

LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑA*

Simon Schwartzman

Científico político, miembro de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior de Brasil. Becario Fullbright New Century para 2009-2010. Es miembro de la Academia Brasileña de Ciencias y receptor de la Orden de Mérito Científico de Brasil
simon@schwartzman.org.br

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó el 21 de diciembre un estudio sobre el sistema de evaluación de la educación superior brasileña, *Rethinking Quality Assurance for Higher Education in Brazil*, cuyo resumen ejecutivo en portugués, preparado por el Ministerio de Educación, está disponible aquí. Al día siguiente, el 22 de diciembre, el diario *O Estado de São Paulo* publicó un artículo de Isabela Palhares sobre el documento, especialmente sobre la parte que se refiere al Sistema Nacional de Rendimiento Estudiantil (ENADE), así como una versión abreviada de este texto mío.

Los datos de la prueba Brasil, elaborados por el Ministerio de Educación, confirman que la educación fundamental en el país va bastante mal, a pesar del aumento de cerca de casi cinco veces en las inversiones por estudiante en las redes públicas entre

2004 y 2014 (valores nominales, datos del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas, INEP). En la educación superior, los gastos del gobierno federal pasaron de 32 a 75 mil millones de reales entre 2008 y 2017 (datos de la Secretaría del Tesoro del Ministerio de Hacienda). ¿Y nuestra educación superior cómo anda, está bien, está mejorando?

“ La educación fundamental en el país va bastante mal, a pesar del aumento de cerca de casi cinco veces en las inversiones por estudiante en las redes públicas entre 2004 y 2014 ”

No sabemos. No existe, para la educación superior, un instrumento de medida de calidad semejante a *Prova Brasil*. En los años noventa, el gobierno creó el “Provão”, que fue un intento de medir la calidad de los diferentes cursos de nivel superior, y que lue-

* Este artículo fue publicado originalmente en portugués, el 22 de diciembre en el sitio web del autor: <http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=6198&lang=pt-br>

go se convirtió en el ENADE, que es una prueba que se aplica a cada carrera cada tres años. Los resultados del ENADE se combinan con una serie de otras informaciones para llegar a un número que es el “Concepto preliminar de los cursos”; y los conceptos de los cursos de cada institución, más los datos de la evaluación de los cursos de postgrado de la CAPES, la agencia que hace la evaluación de los cursos de posgrado, se combinan en el “Índice general de cursos”, todos ellos variando entre 1 y 5. Para las instituciones con menos de 3, el Ministerio de la Educación de Brasil envía evaluadores provistos de cuestionarios detallados que proporcionan información para determinar si las instituciones y los cursos pueden o no ser autorizados para funcionar. Todo esto a un gran costo de personal, viajes, reuniones de especialistas, base de datos y preparación de pruebas, administrados por INEP y por la Secretaría de Regulación y Supervisión del Ministerio de Educación (SERES).

“ Un buen sistema de evaluación debería ser capaz de informar a los estudiantes y sus familias sobre la calidad de los cursos en los que están entrando, incluida la posibilidad de conseguir un buen empleo ”

Preguntas sin resolver

¿Qué nos dice toda esta parafernalia sobre la educación superior en Brasil? ¿Está mejorando? ¿En qué áreas está más fuerte, y más débil? ¿Está teniendo buenos resultados el gasto público con la educación superior en las universidades federales y los subsidios y créditos a las instituciones privadas? ¿Se actualizan los currículos? ¿Se atiende a las nuevas demandas del mercado de trabajo? Un buen

sistema de evaluación debería ser capaz de informar a los estudiantes y sus familias sobre la calidad de los cursos en los que están entrando, incluida la posibilidad de conseguir un buen empleo; debería informar a los empleadores sobre la calidad de los profesionales que están saliendo de los cursos; debería informar a los gobiernos sobre la eficiencia y eficacia de sus inversiones en educación superior; y debería dar elementos para que las propias instituciones sean estimuladas y puedan mejorar su desempeño. ¿Será que estos procedimientos implementados por el INEP y por la SERES, apoyados en una maraña de decretos, resoluciones y actos ministeriales, están cumpliendo estos objetivos? ¿Es esta la mejor manera de evaluar la educación superior? ¿Qué dicen las experiencias de otros países?

Para responder a estas preguntas, el Ministerio de Educación contrató en 2017 la OECD para hacer una evaluación externa de este sistema. En marzo de 2018, la OECD envió una misión a Brasil que entrevistó a representantes del gobierno y de diferentes sectores de las universidades públicas y privadas, y ahora el trabajo fue finalmente publicado.

Las conclusiones sobre el ENADE y los indicadores de calidad utilizados por el INEP y SERES son muy críticas. Las pruebas del ENADE no son estandarizadas, no permiten comparar los resultados de un año a otro, no permiten comparar la calidad de diferentes carreras. Lo único que hacen es comparar entre sí los cursos de bachillerato, licenciatura y tecnología en cerca de ochenta áreas diferentes, sin tener criterios para decir lo que es bueno, malo o excelente. Como los resultados de la prueba no afectan a los alumnos, muchos de ellos no se interesan en responder, aunque estén obligados a participar cuando les toca. Y los índices combinando datos del ENADE con otros sobre titulación de profesores,

infraestructura, notas del ENEM y evaluación de los cursos por los alumnos no tienen justificación clara, mezclan cosas diferentes, y tienden a desfavorecer los cursos de formación profesional, en general privados, que tienen menos profesores doctores a tiempo completo. Además, no existen indicadores sobre las tasas de abandono de los cursos, ni sobre el mercado de trabajo. La OECD recomienda que se haga una evaluación de los costos y beneficios de este sistema, e incluso que se considere si vale la pena continuar con el ENADE, un tipo de evaluación que no existe en ninguna otra parte del mundo, justamente por las dificultades que la experiencia brasileña muestra. También recomienda que, en lugar de indicadores sintéticos, se proporcione información sobre los diferentes aspectos de cada curso e institución, de forma sencilla y accesible al público en general.

“ La OECD recomienda que se considere si vale la pena continuar con el ENADE, un tipo de evaluación que no existe en ninguna otra parte del mundo, justamente por las dificultades que la experiencia brasileña muestra ”

Más énfasis en la evaluación de los cursos que en la de las instituciones

Otro punto importante de las conclusiones de la OCDE es que el sistema brasileño pone mucho énfasis en la evaluación de los cursos, y menos en la evaluación de las instituciones. Con 35 mil cursos superiores en el país en cerca de 2.500 instituciones, esto hace todo el proceso extremadamente complejo y burocrático. En 2017, más de 10 mil cursos fueron evaluados por SERES. Las recomendaciones

de la OCDE van en el sentido de centrarse en la evaluación cualitativa de las instituciones, que, una vez bien evaluadas, tendrían más libertad y autonomía para administrar sus cursos. Y todo este complicado sistema de acreditación, re-acreditación, autorización y reconocimiento de cursos solo se aplica en la práctica al sector privado, porque las instituciones públicas no necesitan acreditación para funcionar, y casi siempre salen bien libradas en las evaluaciones porque tienen más profesores doctores de tiempo completo y, por lo general, mejores instalaciones.

Sobre la evaluación de los cursos de postgrado realizada por la CAPES, lo que más llamó la atención de la OCDE fue el gran énfasis puesto en la productividad académica de docentes de los cursos, y menos preocupación por el desempeño de los estudiantes, así como con la relevancia de las diferentes áreas de formación para Brasil. No existe preocupación por el destino profesional de los estudiantes, ni sobre la naturaleza específica de los programas de maestría, que son tratados en Brasil como programas académicos menores, mientras que en el resto del mundo son cursos de formación profesional.

“ Existe un conflicto de interés entre las responsabilidades del Ministerio de Educación de, por un lado, mantener y administrar la red federal de universidades y regular el sector privado, y, por otro, evaluar los dos sistemas ”

Al final, la OECD se pregunta si el actual arreglo institucional para la evaluación de la educación superior en Brasil es el más adecuado. Lo que más llama la atención es que existe un conflicto de interés entre las responsabilidades del Ministerio de

Educación de, por un lado, mantener y administrar la red federal de universidades y regular el sector privado, y, por otro, evaluar los dos sistemas. El órgano que debería coordinar todo el sistema de evaluación, la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES) no tiene estructura ni condiciones de realizar este trabajo. La sugerencia es que se cree una agencia autónoma de evaluación fuera del Ministerio, y que el CONAES sea reformulado para poder ejercer de hecho la función de supervisión normativa del sistema, como está en la ley.

Un proyecto de ley

Ya existe un proyecto de ley en el Congreso para la creación de un Instituto Nacional de Evaluación de la Educación Superior que combinaría las actuales funciones de evaluación de la SERES y del INEP, creando cientos de nuevos cargos y toda una nueva

estructura burocrática asociada al MEC. Lo que se necesita, claramente, no es más burocracia, sino una instancia normativa y de regulación efectivamente autónoma, que pueda transformar el actual sistema de evaluación en un proceso mucho menos oneroso, que dé más autonomía a las instituciones bien evaluadas, que informe mejor a los estudiantes y a la sociedad sobre lo que está ocurriendo con la enseñanza superior brasileña en sus diversos sectores, y que indique los mejores caminos.

La expectativa es que una vez estudiado a profundidad el trabajo de la OECD, que contiene un análisis mucho más detallado de los aspectos más críticos y recomendaciones de reforma del sistema brasileño de evaluación a la educación superior que este resumen, el próximo gobierno se proponga revisar la experiencia obtenida hasta aquí, con sus aspectos positivos y negativos, e indique nuevos caminos.