considerar que o diploma foi publicado a 15 de Dezembro de 2009, entende-se que existem limitações para falar de avaliação de forma mais específica.

É diante deste quadro normativo que se fez o estudo sobre a realidade da avaliação do ensino superior em Angola, através de uma análise tridimensional: avaliação das instituições, avaliação dos docentes e avaliação da aprendizagem, independentemente do modo ou da modalidade.

Metodologicamente, recorreu-se à revisão bibliográfica, a entrevistas não-estruturadas, a observações empíricas, a ensaios teóricos e à análise documental e do discurso. Procurou-se perceber como ocorre o processo

de avaliação em quatro instituições do ensino superior: uma universidade privada e três institutos superiores públicos.

Pressupostos teóricos da avaliação

Qualquer organização, qualquer actividade carece de um processo de avaliação. Entende-se a avaliação como um processo que consiste em identificar os aspectos relevantes ou construtivos, positivos e negativos, os pontos fortes e fracos, as motivações e os constrangimentos que surgem na organização ou na actividade, assim como estabelecer um nível quantitativo ou qualitativo dos resultados.

A avaliação é, segundo Mendes (2013), um termo polissémico.

Buza e Canga (2015) concordam com as citações que são feitas de Afonso e de Barriga por Mendes (2013), quando defendem que a avaliação possui diferentes níveis.

Na Lei nº 17/16, de 7 de Outubro, se afirma que “a avaliação do Sistema de Educação e Ensino consiste na aferição da qualidade do desempenho e dos resultados alcançados pelas instituições de ensino e demais estruturas do Sistema, de acordo com o Sistema Nacional de Garantia de Qualidade, aplicável a cada subsistema de ensino” (Artigo 118º).

O processo de avaliação no coopto geral, e especificamente nas instituições do Ensino Superior em Angola, remete para a questão da qualidade, e pressupõe a criação, em futuro próximo, de um Sistema Nacional de Garantia de Qualidade para este subsistema.

A realidade é que, na actualidade, qualquer procedimento nesta direcção, deverá ter respaldo no Decreto 90/09, de 15 de Dezembro, no seu Artigo 99º, em que o conceito de avaliação é visto como “um processo que visa aferir a qualidade do desempenho e dos resultados alcançados pelas instituições de Ensino Superior nos domínios do ensino, investigação científica e prestação de serviços à comunidade”.

Olhando para o Artigo 99º da norma citada, verifica-se que o âmbito de implementação da avaliação circunscreve-se à instituição, e atinge quer o domínio do ensino, da investigação científica quer a prestação de serviços. Logo, o tripé ensino, investigação e extensão está presente e envolve a tridimensionalidade citada, a avaliação institucional, do doente e do discente.

Estudos feitos por Buza & Canga (2015) levaram a concluir que não se pode falar em legislação sobre avaliação no Ensino Superior no contexto

angolano sem abordar a gênese e o percurso da produção legislativa deste subsistema e que um dos maiores problemas consistia não apenas na escassa prática da avaliação, mas também na fraca produção de normas sobre a avaliação no Ensino Superior.

Esta escassez de normas relaciona-se com o facto de que, sempre que se fala em avaliação, surgem vários mitos e desafios na sua realização. Segundo Hoffmann (2005, p. 11), citando autores como Etges, Guimarães, Luckesi e Mediano, a questão consiste no facto de que, a maioria das vezes, a prioridade se remete para o “não deve ser” no lugar do “ser melhor”. O que avaliar? Como avaliar? Quem deve avaliar? Quando avaliar?

Todavia, a educação, não pode existir dissociada da avaliação. Todo processo educativo carece de monitoramento e somente poderá ser realizado estando em sintonia com o processo de avaliação. A questão que dificulta essa relação tem que ver com aquilo que Hoffmann (2005) chamou de “grande falácia”, a tentativa de estabelecer “a dicotomia da educação e da avaliação”. Essa dicotomia não pode existir, pois a avaliação é indispensável à educação.

Queira-se ou não, concorda-se ou não, a avaliação é considerada por vários autores e organizações, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, como um dos indicadores da qualidade na educação, a par do ambiente educativo, da prática pedagógica, da gestão escolar democrática, da formação e condições de trabalho dos profissionais da escola, do ambiente físico escolar, do acesso, da permanência e sucesso na escola (UNICEF, PNUD, & Inep-MEC, 2004).

E como surge essa situação conflituosa? Pressupõe-se que a existência de um Gabinete de Supervisão e Orientação (HOFFMANN, 2005), em algumas instituições e em alguns Sistemas de Ensino, assim como a formação da prática docente, que determina claramente a separação destes dois momentos, o período normal das aulas e o das diferentes avaliações, remetem o processo de avaliação para um ambiente diferente do decurso da aprendizagem.

Se a avaliação no Ensino Superior pode ser vista como avaliação institucional, como aponta Mendes (2013), é certo que se deve, aqui, resgatar a ideia dos níveis ou dos tipos de avaliação aplicáveis no Subsistema do Ensino Superior, tais como a avaliação institucional, que pode ser interna ou externa, a avaliação docente, ou também avaliação do desempenho dos docentes, e a avaliação da aprendizagem, também vista como avaliação discente.

Realidades e desafios da avaliação no Ensino Superior em Angola

Avaliação institucional e Inspeção do Sistema de Educação e Ensino

A realidade actual demonstra que a avaliação institucional no Sistema Educativo Angolano e no Ensino Superior é algo recente.

Observa-se uma convergência nos resultados obtidos por Buza & Canga (2015) e por Mendes (2013), em que a avaliação institucional no Ensino Superior é tida como uma prática insipiente no país. Constataram-se iniciativas isoladas que ocorreram em algumas Unidades Orgânicas da Universidade Agostinho Neto, seguindo-se depois algumas acções feitas pelo Instituto Nacional de Avaliação, Acreditação e Reconhecimento do Ensino Superior - INAARES.

A necessidade da avaliação institucional é consequência da preocupação com a qualidade da educação oferecida no país, não apenas no Ensino Superior, mas em todo o Sistema de Educação

O certo é que, através dos órgãos competentes, o Estado, e com destaque o Poder Executivo, tem dinamizado este processo, sendo um motivo de preocupação, por parte dos dirigentes da Política Pública do país, como se pode observar nos discursos do Titular do Poder Executivo.

Esta preocupação é apontada por Canga e Buza (2015) quando citam dois discursos do Chefe do Executivo de Angola em que, num, este afirma que “começamos por investir para aumentar a qualidade e agora impõe-se que haja mais investimento para melhorar a qualidade do ensino que é prestado nas nossas escolas e universidades” (ANGOP), e, noutro, que “a grande prioridade a este nível terá de ser também uma clara melhoria da qualidade do ensino ministrado e que o mesmo responda às necessidades do país, conforme previsto no Plano Nacional de Formação de Quadros” (ANGOP).

Preocupado com a qualidade, foi criada através do Despacho Presidencial nº 78/11, de 6 de Outubro, uma Comissão Intersectorial para elaboração de um estudo sobre a qualidade da educação em Angola. Esta missão foi estendida até 2016, com a actualização da referida Comissão, pelo Despacho Presidencial nº 123/13, de 19 de Novembro.

No ensino superior de forma específica, a avaliação institucional, por parte da tutela, ganha corpo primeiro com a criação da então Secretaria de Estado do Ensino Superior. A sua estrutura orgânica contemplava um Gabinete de Avaliação e Acreditação e um Gabinete de Inspeção do Ensino Superior (Artigo 3º, Decreto – Lei nº 2/09, de 29 de Abril).

Percebendo-se das limitações que ambos os Gabinetes teriam para executar a missões incumbidas, na esteira do então Ministério do Ensino

Superior e da Ciência e Tecnologia, surgiu o Instituto Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior – INAAES, que foi aprovado através do Decreto Presidencial nº 252/11, de 26 de Setembro.

Esta estrutura não teve muito tempo para executar as tarefas que dela se esperavam, pois, no ano seguinte, aconteceram as eleições e foi necessário fazer-se adequações dos institutos públicos, no âmbito da nova legislatura. Isto ficou consumado com a aprovação do estatuto do INAAES (Decreto Presidencial nº 172/13, de 29 de Outubro).

Entende-se que somente a partir desta nova estrutura orgânica, com as condições infra-estruturais, financeiras e com os recursos humanos que passou a deter, aconteceram realmente as primeiras acções de avaliação. Essas avaliações podem ser consideradas como avaliação institucional externa, principalmente para a reedição dos cursos de pós-graduação. Até então era mais um processo de acreditação, de monitoramento ou acompanhamento.

A necessidade de cuidar da qualidade e de criar condições para a avaliação, foram posteriormente revisitadas e tomadas justamente no Artigo 118º da Lei nº 17/16, de 7 de Outubro, quando se faz referência a um Sistema Nacional de Garantia de Qualidade, aplicável a cada subsistema de ensino.

Com isto, entende-se, então, que o Sistema Nacional de Garantia de Qualidade pressupõe alguns indicadores de padronização que visam harmonizar o subsistema de ensino. Tauchen, Mendes & Devechi (2016) ao analisarem a garantia da qualidade e avaliação, através de um estudo comparado, no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa - CPLP, observam que independente do paradigma, diferentes países procuram organizar os sistemas de avaliação externa das instituições de Educação Superior, com a intenção de acreditação, de qualificação, de prestação de contas e de controle.

A ser assim, percebe-se que o Estado terá de estabelecer, no âmbito de sua Política Pública para o subsistema do ensino superior, os objectivos e as metas que devem ser alcançadas, e criar o ambiente normativo que possa favorecer as instituições a atingir tais objectivos, com vista a alcançar o paradigma desejado e ser considerado apto no teste da qualidade.

O número 2, do Artigo 118º, da Lei nº 17/16, de 7 de Outubro, estabelece que “O Sistema Nacional de Garantia de Qualidade, aplicável a cada subsistema de ensino, é estabelecido em diploma próprio”.

Isto remete para a avaliação, cujo actor principal deverá ser o próprio INAAES, que tem a missão de “promover e monitorar a qualidade das condições técnico-pedagógicas e científicas criadas e dos serviços prestados pelas instituições do ensino superior” (Artigo 2º, Decreto Presidencial nº 172/13, de 29 de Outubro).

O Artigo 6º do estatuto orgânico do INAARES apresenta as seguintes atribuições: “propor políticas educacionais que visem a avaliação das instituições a nível nacional, propor e promover a implementação de um Sistema Nacional de Garantia de Qualidade, planificar e operacionalizar as acções e procedimentos referentes à avaliação e estabelecer os critérios de avaliação”. Assim, concorda-se com Tauchen, Mendes e Devechi (2016, p. 138), o facto que, em nome da pressuposta avaliação, se orientam políticas públicas para garantir a excelência das instituições diante das necessidades do desenvolvimento do sistema económico, minando a autonomia das universidades, em troca de recursos tendo em vista à padronização.

Pode-se então afirmar que uma das realidades da avaliação institucional no ensino superior em Angola é que ela ainda não ocorre, no país, como um processo regular e sistemático.

A segunda realidade da avaliação institucional é o seu objectivo primordial – a padronização e a harmonização. Um olhar na estrutura das Instituições Públicas do Ensino Superior, observa-se que, independentemente da localização, da região académica, da estrutura dos recursos humanos e da infra-estrutura que possui, na prática, os seus estatutos orgânicos são os mesmos, em função do tipo de instituição: Universidade, Instituto Superior e/ou Escola Superior.

Se for considerado que a sociedade e a comunidade, que são dois dos maiores aferidores da qualidade, não reconhecem competências no corpo docente das instituições do ensino superior e em consequência desqualifica a formação por não perceber a aplicabilidade dos conhecimentos obtidos (BUZA; CANGA, 2016, p. 206), está-se, deste modo, diante de uma realidade desafiadora que requer uma gestão eficiente e eficaz dos recursos humanos, desde a sua admissão na docência até a criação de condições favoráveis para a formação contínua, que não poderá ser uniformizada tendo em conta as realidades disparees da localização de cada instituição.

Se uma instituição precisar mais de uma acção pedagógica, outra, provavelmente, deverá ter a sua preocupação voltada para a investigação científica. O facto de duas instituições actuarem nas mesmas áreas não será motivo suficiente para que o quadro de pessoal de ambas seja igual, tendo em conta a diferença no tempo de criação, a produção científica, o tempo de serviço e a titulação dos seus docentes.

O paradigma actual permite que, em instituições públicas, por exemplo, um docente com o título de mestre, numa instituição recém-criada, chegue em nove (9) anos a Professor Associado, enquanto numa outra, mais antiga, um docente com doutoramento pode encontra-se há mais de 10 anos na

categoria de Professor Auxiliar, ou de Assistente quando muito. Este é um motivo de desmotivação e que afecta a qualidade.

Pergunta-se, qual parâmetro tomar para efectuar a avaliação institucional externa? Como avaliar e qualificar no Sistema Nacional de Garantia de Qualidade dois contextos diferentes com o mesmo padrão de aferição?

O que Buza e Canga (2015, p. 96) defendem é que é possível sim trabalhar para a qualidade através de normas reguladoras para avaliação, estabelecidas pelos órgãos competentes, em função de uma política pública e salvaguarde o contexto local, para não desconectar e provocar um isolamento científico, valorizando a democracia científica e educativa.

Até aqui tudo bem. Todavia, na Lei nº 17/16, de 7 de Outubro, no seu Artigo 117º, se faz referência à Inspeção do Sistema de Educação e Ensino. Pelo estabelecido no seu número 1, entende-se que a Inspeção visa também trazer elementos da avaliação. Pois afirma que “A inspeção [...] consiste no controlo, na fiscalização e na verificação das conformidades das condições de organização e gestão dos dispositivos educativos e do funcionamento das instituições de ensino e das demais estruturas do Sistema [...]”.

Pelas responsabilidades atribuídas ao Titular do Poder Executivo, algo de que não se concorda, por existirem os Departamentos Ministeriais que o auxiliam e tutelam os diferentes subsistemas, à quem deveriam ser atribuídas as competências neste quesito, pode-se afirmar que se trata de uma avaliação externa, o que somente a regulamentação do diploma próprio poderá aclarar.

Avaliação docente e Supervisão Pedagógica

A avaliação docente é aqui considerada como aquela que é feita ao corpo docente. Um olhar no Artigo 116º depreende-se que esta avaliação terá como um dos componentes a Supervisão Pedagógica, que consiste no “controlo, acompanhamento, apoio didáctico, pedagógico e técnico a todos os processos educativos e a avaliação do processo de ensino-aprendizagem, tendo em vista os objectivos para cada subsistema”.

A ser assim, então neste estudo tomar-se-á o termo supervisão para melhor caracterizar o acompanhamento da actividade do docente e podendo, deste modo, ser visto como um processo que passa a compor o processo de avaliação do docente.

De um modo geral, o processo educativo é multifacetário e, por isto, não se recomenda dissociar etapas, fases ou actores. Por isto, mesmo quando se aponta para a actividade dos supervisores e orientadores, ela não pode ser separada, sob pena de fragmentar e prejudicar o processo de

ensino-aprendizagem, o que implica que não se pode separar o tempo e o espaço de actuação da supervisão (RANGEL, 2013, p. 13).

Por este entendimento, a supervisão, assim como a orientação educacional visam os actores educacionais. É uma acção de mediação, cuja incidência é voltada, acima de tudo, para o docente, de modo que a sua prática docente possa atender ao discente e à comunidade.

Dois aspectos devem ser distinguidos: o docente e a comunidade. O docente pelo facto deste ser o alvo da supervisão. Não se aborda aqui, por um lado, a questão da orientação vocacional que terá um enfoque para o discente, e que neste caso não é parte da abordagem como avaliação do docente. Por outro lado, considera-se a comunidade e não o encarregado de educação porquanto, com raras excepções, no subsistema do ensino superior, no contexto angolano, e tendo em atenção a legislação angolana, praticamente todos os discentes são de maior idade.

Como actores no Ensino Superior, não se pode falar em avaliação institucional ou do subsistema sem se falar da avaliação do corpo docente. Já na época da Universidade Agostinho Neto, antes do processo de redimensionamento, foi aprovado através da Deliberação n.º 15/SU/03, de 22 de Abril, um mecanismo com indicadores para proceder a avaliação do desempenho científico dos docentes e investigadores.

Porém, como bem se percebe, este instrumento visava somente mensurar ou avaliar, quantificar ou qualificar o desempenho científico, não trazendo os aspectos da actividade docente voltadas para o ensino.

Uma análise cuidadosa nos estatutos orgânicos de algumas instituições de Ensino Superior, com destaque para aquelas contempladas neste estudo, e outras normas, percebe-se que não existe de forma clara uma estrutura ou ente que nas instituições cuida, de forma específica, da avaliação docente ou que desempenhe o papel de supervisor da actividade docente.

Poder-se-ia apontar as repartições ou secções pedagógicas, nos Departamentos de Ensino e Investigação ou nas Direcções e Departamentos dos Assuntos Académicos. Mas os seus quadros, ou as pessoas que respondem por estas áreas, não apresentam este perfil. Ademais, estão, via de regra, em categorias docentes, ou grau de formação inferior, comparativamente àqueles que estes devem supervisionar, ou por vezes são funcionários do regime geral, logo, não estão na carreira docente.

Outra opção seria responsabilizar os regentes de cursos ou de disciplinas como os supervisores. Uma realidade se coloca. Nem todos possuem essa figura funcional e nem sempre quem exerce tal função possui uma formação pedagógica que lhe permita desenvolver com eficácia e eficiência o que se espera dele.

Constata-se que, apesar de ser atribuída ao Conselho Pedagógico, em algumas instituições do ensino superior, acções que sinalizam a supervisão, como: docente-educativo; sobre a coordenação e funcionamento do processo pedagógico referentes aos diversos cursos; promover a formação pedagógica dos docentes; organizar o material didático, audiovisual ou bibliográfico e emitir parecer sobre as propostas relativas a essa matéria, por ser um órgão colegiado, muitas das vezes depara-se com um vazio por falta de precisão, sobre quem deve fazer, quem deve executar, ou seja, a entidade executiva.

O paradoxo é ainda maior quando se lê no número 2, do artigo 116º, da Lei nº 17/16, de 7 de Outubro, que "A Supervisão Pedagógica é realizada pelo Titular do Poder Executivo, nos termos a regulamentar em diploma próprio". Cria-se uma expectativa de como será feita esta supervisão pelo Titular do Poder Executivo. Espera-se observar como será feito "o controlo, o acompanhamento, o apoio didáctico, pedagógico e técnicos a todos os processos educativos e a avaliação do processo de ensino aprendizagem, tendo em vista os objectivos para cada subsistema do ensino". Não seria esta uma responsabilidade para outros órgãos ou entidades?

Então, entende-se que a avaliação dos docentes ou a supervisão educacional ou pedagógica não acontece no ensino superior por falta de mecanismos e regulamentação da sua implementação.

Para o efeito, urge aprovar as normas e clarificar os actores deste processo, passando, necessariamente, pela formação continuada dos docentes, pela criação de estruturas de competências para o efeito.

A avaliação docente ou a supervisão no Ensino Superior somente será implementada de forma harmoniosa a partir do momento em que ela for vista como um processo de mediação e de interajuda, visando envolver todos os actores na gestão da instituição.

Avaliação da aprendizagem

Quanto à avaliação da aprendizagem, ela é o indicativo final de todo o processo educativo no Subsistema do Ensino Superior, e que marca de forma profunda a qualidade. É o resultado final, cuja qualidade é comprovada através da absorção ou não pelo mercado, e que obtém ou não o reconhecimento da sociedade.

Neste sentido, aceita-se que a avaliação possui dentro de si uma intenção, e que ela deve ser construtiva. Darsie afirma que "avaliar é uma actividade intrínseca e indissociável a qualquer tipo de acção que vise provocar mudanças" (1996, p. 49).

Verifica-se aqui uma mudança em busca de mais e melhores resultados. A avaliação da aprendizagem deve valorizar a visão construtivista. Assim, desde logo, há de se perceber que o projecto educativo deve ser a bússola para se determinar o tipo de avaliação a aplicar. O que se pretende com a educação? Quais os objectivos da aprendizagem?

De uma forma ou de outra, observa-se que os processos de avaliação da aprendizagem buscam melhor preparar o discente, tendo em vista à sua aprovação no exame ou no concurso. Qual é o percentual da aprovação? Acima de 50%, aceitável. Abaixo, algo vai mal e via de regra é apontado o docente. Então, quantos mais aprovarem é porque as coisas vão bem? Pode ser. Mas, olhando para o contexto de Angola, é deveras questionável.

Para se falar da avaliação da aprendizagem no Ensino Superior em Angola, dois momentos serão analisados: o momento de acesso ao Ensino Superior e durante os estudos universitários.

O primeiro relaciona-se com o exame de acesso ao Ensino Superior. No passado, denominado de exame de aptidão, independentemente do número de vagas disponível, o candidato que não tivesse alcançado os 10 valores, na escala de 0 a 20, não era admitido para os estudos universitários. Na ocasião, muitas vagas ficavam sem ser preenchidas.

Hoje, denomina-se de exame de acesso, e ainda que o estudante tenha obtido a nota de 1 valor na escala de 0 a 20, havendo ainda vaga, o candidato é admitido. Volta-se para o Projecto Educativo. A intenção é massificar o ensino superior? Se for, óptimo, não se coloca a questão, à partida. Todavia, se não for, o subsistema perdeu uma grande oportunidade de fazer uma filtragem e poder estabelecer as competências que os candidatos ao Ensino Superior devem apresentar.

Por outro lado, submeter o candidato a um processo de pressão com uma única prova ou momento para determinar a sua capacidade de ingressar no Ensino Superior, pode ser um processo frustrante para uma sociedade onde os aspectos de imparcialidade e de rigor ainda são questionáveis.

Porquanto, percebe-se que se deve rever a dinâmica de regulamentação das normas, de modo a que haja uma maior harmonia do subsistema. O que se constata? Com a aprovação da Lei de Bases do Sistema de Educação – LBSE, Lei nº 13/01, de 31 de Dezembro, remeteu-se os aspectos da regulamentação do Subsistema do Ensino Superior para um diploma próprio (Artigo 42º).

Levaram-se oito (8) anos para se aprovar o Decreto 90/09, de 15 de Dezembro, através do qual foram estabelecidas as normas gerais reguladoras do Subsistema do Ensino Superior. Ainda assim, o Artigo 25º, que aborda sobre o acesso, remeteu, no seu número 3, ao órgão de tutela, regulamentar sobre a matéria em diploma próprio. Não saiu do papel. E agora foi aprovada

a nova Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, a Lei nº 17/16, de 7 de Outubro, que no seu Artigo 62º, sobre o acesso, o número 3 afirma que “o passados 16 anos, quantos ainda serão necessários?”

O segundo momento relaciona-se com o período da formação. Como é óbvio, candidatos com dificuldades de várias ordens, afectados pela aprendizagem memorística, repetitiva, numa concepção empirista de aprendizagem, em que o aluno é uma folha em branco, na qual se deverá imprimir o conhecimento (DARSIE, 1996), acabam por chegar ao ensino superior com lacunas que as estruturas das instituições se tornam incapazes de limar nos primeiros anos.

Cria-se uma cultura de falta de rigor, de favorecimento e de “compaixão académica” pelo número de vezes que este estudante aparece diante do docente para a avaliação, sem sucesso, limitando-se a suplicar por um auxílio sem que demonstre a sua capacidade para a formação desejada.

O ciclo fecha-se, porquanto a instituição que não aplicou ou não aplica a dispensa do estudante, através do processo de “jubilação”, permite que este se mantenha por longos anos na instituição, e por arrasto obriga que a avaliação seja aquela que atende a maioria dos estudantes. Logo, respalda aqueles que demonstraram um dia não possuírem condições de estar numa instituição de nível superior, porquanto a massificação do ensino superior não é o desiderato político do Estado Angolano, e se assim fosse, haveria massificação como o Ensino Primário.

Visto desta forma, pode-se então entender que a realidade da avaliação da aprendizagem carece de regulamentação desde o acesso, arrasta-se com um sistema rígido e inflexível na sua prática, valoriza a aprovação, independentemente do conhecimento e remete para o segundo plano a construção do conhecimento promotora do desenvolvimento das pessoas mediante a aquisição de formas de pensar e actuar, segundo Coll (DARSIE, 1996, p. 50).

De um modo geral, a preocupação dos órgãos competentes do Estado sobre a avaliação no Ensino Superior pode ser constatada com a apreciação em 2015 pelo Conselho de Ministros, matéria relacionada com a reforma do subsistema, o que remete para grande expectativa de que poderão ser aprovados e regulamentados diplomas indispensáveis para a qualidade do ensino, entre eles, aqueles que regulem os processos de avaliação (ANGOP, 2015).

Um olhar no lema que norteou a Cerimónia de Abertura do Ano Lectivo 2017, pode-se ler: “Por um ensino superior de qualidade, promovamos a cultura do mérito”. Mérito este que somente será alcançado, nas palavras do Vice Presidente da República, se “a avaliação for feita na base de pressupostos científicos consagrados universalmente e nos fundamentos

preconizados nas diferentes instrumentos de planeamento e de desenvolvimento nacional” (Jornal de Angola, 2017).

Considerações finais

Do exposto fica claro que o Subsistema do Ensino Superior em Angola, em matéria de avaliação, possui ainda um longo caminho por trilhar. Primeiro, pela escassa legislação sobre a matéria, segundo pelo período de tempo que demora a regulamentação de diplomas legais, fazendo com que o contexto se altera e as normas fiquem ultrapassadas no tempo.

De um modo geral, a realidade apresenta três tipos de avaliações no subsistema: a avaliação institucional, a avaliação do docente e a avaliação da aprendizagem. A avaliação institucional não é uma prática comum. Existem algumas iniciativas isoladas, todavia ainda esta longe de ser uma realidade, apesar do surgimento do INAAARES.

A avaliação dos docentes ocorre como acção isolada de alguns docentes ou através das instituições, sem um parâmetro específico ou sistemático. É importante, a par desta avaliação, a introdução de acções de supervisão educacional, como forma de mediação e de auxílio nos aspectos de capacitação pedagógica para os docentes de outras áreas que devem utilizar a pedagogia como um instrumento de trabalho.

No entanto, o habitual é a avaliação das aprendizagens e que na maioria dos casos, acontece no modelo tradicional. São desafios a criação de normas reguladoras mais específicas para dinamizar e favorecer a avaliação institucional e dos docentes, assim como a diversificação dos critérios de avaliação da aprendizagem.

Da realidade constatada, são identificados como desafios, a regulamentação das avaliações, a implementação do rigor e a cultura do mérito. As acções nesta direcção começaram a ser realizadas nos últimos tempos.

Para um país, onde a maioria das instituições do Ensino Superior possuem menos de uma década de existência, e onde as instituições privadas detêm o maior número de estudantes, menor número de docentes com pós-graduação, menor número de docentes nas categorias de Professores Titulares e Associados, e com grande parte do seu corpo docente em vínculo precário ou de colaboração, a introdução e implementação da cultura da avaliação desde cedo é um dos maiores desafios. Isto carece de instrumentos normativos.

REFERÊNCIAS

Angop – Angolapress. **Angola**: CM aprecia reforma do subsistema do ensino superior. Luanda. Angop. 2015. Disponível em: <http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias>. Acesso em: 1 fev. 2017.

ANGOLA. Decreto - **Lei nº 2/09, de 29 de Abril de 2009**. Decreto que aprova o estatuto orgânico da Secretaria de Estado do Ensino Superior. Diário da República. Luanda. I Série – nº 70, 29 abr. 2009.

ANGOLA. **Decreto Presidencial nº 252/11**. Decreto que aprova o estatuto orgânico do Instituto Nacional de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior. Diário da República. Luanda. I Série – n. 185, p. 4517, 26 set. 2011.

ANGOLA. **Decreto Presidencial nº 172/13**. Decreto que aprova o estatuto orgânico do Instituto Nacional de Avaliação, Acreditação e Reconhecimento do Ensino Superior. Diário da República. Luanda. I Série – n. 208, p. 2955, 29 out. 2013.

ANGOLA. **Despacho Presidencial nº 123/13**. Despacho que actualiza a Comissão Intersectorial para elaboração de um estudo sobre a qualidade da educação em Angola, coordenada pelo Ministro da Educação. Diário da República. Luanda. I Série – n. 222, p. 3182, 19 nov. 2013.

ANGOLA. **Lei nº 4/75**. Lei da Nacionalização do Ensino, que nacionaliza o ensino. Diário da República. Luanda. I Série – n. 25, p. 55, 09 dez. 1975.

ANGOLA. **Lei nº 13/01**. Lei de Bases do Sistema de Educação. Diário da República. Luanda. I Série – n. 65, p. 1290, 31 dez. 2001.

ANGOLA. **Deliberação nº 015/SU.UAN/2003**. Aprova o Diploma sobre os procedimentos de Avaliação do desempenho científico. O Deliberativo 2001 – 2007. Tomo II. Luanda. n. 1, volume 2. EDUAN Editora: Universidade Agostinho Neto, p. 149-160.2007.

ANGOLA. **Decreto nº 90/09**. Decreto que estabelece as normas gerais reguladoras do subsistema de ensino superior. Diário da República. Luanda. I Série – n. 237, p. 3952, 15 dez. 2009.

- ANGOLA. **Lei nº 17/16**. Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, que estabelece os princípios e as bases gerais do Sistema de Educação e Ensino. **Diário da República**. Luanda. I Série – n. 170, p. 3994, 07, out. 2016.
- BUZA, Alfredo G.; CANGA, Juliana L. Gestão da educação superior em Angola e a formação docente. In: FAVERO, Altair. A.; TAUCHEN, Gionara (Org.), **Políticas de Educação Superior e docência universitária: diálogos Sul – Sul**. Curitiba: CRV, 2016, p. 196 – 209.
- BUZA, Alfredo G.; CANGA, Juliana L. Comportamento histórico da produção legislativa para o subsistema do Ensino Superior e seu impacto no processo de avaliação. In: **Actas das XIII Jornadas científico-pedagógicas – ISCED de Luanda**. Luanda. 2015, p. 99. Disponível em: <http://www.isced.ed.ao/assets/740/Actas_das_XIII_Jornadas_Cientifico-Pedagogicas.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2017.
- CANGA, Juliana L.; BUZA, Alfredo G.; Qualidade do ensino superior em países periféricos diante dos apelos da globalização – O caso da República de Angola. **Revista FORGES – Fórum da Gestão do Ensino Superior nos países e Regiões de Língua Portuguesa**. Ilhéus, v. 2, n. 2, p. 83-97, anual, 2015.
- DARSIE, Marta Maria Pontin, Avaliação e aprendizagem. In: **Cadernos de Pesquisa**. n. 99, São Paulo, p. 47-59, 1996.
- HOFFMANN, Jussara. Avaliação. Mito & Desafio, uma perspectiva construtivista. 35. ed. **Revista**. Porto Alegre: Mediação, 2005.
- Jornal de Angola. Avaliação regular dos professores. Luanda. **Jornal de Angola**. 2017. Disponível em: <http://jornaldeangola.sapo.ao/politica/avaliacao_regular_dos_professores>. Acesso em: 4 mar. 2017.
- MENDES, Maria da Conceição Barbosa. **Avaliação da qualidade e educação superior em Angola**. Benguela: KAT – Editora, 2013.
- RANGEL, Mary. Supervisão e orientação educacional: concepções e práticas conjuntas. In: RANGEL, Mary (Org.). **Supervisão e gestão na escola**. Conceitos e práticas de mediação. 3. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2013.
- TAUCHEN, Gionara; MENDES, Maria da C. B. R.; DEVECHI, Catia P. Garantia da qualidade e avaliação: um estudo comparativo no âmbito da

CPLP. In: FAVERO, Altair. A.; TAUCHEN, Gionara (Org.). Políticas de Educação Superior e docência universitária: diálogos Sul – Sul. Curitiba: CRV, 2016.

TEIXEIRA, Augusto Lopes, Prefácio. In: COSTA, Graça Pitra. Súmula de legislação sobre educação e ensino 1975-2015. 40 anos de educação em Angola. Luanda: Textos Editores, 2016.

UNICEF, PNUD, INEP – MEC (Coordenação). Indicadores da qualidade na educação. São Paulo: Ação educativa. 2004.

CAPÍTULO 9

AS RECONFIGURAÇÕES DO CAMPO ACADÉMICO EM PORTUGAL: perspetivas emergentes da avaliação das unidades de investigação e desenvolvimento entre 1994 e 2016

Mariana Gaio Alves⁵²

Camila Ferreira da Silva Lopes⁵³

Introdução

O campo académico português conquistou, no período pós ditatorial, uma autonomia e valorização que impulsionou o desenvolvimento da investigação científica apoiada numa reorganização institucional significativa. Neste contexto, grupos de agentes que partilham não somente a área do conhecimento a que pertencem institucionalmente, mas também interesses de pesquisa – as Unidades de Investigação e Desenvolvimento (UID) – passaram a constituir o principal espaço colaborativo de práticas de investigação no ensino superior português.

Tendo por base os resultados da avaliação de unidades de investigação em Portugal entre 1994 e 2016, o objetivo principal do texto é caracterizar as reconfigurações do campo académico que estão associadas a esses exercícios avaliativos. Mais precisamente, os exercícios avaliativos desenvolvidos ao longo das mais de duas décadas aqui analisadas e os respetivos resultados são tomados como elementos determinados e determinantes no que toca às reconfigurações do campo académico. Em que medida a construção dos parâmetros avaliativos e a própria implementação da avaliação a estas unidades exerce influência sobre a conformação do campo académico em Portugal? Esta é a questão central que guia os esforços de análise deste texto e orienta o olhar de modo a salientar as hierarquias, as disputas por

52 Professora Auxiliar com Agregação em Ciências de Educação na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (FCT/UNL) e investigadora na UIED (Unidade de Investigação, Educação e Desenvolvimento) da FCT/UNL. Contacto: mga@fct.unl.pt

53 Doutoranda em Ciências da Educação na Universidade Nova de Lisboa (UNL), bolsista Erasmus Mundus. Contacto: ferreira.camilasilva@gmail.com.

financiamento, prestígio e legitimidade entre os domínios do conhecimento que se encontram em relação concorrencial.

O capítulo inicia-se com uma breve contextualização do surgimento das unidades de investigação e dos respetivos exercícios avaliativos no âmbito das políticas científicas em Portugal. Em seguida, explicitam-se as opções e procedimentos metodológicos que, com base na Sociologia Compreensiva e na combinatória entre as abordagens quantitativa e qualitativa, permitiram analisar o corpus composto pelos resultados dos exercícios de avaliação de unidades de investigação desde meados dos anos 1990. Seguidamente, apresentam-se e discutem-se os dados analisados assumindo uma perspectiva de análise longitudinal e abrangente das UID das várias áreas científicas. Por fim, na conclusão, sistematizam-se os resultados globais da pesquisa evidenciando as principais reconfigurações do campo académico português ao longo das últimas duas décadas e, simultaneamente, reflete-se criticamente sobre as implicações dos exercícios avaliativos das UID em Portugal no período considerado.

Políticas científicas e avaliação das unidades de investigação em Portugal: uma breve contextualização

A ciência é uma dimensão crucial da contemporaneidade, tendo em conta a “presença crescente da ciência e das tecnologias de base científica na constituição estrutural da sociedade contemporânea e nos modos de existência social que nela se desenrolam” (COSTA et al., 2005, p. 9). Na verdade, tal como evidenciam as análises históricas, a ciência nunca foi um mundo à parte ou uma torre de marfim, parecendo caracterizar-se por laços cada vez mais intensos e numerosos com diversas esferas sociais, sejam estas económicas, políticas, mediáticas ou educativas.

Se a interligação com a sociedade envolvente, nomeadamente com as respetivas instituições e com a vida quotidiana, vem marcando cada vez mais o desenvolvimento da ciência, observam-se, em simultâneo, processos claros de diferenciação social. Ou seja, a interligação crescente com a sociedade coexiste com o surgimento de uma esfera social específica de desenvolvimento da atividade científica, com mecanismos institucionais e preceitos culturais próprios, sendo que essa coexistência ora se caracteriza por tensões entre esses dois movimentos ora por uma potenciação recíproca entre ambos (COSTA et al., 2005).

O surgimento de unidades de investigação resulta, precisamente, de dinâmicas institucionais que configuram a esfera social específica em que

se vem desenvolvendo a parte mais significativa da atividade científica nas últimas décadas. Com efeito, as unidades de investigação correspondem a grupos de agentes que partilham não somente a área do conhecimento a que pertencem institucionalmente, mas também interesses de pesquisa, correspondendo ao principal espaço colaborativo de práticas de investigação no ensino superior português.

A organização de processos de avaliação dessas unidades de investigação pode ser entendida como uma das expressões da crescente interligação entre ciência e sociedade, a qual envolve a visibilidade das atividades científicas desenvolvidas e a demonstração da sua importância e relevância sociais. Trata-se de um processo que, como evidencia a análise de dados que apresentamos neste capítulo, se repercute de formas diversas na organização institucional do campo académico. A este propósito, note-se que para alguns “o lançamento efetivo do sistema de ciência e tecnologia pode ser considerado apenas após a institucionalização de exercícios de avaliação independente e internacional das unidades de I&D em 1996” (HEITOR, 2015, p. 85) no caso português.

A estabilização de um modelo institucional de organização da atividade científica em meados dos anos 1990 em Portugal pode ser considerada tardia no panorama internacional. Não obstante, o surgimento de unidades de investigação e de mecanismos de avaliação das mesmas, precisamente neste período cronológico, não pode deixar de ser associado às mudanças políticas que afetaram a sociedade portuguesa, as quais são interdependentes de orientações políticas internacionais e supranacionais que têm assumido uma influência crescente nos vários países.

Na verdade, o atraso científico parece ter acompanhado a sociedade portuguesa ao longo de séculos, sendo que o período do Estado Novo (1926-1974) se caracterizou pelo isolamento social da ciência associado ao êxodo de cientistas e intelectuais do país e ao elogio da ignorância que se traduziu num investimento muito pouco significativo em ciência e educação. Todavia, a criação da JNICT (Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica) em 1967 é um sinal da preocupação em priorizar orientações de política científica, a qual é reforçada após a mudança política de 1974 num contexto de democratização da sociedade portuguesa e da sua abertura ao mundo. A criação da JNICT interliga-se, aliás, com a realização e disseminação de diversos estudos e análises internacionais, como por exemplo o Projeto Regional do Mediterrâneo da responsabilidade da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico), que traduzem importância crescente à emergência de lógicas de regulação das políticas nacionais.

Nesse âmbito, a integração do país na Comunidade Económica Europeia em 1986 também contribuiu para o reforço dessa lógica de (multi) regulação das políticas, no que respeita ao modo de decisão política, bem como para a consolidação de uma agenda de crescente investimento no desenvolvimento de uma política científica. É assim que, na década de 1990 em Portugal, se assiste à criação do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior que integrava o Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional, o Observatório da Ciência e Tecnologia e a Fundação para a Ciência e Tecnologia, mantendo-se esta última até hoje como um ator institucional fundamental de consolidação de uma “tecno-burocracia estatal” (BRANDÃO, 2015) para o setor da ciência, o qual passou a ser entendido como um elemento fundamental para o desenvolvimento económico do país. É então neste contexto de organização institucional da política científica nacional que surgem, em meados dos anos 1990, as unidades de investigação, sendo implementados mecanismos para a respetiva avaliação. Essas unidades são entendidas como organizações dedicadas à investigação científica, à formação avançada de recursos humanos e à promoção da ciência e tecnologia, enquanto contributos para o desenvolvimento do país. A década de 1990 é, aliás, um período de acelerado crescimento da produção científica nacional.

O modelo de avaliação das unidades de investigação adotado em 1996 tinha por base princípios de garantia da independência dos avaliadores e de publicação das metodologias e resultados decorrentes desse exercício avaliativo. Nesse ano, das 334 unidades de investigação avaliadas verificou-se que 270 cumpriram os critérios de elegibilidade, sendo-lhes atribuída uma componente de financiamento base indexada ao número de investigadores doutorados e à classificação obtida pela unidade, bem como uma componente de financiamento programático específico. Posteriormente, foram realizados outros exercícios de avaliação em 1999, 2003 e 2007, tornando-se evidente que as avaliações consecutivas das unidades de investigação impuseram dinâmicas de mudança que se traduziram no crescimento dos doutorados e na multiplicação de formas de cooperação internacional, tendo-se privilegiado (nas avaliações entre 1996 e 2007) os coletivos face ao individual (HEITOR, 2015).

A avaliação realizada em 2013 também envolveu, tal como as anteriores, especialistas estrangeiros organizados em painéis temáticos, mas introduziu mudanças significativas nos processos e princípios do exercício avaliativo, por exemplo nem todas as unidades de investigação foram visitadas, tendo

sido constituídos poucos painéis de avaliação (HEITOR, 2015). Este exercício avaliativo foi objeto de uma contestação generalizada e inédita por parte da comunidade científica que, por um lado, suscitou a descredibilização da prática de avaliação científica independente e, por outro lado, se associou à observação de que a emigração dos mais qualificados tem sido crescente face à escassez de oportunidades de formação e emprego para os investigadores no país.

Com efeito, a evolução da ciência em Portugal ao longo das últimas décadas caracterizou-se pelo continuado crescimento da produção científica nacional, pelo aumento do número de doutorados e pela intensificação da inserção em redes internacionais. Contudo, importa não esquecer que a despesa bruta em investigação e desenvolvimento no país foi sempre (entre 1982 e 2013) inferior à média do que se regista na União Europeia, sendo esta situação tanto mais gravosa quanto se conclui, com base nos resultados da avaliação de unidades de investigação, que o financiamento direto pela indústria é reduzido e quase exclusivamente utilizado para objetivos de curto prazo (HEITOR, 2015). Acresce que, apesar do crescimento observado, o número de investigadores na população ativa portuguesa é baixo, por comparação com a média registada na União Europeia, continuando a ser necessário aumentar a massa crítica das unidades de investigação.

Nestas condições, o principal desafio atual consiste em consolidar um sistema científico nacional ainda pouco maduro em que se combinam progressos notórios no plano da produção científica com fragilidades dos recursos e condições disponíveis para desenvolver atividade científica. Assim, é pertinente indagar em que medida os exercícios de avaliação de unidades de investigação têm suscitado reconfigurações do campo académico que têm contribuído (ou não) para essa consolidação. Em paralelo coloca-se, de modo mais abrangente, uma outra interrogação centrada nas lógicas subjacentes à avaliação das unidades de investigação e ao modo como a disseminação de critérios de racionalidade medidos em termos de eficácia-eficiência e produtividade-rendibilidade favorecem (ou não) uma orientação de política científica baseada na apropriabilidade económica e social da investigação desenvolvida (BRANDÃO, 2015). A análise dos resultados dos exercícios avaliativos que apresentamos em seguida procura explorar estas pistas de pesquisa.

Desenho metodológico: um caminho para operacionalizar o estudo

A compreensão da correlação direta entre a avaliação às UID por parte da FCT e a ordenação do campo académico português constitui ponto de partida para este trabalho. E, por isso, acaba por guiar também nossa frente

metodológica. Os exercícios avaliativos desenvolvidos ao longo das mais de duas décadas aqui analisadas e os respetivos resultados são tomados como elementos determinados e determinantes no que toca ao campo académico em questão. Isso porque o próprio modelo é fruto das disputas pelo poder e pela legitimidade de estabelecer os parâmetros avaliativos da atividade investigativa realizada nas instituições de ensino superior portuguesas – estamos a falar da luta pelo monopólio da autoridade de ditar as regras do jogo (BOURDIEU, 2004; THIRY-CHERQUES, 2006). E ainda porque são os resultados destas avaliações periódicas determinantes não somente dos recursos financeiros que cada UID recebe, mas também do prestígio de cada uma delas e da possibilidade de materialização de suas atividades.

Esta racionalidade nos permite enxergar o papel desempenhado pelo processo de avaliação na formatação do campo académico português. Nesse sentido, do ponto de vista metodológico, objetivar a avaliação das UID portuguesas implicou um esforço de aproximação do trabalho realizado pela FCT no âmbito dos seus pareceres. Vejamos, portanto, como este esforço foi planeado e concretizado.

A Sociologia Compreensiva orienta nosso olhar sobre o objeto em debate e foi com base na combinatória entre as abordagens quantitativa e qualitativa (CRESWELL, 2012) que o trabalho operacional foi executado. Cinco etapas sintetizam este trabalho, nomeadamente: 1) levantamento dos documentos referentes às avaliações efetuadas pela FCT no período 1994-2016; 2) leitura dos relatórios e dos microdados⁵⁴; 3) produção de novos dados a partir do material; 4) sistematização e categorização dos dados; e 5) análise dos dados.

A primeira etapa demonstrou uma questão que acabou por acompanhar e regular as seguintes: os diferentes materiais disponibilizados na página eletrónica da FCT⁵⁵ revelaram diferentes modos de avaliar e, naturalmente, distintos tratamentos na organização e disponibilização dos dados e relatórios. Isto deve-se às transformações pelas quais o próprio processo de avaliação das UID passou ao longo dos anos.

As etapas dois e três ocorreram praticamente de forma paralela, uma vez que, justamente em função da heterogeneidade de dados com a qual nos deparamos na leitura do material, foi necessário recorrer aos microdados e, a partir deles, construir cadeias novas de dados. Tais cadeias foram cruciais

54 Estes microdados estão disponíveis na página da FCT, na secção "Estatísticas" (<<https://www.fct.pt/apoios/unidades/estatisticas/>>). Eles são fruto da organização dos dados relacionados com o financiamento ao longo do tempo, sendo denominados de microdados porque permitem o acesso a um nível de detalhe maior, por meio de arquivos Excel ou ODF o que possibilita um trabalho de cruzamento de dados interessante.

55 Disponível em: <<https://www.fct.pt/>>.

para o tipo de olhar que foi sendo erigido em torno dos anos de avaliações com os quais trabalhamos, estamos a falar de um olhar longitudinal. Deste modo, a observância das continuidades e rupturas nos resultados das avaliações das UID ao longo de pouco mais de duas décadas foi oportunizada. Sob a ótica da operacionalização metodológica, a produção de novos dados a partir dos microdados possibilitou a aproximação entre os resultados avaliativos de anos distintos.

A tarefa de sistematizar e categorizar todos os dados que emergiram do nosso *corpus* de estudo teve como objetivo possibilitar uma apreciação longitudinal, como afirmamos anteriormente, baseada nos seguintes eixos: o desenvolvimento do conjunto de UID portuguesas; as avaliações e seus resultados; como estes resultados aproximam e/ou distanciam áreas do conhecimento, instituições e pesquisadores no espaço académico mais amplo. Por fim, a etapa da análise se valeu destes dados e categorias para buscar apreender as reconfigurações sofridas pelo campo académico português ao longo do período estudado, o que significou interpretá-los com atenção aos movimentos pendulares provocados pelas avaliações e os consequentes financiamentos.

Há ainda que deixar claro os motivos do nosso recorte temporal. 1994 é um marco bastante óbvio já que, como referenciamos anteriormente, é neste ano que surgem as UID como espaços institucionais de investigação e desenvolvimento, as quais são objeto de um primeiro exercício avaliativo em 1996. Mas por que razão 2016 foi selecionado como referência temporal para este estudo? Este questionamento ganha ainda mais sentido quando atentamos para o fato de que a última avaliação realizada pela FCT ocorreu entre 2013 e 2014. Esta última avaliação, no entanto, ocorreu de forma prolongada em função do alto índice de UID avaliadas negativamente, ou seja, com resultados que não lhes garantiriam financiamento. E esta situação gerou muitos pedidos de revisão dos resultados, os quais foram encaminhados e analisados até 2015, mas só divulgados em 2016. Além disso, data de 2016, mais precisamente de poucos meses após a divulgação dos resultados das revisões solicitadas, a criação do “Programa de Recuperação” para UID sem financiamento ou com financiamento reduzido. Em vista disso, decidimos incluir em nosso estudo esta discussão mais recente sobre os desdobramentos da última avaliação, que se estendem até o primeiro semestre de 2016.

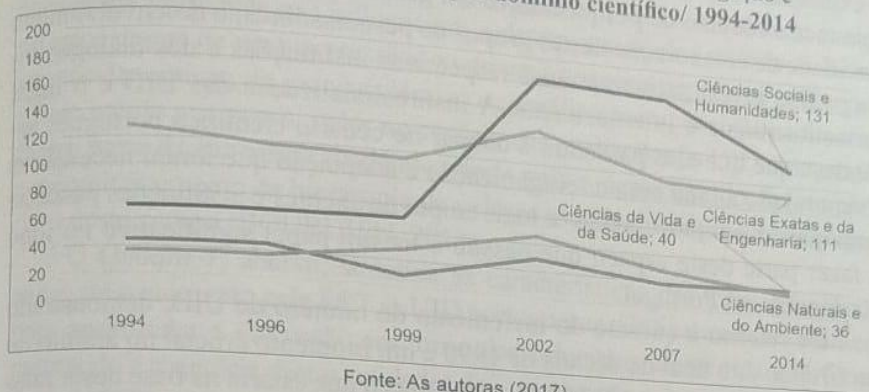
Duas décadas de avaliação das UID portuguesas e as implicações para as reconfigurações do campo académico

A maior parte da investigação portuguesa é realizada em Unidades de Investigação e Desenvolvimento e nos laboratórios associados (FCT, 2016), o que nos permite compreender a importância destes espaços para a consolidação de um sistema científico neste país. O atraso científico, do qual tratamos anteriormente, e os demais obstáculos que se colocaram e ainda se colocam no cenário académico português encontraram, pois, na concretização das UID um contrapeso. Se evidente se torna a relação entre estas unidades e o processo de fortalecimento da ciência em Portugal, parece-nos igualmente evidente o impacto causado pelas avaliações regulares a estas instâncias sobre o campo académico em questão. O exercício de tomar à análise estas avaliações, consequentemente, proporciona uma mirada capaz de aliar a prática avaliativa às seguintes questões: financiamento, prestígio, distinções e posições de poder entre áreas do conhecimento, instituições e os próprios sujeitos envolvidos. Deste modo, as formas que o campo académico português foi assumindo ao longo das últimas décadas esteve diretamente relacionada à equação destas alianças.

Entre a década de 1990 e 2014, os dados divulgados pela FCT são reveladores da força numérica e qualitativa destas unidades, pois nos anos nos quais esta fundação realizou avaliação das UID sempre se ultrapassou a casa das centenas: em 1994 foram avaliadas 280 unidades; dois anos mais tarde, em 1996, o número continuou próximo e foram avaliadas 270 unidades em todo o território português; uma ligeira queda também marcou a próxima avaliação, que se deu em 1999, na qual 263 unidades de investigação foram alvo de avaliação da FCT; em 2002 ocorreu um salto significativo no número de unidades avaliadas, o número chegou a 444 UID; em 2007 foram avaliadas 378, o que demonstra nova queda que se confirma na última avaliação; 322 unidades foram avaliadas em 2013/14. Atualmente a FCT (2016) regista que existem 307 UID, onde trabalham cerca de 22.000 investigadores.

No que tange à variação das unidades ao longo do tempo, faz-se mister analisá-las a partir da distribuição em suas respectivas áreas do conhecimento. Respeitando a classificação adotada pela própria FCT, dividimos as UID em quatro domínios distintos. Acompanhem, assim, o *Gráfico 1* para visualizarmos tal distribuição:

Gráfico 1 – Evolução do número de Unidades de Investigação e Desenvolvimento em Portugal por domínio científico/ 1994-2014



Fonte: As autoras (2017).

Estes números, no entanto, não podem ser discutidos de maneira desconectada com a própria história da ciência em Portugal e, por consequência, com as histórias de desenvolvimento das próprias áreas do conhecimento que formam os domínios representados pelo gráfico em questão. E, além disso, no que tange à comparabilidade, é necessário levar em consideração o volume de áreas e subáreas científicas que cada um destes domínios abriga⁵⁶.

Nesse caso, faz-se mister destacar os movimentos pendulares de crescimento e queda no número de UID em todos os domínios do conhecimento nas últimas décadas como primeiras pistas para o que estamos a chamar de reconfigurações do campo académico português. As Ciências Exatas e da Engenharia possuíam, na primeira metade da década de 1990, uma hegemonia no quadro de unidades de investigação – em termos numéricos esta hegemonia pode ser traduzida da seguinte maneira: em 1994, este domínio somava valores correspondentes ao dobro ou triplo dos demais domínios do conhecimento. Em contrapartida, as Ciências Sociais e Humanidades ganham expressão numérica para ultrapassar e assumir a dianteira do início dos anos 2000 até o presente momento. Será que esta configuração se mantém quando o assunto são os resultados das avaliações e o financiamento recebido por cada área? Mais adiante voltaremos a este tópico.

Esta oscilação na posição de cada uma das áreas do conhecimento também é indicativa de mais uma importante reconfiguração. Neste caso, estamos a entrar no terreno não somente da quantidade de unidades de investigação e desenvolvimento que cada área possui ao longo dos anos, mas, sobretudo, do que estes aumentos e decréscimos significam. Eles expressam:

56 No endereço eletrónico <https://www.fct.pt/apoios/projectos/concursos/2012/docs/Dominios_e_Areas_Cientificas_C2012.pdf> é possível conferir a listagem de todos os domínios e suas áreas e subáreas científicas.

a expansão do ensino superior português; a pujança de cada área do saber no que toca à reunião de pesquisadores em grupos de interesse e em UID; a capacidade de colaboração destes grupos de pesquisadores; o desenvolvimento da prática investigativa nas suas respectivas instituições e dos diálogos interinstitucionais e internacionais. A institucionalização das UID e o lugar de destaque que elas passaram a ocupar no cenário científico português estiveram lado a lado com a reorganização e adaptação que foram necessárias para que um conjunto cada vez mais amplo de agentes e instituições passasse a fazer parte deste espaço que passou a ter um papel significativo no jogo académico em Portugal.

De retorno à questão do incremento do número de UID, demonstrado no *Gráfico 1*, o final da década de 1990 é um momento crucial no âmbito do crescimento do número de UID no país, mas o que estaria na base deste salto quantitativo, afinal? A discussão que travamos no início do artigo em torno do papel das políticas públicas no desenvolvimento da ciência portuguesa nos auxilia no enfrentamento deste questionamento.

Para Heitor (2015), a lentidão no processo de recuperação do atraso científico no qual Portugal se encontrava durante [e ainda algum tempo após] o período ditatorial começou a ser ultrapassada a partir da adesão portuguesa à Comunidade Económica Europeia (CEE), estamos a falar da segunda metade da década de 1980. As políticas públicas para a ciência e tecnologia no âmbito de um Estado democrático, combinadas com a participação na CEE⁵⁷ e a consequente abertura a outros países que esta comunidade possibilitou, proporcionaram a este país a superação de um certo ostracismo social de sua comunidade científica (RUIVO, 1995; HEITOR; HORTA; MENDONÇA, 2014; HEITOR, 2015). É exatamente nesta conjuntura histórica que todos os domínios do conhecimento apresentam crescimento do número de unidades de investigação e desenvolvimento – o *Gráfico 1* demonstra como, a partir de 1999, os quatro domínios evoluem significativamente.

Ao passo que as reconfigurações ligadas ao número de UID foram se materializando, as avaliações realizadas pela FCT também exerceram influência sobre o universo académico português. Ocupar-nos-emos então das avaliações e de seus resultados.

A caracterização do processo de avaliação das UID nas duas últimas décadas constituiu passo crucial para o nosso estudo, visto que não somente permitiu um olhar comparativo para as consecutivas avaliações, mas, sobretudo, nos forneceu pistas acerca de como o processo avaliativo foi construído,

57 Mais recentemente, António Nóvoa (2015) chamou atenção para o fato de, mesmo depois de décadas de europeização, no campo da ciência e inovação, as distinções entre norte e sul estão a ser agravadas. Em suas palavras: "O resultado é óbvio: os fortes ficam mais fortes; os frágeis, mais frágeis" (NÓVOA, 2015, p. 269).

colocado em prática e repensado a cada ano. Considerando que este processo é empreendido por uma instituição e por agentes que fazem parte do campo académico português que influenciam a determinação dos critérios válidos, estamos diante de uma expressão, ou de uma pequena parcela se assim quisermos denominar, do jogo académico e científico português. Os parâmetros e tudo aquilo que possui valor no cenário das avaliações às UID em questão fazem parte da atmosfera académica deste país e, neste sentido, fazem parte concomitantemente da hierarquia de valores objetivamente inscrita nas práticas deste campo (BOURDIEU, 2013).

O *Quadro 1*, abaixo, sintetiza as características das avaliações realizadas até o momento pela FCT às UID portuguesas. Utilizaremos esta síntese para aprofundar a discussão em torno dos principais elementos que foram marcando a trajetória destas unidades de investigação e desenvolvimento, da própria FCT e de suas avaliações, bem como do ensino superior e da prática investigativa em neste país.

Quadro 1 – Caracterização das avaliações da FCT às UID portuguesas/1994-2014

Referências temporais	Concepções gerais sobre o processos	Objetivo(s) da avaliação	Organização da avaliação	Principais apontamentos
Publicação dos resultados: <u>1996</u> Período avaliado: <u>1994-1996</u>	Explicitação pública dos critérios de avaliação e dos resultados; Critérios internacionais de referência.	Promover uma reflexão crítica sobre a atividade de investigação e estimular a reorientação das atividades e a reorganização das unidades.	Avaliação por pares; Painéis de cientistas estrangeiros; Contacto direto dos avaliadores com os investigadores das UID.	Situação de fragilidade das Ciências Sociais e Humanas; Elevado potencial para uma atividade científica de qualidade internacional elevada.
Publicação dos resultados: <u>1999</u> Período avaliado: <u>1996-1998</u>	Explicitação pública dos critérios de avaliação e dos resultados; Critérios internacionais de referência; A natureza multidisciplinar das UID foi respeitada; São avaliadas as atividades já realizadas e o planejamento futuro.	Promover a reflexão crítica para desenvolver a base científica e tecnológica dinâmica e crescentemente competitiva em termos internacionais.	Avaliação por pares; Painéis de cientistas estrangeiros; Contacto direto dos avaliadores com os investigadores das UID.	As avaliações têm possibilitado uma "cultura de rigor e qualidade" nas UID; Crescimento do número de jovens doutorados e de estudantes de doutoramento; Progresso nas definições das orientações estratégicas das UID.

continua...

continuação

Referências temporais	Concepções gerais sobre o processos	Objetivo(s) da avaliação	Organização da avaliação	Principais apontamentos
Publicação dos resultados: <u>2002</u> Período avaliado: <u>1999-2001</u>	Explicitação pública dos critérios de avaliação e dos resultados (468 sessões públicas); Critérios internacionais de referência; A natureza multidisciplinar das UID foi respeitada; São avaliadas as atividades já realizadas e o planeamento futuro.	Os objetivos de 1996 e 1999 foram retomados.	Avaliação por pares; Painéis de cientistas estrangeiros; Contacto direto dos avaliadores com os investigadores das UID.	Aumento sustentável do número de doutorados; Novas áreas tornaram-se independentes; Aumento das publicações científicas; Artes e Ciências Sociais e Humanas aquém das demais em número de UID e de doutorados.
Publicação dos resultados: <u>2007</u> Período avaliado: <u>2003-2006</u>	Explicitação pública dos critérios de avaliação e dos resultados; Critérios internacionais de referência; A natureza multidisciplinar das UID foi respeitada; São avaliadas as atividades já realizadas e o planeamento futuro.	Garantir a fiabilidade e qualidade no sistema científico nacional, segundo padrões internacionais; Assegurar um modelo de financiamento plurianual estável das UID.	Avaliação por pares; Painéis de cientistas estrangeiros; Contacto direto dos avaliadores com os investigadores das UID.	Número tímido de publicações em veículos internacionais; Melhoria da qualidade na coleta e organização das informações solicitadas pela comissão.
Publicação dos resultados: <u>2013-2014-2015</u> Período avaliado: <u>2008-2012</u>	Explicitação pública dos critérios de avaliação e dos resultados; Critérios internacionais de referência; A natureza multidisciplinar das UID foi respeitada; São avaliadas as atividades já realizadas e o planeamento futuro.	Reforçar o papel das UID como um pilar fundamental na consolidação de um sistema de I&D moderno e competitivo.	Avaliação por pares; Painéis de cientistas estrangeiros; Contacto direto dos avaliadores com os investigadores das UID; Processo dividido em duas fases; Processo longo.	Novas UID surgem a partir da fusão de antigas unidades; Muitas UID entraram com pedidos de reclamação após a divulgação dos resultados.

Fonte: As autoras (2017).

No rol de valores objetivos que emergem do quadro acima destacam-se, por atravessarem todas as avaliações realizadas até o momento: a tónica na transparência do processo avaliativo, por meio da exposição dos critérios e resultados; a menção

ao contexto internacional de desenvolvimento científico, seja pela referência aos critérios internacionais, seja pela forte presença de cientistas estrangeiros nos painéis de avaliação, ou ainda pela pretensão de atingir os padrões internacionais de qualidade expressos nos objetivos das avaliações; e a avaliação por pares, que nos interessa particularmente por ser expressão manifesta do mecanismo de autorregulação da ciência moderna (CHUBIN; HACKETT, 1990; DAVYT; VELHO, 2000). Assim sendo, identifica-se uma racionalidade subjacente aos critérios em que as questões da apropriabilidade social e económica da atividade científica estão menos explicitamente enunciadas, uma vez que se nota um foco evidente no sentido da modernização e competitividade do sistema científico português.

Retomando a ideia das reconfigurações, fio condutor deste artigo, é possível apreender a relação entre a adoção da referência internacional como parâmetro para o desenvolvimento da ciência em Portugal e a modelação dos agentes, grupos e UID para o atendimento desta referência. Naturalmente, isto não se resume aos critérios elencados pela FCT para avaliar o trabalho desenvolvido nas UID, posto que o incentivo para a construção e consolidação de pontes internacionais no âmbito da atividade académica é mais amplo e tem praticamente se transformado em um dos núcleos das políticas de Estado destinadas ao incremento do setor de investigação e desenvolvimento (GIDDENS, 2007). O que está em discussão, neste contexto, é precisamente a compreensão dos processos que levaram a internacionalização a ser tomada como elemento valorizado no campo académico português e, neste interim, guiar os agentes e suas estratégias nesta direção.

Quando os parâmetros internacionais são pontos de partida (na coluna das concepções gerais do *Quadro 1*) e de chegada (nos objetivos expostos no mesmo quadro) da avaliação realizada pela FCT, evidente se torna a sua força de moldar as UID. E, neste sentido, estamos a falar de um elemento que, ao ser legitimado por um grupo de agentes que dirige as avaliações junto à FCT, guia os investigadores e suas práticas e, conseqüentemente, guia as instituições nas quais eles estão inseridos. E, por fim, tem força para reconfigurar o campo académico português, uma vez que esta cadeia de agentes e instituições é nada mais do que o próprio campo materializado.

Outra reconfiguração fundamental diz respeito às conseqüências da avaliação aqui estudada. Os resultados do processo avaliativo das UID são reveladores de como os parâmetros métricos acabam por colocar as unidades de investigação, bem como as áreas do conhecimento em relação hierárquica. Para facilitar a visualização do conjunto de dados oriundos do cruzamento dos resultados de todas as avaliações às UID realizadas pela FCT, optamos por sintetizá-los no *Quadro 2*, a partir do qual é possível observar os domínios do conhecimento e como foram avaliados ao longo do tempo:

Quadro 2 – Avaliação das UID portuguesas-Distribuição dos domínios científicos por classificação/1994-2014

Avaliação de 1996				
Excelente	Muito Bom	Bom	Regular	Fraco
C. Exatas e das Engenharias (22)	C. Exatas e das Engenharias (33)	C. Exatas e das Engenharias (35)	C. Exatas e das Engenharias (23)	C. da Vida e da Saúde (5)
C. Sociais e Humanidades (15)	C. Sociais e Humanidades (23)	C. Naturais e do ambiente (20)	C. da Vida e da Saúde (16)	C. Exatas e das Engenharias (5)
C. da Vida e da Saúde (4)	C. Naturais e do ambiente (11)	C. Sociais e Humanidades (20)	C. Sociais e Humanidades (8)	C. Sociais e Humanidades (4)
C. Naturais e do ambiente (2)	C. da Vida e da Saúde (10)	C. da Vida e da Saúde (10)	C. Naturais e do ambiente (3)	C. Naturais e do ambiente (1)
Avaliação de 1999				
Excelente	Muito Bom	Bom	Regular	Fraco
C. Exatas e das Engenharias (28)	C. Exatas e das Engenharias (38)	C. Exatas e das Engenharias (30)	C. Naturais e do ambiente (11)	C. Exatas e das Engenharias (4)
C. Sociais e Humanidades (12)	C. Sociais e Humanidades (27)	C. Sociais e Humanidades (19)	C. Sociais e Humanidades (10)	C. Sociais e Humanidades (4)
C. da Vida e da Saúde (11)	C. Naturais e do ambiente (23)	C. Naturais e do ambiente (12)	C. Exatas e das Engenharias (9)	C. Naturais e do ambiente (1)
C. Naturais e do ambiente (2)	C. da Vida e da Saúde (10)	C. da Vida e da Saúde (8)	C. da Vida e da Saúde (3)	C. da Vida e da Saúde (1)
Avaliação de 2002				
Excelente	Muito Bom	Bom	Regular	Fraco
C. Sociais e Humanidades (45)	C. Exatas e das Engenharias (55)	C. Sociais e Humanidades (48)	C. Sociais e Humanidades (28)	C. Sociais e Humanidades (21)
C. Exatas e das Engenharias (34)	C. Sociais e Humanidades (47)	C. Exatas e das Engenharias (31)	C. Exatas e das Engenharias (14)	C. Exatas e das Engenharias (6)

continua...

continuação

Avaliação de 2002		C. Naturais e do ambiente (31)	C. Naturais e do ambiente (23)	C. Naturais e do ambiente (6)	C. da Vida e da Saúde (4)
C. da Vida e da Saúde (17)		C. da Vida e da Saúde (13)		C. da Vida e da Saúde (4)	C. Naturais e do ambiente (2)
C. Naturais e do ambiente (8)					
Avaliação de 2007		Muito Bom	Bom	Regular	Fraco
Excelente		C. Sociais e Humanidades (54)	C. Sociais e Humanidades (49)	C. Sociais e Humanidades (33)	C. Sociais e Humanidades (9)
C. Sociais e Humanidades (31)		C. Exatas e das Engenharias (48)	C. Exatas e das Engenharias (36)	C. Exatas e das Engenharias (7)	C. Exatas e das Engenharias (2)
C. Exatas e das Engenharias (23)		C. Naturais e do ambiente (21)	C. Naturais e do ambiente (15)	C. da Vida e da Saúde (7)	C. Naturais e do ambiente (0)
C. Naturais e do ambiente (5)		C. da Vida e da Saúde (15)	C. da Vida e da Saúde (12)	C. Naturais e do ambiente (7)	C. da Vida e da Saúde (0)
C. da Vida e da Saúde (4)					
Avaliação de 2014		Muito Bom	Bom	Regular	Fraco
Excepcional		C. Sociais e Humanidades (40)	C. Sociais e Humanidades (41)	C. Sociais e Humanidades (21)	C. Sociais e Humanidades (15)
C. Exatas e das Engenharias (4)		C. Exatas e das Engenharias (29)	C. Exatas e das Engenharias (25)	C. Exatas e das Engenharias (7)	Multidisciplinar (7)
C. Sociais e Humanidades (3)		Multidisciplinar (11)	Multidisciplinar (11)	Multidisciplinar (3)	C. Exatas e das Engenharias (4)
C. da Vida e da Saúde (2)		C. Naturais e do ambiente (10)	C. Naturais e do ambiente (7)	C. da Vida e da Saúde (2)	C. da Vida e da Saúde (4)
Multidisciplinar (2)		C. da Vida e da Saúde (4)	C. da Vida e da Saúde (5)	C. Naturais e do ambiente (0)	C. Naturais e do ambiente (2)

Fonte: As autoras (2017).

Quanto mais bem avaliadas as UID, maior é o financiamento que recebem da FCT⁵⁸. Se observarmos atentamente o *Quadro 2*, veremos as diferenças entre os diferentes domínios no que toca aos patamares atingidos em cada novo exercício avaliativo. Os dados que compõem este quadro trazem os valores absolutos do número de UID avaliadas em cada categoria – na escala de Excelente a Fraco –, o que nos possibilita uma visão que alia um dado que discutimos no início deste tópico em torno da evolução das avaliações. Deste modo, o incremento no número de UID nas Ciências Sociais e Humanidades, por exemplo, que já referimos, traduziu-se também nos bons resultados nas avaliações a partir de 2002.

Além disso, o grupo denominado pela FCT de “Multidisciplinar”, que aparece somente na última avaliação, demonstra como a diversificação que vem marcando o ensino superior português é expressa no âmbito da investigação. Ainda com base neste grupo, pode-se inferir a construção de novas parcerias entre investigadores de diferentes domínios científicos, fato que também nos comunica uma certa reconfiguração do trabalho de pesquisa que vem sendo desenvolvido em Portugal.

O *Quadro 2* deixa em evidência as posições de notoriedade das Ciências Exatas e Engenharias e das Ciências Sociais e Humanidades, o que ocorre tanto pela elevada quantidade de UID que estas áreas possuem, quanto pelo bom desempenho que apresentam. Em complemento a esta visão faz-se mister perspetivar os dados sob a forma percentual, isso porque os valores absolutos podem mascarar a real situação no quadro geral destas duas décadas de avaliação. Trabalhamos, neste caso, com os valores globais de todas as avaliações representadas no *Quadro 2* e o que temos é o seguinte: a) Multidisciplinar possui a maior concentração na categoria “Excelente”, são 27% de suas UID, seguida de C. da Vida e da Saúde (22%) e C. Exatas e Engenharias (22%); b) na categoria “Muito Bom” os destaques são das C. Naturais e do Ambiente (42% de suas UID) e C. Exatas e Engenharias (36%); c) se somarmos os percentuais das categorias “Excelente”, “Muito Bom” e “Bom” temos, em sequência, C. Exatas e Engenharias (86% de suas UID) e C. Naturais e do Ambiente (também com 86%); d) em contrapartida, os domínios que apresentam piores desempenhos em todos os anos de avaliações são, respectivamente, Saúde (com 24% de suas UID entre “Regular” e “Fraco”) e C. Sociais e Humanidades e Multidisciplinar (cada uma destas com 23% de suas UID entre as categorias “Regular” e “Fraco”).

58 Não podemos deixar de destacar que este não é o único meio de angariar fundos para as unidades de investigação e desenvolvimento, as quais podem concorrer a outros editais específicos para o desenvolvimento de suas investigações.

Pacheco (2010), ao analisar a avaliação que é realizada às UID, chama atenção para a discrepância entre os diferentes domínios do conhecimento, com especial atenção para a fragilidade das ciências sociais e humanas. O conjunto de dados que aqui apresentamos e discutimos é revelador do crescimento numérico das unidades de investigação e desenvolvimento do domínio das Ciências Sociais e Humanidades, o que, ao observarmos os resultados das avaliações pelo prisma percentual, sinaliza uma limitação significativa, nomeadamente: enquanto este domínio é aquele que apresenta maior crescimento no número de UID ao longo dos anos, nas avaliações ele está entre os domínios que apresentam maiores percentuais entre “Regular” e “Fracó”. Neste sentido, falar em fragilidades requer ainda um olhar atento à relação entre avaliação e atribuição de financiamento, do qual nos ocuparemos adiante.

Muitos autores criticam a avaliação adotada pela FCT⁵⁹, e isto parece-nos uma informação importante, pois revela que não é consensual, no campo académico português, a concordância com os parâmetros utilizados para a realização das avaliações às UID. Além disso, isto nos permite romper com a visão romântica de “comunidade académica” como um todo coeso e harmónico (BOURDIEU, 2008; SOUZA, 2010). Na prática, o campo académico é, como os demais campos sociais, um campo de luta (BOURDIEU, 1984) e, no caso do nosso objeto de estudo, as UID, bem como as avaliações e a consequente decisão em torno do financiamento, são exemplos de espaços e motivações onde e pelas quais as disputas se dão no contexto português.

A distinção entre domínios, unidades de investigação e desenvolvimento, entre instituições de ensino superior e de pesquisa e entre os próprios investigadores ganha sentido quando observamos a hierarquia que emerge desta classificação que a avaliação acaba por promover. Sabendo que o financiamento depende dos resultados alcançados nestas avaliações, é possível reiterar a importância do desempenho das UID para a sua própria consolidação: quanto mais bem avaliada é uma unidade, mais chances ela possui de dar continuidade a um trabalho digno de ser reconhecido nas próximas avaliações com atribuição de altas classificações – estamos, portanto, diante de um mecanismo de reprodução das distâncias simbólicas e materiais entre as UID e, consequentemente, entre os agentes e instituições que compõem o campo académico português.

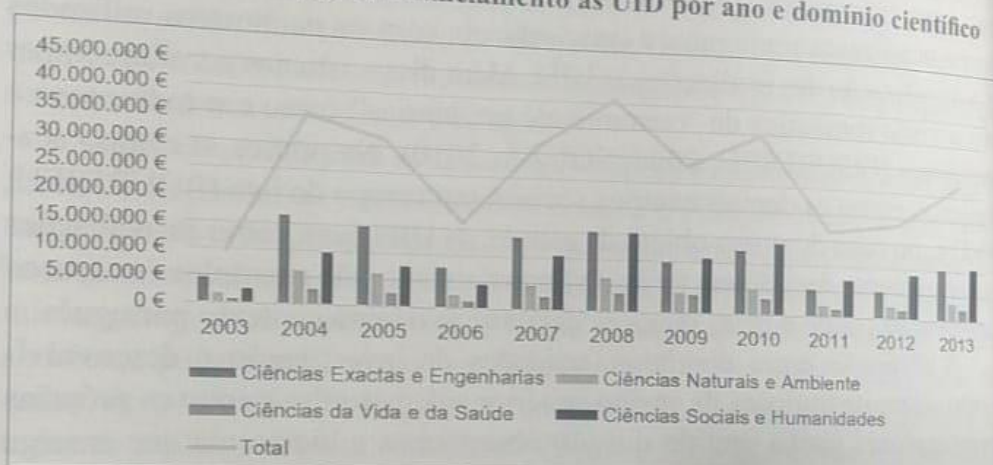
Este cenário das hierarquias é expressão de mais uma reconfiguração: a legitimação e a deslegitimação de alguns domínios científicos em relação

59 Pacheco (2010), Lima (2003) e a própria Sociedade Portuguesa de Física (<<http://www.spf.pt/docs/45/pdf>>) são exemplos de críticas a este processo.

a outros. Não estamos somente a falar de conferir notas e conceitos nas avaliações, nem tampouco da distribuição de recursos financeiros para as UID, estamos a falar, sobretudo, do reconhecimento de poder académico. Poder este que está inscrito no processo de avaliação das UID portuguesas, seja na definição das “regras do jogo” (CATANI, 2013), seja nos resultados e nas suas implicações relacionadas à manutenção do poderio de determinados grupos, UID e áreas do conhecimento.

No que toca ao financiamento decorrente das avaliações, em função dos dados que apresentamos e discutimos até o momento, não é surpresa falar em uma distância na atribuição de financiamento para os diferentes domínios. Vejamos, pois, por meio do *Gráfico 2*, como foram distribuídos os recursos financeiros ao longo dos anos em que as avaliações foram determinando os valores que cada área receberia:

Gráfico 2 – Evolução do financiamento às UID por ano e domínio científico



Fonte: As autoras (2017), com base nos dados da FCT (<https://www.fct.pt/apoios/unidades/estatisticas/>).

As Ciências Exatas e Engenharias destacam-se desde 2003 como domínio com forte habilitação para financiamento, sendo esta força mantida até a última avaliação. As Ciências Sociais e Humanidades foram ganhando força ao longo da década representada no mapa e, a partir de 2008, vemos uma disputa mais equiparada entre este domínio e o domínio das exatas e engenharias. Os demais domínios mantêm uma atração de recursos mais baixa do que estes dois já mencionados, embora este quesito deve ser tomado à análise com cautela em função do número de UID que, naturalmente, por ser menor nos domínios das Ciências da Vida e da Saúde e das Ciências Naturais e do Ambiente, se traduz em números mais modestos também no quesito do financiamento.

O Programa de Recuperação para as UID 2016 da FCT⁶⁰ é fruto, justamente, da preocupação com aquelas unidades que, em função do desempenho deficiente na última edição de avaliação, não receberam financiamento ou simplesmente tiveram direito ao financiamento base. Neste caso, foram 96 unidades contempladas e convidadas a apresentar um plano de recuperação para o biénio 2016-2017 entre as quais predominam UID das Ciências Sociais e Humanidades, pelo que a análise de Pacheco (2010) acerca da fragilidade deste domínio científico ganha aqui sentido⁶¹.

Conclusões

A literatura portuguesa especializada vem se interessando cada vez mais sobre os processos de avaliação no âmbito do ensino superior. O estudo aqui apresentado insere-se neste contexto e sua pretensão consistiu em contribuir para a ampliação do debate acerca do exercício de avaliar o próprio trabalho de investigação, produção e divulgação do conhecimento. A delimitação das Unidades de Investigação e Desenvolvimento como escopo deveu-se à sua importância no cenário científico de Portugal e acabou por se mostrar bastante profícuo dos pontos de vista metodológico e analítico.

Estas unidades, como vimos, são avaliadas pela FCT e, a partir de seus resultados, recebem uma classificação entre “Excepcional/Excelente” e “Fracó” da qual depende o seu financiamento. O encadeamento que resulta desta lógica nos permitiu compreender o processo de avaliação de forma relacional: se, por um lado, ele permite o acompanhamento da atividade científica no país e ainda estimula uma constante auto avaliação das UID; por outro lado, é possível observar como a construção de seus critérios e as consequências de seus resultados engendram lutas pelos bens materiais e simbólicos que daí resultam.

A partir deste entendimento, foi possível estabelecer um paralelo entre as avaliações às UID e as reconfigurações do campo académico português. Foram identificadas, a partir do trabalho com os dados disponibilizados pela própria FCT, quatro reconfigurações a partir desta chave explicativa, são elas: a) o crescimento das unidades de investigação e desenvolvimento a partir da consolidação das unidades como espaço legitimado pela comunidade científica, consolidação esta que foi amparada, entre outros, pelos resultados das avaliações; b) o impacto que as características das avaliações

60 Pode ser consultado na página eletrónica: <https://www.fct.pt/apoios/unidades/avaliacoes/2013/processo_avaliacao.phtml.pt>.

61 A lista das UID contempladas neste programa pode ser consultada na seguinte página: <https://www.fct.pt/apoios/unidades/avaliacoes/2013/processo_avaliacao.phtml.pt>.

(concepção, objetivos, critérios, organização) exerceram na modelação das UID e do campo académico (o destaque conferido para os parâmetros internacionais expressam bem esta modelação); c) os resultados das avaliações – seja por meio da hierarquização criada a partir do escalonamento, seja pelo financiamento desigual – e a legitimação de distinções entre os domínios científicos; d) o financiamento em função do desempenho nestas avaliações acaba se tornando mais uma maneira de reconfigurar o campo, pois possibilita o desenvolvimento de determinadas áreas em detrimento de outras⁶².

Por fim, faz-se mister destacar a importância da avaliação no contexto da atividade científica e académica. E, no que tange ao nosso estudo, há que se notabilizar a relevância de se trabalhar com a evolução temporal de um processo avaliativo que se mantém por mais de duas décadas. Globalmente, é possível evidenciar o crescimento do número de UID e de pesquisadores ao longo do tempo, o que indicia o desenvolvimento e consolidação das atividades de ciência em Portugal, as quais, por sua vez, envolvem cada vez mais instituições e investigadores procurando inverter algum atraso do país neste domínio quando comparado com outros países. E, do ponto de vista da avaliação realizada pela FCT enquanto processo exterior às unidades de investigação e desenvolvimento portuguesas, há que se ressaltar a influência exercida sobre as UID no que tange ao desenvolvimento de avaliações internas. Este é um movimento bastante interessante, pois demonstra como as duas décadas de avaliação sobre as quais nos debruçamos foram decisivas para a construção de um *ethos* científico que se preocupa com a auto avaliação e com a reflexão dos investigadores sobre o seu próprio ofício.

62 Vale a pena também destacar que, com todas as oscilações no volume total de financiamento às unidades de investigação e desenvolvimento ao longo do tempo, globalmente verifica-se que os percentuais registados em Portugal se mantêm sempre inferiores ao que se verifica noutros países.

REFERÊNCIAS

- BRANDÃO, T. A formação da JNICT e a política científica no período pós-Abril. In: RODRIGUES, M. L.; HEITOR, M. **40 Anos de Políticas de Ciência e de Ensino Superior**. Lisboa: Edições Almedina, 2015.
- BOURDIEU, P. **Homo Academicus**. Paris: Minuit, 1984.
- BOURDIEU, P. **Questões de Sociologia**. Lisboa: Edições Fim de Século, 2004.
- BOURDIEU, P. **Para uma sociologia da ciência**. Lisboa, PT: Edições 70, 2008.
- BOURDIEU, P. Método científico e a hierarquia social dos objetos. In: NOGUEIRA, M. A.; CATANI, A. (Orgs.) **Escritos de Educação**. 4. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.
- CATANI, A. M. **Origem e destino: pensando a sociologia reflexiva de Bourdieu**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013.
- CHUBIN, D.; HACKETT, E. **Peerless science: peer review and US science policy**. Albany, State University of New York Press, 1990.
- COSTA, A. F.; CONCEIÇÃO, C. P.; PEREIRA, I.; ABRANTES, P.; GOMES, M. **Cultura Científica e Movimento Social: contributos para a análise do Programa Ciência Viva**. Oeiras: Celta Editora, 2005.
- CRESWELL, J. W. **Educational research: planning, conducting and evaluating quantitative and qualitative research**. 4. ed. Boston: Pearson Education, 2012.
- DAVYT, A.; VELHO, L.: A avaliação da ciência e a revisão por pares: passado e presente. Como será o futuro? **História, Ciências, Saúde Manguinhos**, v. VII, n. 1, p. 93-116, mar./jun. 2000.
- GIDDENS, A. **A Europa na era global**. Lisboa: Editorial Presença, 2007.
- HEITOR, M. Ciência e conhecimento na modernização de Portugal: a formulação de políticas públicas na superação do atraso científico e na democratização do acesso ao conhecimento. In: RODRIGUES, M. L.; HEITOR, M. **40 anos de políticas de ciência e de ensino superior**. Coimbra: Almedina, 2015.

- HEITOR, M.; HORTA, H.; MENDONÇA, J. Developing human capital and research capacity: science policies promoting brain gain. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 82, 2014.
- LIMA, L. Editorial. **Investigar em Educação**, n. 2, 2003.
- NÓVOA, A. Em busca da liberdade nas universidades: para que serve a pesquisa em educação? **Educ. Pesqui**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 263-272, jan./mar. 2015.
- PACHECO, J. A. Ciências da Educação e Investigação: o pesadelo que é o presente. Sísifo. **Revista de Ciências da Educação**, n. 12, p. 5-18, mai./ago. 2010.
- RUIVO, B. **As políticas de ciência e tecnologia e o sistema de investigação**. Lisboa: INCM, 1995.
- SOUZA, S. B. A 'comunidade académica' como um conceito errático. **Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP**, v. XX, 2010.
- THIRY-CHERQUES, H. R. Pierre Bourdieu: a teoria na prática. **RAP**, Rio de Janeiro v. 40, v. 1, jan./fev. 2006.

CAPÍTULO 10

POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E RESPONSABILIZAÇÃO (ACCOUNTABILITY) NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

Marilda Pasqual Schneider⁶³

Introdução

A implementação de políticas com finalidades de *accountability*⁶⁴ na gestão da educação dos países vem sincronizada com pressões contraditórias “de redefinição do papel do Estado, de tímida e ambígua descentralização administrativa, de expansão de lógicas de quase-mercado e retracção dos direitos sociais [...]” (AFONSO, 2009a, p. 58). Apesar de muitas das pressões engendradas estarem pautadas em discursos aderentes a uma maior participação da sociedade civil no uso e na destinação dos recursos públicos, os sentidos atribuídos a alguns temas, tais como, democracia, participação, responsabilização, regulação, dentre outros, ensejam a produção de uma “hegemonia discursiva” (JAMESON, 1997 *apud* SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 428) sobre a forma e o conteúdo das reformas no setor.

Na educação superior brasileira, a política que confere legitimidade às políticas de *accountability* também nesse nível de ensino⁶⁵, defende o desenvolvimento de um “sistema de avaliação em que as diversas dimensões da realidade avaliada – instituições, sistema, indivíduos, aprendizagem, ensino,

63 Doutora em Educação, com pós-doutorado em política educativa, e docente da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Pertence a várias organizações científicas, com destaque para a Sociedade Portuguesa de Educação e Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação. Atualmente, é vice-coordenadora do Programa de Pós-graduação em Educação da Unesco e atua também como Editora-chefe da Revista Roteiro. marilda.schneider@unesco.edu.br

64 Embora sem tradução para o português, do ponto de vista das políticas educacionais, a acepção da palavra remete às dimensões da avaliação, prestação de contas e responsabilização, estando relacionada ao planejamento de ações para a melhoria da qualidade. Para Afonso (2009a, p. 58) trata-se de “um conceito com significado e amplitude plurais [discutido] a partir de uma variedade de abordagens e perspectivas [...]”. Tendo em vista essa compreensão, utilizamos, neste trabalho, a expressão *accountability*, sem tradução, sempre que nos referimos às três dimensões que remetem à construção de um sistema ou um programa completo de *accountability* na educação.

65 Na educação básica brasileira, a implementação de políticas de *accountability* teve início em 2005, com a reformulação do Sistema de Avaliação da Educação básica (Saeb). A partir da reformulação realizada no Saeb, em 2005, passou-se a realizar avaliações censitárias nas escolas públicas do território nacional, abrindo caminho para a utilização de ferramentas de *accountability* nesse nível de ensino.

pesquisa, administração, intervenção social, vinculação com a sociedade etc. – sejam integradas em sínteses compreensivas” (BRASIL, 2007, p. 89). Essa perspectiva concorda com concepções formativas de avaliação, as quais têm em vista desenvolver uma cultura de avaliação como pressuposto para uma formação emancipatória dos sujeitos sociais, voltada para os princípios de democracia e cidadania.

Em função dessa concepção, o Inep defende uma prática de avaliação assentada na articulação entre duas dimensões do processo de regulação da qualidade educacional:

- a) avaliação propriamente dita, de natureza formativa, mais voltada à atribuição de juízos de valor e mérito em vista de aumentar a qualidade e as capacidades de emancipação e b) regulação, em suas funções de supervisão, fiscalização, decisões concretas de autorização, credenciamento, recredenciamento, descredenciamento, transformação institucional etc., funções próprias do Estado (BRASIL, 2007, p. 89).

Como é possível verificar, avaliação e regulação são tomadas como mecanismos “para o aperfeiçoamento acadêmico, a melhoria da gestão universitária e a prestação de contas de seu desempenho para a sociedade” (BRASIL, 2007, p. 26).

Preceituados pelo atual Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), os processos de avaliação e regulação internas e externas das instituições universitárias vislumbram o regime de colaboração a partir do qual as responsabilidades pela melhoria da qualidade educacional são compartilhadas entre a União, Estados, instituições de ensino e, também, com a sociedade, a quem as instituições têm o dever de prestar contas sobre o avanço do conhecimento produzido. Nessa direção, a participação social constitui um ingrediente indispensável e fundamental a essa concepção de avaliação concordando com os discursos favoráveis ao uso de ferramentas democráticas de *accountability* na regulação da qualidade da educação brasileira.

Vista pelo ângulo de uma gestão democrática e de uma participação social emancipatória, a utilização de dispositivos de *accountability* na educação superior poderia, portanto, abrir espaço para a transgressão da compreensão usualmente praticada pelos que advogam em favor da modernização da gestão educacional.

Ocorre que, por ser considerada ainda recente a transição da maior parte dos países que têm optado por ampliar os níveis de participação social⁶⁶, a

66 Apesar de a democracia ter sido implantada há mais de três séculos em muitos países, foi somente a partir do início dos anos de 1990, justamente no bojo do processo de reforma da administração pública na América Latina e Europa, que a

agenda que parece sobressair é exatamente a que reforça princípios neoconservadores e neoliberais de regulação da educação.

No debate sobre o papel do Estado e de suas funções ideais diante do esgotamento do modelo burocrático weberiano de administração educacional, o significado de uma gestão democrática tem a ver "com as formas e meios pelos quais as preferências divergentes dos cidadãos são traduzidas em opções políticas efetivas [...]" (KOHLER-KOCH, 1998, p. 660). Logo, não ignora as orientações normativas e a articulação com instituições formais, mas atribui às formas sobre como ocorre a inter-relação entre quadros institucionais, normas e fontes de autoridade, a possibilidade de uma boa governação.

Indubitavelmente, as duas dimensões da concepção de avaliação predominantes desde os anos de 1990 na educação superior brasileira, avaliação propriamente dita e regulação, são importantes e necessárias à construção de formas mais democráticas e participativas de gestão educacional e possibilitam a mobilização de ferramentas de *accountability* educacional com vistas a assegurar a qualidade da educação ofertadas nesse nível de ensino. No entanto, há que se atentar para os arranjos institucionais forjados em vista dos fins a que se destinam as ferramentas mobilizadas e as reformas em curso.

Considerando esse pano de fundo, o texto apresentado contempla retrospectiva histórica do processo de desenvolvimento e criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) brasileiro com o fito de desvelar como foi se edificando o discurso que advoga em favor de um sistema nacional de avaliação da educação superior no Brasil. Procura identificar ferramentas de *accountability* mobilizadas na regulação da qualidade e o estágio de implantação se encontra essa que tem sido apontada como a garantia de melhoria da qualidade na educação superior brasileira.

Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: concepções e determinações político-institucionais

A criação de um sistema nacional de avaliação da educação superior, no Brasil, é muito recente, tendo ocorrida quase que concomitantemente ao nascimento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb)⁶⁷. A política de avaliação das instituições de educação superior tem seu lastro

participação social tornou-se um dos princípios de formulação de políticas públicas e deliberação democrática. Aclamada por agências nacionais e internacionais, o fomento à participação "dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e [a criação de] uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas, tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas" (MILANI, 2008, p. 553).

67 O Saeb foi normalizado em 1994, após experiências pioneiras de alguns estados da federação que tiveram a iniciativa de aplicar exames de caráter amostral com vistas a avaliar o desempenho dos estudantes do ensino fundamental.

nos anos de 1980, associada à ampliação de matrículas e de crescimento de instituições em vista, principalmente, do esgotamento da forma de governo instituída pela ditadura militar. Naquele contexto, o modelo de avaliação tinha como finalidade a prestação de contas dos investimentos públicos no setor educacional.

Consequência dos longos anos de regime militar, a entrada nos anos de 1980 foi marcada por greves e protestos contra o autoritarismo, os baixos salários e as políticas educacionais dos militares. Buscando respostas aos problemas daquele momento, o primeiro programa desenvolvido na educação superior, Programa de Avaliação da Reforma Universitária (Paru), criado no ano de 1983, teve por finalidade avaliar as condições das instituições universitárias e propor estratégias de superação.

Com foco na dinâmica organizacional das instituições, a metodologia adotada no Paru priorizou a aplicação de questionários a dirigentes institucionais, docentes e estudantes com o propósito de levantar dados quantitativos sobre a qualidade do corpo docente, discente e técnico-administrativo, bem como sobre a produtividade científica e a articulação das instituições com a comunidade (DIAS; Horiguela; Marchelle, 2006).

Ainda que seu interesse não estivesse voltado à construção de uma política de avaliação educacional, o Paru representou uma iniciativa pioneira de avaliação em larga escala na educação superior brasileira. Porém, em virtude das disputas em torno da reforma universitária, intensificadas pela diversidade de pensamento dos membros que compunham as comissões de avaliação externa e das divergências entre universidades e o governo federal, o Programa foi desativado um ano após sua criação.

A demora nas negociações em torno das diretrizes para a criação de uma política de avaliação das instituições de educação superior levaram o Brasil a um atraso de dez anos na constituição de um sistema nacional de avaliação, considerando o estágio em que se encontravam outros países. Em países como Chile, Estados Unidos e Reino Unido desde os anos de 1970 essa política compunha um dos principais mecanismos para alcançar desenvolvimento econômico.

Dadas as dificuldades de consenso entre governo e sociedade civil, foi somente dez anos após o fracasso da primeira iniciativa que o Brasil conseguiu finalmente implantar um programa nacional de avaliação da educação superior cujo foco era a totalidade institucional. Com suporte financeiro do Banco Mundial e sob a hegemonia das políticas neoliberais, em 1993 foi criado o Programa de Avaliação de Institucional das Universidades Brasileiras (Paiub).

Com o interesse de promover mudanças na dinâmica universitária (BRASIL, 2007), o Programa contava com adesão voluntária das instituições de ensino superior e destinava-se a promover uma análise das atividades fim e das atividades meio da universidade. Mais amplo que o Paru, o modelo de avaliação adotado pelo Paiub orientava-se pelos princípios da globalidade; comparabilidade; respeito à identidade institucional; não punição ou premissão; adesão voluntária; legitimidade; e continuidade (BRASIL, 1993).

A avaliação contemplava três etapas: a autoavaliação institucional, de dimensão interna; avaliação em larga escala, de dimensão externa; e a reavaliação, também de caráter externo à IES. Dentre as principais finalidades do Programa estavam a expectativa de desenvolvimento de “um processo contínuo de aperfeiçoamento do desempenho acadêmico”, de uma “ferramenta para o planejamento da gestão universitária” e, ainda, um “processo sistemático de prestação de contas à sociedade” (BRASIL, 1994, p.12).

Apesar dos avanços logrados do ponto de vista de seus princípios e finalidades, na prática, o Paiub manteve-se atrelado a uma perspectiva conservadora de avaliação, regulada muito mais pelo mercado do que pelos princípios de autonomia universitária e participação acadêmica (BARREYRO; ROTHEN, 2008). A ideia de uma avaliação democrática foi perdendo força até que, em 1996, o Programa foi substituído pelo Exame Nacional de Cursos (ENC).

Focalizado nos cursos de graduação e orientado por uma modalidade de avaliação em larga escala, a atenção do ENC, mais conhecido como Provão, recaiu sobre os resultados do processo educativo enquanto mecanismo de prestação de contas da qualidade dos cursos de graduação. A qualidade das aprendizagens dos estudantes foi tomada como resultado da classificação do curso em comparação a todos os demais cursos do país na mesma área de conhecimento.

Ainda que sustentado por um dimensão diagnóstica da situação dos cursos, paira a crítica sobre a racionalidade que orientou o ENC, marcada por uma visão pouco pedagógica que dificultava análises de caráter longitudinal sobre o valor agregado pela instituição na formação profissional dos estudantes do curso (BRASIL, 2007), em vista de a aplicação ocorrer uma única vez e ao final do curso de graduação.

Com a aprovação da LDB 9.394, em 20 de dezembro de 1996, reafirmou-se a incumbência de a União “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 2015).

Em resposta às determinações da LDB 9.394/1996 que, no inciso VI do art. 9º, regulamentado pelo Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006, dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de

instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino (BRASIL, 1996), em 14 de abril de 2004 foi criado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), instituído pela Lei n.10.861.

A referida Lei determinou que, na avaliação das instituições de educação superior, dever-se-ia assegurar

- I - avaliação institucional, interna e externa, contemplando a análise global e integrada das dimensões, estruturas, relações, compromisso social, atividades, finalidades e responsabilidades sociais das instituições de educação superior e de seus cursos;
- II - o caráter público de todos os procedimentos, dados e resultados dos processos avaliativos;
- III - o respeito à identidade e à diversidade de instituições e de cursos;
- IV - a participação do corpo discente, docente e técnico-administrativo das instituições de educação superior, e da sociedade civil, por meio de suas representações” (BRASIL, 2004)

Como podemos verificar, o Sinaes congregou as três dimensões do processo de avaliação de larga escala experienciadas pelo Paru, Paiub e ENC/Provão: avaliação institucional, com a finalidade de identificar o perfil das IES; avaliação de cursos de graduação, com vistas a verificar as condições de ensino oferecidas aos estudantes; e a avaliação dos estudantes, realizada mediante o Exame Nacional dos Estudantes (Enade).

Areladas ao Sinaes, progressivamente novas ferramentas de avaliação institucional foram implementadas, tais como: os questionários de impressão da prova; os questionários socioeconômicos do aluno; a análise das condições de ensino; a avaliação das condições de oferta; e a avaliação institucional de centro universitários.

Decorridos mais de treze anos de ciclos avaliativos⁶⁸ da educação superior, verifica-se uma massificação de avaliações externas e indicadores educacionais, de caráter meramente classificatórios, que tem nas informações do Enade o principal foco da regulação da qualidade nas instituições de educação superior brasileiras.

Até o momento, foram finalizados quatro ciclos de avaliações trienais pelo Sinaes (2004-2006; 2007-2009; 2010-2012; 2013-2015). Todos eles marcados por importantes mudanças na organização e composição de suas dimensões.

68 A Portaria Normativa MEC nº 40 de 12 de dezembro de 2007, revista e republicada em 29 de dezembro de 2010, determinou o estabelecimento do ciclo avaliativo do Sinaes compreendido pela “realização periódica de avaliação de instituições e cursos superiores, com referência nas avaliações trienais de desempenho de estudantes, as quais subsidiam, respectivamente, os atos de credenciamento e de renovação de reconhecimento” (BRASIL, 2007a).

Parte significativa das mudanças foi operada na segunda e terceira dimensões, referidas à avaliação dos estudantes e dos cursos, sendo demarcadas principalmente pela criação de novos indicadores de avaliação e de alterações na metodologia do exame e nos insumos de avaliação dos cursos.

No primeiro ciclo (2004-2006) ocorreu a criação do Índice de Diferença de Desempenho (IDD), agregado ao Enade a partir do conceito de valor adicionado. Introduzido em 2005 nas avaliações de curso, o IDD tornou possível a coleta de informações comparativas sobre o desempenho dos estudantes de uma instituição em relação às demais com as mesmas características de estudantes.

O segundo ciclo (2007-2009) teve como marca alterações significativas na composição da nota do curso e na metodologia do Enade. Em 2007, foi criado o Conceito Preliminar de Curso (CPC), pela Portaria Normativa n. 1, que recaiu sobre os processos de renovação de reconhecimento de cursos avaliados pelo Enade. Cursos com conceito satisfatório no CPC ficavam dispensados de avaliação *in loco* nos processos de renovação de reconhecimento.

No ano de 2008 foi a vez da criação do Índice Geral de Cursos (IGC). Regulamentado pela Portaria Normativa n.12, de 5 de setembro, o cálculo do IGC tinha por base nas médias ponderadas do CPC e dos programas de pós-graduação avaliados segundo critérios da Capes. Nas instituições sem cursos de pós-graduação avaliadas pela Capes, o cálculo levava em conta apenas as médias do CPC. Ainda no mesmo ano, o Enade, até então realizado de forma amostral, tornou-se censitário, aproximando-se do modelo adotado no antigo Provão.

Outra mudança importante no Enade, ocorrida no segundo ciclo avaliativo, foi quanto à abrangência dos estudantes participantes do exame que, até 2007, compreendia ingressantes e concluintes do curso avaliado e, a partir de 2008, passou a incidir apenas sobre os concluintes do referido curso. Ao exame de desempenho dos estudantes foi incorporado um questionário socioeconômico, preenchido pelos concluintes antes da realização do Enade. O propósito do questionário é produzir informações sobre os seguintes insumos: infraestrutura e instalações físicas; recursos didático-pedagógicos; e características do corpo docente. Esses insumos compõem parte da nota do CPC.

No terceiro ciclo de avaliação (2010-2012) as mudanças de maior vulto ocorreram na composição do CPC e do IDD, em vista de apenas os concluintes participarem do Enade e de a nota do Enem ser contabilizada como metodologia para a comparabilidade dos resultados entre as edições do exame. Alterações na composição dos indicadores dos instrumentos de avaliação externa também foram efetuadas neste ciclo, sem que estas fossem acompanhadas em mudanças na concepção de avaliação realizada tanto interna como externamente às instituições.

Por derradeiro, o quarto e último ciclo de avaliação (2013-2015) realizado até o momento é novamente marcado por alterações no CPC, composto na sua origem pelas notas do Enade, IDD e insumos extraídos dos questionários socioeconômicos. As mudanças realizadas no Indicador nos anos de 2008 e 2011, respectivamente, passaram a considerar os números de mestres e doutores do curso como mais dois componentes do CPC.

A partir de 2011, em vista de as notas do Enem substituírem o exame dos ingressantes, foi retirado o componente referido a essas notas no cálculo do CPC. Com as alterações efetuadas, o CPC passou a ser composto pelos seguintes componentes: nota de professores doutores; nota de professores mestres; nota de professores com regime de dedicação integral ou parcial; nota sobre a infraestrutura; nota sobre organização didático-pedagógica; nota dos concluintes no Enade; e nota do IDD (BRASIL, 2015).

De acordo com a Nota Técnica n.70 do Inep, nas três versões do CPC, os componentes mantiveram vinculação “com três dimensões de avaliação da qualidade de cursos de graduação: (a) Desempenho dos Estudantes, (b) Corpo Docente e (c) Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo” (BRASIL, 2013, p. 8). No entanto, como é possível observar, 75% da nota do CPC está sob responsabilidade do estudante, quer seja pelas respostas dadas no questionário socioeconômico ou mesmo pelos resultados obtidos no Enade e que, posteriormente, irão incidir sobre a nota do IDD.

Decorridos 13 anos de sua criação, constatamos que as dimensões da avaliação e regulação, que sustentaram a criação do Sinaes, foram dissociadas tendo adquirindo centralidade o resultado da avaliação dos estudantes. Perpetua-se, portanto, um conceito de avaliação reduzido à classificação e à competitividade das e entre as instituições de ensino superior, com foco nos processos de regulação e controle institucionais.

Apesar do importante avanço na política de avaliação da educação superior, demonstrado pelo processo histórico de desenvolvimento de um sistema nacional e pela criação de diferentes mecanismos de avaliação, reclama-se a falta de articulação entre as dimensões internas e externas do Sinaes, especialmente pela ausência de informações que possam servir de referência para a IES no desenvolvimento de uma avaliação institucional formativa e capaz de contribuir decisivamente na melhoria da qualidade educacional.

Arranjos das ferramentas de *accountability* no Sinaes

Na educação superior, mas não só⁶⁹, os discursos em favor da adoção de ferramentas de *accountability* vêm na esteira dos que proclamam mudanças na regulação da gestão dos recursos públicos. Do ponto de vista do recente

69. Refiro-me ao fato de que, também na educação básica, a argumentação em favor de uso das ferramentas de *accountability* é adjudicada às condições de melhoria da qualidade educacional.

debate acadêmico, a *accountability* é comumente associada à ideia de uma ferramenta de diálogo, exercício de uma cidadania crítica e conquista de *empowerment* da população em geral (SCHEDLER, 2004). Nesse contexto, processos articulados e integrados de avaliação, prestação de contas e responsabilização conformam um sistema ou programa completo de *accountability* (AFONSO, 2009a; 2010), permitindo acompanhamento e monitoramento do uso e da destinação dos investimentos públicos na área educacional.

Entretanto, consoante destaca Schneider (2017), é preciso atentar que, se o interesse é pela “[...] consolidação de uma cultura social e política democrática de *accountability* [...] cujos princípios informam “[...] valores e movimentos sociais de cidadania ativa e crítica [...]” (AFONSO, 2010, p. 148), os pilares da avaliação, prestação de contas e responsabilização precisam conter articulações sustentadas em alguns valores, tais como “[...] a transparência, o direito à informação, a justiça, a participação e a cidadania” (p. 157). A prestação de contas somente faz sentido se acompanhada (antes ou depois) por um processo rigoroso de avaliação e sucedida por mecanismos igualmente congruentes de responsabilização.

Como destacado, na educação básica, as iniciativas de implementação de ferramentas de *accountability* associadas a mecanismos de avaliação educacional começaram a ganhar força a partir de 2005, com a implantação de avaliações em larga escala de abrangência censitária. Os resultados obtidos pelos estudantes dos anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio, na Prova Brasil, passaram a ser devolvidos às escolas, com ampla divulgação pública. Tinha-se convicção de que a divulgação pública dos resultados mobilizaria a comunidade pela melhoria educacional, produzindo consequências simbólicas na gestão das escolas e redes de ensino (BROOKE, 2006; BONAMINO, SOUZA, 2012).

Em Schneider (2007), temos que a criação do Ideb representou um avanço em relação ao modelo de *accountability* em curso na educação básica e às condições de implementação de medidas mais auspiciosas de prestação de contas e responsabilização. Constituído por informações sobre o fluxo escolar e o desempenho dos estudantes em exames do Saeb e da Prova Brasil, o Ideb comporta um conjunto de metas objetivas e progressivas por escola e redes públicas de ensino, possibilitando acompanhamento de todas as escolas de educação básica que participam das avaliações externas.

Considerado um programa de *accountability* “[...] compatível com o federalismo existente no país” (FERNANDES; GREMAUD, 2009, p. 18), o Ideb focaliza o desempenho dos estudantes sem, no entanto, atribuir consequências às escolas que não alcançam as metas de qualidade prognosticadas. Por essa característica, é considerado uma política de avaliação para uma

accountability fraca FERNANDES; GREMAUD, 2009), assim caracterizada por produzir efeitos de baixo impacto (*low stakes*) (HANUSHEK, RAYMOND, 2004; BROOKE, 2006; 2013) na educação básica.

O processo de avaliação regulamentado pelo Sinaes sugere que, na educação superior, as políticas de *accountability* se encontram mais bem estruturadas e organizadas do que na educação básica. Sobre isso, há que se destacar alguns aspectos. O primeiro, refere-se à obrigatoriedade do Enade, enquanto um exame em larga escala focalizado no desempenho dos estudantes da graduação. Trata-se de componente curricular obrigatório e que se não cumprido, traz implicações à integralização do curso. Logo, há uma ingerência vertical do Inep na autonomia institucional e no currículo dos cursos de formação do futuro profissional.

Um segundo aspecto diz respeito às consequências para cursos e instituições que não alcançarem os padrões de qualidade exigidos pelo Sinaes. Na perspectiva de uma *accountability* forte, Fernandes e Gremaud (2009) defendem que a atribuição de castigos ou recompensas são elementos importantes de um programa com alto impacto. O “castigo” para os coordenadores de cursos de graduação é presenciar o rebaixamento do curso na avaliação do Enade ou, pior ainda, o fechamento do curso em virtude dos resultados logrados nos indicadores do Sinaes. As consequências, nesses casos, têm um alto impacto social.

Conectada ao pilar da responsabilização, as consequências das notas dos cursos recaem, de forma inexorável, sobre os dirigentes institucionais. Por temerem ter seus cursos suspensos e suas instituições fechadas, dirigentes de educação superior procuram orientar as atividades de gestão universitária aos reclames dos processos regulatórios do Sinaes, tornando cada vez mais distantes as possibilidades de atenção e respeito aos princípios da autonomia universitária.

Outro aspecto que merece atenção refere-se ao Índice de Diferença de Desempenho (IDD). Apesar de reunir alguns consensos em torno de uma maior equidade entre as instituições de ensino, o propósito do IDD é possibilitar informações comparativas dos desempenhos dos estudantes de uma instituição em relação às demais com as mesmas características de estudantes. Portanto, é óbvio o uso simplificador e mercadológico do indicador.

Mesmo com possibilidade de equalização entre as instituições com maiores e menores condições, o IDD se conecta com processos meritocráticos de avaliação (FREITAS, 2016). Nesses processos, que concordam com os pressupostos da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), as práticas de *accountability* são movidas por razões instrumentais, destinando-se ao propósito de assegurar o projeto hegemônico de gestão educacional.

Por fim, um quarto e último aspecto a ser destacado refere-se à falta de articulação entre os instrumentos de avaliação externa e a autoavaliação. A falta de preparo tanto dos avaliadores externos como também dos membros que compõem a Comissão Própria da Avaliação (CPA), cuja atribuição é conduzir os processos de avaliação internos da instituição e sistematizar os resultados e prestar informações ao Inep (BRASIL, 2007), leva, muitas vezes, a uma mera constatação quantitativa sobre as condições da infraestrutura institucional e aspectos relacionados à prática docente. O resultado é uma concepção de avaliação reduzida à aferição de resultados.

Há, portanto, um conjunto articulado de elementos que permitem atribuir um estágio mais avançado às políticas de *accountability* na educação superior em relação ao que, hodiernamente, presenciamos na educação básica, congruente a essas mesmas políticas. Não obstante, o estágio de desenvolvimento dessas políticas afigura-se tão conservador e excludente quanto o que estamos a verificar na educação básica.

Apesar de o processo atual de avaliação na educação superior estar asentado em três dimensões, a institucional, a dos cursos de graduação e a dos estudantes, sugerindo o “deslocamento de centro de avaliação de uma prova para um conjunto diversificado de instrumentos” (RISTOFF, 2004, p.179), as mudanças operadas ao longo dos ciclos avaliativos do Sinaes, e a proliferação de indicadores desprovidos de sua dimensão pedagógica, dão mostras de que a avaliação permanece calcada em uma concepção normativa, de natureza seletiva e competitiva, e por uma *accountability* educacional de alto impacto, mas que torna ainda mais distantes as possibilidades de uma avaliação democrática e formativa.

Conclusões

A escassez de estudos longitudinais, que investiguem impactos dos modelos *accountability* protagonizados por sistemas nacionais de avaliação e de sua potencialidade na melhoria da qualidade educacional, impedem uma análise aprofundada das consequências das ações protagonizadas no âmbito da educação superior. Não obstante, os aspectos tensionados neste trabalho permitem afirmar provisoriamente que os indicadores mobilizadores do Sinaes constituem um forma legítima de *accountability* de alto impacto.

Representam, por isso, um mecanismo para o Estado controlar as instituições universitárias e o que elas fazem. No modelo em curso, processos de avaliação e regulação parecem andar de mãos dadas no que tange aos propósitos mercadológicos. O uso que se faz dos indicadores e de suas ferramentas conformam medidas alinhadas a perspectivas de controle da educação

superior no Brasil, combinando o centralismo da União no delineamento e desenvolvimento da política de avaliação com a indução de modelos gerenciais de responsabilização e prestação de contas.

Por essa tessitura, intensifica-se o movimento de (re)centralização do Estado no delineamento dos parâmetros avaliativos e de intensificação do caráter ambíguo dos modelos de regulação da qualidade educacional em curso no Brasil. As tendências que, nesse momento, são passíveis de imaginar prospectam uma universidade cada vez menos autônoma e menos produtora de conhecimento científico significativo.

A despeito de, ainda, com contornos difusos, algumas iniciativas denotam tendência ao desenvolvimento de um estágio ainda mais avançado de *accountability*. Refiro-me, especialmente, às perspectivas de criação de outros e mais complexos indicadores educacionais, com fim em si mesmo, e alinhados ao controle burocrático das instituições de educação superior.

Se o desejo for realmente alcançar a dimensão formativa do processo de avaliação educacional, que permita identificar problemas e corrigi-los garantindo um processo contínuo de melhoria da educação superior, como apregoa o Inep, precisamos contrapor à corrente dominante e ajudar a construir formas alternativas de avaliação e de *accountability* para a educação superior. Essas formas devem colocar auto-avaliação e avaliação externa como etapas integradas e complementares de um sistema nacional de avaliação, e focalizar princípios que garantam participação ativa da sociedade no processo de melhoria da qualidade da educação. Esses princípios devem ser suficientemente capazes de orientar o planejamento e a gestão acadêmica da instituição de educação superior de modo a construir caminhos sódios para uma efetiva melhoria da qualidade educacional.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação Educacional: regulação e emancipação**. 4. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2009. 151 p.

_____. Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate ibero-americano. **Sísifo**, Lisboa, n. 9, p. 57-69, mai./ago, 2009a.

_____. Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. In: ESTEBAN, Maria Teresa; AFONSO, Almerindo Janela (Org.). **Olhares e interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação**. São Paulo: Cortez, 2010.

BARREYRO, Gladis Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do Paru, CNRES, Geres e Paiub. **Avaliação**. Campinas - Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 131-152, mar. 2008. Disponível em: <<http://periodicos.uniso.br/index.php/avaliacao/article/view/256/257>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**: Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 11. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

_____. **Nota Técnica n. 70**. Utilização dos Insumos do Questionário do Estudante Aplicado em 2013. Brasília/DF, 15 de outubro de 2014. Atualizada em 12 de maio de 2015.

_____. **Sinaes - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior: da concepção à regulamentação**. 4. ed. ampliada. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 224 p.

_____. Portaria n. 40, de 12 de dezembro de 2007. Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco

de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE) e outras disposições. **Diário Oficial da União**, n. 249, de 29 de dezembro de 2010. Seção 1, 2007a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16763-portal-norm-040-2007-seres&category_slug=dezembro-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 27 mar.2017.

_____. Portaria n. 107, de 22 de julho de 2004. Sinaes e Enade. Disposições diversas. **Diário Oficial da União**, n. 141, de 23 de julho de 2004, Seção 1, p. 24. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/rede/legisla_rede_port107.pdf>. Acesso em 27 mar. 2017.

_____. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras – PAIUB**. MEC/SESu. Brasília: SESu. 1994. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002072.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

_____. **Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras -PAIUB**. Brasília, 1993.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização social no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, mai./ago. 2006.

DIAS, Carmem Lucia; Horiguela, Maria de Lurdes; Marchelli, Paulo Sérgio. Políticas para avaliação da qualidade do ensino superior no Brasil: um balanço crítico. **Educ. Pesqui.** v. 32, n. 3, São Paulo, sept./dec. 2006.

FERNANDES, Reinaldo; GREMAUD, Amaury. Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas. In: VELOSO, Fernando; PESSÔA, Samuel; HENRIQUES, Ricardo; GIAMBIAGI, Fabio (Org.). **Educação básica no Brasil: construindo o país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009. Disponível em: <<http://www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/>> Acesso em: 3 ago. 2016.

FREITAS, Luiz Carlos de. IDD, o novo índice da educação no SINAEB. **Avaliação Educacional – Blog do Freitas**. 2016. Disponível em: <<https://avaliacaoeducacional.com/2016/05/07/idd-o-novo-indice-da-educacao-no-sinaeb/>>. Acesso em: 6 jul. 2016. (Publicado em 7 maio 2016).

HANUSHEK, Eric Alan; RAYMOND, Margaret. **Does school accountability lead to improved student performance?** Cambridge: The National Bureau of Economic Research, 2004 (Series 10591). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w10591>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

KOHLER-KOCH, Beate. A evolução e transformação da governação europeia. **Análise Social**, v. 33, n.148, p. 659-684, 1998.

MILANI, Carlos. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública (RAP)**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, mai./jun.2008.

RISTOFF, Dilvo. O Sinaes e seus desafios. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, v. 9, n. 1, p. 179-183, mar. 2004.

SCHEDLER, Andreas. Que es la rendición de cuentas? **Cuadernos de Transparencia**, Ciudad de México - México, n. 3, jan. 2004. Disponível em: <http://works.bepress.com/andreas_schedler/6>. Acesso em: 23 fev. 2015.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual. Tessituras intergovernamentais das políticas de *accountability* educacional. **Educação em Questão** (UFRN. Impresso), 2017 (no prelo).

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. O IDEB e a construção de um modelo de accountability na educação básica brasileira. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 27, n. 1, p. 7-28, semestral, 2014.

SHIROMA, Eneida; Roselane Fátima Campos; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectiva.html>>. Acesso em: 24 mar. 2017.