RBAD Revista Brasileira de Aprendizagem Aberta e a Distância

ABED

ARTÍCULO ORIGINAL

LOS IMPACTOS DE LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN EXTERNA IN SITU: ¿QUÉ CAMBIOS SE PUEDEN ESPERAR PARA LOS CURSOS Y LAS IES EN LA EDUCACIÓN A DISTANCIA?

Hélio Rubens Godoy Lechinewski[1]

RESUMEN

Este artículo analiza los impactos de los nuevos instrumentos de evaluación externa del SINAES frente al marco regulatorio de la Educación a Distancia, establecido por el Decreto n.º 12.456/2025. Metodológicamente, se realiza una investigación cualitativa, documental y prospectiva, examinando la legislación vigente y las propuestas del INEP sometidas a consulta pública. Los resultados evidencian una ruptura con el modelo flexible de 2017, imponiendo rigor en la verificación de la presencialidad, la infraestructura de los polos y la cualificación de la mediación pedagógica. Se concluye que las IES deberán reestructurar la gestión académica para demostrar la efectividad del proceso de enseñanza-aprendizaje en el nuevo ciclo de evaluación.

Palabras clave: SINAES; regulación de la educación superior; educación a distancia; evaluación in situ; gestión académica.

1. Centro Universitário Internacional - UNINTER
helio.l@uninter.com

CC BY

OS IMPACTOS DOS NOVOS INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO EXTERNA IN LOCO: O QUE ESPERAR DE MUDANÇAS PARA OS CURSOS E AS IES NA EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA?

RESUMO

Este artigo analisa os impactos dos novos instrumentos de avaliação externa do SINAES frente ao marco regulatório da Educação a Distância, estabelecido pelo Decreto nº 12.456/2025. Metodologicamente, realiza-se uma pesquisa qualitativa, documental e prospectiva, examinando a legislação vigente e as propostas do INEP em consulta pública. Os resultados evidenciam uma ruptura com o modelo flexível de 2017, impondo rigor na verificação da presencialidade, infraestrutura de polos e qualificação da mediação pedagógica. Conclui-se que as IES precisarão reestruturar a gestão acadêmica para comprovar a efetividade do ensino-aprendizagem no novo ciclo avaliativo.

Palavras-chave: SINAES; regulação da educação superior; educação a distância; avaliação in loco; gestão acadêmica.

THE IMPACTS OF THE NEW ON-SITE EXTERNAL EVALUATION INSTRUMENTS: WHAT TO EXPECT OF CHANGES FOR COURSES AND HEIS IN DISTANCE EDUCATION?

ABSTRACT

This article analyzes the impacts of the new SINAES external evaluation instruments regarding the Distance Education regulatory framework established by Decree No. 12.456/2025. Methodologically, a qualitative, documentary, and prospective research is conducted, examining current legislation and INEP's public consultation proposals. Results evidence a break with the flexible 2017 model, imposing rigor in verifying on-site attendance, support center infrastructure, and pedagogical mediation qualification. It is concluded that HEIs will need to restructure academic management to prove teaching-learning effectiveness in the new evaluation cycle.

Keywords: SINAES; higher education regulation; distance education; on-site evaluation; academic management.

CC BY

1 Introducción

La trayectoria de la evaluación de la educación superior en Brasil, respaldada durante las dos últimas décadas por el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior - SINAES, instituido por la Ley n.º 10.861, de 14 de abril de 2004, no puede comprenderse de forma disociada de los movimientos regulatorios que ordenan la oferta de cursos y el funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior - IES. Existe una relación intrínseca y de codependencia entre la norma regulatoria, que establece las reglas para la oferta de los cursos de grado, y el instrumento de evaluación, que verifica la adhesión de las instituciones y sus cursos a esas reglas y a la calidad del proceso formativo. Históricamente, cada alteración significativa del marco legal de la educación, especialmente en lo que respecta a la Educación a Distancia - EaD, repercutió en la reconfiguración de las matrices de evaluación externa in situ, exigiendo al Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira - INEP adaptaciones que oscilaron entre la especialización de los indicadores y el intento de unificar los criterios de evaluación.

En este escenario evolutivo, el Decreto n.º 5.622, de 19 de diciembre de 2005, representó un hito decisivo al reglamentar el artículo 80 de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional - LDB, estableciendo los parámetros para la oferta de EaD con énfasis en la obligatoriedad de momentos presenciales (MELLO et al., 2023). Al determinar que la evaluación del estudiante, las prácticas obligatorias, la defensa de trabajos de conclusión de curso y las actividades de laboratorio debían realizarse presencialmente (BRASIL, 2005), el decreto configuró las directrices de los procesos académicos y de la estructura física necesaria para la oferta de EaD, consolidando la figura de los polos de apoyo presencial - PAP. Esta exigencia legal impactó directamente en los instrumentos de evaluación utilizados entre 2006 y 2016, que debieron incorporar indicadores específicos para verificar la existencia y la adecuación de esos procesos e infraestructuras descentralizadas, así como la cualificación del cuerpo de tutores, figura central en el modelo pedagógico entonces diseñado.

Los instrumentos de evaluación vigentes en ese período reflejaban esta preocupación por la especificidad de la oferta de cursos a distancia. Documentos como el instrumento de evaluación de cursos de 2008 y sus revisiones posteriores incluían indicadores exclusivos para la EaD, como la verificación de la "coherencia entre el PPC y el modelo de Educación a Distancia utilizado", el análisis de la "efectividad en la utilización de los mecanismos generales de interacción entre profesores, alumnos y tutores" y la evaluación de las "instalaciones para el equipo de tutores y profesores" (BRASIL, 2008; BRASIL, 2010). Había, por lo tanto, un reconocimiento de que la arquitectura pedagógica y administrativa de la EaD requería una mirada evaluativa particularizada, distinta de la aplicada a los cursos presenciales, buscando garantizar que la mediación tecnológica no comprometiera la calidad de la formación.

Un punto de inflexión significativo en esta trayectoria se produjo con el Decreto n.º 9.057, de 25 de mayo de 2017, que actualizó la regulación de la EaD, introduciendo una lógica de mayor flexibilidad en la oferta. Al permitir la acreditación de instituciones exclusivamente para la educación a distancia, sin exigir la acreditación previa para la oferta presencial, y al posibilitar que las IES acreditadas abrieran nuevos polos de apoyo presencial independientemente de autorización previa, el decreto alteró la dinámica de expansión del sistema (BRASIL, 2017a). Este cambio regulatorio desplazó el eje de control del Estado, que pasó a depender más de los resultados de los procesos de evaluación y de los indicadores de calidad para supervisar una red de oferta que crecía de forma acelerada[1] (MELLO et al., 2023, p. 9s).

CC BY

[1] La flexibilización de la regulación promovida en 2017 fue un factor determinante para la aceleración de la expansión de la EaD en Brasil. Los datos del Censo de la Educación Superior de 2023 evidencian esta transformación. En 2020, por primera vez en la serie histórica, el número de ingresantes en cursos de grado en la modalidad a distancia (cerca de 2 millones) superó al de ingresantes en la modalidad presencial (cerca de 1,7 millones); en 2023 esta diferencia se acentuó, de modo que los nuevos estudiantes de EaD representaron el 62,8% del total de nuevos alumnos de la educación superior en aquel año. El número de plazas ofrecidas en la EaD también alcanzó un récord, superando los 19 millones en 2023, mientras que las matrículas totales en la modalidad llegaron a 4,9 millones, correspondientes al 49,2% del total de matrículas de grado. Este crecimiento expresivo, concentrado mayoritariamente en la red privada (que entonces respondía por el 95,9% de las matrículas en EaD), generó interrogantes y preocupaciones en el ámbito del Ministerio de Educación sobre la garantía de la calidad de la formación, culminando con la revisión del marco regulatorio y de los procesos de evaluación para esta modalidad en 2025 (INEP, 2024).

De manera concomitante con la flexibilización introducida por el nuevo decreto, se observó un movimiento de consolidación y unificación de los instrumentos de evaluación. A partir de la Nota Técnica DAES/INEP n.º 8/2015, se inició un proceso para integrar las diferentes matrices de evaluación en un modelo más cohesionado, que culminó con la publicación, en 2017, de instrumentos unificados para los diferentes tipos de formación (licenciaturas, grados y tecnólogos) y para las ofertas presencial y a distancia (BRASIL, 2017c). Aunque esta unificación buscaba aumentar la isonomía y simplificar la operacionalización del sistema, terminó diluyendo algunas de las especificidades de la evaluación de la EaD. Los indicadores que antes detallaban la actuación de la tutoría o la infraestructura de los polos fueron absorbidos en categorías más genéricas o tratados de forma transversal, lo que generó debates sobre la capacidad de estos nuevos instrumentos para captar los matices de modelos pedagógicos cada vez más masivos y digitalizados (COSTA et al., 2022, p. 11; CAVALCANTI; GUERRA; GOMES, 2021, p. 17).

Este desajuste entre la rápida evolución de las tecnologías educativas, la expansión de la oferta impulsada por el marco regulatorio de 2017 y la generalización de los instrumentos de evaluación creó un escenario de tensión que se extiende hasta el momento actual. La necesidad de revisar este modelo, buscando un equilibrio entre la regulación de la oferta y la garantía de la calidad mediante una evaluación más ajustada a la realidad de las instituciones, es lo que motiva las discusiones sobre los nuevos instrumentos realizadas en 2025. El contexto actual exige, por lo tanto, un análisis prospectivo que considere no solo las normas vigentes, sino también cómo la evaluación externa puede inducir prácticas de gestión que garanticen la efectividad académica y social de las IES.

Metodológicamente, este trabajo se caracteriza como una investigación de naturaleza cualitativa y exploratoria, basada en un levantamiento documental y bibliográfico (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 174-188; GIL, 2002, p. 41s). El cuerpo del análisis comprende, principalmente, la legislación educativa vigente, con énfasis en la evolución de los marcos regulatorios de la EaD, y los documentos técnicos puestos a disposición por el INEP referentes a los instrumentos de evaluación externa in situ. El análisis de los datos se realizará mediante un enfoque comparativo y prospectivo, confrontando las exigencias de los ciclos de evaluación anteriores con las nuevas directrices propuestas en la consulta pública del INEP realizada en 2025. El texto se estructura, por lo tanto, partiendo de la contextualización histórica y regulatoria, avanzando hacia el examen del nuevo marco legal aprobado en 2025 y de las nuevas dimensiones de evaluación propuestas, para concluir con la proyección de las implicaciones gerenciales para la Educación a Distancia a partir de 2026.

2 El Nuevo Marco Regulatorio de la EaD a Partir del Decreto 12.456/2025

La comprensión de la dinámica evolutiva de la educación superior en Brasil, delineada en la sección anterior, revela una relación dinámica entre la flexibilización y el control, que culmina en un escenario de expansión acelerada de la EaD entre 2017 y 2024 y genera nuevas demandas de regulación y garantía de la calidad. Si el período anterior estuvo marcado por una apertura regulatoria que permitió la masificación del acceso, el momento actual, inaugurado en 2025, refleja un punto de inflexión estratégico del Estado en la búsqueda de reordenar la oferta de cursos a distancia. En este contexto, la publicación del Decreto n.º 12.456, de 19 de mayo de 2025, representa una profunda reestructuración de la EaD en el país (BRASIL, 2025a).

CC BY

Esta nueva directriz legal, reglamentada por la Ordenanza MEC n.º 506, de 10 de julio de 2025, surge como respuesta a las lagunas dejadas por el marco anterior, consustanciado en el Decreto n.º 9.057, de 25 de mayo de 2017, y en la Ordenanza Normativa n.º 11, de 20 de junio de 2017. Mientras que la legislación de 2017 priorizaba la autonomía de las IES para la expansión de polos y la oferta de cursos, desvinculando muchas veces el crecimiento de la capacidad instalada verificada in situ, el nuevo marco de 2025 restablece el control estatal sobre los procesos de entrada y permanencia en el sistema. El énfasis se desplaza de la facilitación de la oferta hacia la garantía de la efectividad del proceso de enseñanza-aprendizaje, introduciendo parámetros más estrictos para la presencialidad, la mediación pedagógica y la infraestructura de apoyo (BRASIL, 2017a; BRASIL, 2017b; BRASIL, 2025a; BRASIL, 2025b).

Uno de los cambios más estructurales introducidos por el Decreto n.º 12.456/2025 se refiere a la propia concepción de los tipos de oferta. El texto legal abandona la dicotomía rígida anterior e institucionaliza el tipo de oferta semipresencial como una categoría distinta, con requisitos específicos de carga horaria e infraestructura. Esta alteración pretende mitigar la proliferación de cursos que, al amparo de la legislación de 2017, operaban con una presencialidad mínima, muchas veces en áreas que requieren formación práctica intensiva. La Ordenanza MEC n.º 506/2025 instrumentaliza esta visión al definir porcentajes claros para actividades presenciales y síncronas mediadas, estableciendo que la calidad de la formación no puede prescindir de la interacción directa y del apoyo físico adecuado, revirtiendo la lógica de "virtualización total" que había ganado espacio en el período anterior (BRASIL, 2025a; BRASIL, 2025b).

Además de la redefinición de los tipos de oferta, el nuevo marco regulatorio impone restricciones significativas a la expansión de la red de polos de apoyo presencial, uno de los puntos centrales de la expansión observada en los últimos años. Si en 2017 la apertura de polos estaba condicionada casi exclusivamente al Concepto Institucional - CI de la Institución, la normativa de 2025 retoma la necesidad de una vinculación estricta entre la calidad demostrada de la institución y su capacidad de expansión, limitando la cantidad de nuevos polos permitidos anualmente según el desempeño de la IES en las evaluaciones externas (BRASIL, 2017b; BRASIL, 2025d). Esta medida, unida a la exigencia de una infraestructura física más robusta, señala un retorno a la materialidad de la institución educativa, en la que el polo vuelve a concebirse como un espacio académico de apoyo efectivo al estudiante.

Otro punto destacado de la nueva legislación es la cualificación de la mediación pedagógica. El Decreto de 2025 y su ordenanza reglamentaria establecen parámetros para la actuación de tutores y mediadores, fijando proporciones máximas de alumnos por docente en las actividades síncronas y exigiendo formación específica para estos profesionales. Esta directriz contrasta con el marco de 2017, que permitía modelos de tutoría masiva con poca interacción cualificada. La intención clara es garantizar que la tecnología sirva como medio de aproximación y no de distanciamiento pedagógico, asegurando que el estudiante de EaD tenga acceso a un apoyo académico compatible con la complejidad de su formación.

Estas alteraciones normativas repercuten directamente en la lógica de verificación de la calidad, haciendo obsoletos los instrumentos de evaluación diseñados bajo la vigencia del marco anterior. La introducción de conceptos como actividades síncronas mediadas, la distinción clara entre tipos de oferta y las nuevas restricciones de infraestructura exige que el INEP desarrolle nuevas herramientas capaces de medir estas variables con precisión. En este contexto de reajuste se insertan las propuestas de los nuevos instrumentos de evaluación externa in situ, que deben traducir en indicadores verificables las exigencias de mayor rigor y presencialidad establecidas por la nueva legislación, tema que será objeto de análisis detallado en la próxima sección de este estudio.

CC BY

3 Del Nuevo Ciclo de Evaluación a la Estructura de los Nuevos Instrumentos

La reconfiguración del marco regulatorio de la educación superior, consolidada en 2025, no opera de forma aislada; exige una reestructuración de los mecanismos de verificación de la calidad. En este sentido, la propuesta de los nuevos instrumentos de evaluación externa in situ, presentada por el INEP y sometida a consulta pública a lo largo de 2025, no debe comprenderse solamente como una actualización de indicadores, sino como parte integrante de una reformulación sistémica del ciclo de evaluación del SINAES. Antes de adentrarse en el análisis de las dimensiones propuestas, es necesario comprender el nuevo flujo de evaluación en el que se aplicarán estos instrumentos, ya que la lógica de evaluación deja de centrarse exclusivamente en la individualidad del curso para adoptar una perspectiva más amplia y sectorial.

El cambio paradigmático propuesto por el INEP reside en la transición de un modelo de evaluación puntual, muchas veces desconectado de las especificidades de las áreas de formación, hacia una evaluación organizada por grandes áreas del conocimiento. Para operacionalizar esta directriz, se adopta como referencia la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación - CINE Brasil para la agrupación de los cursos de grado. Esta reorganización estructural busca superar la generalidad de los instrumentos vigentes desde 2017, permitiendo que la mirada evaluativa considere las particularidades pedagógicas y de infraestructura inherentes a cada campo del saber, ya sea el de la salud, las ingenierías, las humanidades o las ciencias exactas[2].

[2] La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación - CINE, adaptada para Brasil, organiza los cursos de grado en 10 grandes áreas generales, como 01 Educación; 02 Artes y humanidades; 03 Ciencias Sociales, comunicación e información; 04 Negocios, administración y derecho; 05 Ciencias naturales, matemáticas y estadística; 06 Computación y Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC); 07 Ingeniería, producción y construcción; 08 Agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria; 09 Salud y bienestar; y 10 Servicios. Esta estructura permite agrupar cursos con afinidades pedagógicas y de infraestructura con fines de evaluación (BRASIL, 2025c, p. 13).

Esta nueva organización fundamenta la propuesta de un nuevo ciclo trienal de evaluación, diseñado para integrar los tres principales procesos del SINAES: el Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes - ENADE, la evaluación in situ y la Autoevaluación Institucional. A diferencia del modelo anterior, en el que la evaluación in situ se realizaba principalmente por demanda regulatoria (reconocimiento o renovación) y muchas veces de forma desacompasada con el ENADE, la nueva propuesta sincroniza estos procesos. Como se puede observar en la Figura 1, el nuevo ciclo prevé que, cada año, un grupo específico de áreas de la CINE Brasil sea el foco prioritario de las acciones de evaluación. Mientras un grupo de áreas realiza el ENADE, otro puede estar pasando por la evaluación externa in situ y un tercero consolidando sus procesos de autoevaluación, garantizando que, al final del trienio, todos los cursos hayan sido sometidos a las tres instancias de evaluación (INEP, 2025).

CC BY

Figura 1 – Nuevo Ciclo de Evaluación del SINAES a Partir de 2025

Fuente: (TEIXEIRA, 2025, p. 15)

Dentro de esta nueva lógica de flujo y agrupación se insertan los nuevos instrumentos de evaluación externa, que introducen una arquitectura modular y rompen con la estructura unificada vigente desde 2017, que utilizaba un instrumento único para todas las áreas y tipos de oferta. El nuevo modelo está compuesto por una matriz de tres dimensiones comunes, aplicable a todos los cursos independientemente del área, que dialoga con una cuarta dimensión específica, diseñada para captar las singularidades de las grandes áreas de la CINE Brasil. Aunque la estructura propuesta mantiene la organización clásica de las tres dimensiones, promueve alteraciones sustanciales en la concepción y el detalle de los elementos evaluados, buscando alinear la verificación in situ con las exigencias de mayor rigor y presencialidad establecidas por el Decreto n.º 12.456/2025.

Antes de profundizar en las innovaciones del nuevo instrumento propuesto en 2025, es necesario realizar un análisis crítico del instrumento de evaluación vigente desde 2017, utilizado para los actos de reconocimiento y renovación del reconocimiento de cursos. Al examinar la matriz de ese instrumento, se observa que, del total de indicadores que lo componen, aproximadamente doce contemplan las particularidades del tipo de oferta a distancia o poseen criterios de análisis exclusivos para esos cursos. Estos indicadores se concentran principalmente en las Dimensiones 1 (Organización Didáctico-Pedagógica) y 2 (Cuerpo Docente y Tutorial), abordando temas como la estructuración de las actividades de tutoría (Indicador 1.14); la adecuación del Entorno Virtual de Aprendizaje - EVA (Indicador 1.17); la existencia y funcionalidad del equipo multidisciplinario (Indicador 2.2); y la cualificación y experiencia del cuerpo de tutores (Indicadores 2.13 y 2.14). En la Dimensión 3 (Infraestructura), la especificidad de la EaD es menos frecuente y se limita básicamente a los laboratorios didácticos (Indicadores 3.8 y 3.9), la logística del material didáctico (Indicador 3.14) y los entornos profesionales vinculados a los polos (Indicador 3.18), lo que refleja la lógica regulatoria de aquel período, que tendía a desmaterializar la exigencia de infraestructura física en los PAP en favor de soluciones logísticas y virtuales (BRASIL, 2017c).

Esta configuración del instrumento de 2017 revela una concepción de la evaluación que, aunque busca integrar los tipos de oferta en un documento único, termina tratando la educación a distancia mediante apéndices o adaptaciones de la lógica presencial, con un fuerte énfasis en la figura del tutor y en la disponibilidad de contenido a través del EVA. El análisis detenido de los criterios sugiere que el instrumento fue diseñado para un modelo de EaD centrado en la masificación y la asincronía, en el que la "interacción" (Indicadores 1.19 y 2.15) se verifica más por la existencia de mecanismos formales que por

CC BY

la efectividad pedagógica de la mediación. Ante la realidad actual, caracterizada por la hibridación de la enseñanza y la exigencia de una mayor presencialidad introducida por el nuevo marco regulatorio de 2025, este instrumento resulta insuficiente para captar los matices de la calidad académica exigida, validando procesos que muchas veces cumplen requisitos documentales de tutoría y material didáctico, pero presentan limitaciones para ofrecer al estudiante una experiencia de aprendizaje robusta y práctica.

Ante la necesidad de realinear los procesos de evaluación con las dinámicas contemporáneas de la educación superior, el INEP emprendió estudios propositivos orientados a la reestructuración de las dimensiones de la evaluación externa. Este esfuerzo institucional buscó reflejar las transformaciones del sistema educativo, revisando los objetos de evaluación para garantizar su alineación con los parámetros de calidad y con las exigencias normativas, pedagógicas y sociales vigentes. El punto culminante de este proceso fue la presentación de los nuevos instrumentos, sometidos a consulta pública entre el 18 de junio y el 18 de julio de 2025[3], un movimiento de construcción colectiva que registró 4.491 contribuciones de la comunidad académica y de la sociedad civil[4].

[3] El lanzamiento de la consulta pública y la presentación técnica de la propuesta fueron transmitidos en un evento oficial del INEP, disponible en: <https://www.youtube.com/live/R1fhB0KLxss>.
[4] Los datos sobre la participación y la consolidación de las contribuciones se detallan en la plataforma 'Participa + Brasil', disponible en: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/instrumento-de-avaliacao-in-loco-de-cursos-de-graduacao-dimensoes-comuns>.

La propuesta presentada rompe con la arquitectura del instrumento de 2017, abandonando la lógica de "Indicadores" y "Criterios de Análisis" subjetivos para adoptar una estructura basada en "Objetos de Evaluación". En esta nueva sistemática, cada Objeto se desglosa en "Atributos" y sus respectivos "Calificadores", estableciendo una matriz de evaluación objetiva y acumulativa. La asignación de los conceptos, mantenida en la escala de 1 a 5, deja de depender de la interpretación sobre el grado de suficiencia, como "suficiente", "muy bueno/muy bien" o "excelente", y pasa a estar condicionada al cumplimiento integral y escalonado de los requisitos. Para alcanzar el Concepto 3, por ejemplo, el curso debe cumplir todos los calificadores del atributo correspondiente al nivel 2, añadidos a los requisitos del atributo de nivel 3, y así sucesivamente hasta el nivel de excelencia, exigiendo evidencias concretas para cada etapa (INEP, 2025a).

La propuesta de reformulación del instrumento de evaluación externa in situ no se limita solamente a la reestructuración de las dimensiones comunes a todos los cursos; avanza hacia un nivel de especificidad inédito con la introducción de la Dimensión 4, dedicada exclusivamente a los Objetos de Evaluación por Áreas. Siguiendo la lógica de agrupación de la CINE Brasil, esta nueva dimensión establece criterios de verificación formulados para captar las singularidades formativas y de infraestructura de cada gran campo del conocimiento y de formación, que reciben indicadores alineados con su naturaleza práctica y orientada al mercado laboral[5]. Esta segmentación permite que la evaluación supere la barrera de la generalidad, exigiendo a las instituciones no solo el cumplimiento de requisitos transversales, sino también la demostración de competencias, recursos de laboratorio y prácticas pedagógicas intrínsecas a la identidad de cada área, lo que representa un salto cualitativo en la capacidad del Estado para evaluar la pertinencia y la solidez de la formación ofrecida por los cursos de grado, especialmente en un contexto de expansión y diversificación de la oferta educativa[6].

[5] La consulta pública específica para la Dimensión 4 de las áreas de Ingeniería, Producción y Construcción; Educación; y Salud y Bienestar se puso a disposición en la plataforma 'Participa + Brasil', disponible en: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/inep>.
[6] La consulta pública para la Dimensión 4 de las áreas de Ciencias Sociales, Comunicación e Información; Administración, Negocios y Derecho; Artes y Humanidades y Cursos Superiores de Tecnología (CST) también se realizó en 2025, con detalles disponibles en: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov. br/processes/sinaes>.

En un análisis comparativo, la propuesta del nuevo instrumento de 2025 se presenta considerablemente más densa y amplia que su predecesor, ampliando el alcance de la verificación hacia áreas que antes se trataban de forma transversal o con menor peso. Mientras que el instrumento de 2017 concentraba la evaluación en indicadores genéricos, la nueva matriz detalla Objetos específicos para temas estratégicos, como la política de seguimiento de egresados, que deja de ser solamente un elemento puntual para convertirse en un componente estructurado de evaluación de la efectividad social

CC BY

y profesional de la formación. Esta ampliación de requisitos refleja la intención de captar la complejidad de la gestión académica actual, exigiendo a las IES no solo la formalización de procesos, sino también la demostración de resultados efectivos en la formación discente y en la inserción profesional, elevando significativamente el grado de exigencia de la regulación estatal sobre la oferta de cursos de grado en el país.

4 Impactos de la Nueva Propuesta de Evaluación Externa en los Cursos y las IES de EaD

La implementación del nuevo ciclo de evaluación diseñado por el INEP para las visitas in situ que comienzan en 2026 no representa solamente una alteración procedimental, sino una profunda reconfiguración de la lógica de verificación de la calidad, con implicaciones directas y sustanciales para el formato de oferta de cursos en la modalidad a distancia. Es fundamental señalar que, en el proceso de construcción de esta propuesta, la especificidad de la educación mediada por tecnologías no fue tratada de forma marginal; por el contrario, contó con la actuación dedicada de una Comisión Asesora de Área - CAA específica para la Educación a Distancia, que trabajó en consonancia con la comisión de las dimensiones comunes. El resultado es un instrumento que introduce atributos y calificadores de carácter transversal, que exigen a las IES la demostración inequívoca de la materialidad y la efectividad de los procesos pedagógicos, desafiando el modelo de gestión masificado que prevaleció en la última década.

En el análisis de la Dimensión 1 (Organización Didáctico-Pedagógica), el impacto más inmediato sobre los cursos reside en la necesidad de demostrar la operacionalización de lo que el nuevo instrumento denomina "Programa de Gestión del Aprendizaje" (Objeto 1.5). Para los grados ofrecidos a distancia o en formato semipresencial, esto implica superar la simple disponibilidad de contenidos en Entornos Virtuales de Aprendizaje - EVA. Los coordinadores de curso deberán presentar evidencias concretas (informes de *analytics*), actas de reuniones de nivelación y registros de intervenciones pedagógicas que demuestren que el recorrido formativo del estudiante es supervisado activamente (INEP, 2025a; INEP, 2025b). La exigencia de atributos que demuestren la "identificación de estudiantes con dificultades de aprendizaje" y la "oferta de acciones oportunas de apoyo pedagógico" impone un nivel de gestión académica centrado en el individuo, que muchas estructuras de EaD diseñadas para la atención a gran escala tendrán dificultades para cumplir sin una revisión de sus procesos de tutoría y seguimiento.

Con la vigencia del Decreto n.º 12.456/2025, que estipula porcentajes mínimos de actividades presenciales físicas y síncronas mediadas, el instrumento de evaluación externa de los grados exigirá que el curso demuestre cómo se cumple efectivamente esa carga horaria. No bastará con prever momentos de encuentro en el Proyecto Pedagógico del Curso - PPC; será necesario demostrar, mediante registros biométricos o digitales de asistencia auditables, que el estudiante participó en esas actividades (BRASIL, 2025a). Este requisito impacta directamente en la organización curricular, forzando la migración de asignaturas puramente autoinstructivas hacia modelos híbridos, en los que la sincronía y la presencia física son componentes estructurales de la calificación y la asistencia, y no solamente eventos esporádicos de evaluación.

En cuanto a la Dimensión 2 (Cuerpo Docente y Tutorial), la propuesta del nuevo instrumento se alinea con la Ordenanza MEC n.º 506/2025 al distinguir y cualificar las diferentes actuaciones docentes, generando impactos financieros y operativos. Los Objetos de evaluación que tratan de la actuación del equipo multidisciplinario y, específicamente, de la mediación pedagógica introducen calificadores que verifican la relación numérica entre docentes mediadores y estudiantes. La imposición de límites para la

CC BY

actuación síncrona (como la proporción de 1 profesor por cada 70 alumnos) exigirá a las IES redimensionar sus plantillas (BRASIL, 2025d). Además, el instrumento induce la existencia de un cuerpo de mediadores pedagógicos con cualificación específica en el área de los cursos en los que actúan. Para obtener conceptos de excelencia, no basta con que el mediador tenga titulación en el área; es necesario demostrar su "capacitación para el uso de tecnologías digitales y metodologías activas" y su actuación articulada con el profesor responsable de la asignatura (INEP, 2025a). Esto exige a las IES implementar programas sólidos de formación continua y revisar las atribuciones contractuales de estos profesionales, que dejan de ser meros encargados de responder dudas para asumir un papel activo en la gestión del aprendizaje.

La Dimensión 3 (Infraestructura), a su vez, produce el impacto más tangible sobre las redes de polos de apoyo presencial, ya que el nuevo instrumento, especialmente en el Objeto 3.7 (Polos de Educación a Distancia), recupera la centralidad de los PAP como espacio educativo. Si en el ciclo anterior la infraestructura podía validarse sobre la base de convenios genéricos y bibliotecas virtuales, la nueva matriz, conectada a las exigencias de la Dimensión 04 (Áreas del Conocimiento), impone la verificación de la adecuación física de los laboratorios presenciales (INEP, 2025c). Para cursos de áreas como Salud e Ingenierías ofrecidos a distancia, esto significa que la IES deberá demostrar la existencia en el polo de instalaciones compatibles con las Directrices Curriculares Nacionales - DCN y con los requisitos específicos del área. La estrategia de expansión basada en polos con una infraestructura reducida, más administrativa, se vuelve inviable para cursos que requieren prácticas, obligando a las instituciones a realizar una fuerte inversión en adecuación física o a reducir la capilaridad de su oferta en esas áreas específicas.

La profundidad de los cambios impuestos por el nuevo ciclo de evaluación exige, además del análisis descriptivo, un ejercicio de sistematización que evidencie el contraste entre el paradigma vigente hasta 2024 y el nuevo modelo que se impone a partir de 2026. La reconfiguración no se limita a ajustes de redacción en los indicadores; se trata de un cambio estructural en la propia concepción de lo que constituye calidad en la educación a distancia. Si el instrumento de 2017 operaba bajo una lógica de adaptación de los criterios presenciales para la EaD, flexibilizando muchas veces las exigencias de infraestructura e interacción síncrona en favor de la expansión, la propuesta de 2025 invierte esta lógica. Establece parámetros estrictos de materialidad y presencialidad, anclados en el Decreto n.º 12.456/2025, que transforman la evaluación externa en un mecanismo de verificación de la efectividad pedagógica y menos centrado en la conformidad documental. Para ilustrar la magnitud de esta transición y sus efectos prácticos en las dimensiones de evaluación, el Cuadro 1 presenta una síntesis comparativa de los dos modelos. Destaca cómo temas críticos para la EaD, como la actuación de la tutoría, la infraestructura de los polos y la especificidad de las áreas del conocimiento, fueron replanteados, pasando de un enfoque genérico a un tratamiento específico y regulado, que impacta directamente en la gestión académica y operativa de las IES.

CC BY

Cuadro 1 – Síntesis de los Cambios para la EaD en el Nuevo Instrumento de Evaluación Externa de Cursos

Dimensión / Tema	Instrumento de 2017 (Vigente Hasta 2024)	Propuesta de Instrumento 2025 (Ciclo a Partir de 2026)
Lógica General de Evaluación	Basada en Indicadores y Criterios de Análisis subjetivos (escalas de 'suficiente' a 'excelente'). Enfoque en la existencia de procesos y documentos.	Basada en Objetos, Atributos y Calificadores. Lógica acumulativa y objetiva para la asignación de conceptos. Enfoque en la evidencia de la efectividad y los resultados.
Dimensión 1: Interacción y Mediación	Evaluaba de forma genérica la existencia de mecanismos de 'procedimientos de seguimiento y evaluación de los procesos de enseñanza-aprendizaje' (Indicador 1.19). La efectividad se presumía por la disponibilidad de herramientas en el EVA.	Exige la demostración de actividades síncronas mediadas (Objeto 1.5 - Gestión del Aprendizaje), con registro de asistencia e interacción efectiva, alineada con el límite de alumnos por mediador.
Dimensión 2: Tutoría y Docencia	Se centraba en la titulación y la experiencia del tutor (Indicadores 2.13 a 2.15), sin una distinción clara de funciones ni límites numéricos estrictos de atención.	Introduce la figura del Mediador Pedagógico y distingue sus atribuciones de las del Profesor Responsable. Verifica la proporción alumno/mediador y la cualificación específica para el uso de tecnologías y metodologías activas.
Dimensión 3: Infraestructura de los Polos	Requisitos flexibles, muchas veces validados por convenios y bibliotecas virtuales. Enfoque en laboratorios didácticos y en la logística del material (Indicadores 3.8 y 3.14).	Retoma la exigencia de infraestructura física real y adecuada en los polos (Objetos 3.3, 6.4 y 3.7), incluidos espacios de estudio y laboratorios físicos obligatorios para los cursos que requieren prácticas.
Dimensión 4: Áreas del Conocimiento	Inexistente. La evaluación utilizaba un instrumento único y genérico para todos los cursos, independientemente del área (Salud, Ingenierías, Licenciaturas, etc.).	Crea la Dimensión 4 con Módulos Específicos por área (CINE Brasil). Evalúa laboratorios, prácticas pedagógicas y campos de prácticas según la naturaleza del curso, impidiendo la 'estandarización' de la EaD para áreas complejas.
Presencialidad y Prácticas	Verificación centrada en momentos presenciales de evaluación (exámenes). Las prácticas de laboratorio podían ser simuladas o concentradas en pocos encuentros.	Exigencia de demostración de la carga horaria presencial física (mínimo 10% o 30% en la modalidad semipresencial) y de laboratorios físicos reales. Los simuladores virtuales no sustituyen integralmente la práctica real.

Fuente: Elaborado por el autor con base en BRASIL (2017a; 2017b; 2017c; 2025a; 2025b) e INEP (2025a).

Estos cambios en los instrumentos de evaluación in situ de los grados presionan a la alta gestión de las IES para promover un realineamiento del Plan de Desarrollo Institucional - PDI y del Proyecto Pedagógico Institucional - PPI. La gestión deberá integrar sistemas de datos académicos (*Data Warehouses*, *Business Intelligence*) capaces de generar las evidencias de seguimiento discente exigidas por los evaluadores. La "cultura de la evidencia" deja de ser un diferencial para convertirse en un requisito de supervivencia regulatoria. Además, la gestión de las redes de polos deberá pasar de un modelo comercial de expansión a un modelo de gestión académica descentralizada, en el que la sede de la IES tenga un control efectivo y en tiempo real sobre la calidad de las actividades desarrolladas en los extremos, bajo pena de sufrir sanciones en los procesos de reacreditación institucional o reconocimiento de cursos.

Ante este escenario desafiante, es necesario que las gestiones de las IES prioricen el fortalecimiento de sectores de inteligencia de datos y metaevaluación, como es el caso de las Comisiones Propias de Evaluación - CPA. Estas instancias pueden ser capaces de anticipar los diagnósticos que realizarán las comisiones externas, utilizando los nuevos instrumentos para efectuar simulaciones de evaluación in situ en los cursos y polos. Otra acción estratégica es la profesionalización de la coordinación de los cursos de EaD, de modo que estos gestores tengan fluidez en el análisis de datos de aprendizaje, sean capaces de intervenir en los procesos de mediación y garanticen la coherencia entre lo planificado en el PPC y lo ejecutado en la plataforma. También es importante que las IES inviertan en la curaduría de tecnologías educativas que no solo entreguen contenido, sino que también generen informes detallados de participación y aprendizaje, constituyendo el respaldo probatorio necesario para afrontar el rigor del nuevo ciclo de evaluación del SINAES.

CC BY

5 Conclusión

El análisis realizado a lo largo de este estudio permite constatar que el año 2025 representa un punto de inflexión en la trayectoria de la Educación a Distancia en Brasil, marcando el cierre de un ciclo de expansión flexible y el inicio de una nueva era regulatoria, pautada por el rigor en la verificación de la materialidad y la efectividad pedagógica. La promulgación del Decreto n.º 12.456/2025 y la consecuente reestructuración de los instrumentos de evaluación externa del SINAES no son movimientos aislados, sino la respuesta del Estado a un diagnóstico de asimetría entre la expansión y la calidad de la oferta, buscando reequilibrar la ecuación entre acceso masificado y formación consistente.

Una constatación fundamental que surge de este escenario es que el modelo de EaD sustentado por infraestructuras mínimas y mediación pedagógica genérica se ha vuelto inviable bajo el nuevo marco normativo. La introducción de conceptos como la presencialidad física obligatoria, la limitación numérica en la relación estudiante/mediador y la exigencia de laboratorios reales para cursos específicos impone a las Instituciones de Educación Superior un desafío de gestión sin precedentes. Ya no se trata básicamente de cumplir requisitos documentales, sino de demostrar, mediante datos y estructuras concretas, que el proceso de enseñanza-aprendizaje se desarrolla con la misma profundidad y apoyo, independientemente del tipo de oferta.

Para los cursos de grado a distancia y semipresenciales, el nuevo ciclo de evaluación de visitas in situ previsto para comenzar en 2026 exigirá una revisión profunda de sus Proyectos Pedagógicos. La transición hacia planes de estudio híbridos, que integren orgánicamente las actividades síncronas mediadas y las prácticas presenciales, dejará de ser una opción de diferenciación para convertirse en una condición de supervivencia regulatoria. En este contexto, la gestión académica deberá profesionalizarse en el análisis de datos de aprendizaje, utilizando indicadores de participación y competencia no solo para la retención de alumnos o como evidencia de la calidad de la enseñanza ante las comisiones de evaluadores externos, sino principalmente para la formación de buenos profesionales por medio de estos cursos.

Aunque estas conclusiones están respaldadas por un marco documental actualizado y sólido, es importante destacar que el estudio presenta limitaciones inherentes a su carácter prospectivo. Los análisis aquí desarrollados se basan en las publicaciones de los nuevos instrumentos sometidos a consulta pública y en las directrices preliminares del INEP. Aunque indican una clara tendencia hacia un endurecimiento regulatorio, los documentos finales, después de su homologación, pueden sufrir ajustes puntuales en sus atributos o calificadores, lo que exigirá un seguimiento continuo por parte de los gestores e investigadores del área para comprender plenamente el impacto definitivo de estas medidas.

Ante este escenario desafiante y todavía en construcción, el impacto más duradero de estos cambios será, posiblemente, la revalorización del cuerpo docente, de la presencialidad en la red de polos y de la dimensión institucional. Las IES que alcanzarán el éxito en este nuevo contexto serán aquellas que estructuren un cuerpo docente y de mediadores sólido y cualificado; que inviertan en una red de polos de apoyo presencial con infraestructura adecuada; que implementen sistemas académicos que proporcionen procesos pedagógicos centrados en una experiencia práctica y dialógica de calidad; y que fortalezcan sus procesos de autoevaluación y gobernanza, transformando la CPA en un órgano estratégico de inteligencia. La capacidad de anticipar diagnósticos, corregir rumbos y demostrar la efectividad social de su actuación será el diferencial competitivo y regulatorio determinante para la sostenibilidad de las IES en el complejo ecosistema de la educación superior brasileña en los próximos años.

CC BY

Referencias

BRASIL. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. **Regulamenta o art. 80 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. **Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância.** Brasília: INEP, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. **Instrumento de Avaliação para Renovação de Reconhecimento de Cursos de Graduação.** Brasília: INEP, 2010.

BRASIL. Ministério da Educação. **Nota Técnica DAES/INEP nº 008/2015. Revisão do Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação.** Brasília: INEP, 2015.

BRASIL. Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017. **Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 maio 2017a.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 11, de 20 de junho de 2017. **Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2017b.

BRASIL. Ministério da Educação**. Instrumento de Avaliação de Cursos de Graduação presencial e a distância: Reconhecimento e Renovação de Reconhecimento.** Brasília: INEP, 2017c.

BRASIL. Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025. **Dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior em cursos de graduação e altera o Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 maio 2025a.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 506, de 10 de julho de 2025. **Regulamenta o Decreto nº 12.456, de 19 de maio de 2025, que trata da oferta de educação a distância por Instituições de Educação Superior - IES em cursos de graduação.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2025b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Manual para classificação dos cursos de graduação e sequenciais de formação específica: Cine Brasil.** Brasília, DF: Inep, 2025c.

CAVALCANTI, L. M. R.; GUERRA, M.; GOMES, C. S. F.. Avaliação de Cursos do Ensino Superior no Brasil: SINAES na sua relação com a qualidade. **Eccos-Revista Cientifica**, n. 56, JAN-MAR 2021.

COSTA, B. R. L. *et al*.. Meta-avaliação do SINAES: a visão dos avaliadores ad hoc. **Diálogo,** Canoas, n. 50, p. 01-16, nov. 2022.

GIL, A. C.. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Censo da Educação Superior 2023: divulgação dos resultados.** Brasília, DF: INEP, 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Novo Instrumento de Avaliação Externa de Cursos de Graduação (Presencial e a Distância): Dimensões 1, 2 e 3.** Minuta para Consulta Pública. Brasília: INEP, 2025a.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Apresentação da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (DAES) sobre Avaliação in loco.** Brasília, 2025b. Apresentação em slides, 21 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Área Transversal: Cursos EaD e Cursos Semipresenciais.** Brasília, 2025c. Apresentação em slides, 43 p.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M.. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MELLO, S. L. M. *et al*. Promover a inclusão e a equidade no Ensino Superior: este é o papel da Educação a Distância no Brasil?. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 118, p. 1-23, jan./mar. 2023.

TEIXEIRA, U. T.. **Políticas Públicas em Transformação.** Apresentação em painel no XVII Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular (CBESP), Touros, RN, 28 de maio de 2025.

CC BY