

Evaluación de la educación básica

Versiones y proyectos

Campo de disputas teóricas y metodológicas, la evaluación de la educación básica ha sido objeto de políticas internacionales, nacionales y locales, con énfasis en el aprovechamiento escolar y en la creación de índices para cuantificarla y cualificarla.

Las concepciones y debates señalizan que la evaluación tiene proyectos político-pedagógicos diferentes sobre educación y calidad, es decir, sobre el rol social de los procesos educativos y sus finalidades. Son cuestiones que implican discusión con detalles del contexto y de las políticas correspondientes.

Buscando avanzar en el debate, convidamos para la entrevista tres educadores, con gran experiencia y distintos compromisos, pero vinculados a las áreas de enseñanza, investigación, gestión, y también, las cuestiones sindicales. Son ellos: **Heleno Araújo Filho**¹, **Luíz Cláudio Costa**² y **Robert Evan Verhine**³.

Provocados por cuestiones formuladas por el editor Luiz Fernandes Dourado, de *Retratos de la Escuela*, los convidados examinan los avances, límites y potencialidades de la evaluación de la educación básica no Brasil.

¿Qué políticas, programas y acciones deben ser hechos con el propósito de mejora de la educación básica en un contexto de universalización de la educación de cuatro a 17 años, hasta 2016?

Heleno Araújo Filho – El Estado brasileño necesita aplicar políticas simultáneas de valoración de los profesionales de la educación, asegurando la profesionalización con la formación inicial y continuada, la aplicación integral de la ley del piso salarial profesional nacional, conforme el artículo 206 de la Constitución Federal, aprobando y aplicando la Ley de directrices de carrera para el conjunto de la categoría. Debe invertir en la construcción de nuevas escuelas y mejorar la infraestructura existente, para garantizar condiciones adecuadas al proceso de enseñanza-aprendizaje. Hay que desarrollar la vivencia de la gestión democrática, con un consejo escolar deliberativo y compuesto por representantes de todos los segmentos de la comunidad escolar y local, escogidos por las entidades representativas de cada uno de ellos. Y, también, aplicar políticas preventivas y curativas para cuidar de la salud de los profesionales de la educación. Son medidas que asegurarán la permanencia de los alumnos matriculados y motivar la entrada en las escuelas públicas de las personas de 4 a 17 años de edad que están fuera de la educación escolar básica.

Luiz Cláudio Costa – En los últimos años, Brasil avanzó, significativamente, en la inclusión de jóvenes y niños en la educación básica. Entre 1991 y 2010, la educación avanzó 128,3% y es la principal responsable por fomentar la mejora del Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM), que creció 47,5%, saltando de un nivel considerado bajo (0,493) para otro clasificado como alto (0,727). El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestra evolución en todos los indicadores de la educación. El número de niños de cinco a seis años en la escuela, en el periodo, pasó de 37,3% para 91,1%. El total de jóvenes entre 11 y 13 años en los años finales de la enseñanza fundamental creció de 36,8% para 84,9%. La tasa de jóvenes de 15 a 17 años con enseñanza/cursos fundamental completo alcanzó 57,2% en 2010, cuando, dos décadas atrás, contabilizaba 20%. La transformación resulta, principalmente, de los programas de Estado, que democratizaron el acceso a la educación en los diversos niveles de enseñanza. El Gobierno Federal, los estados y municipios son los responsables. Se destacan las acciones para la formación continuada de profesores (Plan Nacional de Formación de Profesores de la Educación Básica, que pretende formar 70 mil docentes hasta 2014) y el Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Ideal, el sistema Universidad Abierta de Brasil, en el cual los profesores que trabajan en la educación básica tienen prioridad de formación, seguidos por los dirigentes, gestores y trabajadores en educación básica de los estados, municipios y del Distrito Federal. El sistema llegó a 270 mil matrículas activas en 2012 (50% para licenciaturas). En las guarderías infantiles y pre-escuelas, el Gobierno Federal, en conjunto con municipios, construyó 1.084 y, hasta 2014, construirá seis mil unidades. En los datos más recientes del MEC, 1.038 escuelas de educación infantil fueron construidas con recursos del Programa Nacional de Restructuración y Adquisición de Equipamientos de la Red Escolar Pública de Educación Infantil (Proinfancia), 631 están con más de 80% de las obras listas y 1.863, en ejecución (son 5.678 proyectos en diversas etapas). El País también progresó en la oferta de escuelas con enseñanza integral: El Programa Más Educación tendrá inversión de R\$ 1.800 millones de reales del Gobierno Federal, este año. De acuerdo con datos de julio, 49,3 mil escuelas públicas ofrecen educación en tiempo integral. Del total, 32 mil reúnen alumnos del Programa Bolsa-Familia. La meta es llegar a 60 mil escuelas hasta el final de 2014. Y, por medio del Programa Nacional de Acceso a la Enseñanza Técnica y Empleo - Pronatec, 1,25 millón de jóvenes, alumnos de escuelas públicas, hicieron o están haciendo cursos técnicos. Con el Sistema de Selección Unificada de la Educación Profesional y Tecnológica, los que terminaron la enseñanza media tendrán acceso a 239.792 vacantes gratuitas en esa modalidad de enseñanza. El gran aumento de niños y jóvenes dentro de la red de enseñanza, en los últimos años, representa el rescate de una deuda histórica. Es necesario continuar apostando en la política que refuerza la inclusión de la población en el sistema educacional de calidad.

Robert Verhine – La situación de la educación básica en Brasil no avanza rápidamente, a pesar de múltiples esfuerzos, en gran parte debido al hecho de qué ingredientes

“La tasa de jóvenes de 15 a 17 años con enseñanza fundamental completa alcanzó 57,2% en 2010. Dos décadas atrás el indicador contabilizaba 20%.”

(Luiz Cláudio Costa)

clave del proceso educacional son de naturaleza endógena, internos a sistemas de enseñanza históricamente insatisfactorios. El personal que trabaja en la educación es producto de sistemas educacionales del pasado y muchas veces no es, adecuadamente, preparado. Padres son también producto de tales sistemas y muchas veces no consiguen promover en el hogar el ambiente y la motivación que facilitan el éxito de los hijos en la escuela. Esos factores generan un círculo vicioso, que tiene que ser interrumpido para que la educación básica pueda avanzar. En relación al problema de personal, e imperativo priorizar procesos de cualificación y recualificación de profesores y de gestores, a través de un movimiento de cuño nacional, financiado con recursos federales y con una coordinación central, orientado por directrices, procedimientos y procesos de control y acompañamiento que aseguren el mantenimiento de estándares de calidad. Cuanto al ambiente en el hogar, un esfuerzo masivo es necesario en la educación infantil, garantizando acceso a todos los niños y asegurando el desarrollo de procesos educacionales que son importantes, incentivos y atractivos para los que participan. Obviamente, esas dos propuestas no son adecuadas lo suficiente, pero, si hechas en conjunto con otras acciones de naturaleza complementaria, pueden servir para quebrar el círculo vicioso que está retrasando la mejora de la educación básica en Brasil.

¿La institución de un efectivo Sistema Nacional de Educación contribuye para la mejora de la educación nacional?

Luíz Cláudio Costa – La legislación brasileña prevé competencias específicas para los diversos órganos de la federación. Respetándose esas competencias, es necesario ampliar acciones de cooperación que estimulen la inclusión y la democratización del acceso. Ejemplo reciente de acción articulada es el Pacto Nacional por la Alfabetización en la Edad Ideal, que pretende alfabetizar todos los niños hasta los 8 años de edad. Adhirieron todas las unidades de la Federación y 5.393 Municipios. Serán atendidos más de siete millones de estudiantes, de 400 mil grupos de las tres primeras series de la enseñanza fundamental, en 108 mil escuelas. El Gobierno Federal también trabaja, en conjunto con el Consejo Nacional de los Secretarios de Educación, en la consolidación de un pacto específico para reformular la enseñanza media. La meta es atraer, aproximadamente, 970 mil jóvenes de 15 a 17 años de edad, que están fuera de la escuela. Entre las acciones para reformular la enseñanza media está la oferta de becas de estudio y de investigación para estimular la vocación de jóvenes para las carreras de profesor y científico. Otra propuesta es la ampliación de la enseñanza profesional, paralelamente a la enseñanza media. La meta es ofrecer ocho millones de vacantes hasta 2014. El MEC ha invertido en la formación continua de profesores y en becas de estudio para capacitación en el extranjero y en el País. Una apuesta para los próximos años es la ampliación de la educación digital. En

2012, fueron adquiridos más de 644 mil *tablets* y computadoras interactivas. Además de ello, se tiene el rol del *Prueba Brasil*, cuyos resultados permiten a los gestores diagnosticar la situación de la red de enseñanza y proponer acciones de intervención pedagógica para mejorar la calidad. Es el rol de diálogo que todo instrumento de evaluación debe hacer con las redes de enseñanza.

Robert Verhine – Sí, creo que tal Sistema Nacional podría contribuir de forma significativa, dependiendo de su configuración y operación. La estructura existente es claramente insatisfactoria, pues los sistemas están fragmentados, superpuestos e insuficientemente financiados, sujetos a prácticas de corrupción y de manipulación por parte de individuos y de grupos de interés. La creación del **Sistema Nacional de Educación (SNE)** podría atenuar (aunque no necesariamente, eliminar) tales problemas, estableciendo directrices, orientaciones y procedimientos generales, desarrollando un currículo nacional, asegurando financiamiento suficiente (a través de diversas fuentes) y asegurando estándares de calidad mínima que se apliquen en toda parte de Brasil. El Sistema Nacional tendría que permitir flexibilidades que consideren las distintas realidades locales y que promuevan acercamiento entre la escuela y su comunidad (interna y externa). Él debe incluir una verdadera colaboración entre los municipios, Estados y la Unión y ser guiado por el principio de la autonomía escolar relativa, en el cual las escuelas tienen poder de decisión y recursos propios, pero abren espacios para la participación de la comunidad e son responsabilizadas por la calidad de la educación.

Heleno Araújo Filho – Creo que sí, si ese sistema conseguir articular la aplicación de los recursos financieros y humanos, a través de políticas, programas y acciones entre las tres esferas de gobiernos, comprometiéndose con todos los niveles y etapas de la educación básica, sin descuidar de la graduación y del postgrado. Mejorar la educación nacional significa alfabetizar todas las personas, asegurar el acceso, la permanencia y el aprendizaje en la educación básica y permitir el acceso a las deseen continuar sus estudios en la educación superior. Para que eso suceda, tenemos que superar las desigualdades regionales que afectan el País y las desigualdades sociales y educacionales, en cada unidad federativa. En este sentido, tener un plan nacional de educación y planes de educación en las tres esferas de gobierno es esencial, pero insuficiente para responder a la demanda educacional e social. Por tanto, para que el SNE pueda contribuir para la mejora de la educación nacional es necesario, también, promover la reforma tributaria y política, que son las base para asegurar las condiciones necesarias para reducir las desigualdades regionales, invertir en políticas sociales y aumentar la escolaridad del pueblo brasileño.

“El SNE tendría que permitir flexibilidades que consideren las diferentes realidades locales y que estimulas la proximidad entre la escuela y su comunidad.”

(Roberto Verhine)

Estudios e investigaciones señalan la evaluación de la educación como un complejo reto para las políticas educacionales, para los gestores y para los profesionales. ¿Cuál es su opinión sobre ese proceso?

Robert Verhine – Es obvio que esta complejidad tiende a generar evaluaciones, a veces, complejas además, inviábiles en términos de operación. Entender las diferentes modalidades de evaluación, asegurar que son combinadas de forma adecuada e interpretar los múltiples resultados producidos es, de hecho, un gran reto para todos los agentes participantes. ¿Qué puede ser hecho delante de esta situación? Primero, profesores y gestores que trabajan en la educación básica deben ser “alfabetizados” en el campo de la evaluación. Disciplinas sobre evaluación deben hacer parte de los currículos de cursos de graduación y de posgrado que tratan con educación y los alumnos que pretenden seguir carreras en el área de enseñanza deben hacer, obligatoriamente, proyectos y/o prácticas que generen aprendizaje sobre procesos evaluados. Segundo, la mayoría de los proyectos de evaluación puede (y debe) ser simplificada, tornando tales proyectos técnicamente viables y facilitando su entendimiento y uso para parte de los usuarios. Es fundamental entender que la evaluación necesita enfocar lo esencial de una realidad, pero no la totalidad de las diversas vertientes. Es especialmente importante que los informes y otros instrumentos de divulgación resultantes de procesos evaluadores puedan ser fácilmente digeridos por el público al cual se destina. En ese sentido, recomiendo la implementación de centros de políticas públicas dedicados a proveer los formuladores de políticas de educación pública con resultados de evaluaciones y de investigaciones diversas, en formato que facilite su entendimiento y aplicación, pues con ello se puede mitigar el complejo reto anteriormente, mencionado.

“La evaluación de la educación es un reto, que necesita ser enfrentado de forma colectiva, garantizando la acción de los participantes en todas las etapas del proceso.”

(Heleno Araújo Filho)

Heleno Araújo Filho – De hecho, la evaluación de la educación es un reto, que necesita ser enfrentado de forma colectiva, garantizando la participación de agentes vinculados en todas las etapas del proceso. Pensando en escuela, la evaluación debe comenzar con la organización de las entidades representativas de todos los segmentos que componen la comunidad escolar y local, que escogió sus representantes para componer el Consejo Escolar, cuya responsabilidad es la de elaborar el Proyecto Político Pedagógico (PPP) de la escuela y someterlo a la aprobación de la asamblea escolar. Estos son los primeros pasos para colocar en práctica el proceso de evaluación de la educación. Con base en lo que fue elaborado colectivamente, tendremos condiciones de evaluar el proceso educacional aplicado, por tener un diagnóstico de la situación de la escuela, los objetivos que deben ser alcanzados y las acciones, estratégicas, métodos e instrumentos necesarios para realizar PPP. Otro factor importante en este proceso es el de garantizar la participación de los alumnos representantes de los grupos en el consejo de clase, para que tengan oportunidad de expresar su evaluación de los profesionales y de las metodologías utilizadas en la sala de clases. Favorecer ambientes que permitan el proceso de autoevaluación y de evaluación enteros pares es otro medio importante para superar el complejo reto de la evaluación de la educación.

Luíz Cláudio Costa – Brasil tiene un efectivo sistema de evaluación de la calidad de la enseñanza: El Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb), es indicador de calidad

educacional que combina información de desempeño con datos sobre el aprovechamiento escolar, fue establecido por medio un profundo diálogo con profesores y gestores municipales y estatales y estableció metas para todas las escuelas y redes municipales y estatales de enseñanza. Se trata de un ejemplo de pacto federativo y de uso de la evaluación como inductora de mejora de la calidad. El Ideb, indicador muy sólido, es fácilmente entendido por la sociedad. Si, en realidad, el indicador dice que Brasil quiere todos los niños y jóvenes en la escuela y que ellos aprendan. Los resultados muestran que en los años iniciales de la enseñanza fundamental, en 2011, Brasil superó las metas establecidas para el Ideb. El índice fue de 5, superando la perspectiva inicial de 4,6. Lo mismo sucedió en los años finales de la enseñanza fundamental. En este caso, el Ideb fue de 4,1, quedando arriba de la proyección de 3,9.

¿Cuáles son las actuales directrices que estructuran la evaluación de la educación básica en Brasil?

Heleno Araújo Filho – En teoría tenemos la indicación de la Ley de Directrices de Bases de la Educación Nacional, que establece que la "evaluación debe ser continua y acumulativa, prevaleciendo los aspectos cualitativos sobre los cuantitativos a lo largo del período, sobre los de eventuales Pruebas finales". Las directrices emanadas del Consejo Nacional de Educación sobre la evaluación de los profesionales de la educación y del sistema de enseñanza indican que deben ser formuladas y aplicadas con base en los principios de la participación democrática y de la amplitud, incluyendo la formulación de políticas educacionales; la aplicación por las redes de enseñanza; el desempeño de los profesionales del magisterio; la estructura escolar; las condiciones socioeducativas de los educandos; otros criterios que los sistemas consideren pertinentes y los resultados educacionales de la escuela. Sin embargo, en la práctica, vivimos un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica con base en exámenes estandarizados compuestos por la *Pruebita Brasil* para los niños del 2º año de la enseñanza fundamental, la *Prueba Brasil* para los alumnos de 5º y 9º año de la enseñanza fundamental y 3º tercer año de la enseñanza media, evaluando los conocimientos de los alumnos sobre la lengua portuguesa y la matemática, el examen nacional de la enseñanza media, aplicado para los alumnos que terminaron la educación básica, y, como parámetro para el ingreso en la educación superior, el examen nacional para certificación de competencias de jóvenes y adultos, aplicado para las personas que no concluyeron los de la enseñanza fundamental y media, y el programa internacional de evaluación de alumnos (Pisa), que aplica pruebas de lengua portuguesa, matemática y ciencias para los jóvenes con edad superior a 15 años de edad.

Luiz Cláudio Costa – Además del Ideb, la educación básica es evaluada por el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (Saeb). Ese sistema es compuesto por el *Prueba*

Brasil, Evaluación Nacional de la Educación Básica (Aneb) y Evaluación Nacional de Alfabetización (Ana). La Ana, creada en 2013, deberá ser aplicada anualmente con carácter censitario y evaluará la calidad, equidad y eficiencia del ciclo de alfabetización de las redes públicas. El *Prueba Brasil*, también aplicada en la forma de censo, a cada dos años, a alumnos de 5º y 9º años de la enseñanza fundamental pública en las redes estatales, municipales y federales, de área rural y urbana, en escuelas que tengan como mínimo 20 alumnos, evalúa conocimientos en lengua portuguesa y matemática, además de ciencias, en carácter experimental este año. La Aneb incluye como muestra los estudiantes de las redes públicas y particulares, matriculados en el 5º y 9º años de la enseñanza fundamental y también en el 3º año de la enseñanza media; son aplicadas pruebas de lectura, matemática y cuestionarios a una muestra de estudiantes de 5º y 9º años (4ª y 8ª series) de la enseñanza fundamental regular y de 3º año de la enseñanza media, de las redes pública y privada. Este año, serán evaluados en ciencias, de forma experimental, alumnos del 9º año de la enseñanza fundamental y del 3º año de la enseñanza media.

“Las directrices verdaderas, que estructuran la evaluación de la educación básica, son más el producto de prácticas y ejemplos que de determinaciones de orden legal.”

(Roberto Verhine)

Robert Verhine – Las principales directrices que estructuran la evaluación de la educación básica son antiguas, oriundas de la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB) de 1996, pues sus artículos 9º y 87º atribuyen al Gobierno Federal la responsabilidad por evaluar el aprovechamiento escolar y las instituciones de los sistemas brasileños de enseñanza. Diferentemente, de la educación superior, para la educación básica no existen leyes que complementan la LDB en las cuestiones de evaluación. Así, las principales directrices recientes son las elaboradas en el grupo de programas nacionales de evaluación específicos, a ejemplo de los asociados con el Saeb, el Enem y el *Prueba Brasil*. Tales programas han producido un conjunto de normas, principios y procedimientos que orientan los conceptos y las prácticas adoptadas por evaluadores en todas las partes de Brasil. El programa Saeb, iniciado en 1990, introdujo nociones de evaluación educacional en larga escala, produciendo datos amostrales comparables en el transcurso del tiempo, con foco en la suficiencia académica del alumno. El programa Enem innovó con la construcción de pruebas que miden competencias y habilidades, en lugar de conocimiento específico acumulado, y el programa *Prueba Brasil* avanza en el sentido de ofrecer un *feedback* específico, a cada escuela pública, sobre el desempeño académico de los alumnos. Experiencias estatales y municipales de evaluación educacional han sido fuertemente influenciadas por esos (y otros) programas nacionales. Las directrices verdaderas, que estructuran la evaluación de la educación básica en Brasil, son más el producto de prácticas y ejemplos que de determinaciones de orden legal. Considerando la complejidad y diversidad de la educación básica brasileña, es posible que tal configuración sea la más funcional.

¿Qué es lo que constituye una evaluación formativa y emancipadora para la educación básica en sus diferentes etapas y modalidades?

Luiz Cláudio Costa – Una evaluación formativa y emancipadora es la que permite a los gestores y a la sociedad emprender acciones para la mejora de la calidad de la enseñanza, aliadas a la inclusión y a la universalización del acceso. En un país con las características de Brasil, el mejor indicador de calidad de la educación es la inclusión. Los números demuestran que estamos en el camino correcto, estamos incluyendo con calidad. El Ideb para los años iniciales de la enseñanza fundamental de la red municipal, en 2011, fue calculado en 5.222 municipios. La meta para 2011 fue alcanzada por 4.060 de ellos (77,5%). Esos avances reflejan una mejora sistémica en los años iniciales, en el cual el Ideb nacional alcanzó 5,0, ultrapasando no apenas la meta para 2011 (de 4,6), como también la propuesta para 2013, que era de 4,9. De todos los municipios (aproximadamente 4,3 mil) sometidos a la evaluación del Ideb para los años finales de la enseñanza fundamental, 62,5% alcanzaron las metas, superadas también en todas las regiones. En los años finales de la enseñanza fundamental, el Ideb alcanzó 4,1 en 2011 y ultrapasó la meta propuesta, de 3,9. Así como en los años iniciales, la evolución constante del Ideb en los años finales de la enseñanza fundamental garantiza el aumento de la proporción de matrículas en las fajas de índice más elevado. En 2005, 56,20% de los estudiantes de la red pública (7,5 millones) se concentraban en fajas de Ideb inferiores a 3,4. En 2011, el porcentaje bajó para 26,59% (3,2 millones de matrículas). Redes con Ideb mayor que 4,5 atendían poco más de 300 mil estudiantes (2,44%). Ahora, incluyen más de dos millones (17,17% del total de matriculados).

Robert Verhine – La evaluación formativa trata de la evaluación continua de procesos (educacionales y otros), buscando *feedback* para orientar decisiones y mejorar lo que está siendo evaluado en el transcurso de su implementación. Entiendo la evaluación emancipadora como vertiente de la evaluación formativa. Su foco es el proceso evaluativo en sí, basándose en la suposición de que tal proceso puede generar una consciencia crítica por parte de los participantes a través del diálogo, de la reflexión y del *feedback* interactivo. La consciencia crítica, por su vez, entrega subsidios para la transformación de la realidad y para el desarrollo de autodeterminación por parte de los afectados. Aunque típicamente vista como estrategia político-pedagógica, destacando la evaluación del aprendizaje del alumno, la perspectiva de evaluación formativa/emancipadora es muy relevante para procesos de autoevaluación desarrollados en el ámbito institucional. La autoevaluación debe incluir todos los actores en procesos de interacción y reflexión, generando la comprensión de la realidad en foco y de las estrategias para su transformación y mejora. No me agrada el término “emancipación”, pues exagera el verdadero impacto del proceso evaluativo, pero considero que su concepción subyacente, valorizando la construcción colectiva de una percepción crítica de la realidad, es algo de suma importancia.

Helena Araújo Filho – Comparto aquí la deliberación congresual de la CNTE, indicando que la evaluación debe ser procesual, cualitativa y de carácter sistémico y democrático, comprendiéndola como instrumento de perfeccionamiento del proceso educacional y señalizador para la elaboración de las políticas educacionales (CNTE 2008). En ese

“Comparto aquí la deliberación congresual de la CNTE, indicando que la evaluación debe ser procesual, cualitativa y de carácter sistémico y democrático.”

(Helena Araújo Filho)

sentido, la evaluación formativa y emancipadora tiene la función de identificar las fragilidades y potencialidades de cada etapa y modalidad de la educación básica en la perspectiva de repensar políticas educacionales, asegurando autonomía para los profesionales de la educación, para los alumnos y para la escuela, con el objetivo de atender los principios y finalidades de la educación nacional, establecidos en el artículo 2º de la LDB de 1996: “La educación, deber de la familia y del Estado, inspirada en los principios de libertad y los ideales de solidaridad humana, tiene por finalidad el pleno desarrollo del educando, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su cualificación para el trabajo”.

¿Cuáles son los progresos, límites y potencialidades del Ideb, considerando que este es calculado a partir de los datos sobre aprobación escolar y medias de desempeño en las evaluaciones del Inep, Saeb y Prueba Brasil?

Robert Verhine – Como cualquier indicador, la importancia del Ideb es limitada y no debe ser confundida con procesos evaluativos en sí mismo. Por otro lado, su contribución es significativa, pues refleja, de forma sencilla, comparable y comprensible, un componente fundamental de la calidad de la escuela para todas las escuelas públicas. Es posible acompañar un aspecto de la calidad escolar en el transcurso del tiempo, para una escuela o un conjunto de escuelas, y establecer metas para cada escuela o sistema que consideren su desempeño en el pasado y su contexto socioeconómico. Si por un lado simplifica la calidad escolar demás, por otro, llama la atención para tal dimensión y puede incentivar esfuerzos colectivos para la mejora de la educación. El problema con el Ideb es que, sólo, no es suficiente, pues no revela las causas que explican resultados negativos y no apunta las medidas que deben ser tomadas para solucionar los problemas escolares. En este sentido, los informes pedagógicos que acompañan la divulgación de los resultados del programa *Prueba Brasil* son mucho más importantes que el valor del Ideb. Infelizmente, ni siempre tales informes son utilizados o entendidos, lo que coloca en evidencia la necesidad de una "alfabetización" sobre la evaluación. Pero, considero positivo la introducción del Ideb, pues, en conjunto con otros indicadores y procesos más amplios de evaluación, contribuye para la mejora de la educación básica en Brasil.

Heleno Araújo Filho – El Ideb es formado por dos indicadores: los resultados de las pruebas de portugués y matemática aplicadas a los estudiantes de 5º y 9º año de la enseñanza fundamental y del 3º año de la enseñanza media y la tasa de aprobación de los alumnos. Por tanto, es un instrumento limitado para evaluar la educación básica, por no considerar otros indicadores importantes en el proceso de evaluación, tales como variables socioeconómicas de los alumnos, el lugar donde las escuelas funcionan, los insumos que existen en cada escuela y la política de valoración de los profesionales de la educación. En nota pública, sobre el proyecto de ley de Plan Nacional de Educación, el Foro Nacional

de Educación afirmó que "la calidad de la educación no debe ser vinculada un único índice, como el Ideb", indicando que debe tener "directrices operacionales y conceptuales de evaluación que pretendan la mejora del flujo escolar y del aprendizaje, para alcanzar el estándar de calidad y equidad, constitucionalmente, determinados". La movilización en las tres esferas gubernamentales para el alcance de las metas establecidas por el Ideb podría ser considerado un progreso, pero sus límites reducen las potencialidades de este índice. La publicación de la relación de las mejores y peores escuelas por los medios de comunicación y la política de bonificación, vinculada a los resultados del Ideb, aplicada por varios gobiernos en ámbito estadual y municipal poco contribuye para asegurar el derecho fundamental a la educación de la población brasileña.

Luiz Cláudio Costa – El Ideb se consolidó como el principal indicador de calidad de la educación básica. Se trata de un instrumento de evaluación, sencillo, pero extremadamente poderoso, pues mide el flujo y aprendizaje, destacando la importancia de la escuela tener una baja tasa de abandono y de repetición, al mismo tiempo en que tiene una buena calidad de la enseñanza. Por la naturaleza del indicador de calidad Ideb, no adelanta una escuela aprobar todos sus alumnos sin aprendizaje, pues, en este caso, el Ideb de la referida institución será bajo. Del mismo modo, de nada adelanta la escuela enseñar para pocos y tener baja tasa de aprobación, o sea, el indicador incorpora el flujo y el aprendizaje. Claro que ahí está implícita la calidad de los profesores, el proyecto pedagógico, la gestión, la infraestructura y, hasta mismo, el nivel social de los alumnos. El Ideb tiene más virtudes que fragilidades. Además de ello, su simplicidad permite su entendimiento por parte de la sociedad, lo que es esencial para un indicador de calidad educacional.

“El Ideb tiene más virtudes que fragilidades. Además de ello, su simplicidad permite su entendimiento por parte de la sociedad.”

(Luiz Cláudio Costa)

¿Cuál es la importancia del Examen Nacional de Enseñanza Media (Enem), creado para evaluar el desempeño del estudiante al final de la educación básica y, actualmente, estructurado por medio de tres interfaces interconectadas: acceso a la educación superior en la instituciones federales de enseñanza superior, inducción a la restructuración de los currículos de la enseñanza media y utilización para acceso a programas como el ProUni?

Heleno Araújo Filho – La nueva orientación dada al Enem a partir del año de 2009 fue muy importante. Permitió la ampliación del acceso de la enseñanza superior de los estudiantes de bajos ingresos, incentivó el trabajo en las escuelas a partir de cuestiones problemáticas, lo que exige repensar el currículo de la educación básica. Otro factor importante es que, al democratizar el acceso al examen, desmontó las industrias de cursos de preparatorios para los exámenes de admisión a la enseñanza superior distribuidos por todo el país, este es uno de los motivos de la resistencia, del boicot y sabotaje promovidos por algunos segmentos del sector privado de la educación básica y superior al Enem. Este

instrumento es uno de los componentes del Sistema Nacional de Educación para el acceso a la educación superior, manteniendo la posibilidad del estudiante brasileño estudiar en una universidad pública de cualquier estado, lo que ya sucede con la aplicación del Sistema de Selección Unificada (Sisu), utilizado por un número significativo de universidades públicas, usando la nota de Enem para substituir la prueba de admisión o parte de ella. Colocar la nota del Enem como criterio para tener acceso al programa Ciencia sin Frontera, que envía jóvenes para graduación o posgrado en el extranjero, (quien obtiene más de 600 puntos tiene preferencia), es otro factor importante de la medida.

Luíz Cláudio Costa – Llegamos a 7,1 millón de inscritos en la edición de 2013 del Examen Nacional de Enseñanza Media (Enem), lo que representa un aumento de 24% en relación al año pasado. Esto demuestra la credibilidad que el examen está conquistando. El rol más importante del Enem es la capacidad de diálogo con la enseñanza media, principalmente, de la escuela pública. Además de ello, es hoy la regla republicana que da acceso, de forma inclusiva y calificada, a programas del Gobierno Federal y a selecciones de instituciones de enseñanza superior federales, estaduais y hasta mismo, particulares. El examen es una referencia para el perfeccionamiento de los currículos de la enseñanza media y, hasta mismo, un criterio para acceso a programas gubernamentales, como sucede con el programa Ciencia Sin Fronteras y con el Programa Universidad para Todos (ProUni). En los últimos años, ha aumentado la utilización del programa Enem en las selecciones para ingreso en instituciones de enseñanza superior. En la primera edición de 2013 del Sistema de Selección Unificada, que utiliza la nota del Enem, los estudiantes tuvieron acceso a casi 130 mil vacantes en 3.752 cursos de 101 instituciones públicas de enseñanza superior, por ejemplo. Por el ProUni ya fueron ofrecidas más de 1,2 millón de becas integrales y parciales en instituciones particulares, desde el comienzo del programa.

“Las cinco competencias apuntadas por el Enem son fundamentales para aprendizaje y éxito en el trabajo y en la vida en general.”

(Roberto Verhine)

Robert Verhine – He sido un defensor del Enem, desde su introducción en 1998, principalmente, debido al énfasis en competencias y habilidades y, no, como en las pruebas tradicionales, en conocimiento específico, muchas veces memorizado. Las cinco competencias focalizadas por el Enem son fundamentales para aprendizaje y suceso en el trabajo y en la vida en general. Lo considero, técnicamente, sofisticado y conceptualmente avanzado, especialmente si lo comparamos con otros exámenes aplicados en gran escala. Cabe destacar su papel en la democratización del acceso a la educación superior, substituyendo la prueba de admisión por una prueba de calidad superior, aplicada en todas las partes del País y vinculada al Sistema de Selección Unificada (*Sisu*). Además de ello, su utilización en el lugar del *Enade* para ingresantes es positiva, pues estudios comprueban la superioridad del primero con relación al segundo para prever el aprovechamiento del alumno en su curso superior. A mi ver, las limitaciones del Enem son dos. Primero, como cualquier prueba, el Enem sólo capta una pequeña parte del proceso de enseñanza aprendizaje y de la calidad escolar, representando una situación estática

en un determinado momento en el tiempo. Segundo, el programa busca atender diversas funciones, ni siempre compatibles, con una única prueba, lo que significa que algunas finalidades (como, por ejemplo, el monitoreo de calidad de la enseñanza media) son sacrificadas en la tentativa de atender otras.

El documento final de la Conae 2010 y el documento para la Conae 2014 señalizan para la necesidad de un subsistema de evaluación de la educación básica inductor de desarrollo institucional. ¿Cómo usted evalúa esa propuesta?

Luiz Cláudio Costa – Evaluamos que los actuales indicadores de evaluación de la educación básica han sido capaces de inducir la mejora de la calidad de la enseñanza a partir de los resultados conseguidos. Iniciativas y propuestas de la sociedad con el objetivo de mejorar esos mecanismos siempre son bienvenidas. Hoy, existe un estudio en el Inep/MEC, coordinado por el profesor Ronca, expresidente del CNE, sobre el asunto, o sea, indicadores que puedan dar informaciones y que permitirán un análisis más completo de los resultados del Ideb.

Robert Verhine – No conozco los detalles de la propuesta, pero soy un gran defensor de la idea de introducir la evaluación institucional para instituciones de educación básica. El foco en los resultados, a través de pruebas estandarizadas, representa un avance positivo, pero no es suficiente para inducir la mejora de la calidad de la escuela, pues no identifica problemas específicos, no ilumina las causas de tales problemas y no revela soluciones posibles. El grande reto es como implementar la evaluación institucional escolar en grande escala, considerando la enorme cantidad de escuelas en el País. Una posibilidad sería el desarrollo, en escala nacional, de prácticas y de una cultura de autoevaluación escolar, con las Secretarías de Educación (u órganos equivalentes) dando orientaciones e instrumentos para tal finalidad Otra estrategia sería la creación de distritos escolares de evaluación, incluyendo cierto número de escuelas, que serían evaluadas *in loco*, periódicamente, por comisiones compuestas por integrantes de las otras escuelas del mismo distrito y también de una persona (preferencialmente, un especialista en evaluación) de origen externa. El *know how* en Brasil sobre procesos de evaluación institucional (y de autoevaluación) es bastante amplio, pero su aplicación ha sido hecha, principalmente, en la educación superior. Creo que los que trabajan con evaluación – académicos y practicantes – deben focalizar su atención en la evaluación institucional escolar, buscando crear una masa crítica en este campo importante.

Heleno Araújo Filho – De forma positiva. La dimensión territorial de Brasil y el hecho de ser una República Federativa, formada por la unión indisoluble de los estados y municipios y del Distrito Federal, necesita que el Sistema Nacional de Educación tenga en su composición los sistemas de enseñanza de los estados, municipios y DF, y subsistemas que

“El hecho de ser una República Federativa necesita que el Sistema Nacional de Educación tenga en su composición los sistemas de enseñanza de los estados, municipios y DF.”

(Heleno Araújo Filho)

articulen las políticas de formación inicial y continuada, la educación inclusiva, la gestión democrática, la valoración de los profesionales de educación, la de evaluación, entre otras.

¿Hay una articulación entre la evaluación de la educación básica y la evaluación de la educación superior?

Robert Verhine – La evaluación de la educación básica y de la educación superior es bastante distinta, en parte porque, diferentemente, de la educación básica, un grande segmento de la educación superior está bajo la responsabilidad directa del Gobierno Federal (lo que explica la fuerte articulación en este nivel entre evaluación y regulación) y la cantidad de sus sistemas y de sus instituciones es mucho menor (los que facilita el uso de visitas *in loco*). Por otro lado, la evaluación de los niveles utiliza pruebas estandarizadas para medir el desempeño estudiantil u generan indicadores (Ideb, CPC, IGC, IDD) que completan y simplifican tendencias con el pasar del tiempo. Los puntos de articulación más evidentes son la participación del Inep como agencia de evaluación de los dos niveles y el uso del Enem, que contribuye simultáneamente para la evaluación de la enseñanza media y de la enseñanza superior. Aunque diferenciados, cada nivel de evaluación tiene algo para contribuir con el otro. La evaluación de la educación básica podría aprovechar el conocimiento sobre evaluación institucional, generado por la evaluación de la educación superior, en cuanto la evaluación de la educación superior tiene mucho que aprender de la evaluación de la educación básica sobre la formulación y la utilización de metas. Considero una mayor articulación entre los dos niveles de evaluación, algo saludable, que vale la pena, sistemáticamente, buscar.

Heleno Araújo Filho – Entiendo que el nuevo Enem, de 2009, establece una articulación, aún que incipiente, entre la evaluación de la educación básica y la evaluación de la educación superior, al ser utilizado como criterio de acceso la universidad, permitiendo la transferencia de los estudiantes entre los niveles de educación. Además de ello, el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (*Sinaes*), creado por la ley nº 10.861, en 14 de abril de 2004, cuyo objetivo es evaluar las instituciones, los cursos y el desempeño de los estudiantes, en todos los aspectos, permite también una articulación entre la educación superior y la educación básica, al establecer, por ejemplo, que, en los cursos de licenciaturas, “el proyecto pedagógico del curso debe considerar la población de la enseñanza media regional” y que los cursos de pedagogía deben considerar “la coherencia del perfil del egreso con la formación de profesor de la educación infantil e de los años iniciales de la enseñanza fundamental.” Eses criterios de evaluación de la educación superior indican alguna articulación entre las evaluaciones de los dos niveles de educación, aunque insuficientes para enfrentar los retos de suplir la gran distancia entre la educación básica y superior. Las deficiencias en el proceso de formación de los profesionales del magisterio,

el desfase en el proceso de aprendizaje de los estudiantes que concluyen la enseñanza media, entre otros factores, indican que aún tenemos mucho trabajo por delante para articular mejor los dos niveles de educación.

Luíz Cláudio Costa – La educación debe ser encarada como un sistema integrado en sus diversos niveles. En los dos casos, las evaluaciones deben ser capaces de inducir las mejoras de calidad y posibilitar acciones pedagógicas, respetándose las especificidades de cada ciclo de enseñanza. Existe una profunda sincronía entre las evaluaciones, principalmente en lo que se refiere a las matrices de habilidades y competencias entre las evaluaciones de la educación básica y superior. Se destaca, una vez más, el Enem, que permite tanto una evaluación de la enseñanza media cuanto la evaluación del estudiante que ingresa en la enseñanza superior. Sin embargo, los resultados de las evaluaciones deben ser capaces de dialogar con la sociedad, con los docentes, estudiantes, instituciones de enseñanza y gestores, buscando la mejora de la educación en todos los niveles.

¿Cuáles son los retos para la mejora de la calidad de la educación básica en Brasil?

Heleno Araújo Filho – El primer gran reto es asegurar autonomía pedagógica, administrativa y de gestión financiera las unidades escolares públicas de la educación básica, como determina el artículo 15 de la LDB, de 1996, para atender los principios de la enseñanza establecidos en el artículo 206 de la Constitución Federal, entre ellos, asegurar la igualdad de condiciones para el acceso y permanencia en la escuela, la gestión democrática de la enseñanza pública y la garantía de estándar de calidad. La transparencia en el uso de los recursos financieros es otro gran reto para mejorar la calidad de la educación básica, por eso, tenemos que hacer valer el párrafo 5º del artículo 69 de la LDB, de 1996, que determina el repase, a cada diez días, de los recursos vinculados para el órgano responsable por la educación. Estimular los profesionales de la educación en ejercicio e incentivar los jóvenes para que busquen los cursos de licenciaturas, a través de la aplicación del plan de cargos y carrera, con ingreso, exclusivamente, por concurso público de pruebas y títulos y del piso salarial profesional nacional, como determinan los incisos V y VIII, del artículo 206 de la Constitución Federal. Estos son los retos que necesitamos enfrentar con urgencia para evitar que la educación básica continúe siendo el freno del Índice de Desarrollo Humano Municipal (IDHM). Confianza y firmeza en la lucha para hacer de este País un lugar decente y mejor para vivir.

Luíz Cláudio Costa – Brasil ha enfrentado de forma contundente la cuestión de la inclusión con calidad en la educación básica y eso es muy bueno para el País. Actualmente, nuestro mayor reto, como en todo el mundo, es el progreso en políticas inclusivas y de calidad de la enseñanza media. A pesar del país haber alcanzado la meta en el Ideb, es necesario entre otras cosas, concentrar esfuerzos en acciones capaces de ofrecer una enseñanza

“Los resultados de las evaluaciones deben dialogar con la sociedad, con los docentes, estudiantes, instituciones de enseñanza y gestores, buscando la mejora de la educación.”

(Luíz Cláudio Costa)

“Que las iniciativas sean articuladas entre sí, suficientemente financiadas, exentas de corrupción y manejos políticos, gestionadas con competencia y transparencia.”

(Roberto Verhine)

de calidad y de un mayor atractivo para todos los brasileños. También tenemos aún el reto de acelerar el ritmo de las escuelas en tiempo integral, y, esencialmente, el mayor reto, el más importante de todos, que es la valoración y cualificación de los profesores.

Robert Verhine – Los retos son grandes y el número y variedad de políticas, programas y acciones por la mejora de la educación básica son enormes. Lo importante es que las iniciativas sean articuladas entre sí, suficientemente financiadas, exentas de corrupción y de manejos políticos, gestionadas con competencia y transparencia y sometidas a continuos procesos de acompañamiento y evaluación. Tal combinación de exigencias es difícilmente conseguida en el contexto brasileño y cada una necesita de un profundo debate. Me limitaré a destacar los seis principios que deben orientar los esfuerzos para mejorar la educación básica: articulación (entre políticas y acciones, entre las esferas y unidades del gobierno y entre otros tipos y niveles de evaluación); financiamiento (no apenas de cantidad suficiente, sino que también en la eficiencia y efectividad de su uso); responsabilidad (incompetencia, desperdicio y corrupción en la gestión de la educación básica, sea en la escuela, sea en el sistema, no puede ser tolerado); transparencia (condición necesaria para la responsabilidad, aplicada a prácticas de gestión y de enseñanza, así como a indicios de la calidad de la educación ofrecida); cualificación (debe ser la prioridad número uno, incluyendo todo el personal de campo de la educación); acompañamiento y evaluación (actividades imprescindibles para asegurar la calidad de la educación básica). La aplicación de esos principios debe tener como foco lo cotidiano. Los esfuerzos de mejora deben dar prioridad al buen funcionamiento diario, regular, de las escuelas y de sus procesos de enseñanza y aprendizaje, pues es en lo cotidiano que la calidad escolar es efectivamente, construida.

Notas

- 1 Secretario de Asuntos Educativos de la Confederación Nacional de los Trabajadores en Educación (CNTE), Presidente del Sindicato de los Trabajadores en Educación de Pernambuco (SINTEPE) y Miembro titular del Foro Nacional de Educación (FNE). Recife/PE - Brasil. *E-mail*: <heleno@cnte.org.br>.
- 2 Doctor en Agrometeorología. Es profesor de graduación y posgrado del Departamento de Ingeniería Agrícola e investigador de la Universidad Federal de Viçosa (UFV). Presidente del Instituto de Estudios e Investigación Educativa Anísio Teixeira (INEP). Vicosa/MG - Brasil. *E-mail*: <imprensa@inep.gov.br>.
- 3 Doctor en Educación. Profesor Asociado IV de la Facultad de Educación y Pro Rector de Enseñanza de Posgrado de la Universidad Federal de Bahía (UFBA). Presidente de la Comisión Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior (CONAES). Salvador/BA - Brasil. *E-mail*: <verhine@ufba.br>.