

Evaluación de las políticas en educación

La coordinación sistémica por la Unión

MARISA RIBEIRO TEIXEIRA DUARTE*
MARIA ROSIMARY SOARES DOS SANTOS**

RESUMEN: Este artículo discute la importancia de los sistemas de evaluación educacional en la regulación de las acciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, que participan de dichos sistemas. El término 'regulación' es utilizado como modo de articulación y coordinación de acciones – de gobernación – y no apenas, como dispositivo de control. En la actualidad, la divulgación de resultados sobre el rendimiento escolar de estudiantes es un dispositivo central en el modo de regulación por desempeño. El estudio registra la centralidad de las políticas de evaluación para la regulación sistémica, bajo el discurso de promoción de la calidad.

Palabras clave: Políticas públicas en educación. Política de evaluación educacional. Regulación de sistemas educacionales. Educación superior. Educación básica.

Introducción

Tema candente y de abordaje complejo en los debates sobre políticas públicas en educación, es el de la necesidad de reglamentación del régimen de colaboración para la construcción de un sistema educacional más igualitario y

* Doctora en Educación. Investigadora del Programa de Postgrado en educación de la Facultad de Educación de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordina el grupo de investigación sobre Política y Administración de Sistemas de Enseñanza de la FAE/UFMG. *E-mail:* <mmduarte@ufmg.br>.

** Doctora en Educación. Profesora adjunta de la Facultad de Educación de la UFMG, e Investigadora del grupo de investigación sobre Política y Administración de Sistemas de Enseñanza de la FAE/UFMG. *E-mail:* <mrosi@fae.ufmg.br>.

descentralizado. La Constitución brasileña optó, en 1988, por un sistema federativo mediante el régimen de colaboración entre los entes federados (BRASIL, 1988, art. 211). El diagnóstico de muchos investigadores sobre nuestras desigualdades sistémicas, por otra parte, destaca, entre los incontables obstáculos para la construcción de relaciones sociales más igualitarias, una ordenación federativa propulsora de relaciones predatorias y/o competitivas. La elevada heterogeneidad socioeconómica entre estados subnacionales y municipios brasileños torna, aún hoy, la adopción de relaciones intergubernamentales más comprometidas con el igualitarismo en algo de fundamental importancia. En ese proceso, ¿cuál es la participación de las políticas de evaluación de los sistemas educacionales?

Inicialmente, proponemos una distinción entre acción gubernamental o acción estatal en el área social y de políticas públicas. Este último término se refiere al modo cómo acciones entre actores gubernamentales o no gubernamentales son articuladas y coordinadas en un campo específico. Autores como Lascoumes y Galès (2007) destacan que los estudios contemporáneos sobre políticas públicas, entendidas como acción pública, llevan en cuenta las interacciones, los sentidos establecidos por diversos actores y los procedimientos, normas e instituciones por los cuales interactúan. Para los autores, analizar políticas públicas involucra, también, dirigir investigaciones sobre cómo acciones o proyectos gubernamentales y/o no gubernamentales son apropiados, transformados o rechazados por sus destinatarios. Si los estudios sobre procesos de formulación de políticas públicas son importantes, la influencia del conocimiento, entendido como la instrumentalización de datos, ideas y argumentos, constituye variable relevante en la producción y *advocacy* de agendas más específicas.

En estudio comparativo de las políticas educacionales en cinco países europeos, Maroy (2006) destacó como tendencia convergente la adopción de sistemas nacionales de evaluación en cada país, a pesar de sus especificidades y diferencias. Lo que el autor denomina de modo de regulación por rendimiento, o gestión por resultados, significa que un poder central negocia con entidades locales (sean gobiernos subnacionales o establecimientos de enseñanza) los objetivos y les delega las responsabilidades y los medios para realizarlos. Por otra parte, un sistema de evaluación externa, que aquí se denomina *evaluación sistémica*, mide la actuación de los establecimientos educacionales o de los gobiernos subnacionales. El modelo implica, simultáneamente, la construcción de instrumentos para medición de los objetivos de calidad pretendidos, autonomía de gestión financiera y pedagógica para la resolución de situaciones-problema y la valoración de la capacidad de respuesta a demandas provenientes de las autoridades educacionales y/o de los usuarios. En esa perspectiva, la regulación por desempeño del sistema educacional, al proporcionar más autonomía de acción administrativa a los entes federados y actores no gubernamentales, requiere del poder central el monitoreo de las actividades mediante la recaudación de informaciones sobre los resultados y los factores en ellos intervinientes.

Ante lo presentado, este estudio tiene como objeto demostrar cómo está organizado el sistema de evaluación de la educación básica y superior en Brasil y de qué modo, en la actualidad, el régimen de colaboración entre los entes de la federación se ha venido efectuando, con soporte en la articulación de los procedimientos de evaluación y de financiamiento. Se trata del modo de regulación por desempeño (MAROY, 2008), en que las relaciones federativas e intrasistémicas son valoradas de acuerdo con el resultado obtenido.

La constitución de los sistemas de evaluación

La Constitución Federal normaliza en el campo educacional la definición de competencias entre los entes que componen la federación. A la Unión le cabe la organización del sistema nacional de enseñanza; a los estados, ofrecer con prioridad la educación básica media; y a los municipios les cabe la oferta prioritaria de la educación infantil y básica, siendo esta última etapa en colaboración con los estados (BRASIL, 1988, art. 211). El sistema educacional brasileño se compone por 5.564 municipios, y aproximadamente 2.400 han constituido sistemas de enseñanza propios, y 26 estados subnacionales, a parte del Distrito Federal. A los municipios brasileños, independientemente de la organización de sistemas propios, compete, en el ámbito de la educación escolar, desde que observadas las determinaciones constitucionales, reglamentar las relaciones de trabajo de los profesionales docentes y trabajadores de la educación de su red; definir criterios para procesos selectivos de ingreso en función o cargo público; establecer normas arquitectónicas para la construcción de edificios escolares o de selección de equipos educacionales; elaborar e implementar programas educacionales propios; y, sin herir las directrices curriculares nacionales, establecer proyecto político-pedagógico para las instituciones componentes de su red o sistema de enseñanza. Estas, entre otras, son dimensiones políticas de administración educacional que pertenecen al ámbito decisivo de las autoridades públicas municipales y se aplican también a los estados subnacionales y Distrito Federal.

Los municipios y estados brasileños detienen, aún, competencias propias de recaudación tributaria, pero están obligados a aplicar el porcentaje de 25% de su ingreso de impuestos y transferencias en la manutención y desarrollo de la enseñanza (BRASIL, 1988, art. 212). Eso significa que el destino de los recursos vinculados a la Manutención y Desarrollo de la Enseñanza (MDE) es definida por el poder público estatal/municipal, y ese último es responsable por observar medidas redistributivas en relación a sus escuelas (BRASIL, 1996, art. 11, II). Es bajo ese cuadro normativo e institucional de atribuciones de competencias privativas y concurrentes, que se expandieron en los últimos 20 años políticas y sistemas de evaluación en educación.

Sin embargo, la garantía del pacto federativo no se determina apenas por la Constitución. A parte de ella, hay otras instituciones federativas que cumplen dos papeles: establecen frenos y contrapesos entre los niveles de gobierno, bien como formas de coordinación entre los entes.

De acuerdo con Abrucio y Franzese (2012), la década de 1990 fue marcada por "acciones federales que movieron el estándar federativo post 1988, aunque eso no haya sido hecho contra la descentralización", de ese modo en las áreas sociales fueron implementadas políticas cuyo objetivo era mejorar la coordinación federativa. Para el investigador, la coordinación ocurrió particularmente en los sectores de la salud y educación, "(...) a través de la vinculación del traslado de recursos financieros a la prestación más controlada de servicios por las esferas de gobierno subnacionales, sea por la fijación de metas, sea por la adopción de patrones nacionales de políticas públicas". (ABRUCIO; FRANZESE, 2012, p. 9).

La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), aprobada en 1996, estipuló como competencia de la Unión la coordinación de la política nacional de educación, articulando los diferentes niveles y sistemas y ejerciendo función normativa, redistributiva y supletoria en relación a las demás instancias educacionales (art. 8º, § 1º). Define también como competencia privativa de la Unión asegurar el proceso nacional de evaluación del rendimiento escolar en la educación básica, media y superior, en colaboración con los sistemas de enseñanza, objetivando la definición de prioridades y la mejoría de la calidad.

Ocho años después de aprobado el texto constitucional, que reconoció la autonomía de los sistemas municipales de enseñanza y el régimen de colaboración como forma de articulación de las acciones gubernamentales en el campo educacional, el texto de la LDB le confirió al poder central atribuciones normativas para el conjunto del sistema e indicó la evaluación del rendimiento escolar como uno de los mecanismos orientadores en la definición de prioridades para la acción política de los demás entes. Cury (1997), en artículo publicado un año después de la aprobación de la LDB, advertía para la relevancia de lo dispuesto en el ítem VIII del artículo que prescribía las competencias de la Unión.

Gestores públicos responsables en el ámbito de cada sistema de enseñanza recurren, cada vez más y de modo variado, a informaciones generadas por el sistema de evaluación como aspecto necesario a la construcción y legitimación de las acciones pretendidas. O sea, dispositivos e informaciones provenientes del sistema de evaluación son capaces de articular y coordinar acciones entre actores que detienen grados diferenciados de autonomía político-administrativa. El argumento en discusión envuelve el modo cómo ocurrió la expansión de la regulación por desempeño (MAROY, 2006) en el sistema educacional brasileño, capaz de influir en las decisiones acerca de políticas en educación, sean distributivas, reguladoras o redistributivas.

La evaluación en la educación superior

El texto constitucional establece como principio la regulación de control de la creación y funcionamiento de instituciones y cursos superiores privados por los poderes públicos. Desde el año 2006, mediante el Decreto nº 5.773, los estados subnacionales no más disponen de la prerrogativa de acreditar o autorizar el funcionamiento de las instituciones o cursos privados de educación superior. La expansión y el funcionamiento de instituciones de educación superior (IES) privadas, se encuentran, actualmente, sometidas a la autorización y evaluación de la Unión (BRASIL, 1998, art. 209).

La regulación institucional de control de la educación superior en Brasil fue inicialmente ejercida, en el ámbito del postgrado, por la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (Capes):

El modelo introducido por la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) para evaluar el postgrado brasileño en el bienio 1996-1997 se consolidó en los trienios subsecuentes, profundizando cambios en la concepción y en la dirección de las políticas para ese nivel de enseñanza en el país. La propuesta de que el programa fuera la unidad básica del postgrado, y no más los cursos de máster y doctorado evaluados aisladamente, el destaque a los cursos de excelencia, comprendida como inserción internacional, y la organicidad entre líneas de investigación, proyectos, estructura curricular, publicaciones, tesis y disertaciones no dejan dudas cuanto a la finalidad esperada del postgrado: ser, prioritariamente, locus de producción de conocimiento y de formación de investigadores. (HORTA; MORAES, 2005, p. 95).

El modelo de evaluación de la Capes abarca programas privados, estatales y federales de postgrado, y sus resultados impactan en el cuantitativo de recursos recibidos. La Coordinación, fundación pública vinculada a la Unión, mediante informaciones recogidas junto a cada programa de postgrado del país, dispone de banco de datos y criterios de evaluación de resultados, con influencia decisiva sobre el desarrollo de la investigación y formación de investigadores en el país y, en los últimos cinco años, en la formación de docentes de la educación básica (SCHEIBE, 2011).

En el mismo periodo que se introdujeron alteraciones en el modelo de evaluación del postgrado, fue creado por la Ley nº 9.131, de 1995, el Examen Nacional de Cursos (ENC), precediendo la aprobación de la LDB. Ese examen medía el resultado de los aprendizajes concluyentes de los cursos superiores de graduación públicos y privados de todo el país. Al comparar resultados finales por cursos, pretendía informar al cliente consumidor la calidad de la enseñanza ofertada. En 2004, con la Ley nº 10.861, fue creado el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES), dirigido también para la graduación.

El Sinaes pretende compatibilizar tres resultados evaluativos: autoevaluación institucional; evaluación de las condiciones de oferta (para fines de acreditación, reacreditación

de instituciones y autorización para funcionamiento y reconocimiento de cursos) y el desempeño del alumno en pruebas estandarizadas por cursos. Los resultados obtenidos en los exámenes por los interesados y el rellenar formularios electrónicos detallados, disponibles en el sitio del Ministerio de la Educación (MEC), permiten medir el Índice General de Cursos (IGC) y el Concepto Preliminar de Cursos (CPC). Esos valores determinarán la necesidad de evaluación *in loco* de las instituciones y cursos. Sin embargo, ese sofisticado mecanismo de evaluación no establece sanciones expresivas para los cursos e instituciones que repetidas veces presenten resultados inferiores al valor medio estipulado¹.

La oferta de vacantes y cursos de graduación en la educación superior brasileña es eminentemente privada – el censo de la educación superior, divulgado en 2010 (INEP, 2010), registró 73,1% del total de las matrículas en instituciones de enseñanza privada – y, por esa razón, la regulación institucional de control ejercida por la Unión sobre el mercado se muestra frágil aún, por no establecer formas más efectivas de sanción sobre los servicios ofrecidos, siempre que sea necesario. La distribución socioespacial de la oferta de cursos privados, su concentración en áreas de bajo costo de inversión y la proliferación de instituciones aisladas destinadas a atender demandas específicas revelan la incapacidad de la regulación sistémica del poder central sobre ese mercado.

Las instituciones superiores estatales² o municipales no están obligadas a participar del SINAES. Sin embargo, algunas participan y sufren influencia del resultado de las evaluaciones del poder central, especialmente en la composición curricular. Directrices curriculares nacionales aprobadas por el MEC orientan la formulación de exámenes nacionales estandarizados y estos, a su vez, la organización curricular de las instituciones de enseñanza superior de los demás entes de la federación. El efecto de la divulgación de los resultados obtenidos en el *ranking* general posiciona instituciones públicas en relación al mercado privado, permitiéndoles una ilusión de comparabilidad de procesos formativos cualitativamente diferenciados.

No obstante, los índices de comparabilidad divulgados no permiten una precisión en la identificación de las instituciones y/o cursos que agregan conocimientos y competencias a los estudiantes en situaciones de desigualdad socioeconómicas. Los valores atribuidos al Índice de Diferencia entre los Desempeños Esperados y Observados (IDD) se encuentran diluidos en ocho indicadores que componen el CPC, que, a la vez, irá a componer el IGC. Así, los resultados divulgados son inexpressivos para subsidiar y reconocer políticas institucionales más redistributivas.

La evaluación de la educación básica

En el ámbito de la educación básica, la regulación sistémica es coordinada por el poder central y efectuada por tres mecanismos principales: la definición de directrices

curriculares nacionales por el Consejo Nacional de Educación, la creación del Sistema de Evaluación de la Educación Básica y las transferencias constitucionales obligatorias, legales y voluntarias de recursos financieros por la Unión. El papel del Fondo de Desarrollo de la Educación Básica 2 (6 a 14 años) (FUNDEF), creado como mecanismo de regulación sistémico, fue analizado por Duarte (2005) y constituye matriz de referencia en la formulación del Fondo de Desarrollo de la Educación Básica (0 a 17 años) (FUNDEB). Los dos mecanismos expresan políticas redistributivas en el ámbito de cada estado y, especialmente el FUNDEB, con mayor potencialidad de imponer ganancias a los entes con menos capacidad financiera para invertir en la educación básica³.

Duarte (2005, p. 835) señalaba que la implementación del FUNDEF introducía en el sistema educacional brasileño, mediante regulación institucional, normativa y de control (BARROSO, 2006), lógicas intersistémicas de acciones competitivas, reguladas por el mecanismo de distribución de los recursos ya vinculados a la manutención y desarrollo de la enseñanza. No obstante, para la autora, el mecanismo redistributivo del FUNDEF fue incapaz de impulsar mejoras en la calidad de la educación ofrecida (sea en lo que se refiere a sus condiciones materiales, así como a procedimientos de enseñanza), aunque la atención de demandas por acceso fuera de fundamental importancia, sin la contribución de nuevos recursos.

En relación a las directrices curriculares nacionales y antes que el Consejo Nacional de Educación (CNE) se asomara sobre ellas, el Ministerio de Educación brasileño divulgó, a partir de 1995, y publicó, dos años después, un documento denominado "Parámetros Curriculares Nacionales" (BRASIL, 1997), con el objetivo de explicitar las metas de calidad deseables a alcanzar por las escuelas de educación básica, especialmente para la enseñanza básica 2. Ese documento funcionaría como referencia a modelar para la construcción de los currículos formales de las escuelas brasileñas, municipales o estatales, prescribiendo temas y abordajes para la enseñanza de calidad.

Bonamino y Martínez (2002) exponen el debate entre los entes federados, CNE y el poder ejecutivo central en las tensiones resultantes del proceso de elaboración de las directrices curriculares nacionales para la enseñanza básica 2, en especial la inversión por la precedencia del documento de carácter más procedimental sobre las directrices generales:

Con respecto a la cuestión curricular, de acuerdo con el art. 9º, § 1º, párrafo C, de la ley que crea el CNE, compete a este órgano "deliberar sobre las directrices curriculares propuestas por el Ministerio de la Educación y del Deporte". Así, en el encuadre legal previsto por la CF, la nueva LDB y la Ley nº 9.131, de 1995, los currículos y contenidos mínimos propuestos por el MEC tendrían su norte establecido por la mediación de directrices curriculares, que deberían tener como foro de deliberación la Cámara de Educación Básica (CEB) del CNE. Sin embargo, la divulgación de la primera versión de los PCNs por el MEC, antes que los mismos consejeros del CNE iniciaran su nuevo mandato en febrero de 1996, marcó uno de las primeras divergencias entre los dos órganos de Estado.

La lógica en los debates sobre las prescripciones normativas acerca de las directrices curriculares involucraba, en el acuerdo federativo previsto en el texto constitucional, la colaboración entre los entes federados, bajo la coordinación y regulación del CNE. Con la divulgación de los parámetros, el MEC centraliza esa función, orientando los procedimientos inductores de lo que consideraba "enseñanza de calidad".

Sin embargo, mediante pruebas estandarizadas de competencia en lengua portuguesa y matemática, es la evaluación sistémica que difundirá para el conjunto del sistema educacional lógicas de acciones competitivas por resultados, bajo la égida de mejoría de la calidad de la educación básica. De acuerdo con Bonamino y Sousa (2012), el sistema brasileño de evaluación de la educación ha pasado por tres generaciones de implementación. La primera se vincula a la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) – cuya batería inicial de pruebas, con posibilidades de comparabilidad, ocurrió en 1995. Eran muestras, con fines diagnósticos y sin interferencia en la vida de las escuelas y en los currículos escolares. Una segunda generación, contemplaría, según las autoras, además de la divulgación pública, la devolución de los resultados para las escuelas, sin establecer consecuencias materiales en las actividades escolares. Por último y aún de acuerdo con Bonamino y Sousa (2012), estamos en una tercera generación evaluativa, pues los resultados obtenidos hacen referencia a:

políticas de responsabilización fuerte o *high stakes*, contemplando sanciones o recompensas por los resultados de alumnos y escuelas. En ese caso, se incluyen experiencias de responsabilización explicitadas en normas y que envuelven mecanismos de remuneración en función de metas establecidas. (BONAMINO; SOUSA, 2012, p. 3).

En el último período, la evaluación sistémica ha posibilitado al poder central establecer dispositivos inductores de resultados en el ámbito de los estados y de los municipios y, a partir de estos, sobre las escuelas. Al modelo de evaluación desdoblado por el SAEB, también se apropian gobiernos subnacionales como mecanismo de regulación por desempeño. Los gobiernos estatales de Ceará, Minas Gerais, Río de Janeiro y Sao Paulo, han pasado a aplicar pruebas censitarias de los resultados de rendimiento escolar de los alumnos, para implantar premios y sanciones a los profesionales docentes y/o unidades escolares.

Franco, Alves y Bonamino (2007) caracterizan la última década del siglo XX como un período en el cual la emergencia y difusión del significado del término "calidad de/en la educación" se encuentran relacionados al desempeño académico de los alumnos. Relatan que la institucionalización del SAEB refuerza esa significación, a partir de la medida regular y recurrente del rendimiento del estudiante en la educación pública y privada. En los últimos años, se ha construido en el país un imaginario político en el que obtener resultados superiores al Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) (medida de competencia asociada a la regularización de situaciones de distorsión entre años de

escolaridad y edad) es considerado como expresión de una educación escolar de calidad. En las palabras de MEC, el IDEB tiene por objetivo medir la calidad de cada red y cada escuela, mediante una escala de fácil comprensión, que establece metas a ser alcanzadas por los sistemas/redes educacionales de los estados y de los municipios. Los resultados obtenidos por el IDEB pasarían a orientar la oferta de apoyo técnico y/o financiero, por el MEC, a los demás entes, priorizando aquellos con índices insuficientes de calidad de enseñanza. (BRASIL, 2008).

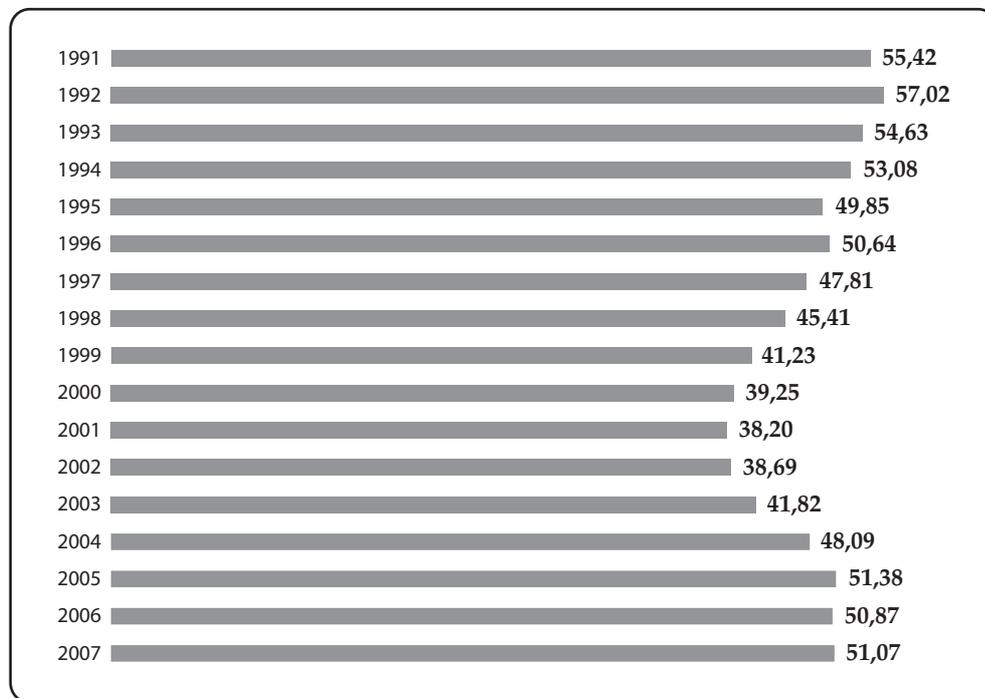
A través del Plan de Acciones Articuladas (PAR), se realizan contratos-programas entre el MEC y las entidades federadas para la realización de las metas previstas para el IDEB. Con ese sistema, se busca construir la planificación educacional para los municipios centrados en lógicas de acción dirigidas para resultados. Los efectos de ese modo de regulación se anuncian en sentencia del Tribunal de Cuentas de la Unión (nº 2.870, de 2010), que indaga sobre la expresiva y discordante alteración en los valores del IDEB de municipios brasileños.

Regulación de los sistemas educacionales

Hasta el final de la década de 1990, el sistema de evaluación de los resultados educacionales era legitimado por los objetivos de más eficiencia y eficacia en la reforma de la administración pública. Los reformadores cuestionaban principios basados en la prescripción de procedimientos, jerarquización de competencias y profesionalización de las burocracias.

En el campo de la educación superior, la ampliación al acceso en un contexto de restricción fiscal significó simultáneamente la ampliación de la oferta privada, dándoles a miles de jóvenes ciudadanos la calidad de consumidores de ese servicio, y la adopción de medidas por mayor eficiencia en la prestación de los servicios educacionales públicos. Un expresivo contingente de jóvenes trabajadores, buscando ocupación en los sectores de servicios en trabajos externalizados y/o de corto plazo, presiona por consumo, incluyendo los servicios educacionales, especialmente a partir de la segunda mitad de la década de 1990. La divulgación de los resultados evaluativos de la educación superior, fue, en un primer momento, un instrumento para la coordinación sistémica de la expansión, con reducido costo de implementación. Es decir, en un contexto de crecimiento de las presiones por acceso a la educación superior, al trabajo y de ampliación de la provisión privada de los servicios educacionales, la utilización de los resultados de la evaluación sistémica objetiva orientar preferencias del ciudadano consumidor y, de esa forma, reforzar formas de sociabilidad más individualizadas, diferenciadas y de consumo.

Gráfico 1 – Brasil – Evolución porcentual de la eficacia del sistema de educación superior (estudiantes concluyentes por ingresantes).



Fuente: Elaborada pelas autoras a partir de dados do Inep.

El sistema de evaluación de la graduación no ha traído contribuciones para modificar las altas tasas de evasión (Gráfico 1) o las reducidas tasas de acceso (Tabla 1). Todo sucede como si la divulgación de los resultados educacionales convergieran para un acompañamiento de la expansión de un sistema de educación superior, a través del control de los productos/resultados. Sin embargo, la institución del SINAES, especialmente con la implementación de los sistemas informatizados de colecta de datos, permite el cruce, por el Poder Ejecutivo central, de informaciones sobre matrículas, condiciones de oferta, docentes, flujo y resultados educacionales – un conjunto de informaciones que ha permitido a la Unión dimensionar la capacidad de articulación de los demás actores – públicos y privados – en interacción competitiva en ese sistema.

Tabla 1 – Evolución de la tasa de asistencia en la educación superior en Brasil.

Año	Pop. 18 a 24 años (A)	Alumnos graduados (B)	B/A
2001	23.158,00	395,988	1,7
2002	23.351,00	466,26	2,0
2003	23.648,00	528,223	2,2
2004	24.038,00	626,617	2,6
2005	24.357,00	717,858	2,9
2006	24.144,00	736,829	3,1
2007	23.644,00	756,799	3,2

Fuente: Elaborada por las autoras a partir de datos del Inep.

Más que regular los resultados educacionales, el conjunto de componentes y procesos del sistema de evaluación de la educación superior permite a la Unión coordinar una estructura de prestación de servicios de bajo costo y expresivo retorno de inversión. Opciones subsidiadas por informaciones permiten a quienes toman las decisiones, entre las cuestiones-problema planteadas (KINGDON, 2003), establecer ventanas de oportunidades. Desde el inicio de este siglo, las vacantes ociosas en las instituciones privadas ha crecido y la colecta de informaciones por la Unión monitorea los valores. Actores con comportamientos predatorios pueden ser preventivamente reprendidos o desechados. Sujetos a presiones electorales y de grupos de interés, los gobiernos pueden desplazar recursos para instituciones y actores con los cuales disponen de mayores vínculos.

No obstante, la educación básica en Brasil tiene oferta eminentemente pública. 15% de las matrículas de aproximadamente 50 millones de niños y jóvenes fueron efectuadas en instituciones privadas en 2010 (INEP, 2010). Los cambios que las políticas de evaluación se esfuerzan por impulsar van más allá de los objetivos de mejora de la calidad del aprendizaje. Por un lado, alteraciones en la regulación de las relaciones intergubernamentales y, por otro, en el gobierno de la interacción entre los actores que componen este complejo sistema. Al priorizar resultados, la Unión negocia "contratos programas" con las instancias subnacionales, con efectos en los procedimientos de gestión de los sistemas de enseñanza – especialmente los municipios y en la organización de las unidades escolares.

El régimen de colaboración, en el ámbito de la educación básica, anunciado en el texto educacional de 1988, se ha venido afirmando mediante relaciones gubernamentales, articuladas por la búsqueda de resultados, actualmente medidos por el IDEB. La gestión de los sistemas educacionales estatales y municipales, legitimada por la lógica de desempeño, opera por proyectos formulados centralmente, pero de implementación de los gobiernos locales. Acciones federales en los últimos años han articulado resultados

provenientes del sistema de evaluación con la transferencia de recursos financieros o materiales, construyendo de esa forma, el gobierno sistémico mediante la competición por resultados. El discurso de mejoría de la calidad de la educación, poco cualificado en los documentos de divulgación, legítima y, especialmente, difunde la lógica común de acción.

En ese contexto de regulación por desempeño, la función de evaluación de las acciones gubernamentales y de las políticas públicas adquiere mayor centralidad. La implementación local de programas para alcanzar metas definidas centralmente requiere acciones de monitoreo, para acompañar las decisiones o medidas adoptadas en la resolución de situaciones-problema, surgidas en el ámbito de cada territorio. Sin esa investigación evaluativa, la coordinación sistémica podría sufrir inflexiones, debido a las desigualdades y diversidades. Por último, cabe también la investigación de los resultados, alcanzados frente a las metas pretendidas.

Recibido y aprobado en junio de 2012

Notas

- 1 En 2011, el MEC determinó la reducción del número de vacantes a ser ofrecidas para 2012 por las instituciones que presentaron concepto 1 o 2 en el CPC. La reducción alcanzó especialmente los cursos de las áreas de salud, administración y ciencias contables, en un contexto donde la oferta de vacantes en la educación superior privada supera la demanda. Es la primera vez que ocurre, en esa dimensión la regulación por el Estado brasileño del mercado privado de educación superior.
- 2 Las instituciones superiores estatales y municipales representan 64,3% del total de las IES públicas y responden por 11% del total de las matrículas en ese nivel de enseñanza, en su mayoría privado – 73,1% del total (INEP, 2010).
- 3 Sobre FUNDEF y FUNDEB, ver: Arretche (2002), Pinto (2007) y Duarte y Faria (2010).

Referencias

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponible en: <http://www.defesasocial.m.gov.br/contentproducao/aplicacao/serah_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf>. Acceso en: 3 mayo 2012.

ARRETICHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BARROSO, J. **A regulação das políticas públicas de educação**: espaços, dinâmicas e atores. Lisboa: Educa, 2006.

- BONAMINO, Alicia; MARTÍNEZ, Silvia Alicia. Diretrizes e parâmetros curriculares nacionais para o ensino fundamental: a participação das instâncias políticas do Estado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 368-385, 2002.
- BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, Sao Paulo, 14 feb. 2012.
- BRASIL. Constitución (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1998.
- _____. Ley nº 9.131, de 24 de noviembre de 1995. Altera dispositivos de la Ley nº 4.024, de 20 de diciembre de 1961, y da otras providencias. **Diário Oficial da União, Brasília**, 25 nov. 1995.
- _____. Ley nº 9.394, de 20 de diciembre de 1996. Establece directrices y bases de la educación nacional. **Diário Oficial da União, Brasília**, 23 dic. 1996.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. **Parâmetros curriculares nacionais**. Brasília: MEC/SEF, 1997.
- _____. Ley nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Instituye el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior – SINAES y da otras providencias. **Diário Oficial da União, Brasília**, 15 abr. 2004.
- _____. Decreto nº 5.773, de 9 de mayo de 2006. Dispone sobre el ejercicio de las funciones de regulación, supervisión y evaluación de instituciones de educación superior y cursos superiores de graduación y secuenciales en el sistema federal de enseñanza. **Diário Oficial da União, Brasília**, 10 mayo 2006.
- _____. Ministério da Educação. **Plano de metas compromisso todos pela educação**: Plano de Ações Articuladas – PAR. Brasília: MEC, 2008. Disponible en: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=159&Itemid=369>. Acceso en: 28 ago. 2010.
- _____. Sentencia 2.870, de 2010. Relatório de auditoria. Plan de desarrollo de la educación (PDE). Suplementación financiera para costeo de contratación de profesionales de educación, afrontando dispositivo constitucional. Crecimiento incompatible del índice de desarrollo de la educación básica – IDEB, en algunos municipios. Falta de acceso a recursos del plan de acciones articuladas – par debido a dificultades de orden técnica por parte de los municipios. Suplementación financiera para productos y servicios ya ofrecidos directamente por el FNDE. Deficiencias en los mecanismos de control. Determinaciones y recomendaciones. **Diário Oficial da União, Brasília**, 1 nov. 2010.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Leis nacionais da educação: uma conversa antiga. In: HORTA, José Silvério Bahia; BRITO, Vera Lúcia Alves de (Orgs.). **Medo à liberdade e compromisso democrático**: LDB e Plano Nacional de Educação. Sao Paulo: Editora Brasil, 1997.
- DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistémica e política de financiamento da educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 821-839, 2005.
- DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; DUARTE, Adriana Cancelli. **Termos da legislação educacional brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.
- DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; FARIA, Geniana Guimarães. **Recursos públicos para escolas públicas**: as políticas de financiamento da educação básica no Brasil e a regulação do sistema educacional federativo. Belo Horizonte: RHJ, 2010.
- FRANCO, Creso; ALVES, Fátima; BONAMINO, Alicia. Qualidade do ensino fundamental: políticas, suas possibilidades, seus limites. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 989-1014, oct. 2007.

HORTA, José Silvério Baía; MORAES, Maria Célia Marcondes de. O sistema CAPES de avaliação da pós-graduação: da área de educação à grande área de ciências humanas. **Revista Brasileira de Educação**, Campinas, v. 30, p. 95-116, 2005.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da educação superior**. Brasília, 2010. Disponible en: <<http://portal.inep.gov.br/superiorce nsosuperior-sinopse>>. Acceso en: 25 abr. 2012.

KINGDON, John Wells. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. New York: Longman, 2003.

LASCOUMES, Pierre; GALÈS, Patrick Le. **Sociologie de l'action publique**. Paris: Armand Colin, 2007.

MAROY, Christian. **École, régulation et marché**: une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Paris: Presses Universitaires de France, 2006.

_____. Régulation des systèmes éducatifs. In: ZANTEN, Agnès van. **Dictionnaire de l'éducation**. Paris: PUF, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

SANTOS, Maria Rosimary S.; DONINI, Ana Maria Cambours de. Políticas de integração e internacionalização da educação superior no MERCOSUL educativo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; PINI, Mónica Eva; FELDFEBER, Myriam (Orgs.). **Políticas educacionais e trabalho docente**: perspectiva comparada. Belo Horizonte: Fino Traço, 2011. 10 v., p. 91-116.

SCHEIBE, Leda. O conselho técnico-científico da educação básica da CAPES e a formação docente. **Cadernos de Pesquisa**, Sao Paulo, v. 41, n. 144, p. 812-825, 2011.

Assessment of education policies *Systemic coordination by Central Government*

ABSTRACT: This article discusses the importance of educational assessment systems for regulating action on the part of participant governmental and non governmental organizations. The term 'regulation' is understood as a means of expressing and coordination action as governance and not just as a control mechanism. At present, the publication of the results of students' academic achievement is an important mechanism in regulating performance. This study stresses the centrality of assessment policies for systemic regulation, under the guise of quality promotion.

Keywords: Public policy in education. Educational assessment policies. Regulation of educational systems. Higher Education. Basic education.

Évaluation des politiques d'éducation *La coordination systémique par l'Union*

RÉSUMÉ: Cet article traite de l'importance des systèmes d'évaluation éducationnelle dans la régulation des actions entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux qui y participent. Le terme 'régulation' est saisi comme une manière d'articulation et de coordination d'actions - de gouvernement - et pas seulement comme dispositif de contrôle. Actuellement, la divulgation de résultats du rendement scolaire d'étudiants est un dispositif central dans le mode de régulation par rendement. L'étude inscrit la centralité des politiques d'évaluation pour la régulation systémique, dans le cadre de la promotion de la qualité.

Mots-clés: Politiques publiques d'éducation. Politique d'évaluation éducationnelle. Régulation des systèmes éducationnels. Enseignement supérieur. Éducation de base.