

Evaluación de la educación básica

Sus límites y posibilidades

ANTONIO CARLOS CARUSO RONCA*

RESUMEN: Este artículo aporta reflexiones sobre la evaluación de la educación básica en Brasil. Apunta los progresos que sucedieron en los últimos años y los límites de la actual sistemática de evaluación en el país. A partir del proyecto para el PNE 2011/2020, muestran la necesidad de contextualización del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb).

Palabras clave: Evaluación. Educación básica. Indicadores. Ideb.

Introducción

La sistemática de evaluación de la educación básica en Brasil tuvo un gran impulso a partir de 1988, cuando los exámenes estandarizados comenzaron ser usados, apenas como una muestra.

Con la introducción de la *Prueba Brasil* en 2005 el sistema de Evaluación de la Educación Básica (Saeb) tuvo una amplia reformulación. De un examen de muestreo y bianual pasó a configurarse como una sistemática de evaluación, en gran escala, de carácter universal y, también, bianual. Los datos de las redes y de las escuelas fueron ampliamente divulgados, con gran exposición, tanto en los medios, cuanto en los vehículos de comunicación internos a los sistemas. Los conceptos de responsabilidad y movilización social fueron introducidos en la evaluación.

El Censo de la Educación Básica fue alterado y pasó a ser hecho no apenas por escuela, mas también por alumno. A partir del Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, los datos del censo y los resultados de las pruebas pasaron a ser usados en la construcción

* Doctor en Psicología. Profesor titular de la Pontificia Universidad Católica de San Pablo (PUC/SP), presidente del Consejo Nacional de Educación (CNE/MEC) y miembro del Consejo de Administración del Centro de Estudios e Investigaciones en Educación, Cultura y Acción Comunitaria (Cenpec). San Pablo/SP - Brasil.

de indicadores que pudiesen medir la calidad de la educación básica.

Art. 3º La calidad de la educación básica será medida, objetivamente, con base en el IDEB, calculado y divulgado periódicamente por el INEP, a partir de los datos sobre rendimiento escolar, combinado con el desempeño de los alumnos, que consta en los censos escolares del Sistema de Evaluación de la Educación Básica- SAEB - compuesto por la Evaluación Nacional de Educación Básica – ANEB – y la Evaluación Nacional del Rendimiento Escolar (*Prueba Brasil*). (BRASIL, 2007).

Los indicadores, tanto los utilizados en educación básica cuanto aquellos implementados en la educación superior, buscan explicar aspectos de la realidad, permiten el monitoreo y también ejercen función de síntesis, con el propósito que de esa forma ayuden al poder público a tomar decisiones referentes a las políticas públicas.

El Ideb es uno de los indicadores educacionales de mayor repercusión en la sociedad brasileña y sintetiza informaciones a partir del resultado de la combinación de dos factores:

- » puntuación media de los estudiantes presentes en las cuerdas en el día de la *Prueba Brasil*, al final de determinada etapa de la educación básica – APRENDIZAJE;
- » tasa media de aprobación de los estudiantes de la correspondiente etapa enseñanza obtenida con los datos del censo escolar – FLUJO.

En casi seis años de uso del Ideb, constatamos aspectos que pueden ser clasificados como positivos, al lado de otros que muestran limitaciones en la propia concepción de ese indicador y en el uso que se hace del mismo.

De acuerdo con la Nota Técnica del Inep:

Indicadores educacionales como el Ideb son deseables por permitir el monitoreo del sistema de enseñanza del País. Su importancia, en términos de diagnóstico y orientación de las acciones políticas centradas en la mejora del sistema educacional, está en:

- a) detectar escuelas y/o redes de enseñanza cuyos alumnos presentan bajo desempeño en términos de rendimiento y capacidad;
- b) monitorear la evolución temporal del desempeño de los alumnos de escuelas y/o redes de enseñanza. (BRASIL, 2008a, p. 2).

Además de articular los conceptos de flujo y desempeño, el Ideb ofrece importantes informaciones para las escuelas y sistemas, por revelar buenas prácticas y, también, apuntar aquellas escuelas o redes que están con dificultades y necesitan recibir apoyo técnico.

En ese sentido, con la actual sistemática de evaluación de la educación básica, los gestores y los profesores pueden identificar habilidades y dificultades de los estudiantes en las áreas de lectura y matemática.

Otra característica del Ideb está en definir metas objetivas e individualizadas para

cada escuela, municipio y estado brasileño, buscando alcanzar una meta nacional equivalente a la de países desarrollados. Tales metas no serán alteradas mismo que cambien los gobernantes y permiten el acompañamiento por parte del país, de educadores, gestores y de la sociedad en general.

Previsto, también en el Plan de Desarrollo de la Educación (PDE), el Ideb aporta en el sistema de evaluación, los conceptos de responsabilidad y movilización social. Como el Ideb es calculado en una escala de 0 a 10, es posible la atribución de responsabilidades a los agentes educacionales participantes y, paralelamente, que sea iniciada una movilización de la sociedad brasileña a favor de la educación.

Otros dos imperativos se originan a partir de los propósitos del Plan: Responsabilización (en lo que se conoce en la literatura como *accountability*) y movilización social. Si la educación es definida, constitucionalmente, como derecho de todos y deber del Estado y de la familia, se exige considerar, necesariamente, la responsabilización, sobretodo de la clase política y la movilización de la sociedad como dimensiones indispensables de un plan de desarrollo de la educación. Con efecto, la sociedad sólo se movilizará en defensa de la educación si la incorporar como un valor social, lo que exige transparencia en el tratamiento de las cuestiones educacionales y en el debate con respecto a las políticas de desarrollo de la educación. De esa forma, la sociedad podrá acompañar su ejecución, proponer ajustes y fiscalizar el cumplimiento de los deberes del Estado. (BRASIL, 2008b, p. 11).

En estos últimos años, está siendo construido en el país un complejo sistema de evaluación, que reúne información sobre el desempeño de los estudiantes, de las escuelas y de los sistemas. Datos fundamentales para el planeamiento de las políticas públicas son colectados por los cuestionarios de la *Prueba Brasil*. Los censos de la educación básica y de la educación superior reúnen importantes informaciones para los gestores e investigadores.

Sin embargo, la actual sistemática de evaluación de la educación básica presenta serias limitaciones, que necesitan ser ultrapasadas, para que la educación pueda, efectivamente, asumir características de calidad y de equidad.

Límites del Ideb

Las evaluaciones externas con base en las pruebas en gran escala, no son suficientes para entender la amplitud de la complejidad de la realidad de la escuela, aún más cuando, solamente, dos factores evaluativos de calidad (flujo y desempeño), son utilizados e incluidos apenas en las dimensiones de lectura y matemática.

Son muchos los factores que interfieren en la vida de la escuela y no podemos cultivar la ilusión de un único indicador de calidad. La escuela es una compleja institución que exige muchas atenciones. La verdad está en el todo y el reto de la complejidad es el

reto de la visión global. . “Personas que no tienen una noción de totalidad desarrollan un inteligencia que apenas consiguen percibir fragmentos de lo complejo del mundo, fracciona los problemas, tratando como una dimensión, aquello que es multidimensional” (MORIN, 2001, p.16).

La sistemática de evaluación de la educación básica implementada nuestro país no considera otras variables esenciales para dimensionar la calidad educacional: Infraestructura y recursos pedagógicos, gestión educacional, formación de profesores, condiciones de trabajo de los profesionales de la educación, nivel socio-económico de los alumnos, características étnicas-raciales y otras.

El Documento-Referencia de la Conferencia Nacional de Educación (Conae 2014) presenta el horizonte que debe orientar el entendimiento sobre la práctica de la evaluación en educación básica:

[...] la evaluación debe considerar el rendimiento escolar, pero también, posicionar las otras variables que contribuyen para el aprendizaje, tales como: los impactos de la desigualdad social y regional en la aplicación y consolidación de las prácticas pedagógicas, los contextos culturales en los cuales se realizan los procesos de enseñanza y aprendizaje; la cualificación, los salarios y la carrera de los profesores; las condiciones físicas y de equipamientos de las instituciones; el tiempo de permanencia del estudiante en la institución, la gestión democrática; los proyectos político-pedagógicos y planes de desarrollo institucional construidos, colectivamente; la atención extra-turno a los estudiantes que necesitan de mayor apoyo; y el número de estudiantes por profesor en sala de clases, entre otros, en la educación básica y superior, pública y privada. (BRASIL, 2013, p. 60).

Como consecuencia de esa práctica de evaluación, que no considera todos los determinantes del acto educativo, los resultados del Ideb han sido utilizados para implementar políticas equivocadas de responsabilización individual de los profesores por el éxito o fracaso alcanzado. Se implementa una supuesta meritocracia y son instituidos bonos Como premios.

Esta es, exactamente, una de las quejas más frecuentes los profesores de las escuelas públicas, con relación al uso está siendo hecho del Ideb: La de que, generalmente, el profesor es responsabilizado, individualmente, por el éxito o fracaso de los alumnos y de la escuela. Procediendo así, los sistemas estatales o municipales no consideran las variables como la infraestructura o el repertorio familiar de los alumnos, que están fuera del control de los docentes.

Con toda razón, los profesores argumentan que el poder público ofrece, en muchos locales, una escuela sin condiciones de infraestructura, con alumnos oriundos de familias de bajos ingresos, con padres casi analfabetos, y pretende comparar el desempeño de esa escuela con otras escuelas bien equipadas, ubicadas en un territorio con muchos equipamientos públicos y frecuentadas por alumnos cuyos padres tienen un elevado nivel cultural.

Corolario de esa situación es que puede suceder que un escuela presente un alto

nivel y desigualdad. Los gestores no disponen de informaciones, a partir del Ideb, sobre las razones del resultado conseguido por determinada escuela y sobre el desempeño de los alumnos pobres, negros, pardos o indios. Podemos llegar, entonces al paradojo de una escuela con buen desempeño en el Ideb practicar la discriminación o no tener estrategias para tratar con la desigualdad.

La relación entre indicadores de la calidad de la educación y equidad es de fundamental importancia en el contexto actual de la sociedad brasileña, profundamente, marcada por la desigualdad. Se trata de una característica que incluye cuestiones de raza, género, nivel socioeconómico y que se configura, también, en relación a las regiones geográficas en que el país es dividido.

En el área de la educación, encontramos disparidades que se constituyen en atentado al derecho de todos los brasileños y tener acceso a una educación de calidad.

Ese derecho fue reconocido, recientemente, por la Enmienda Constitucional nº 59/2009, que determinó, entre otros puntos, la ampliación de la obligatoriedad de la enseñanza a todas las etapas de la educación básica, de los cuatro a los 17 años. Esa exigencia deberá ser implementada, progresivamente, hasta 2016, en los términos del Plan Nacional de Educación y con el apoyo técnico y financiero de la Unión.

Universalizar la educación básica con calidad y equidad constituye el reto más urgente de la actual realidad educacional brasileña. El *Observatório da Equidade do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*, órgano vinculado a la Presidencia de la República, ya, en su primer informe en 2006, apuntaba el macroproblema de la educación brasileña: el nivel de escolaridad de la población es bajo y desigual (BRASIL, 2006).

En estos últimos años, se pueden constatar muchos progresos en nuestra realidad educacional. ¡Con seguridad podemos afirmar que mucho fue hecho! Sin embargo, lo mucho que hicimos, considerando el descaso con que fue tratada de la educación en los últimos siglos, todavía es poco. Además, señala el informe del *Observatório da Equidade*: ¡“el ritmo es lento”! (BRASIL, 2006).

La superación de ese contexto de profunda desigualdad exige que sean implementadas políticas públicas estructuradoras, que permanezcan en el tiempo, incluyan distintos actores, estén integradas a otras políticas públicas sectoriales, prevean sistemas de monitoreo y evaluación y, de esa forma, se caractericen como políticas de estado y no, apenas, de gobierno.

Para que eso suceda es, absolutamente, indispensable que todos gestores tengan acceso a indicadores que les ofrezcan informaciones substantivas y totales sobre la calidad social de la educación; y ésta, por su vez, debe incorporar, necesariamente, el concepto de igualdad.

La construcción del Sistema Nacional de Educación, con la debida reglamentación del Régimen de Colaboración, se constituirá en medida estructuradora para progresar en la concepción más amplia de la educación en cuanto sistema y en su integración a las

otras políticas públicas.

Agréguese que, como resultado de la actual sistemática de evaluación vigente, se observa un perverso efecto de la implementación de Ideb, o sea: hay un estrechamiento curricular en la educación básica, debido a la supervaloración de la lectura y matemática. Como sólo esas áreas son utilizadas para componer el Ideb, las escuelas y los sistemas municipales y estatales tienden a darle mayor importancia, en perjuicio de las otras que componen el proyecto curricular, como artes, ciencias, historia etc.

Otro perverso efecto del uso que se hace del Ideb resulta del hecho de que, el buen alumno o el conjunto de buenos alumnos de un grupo que realiza la *Prueba Brasil* afectar todo el resultado final. Eso porque, como el Ideb trabaja con la media de los resultados conseguidos por los alumnos presentes en el día de la prueba, la escuela puede buscar aumentar su "nota", impidiendo la presencia de los alumnos con menos conocimientos.

Sin embargo, las metas delineadas para el Ideb están siendo alcanzadas. Entre tanto, se observa que, en algunos lugares, las políticas públicas resultantes de la evaluación han redundado en el aumento de la competición entre escuelas y sistemas, en el uso de "cursos", únicamente, para que los profesores elaboren pruebas y adiestren los alumnos en la respuesta a los ítems y el uso y abuso de clases de refuerzo, en turnos extras, como estrategia pedagógica.

En el proceso de perfeccionamiento de la evaluación de la educación básica, es necesario tener cuidado con la divulgación y con el uso del Ideb, pues él tanto puede ayudar a implementar políticas públicas adecuadas, cuanto puede contribuir para la ligereza del entendimiento de lo que es calidad de la educación.

El Ideb fue desarrollado para ofrecer informaciones sobre flujo y aprendizaje. Siendo así, no se puede convertir en un *ranking* de escuelas y sistemas. Cuando eso sucede, los indicadores son considerados como datos absolutos y aislados, sin la debida contextualización. De esa forma, las comparaciones, cuando suceden, son irreales.

Possibilidades del Ideb

Para que se pueda alcanzar una educación de calidad que satisfaga el derecho subjetivo de todo ser humano, es necesario, además del cumplimiento de metas, el delineamiento de otras dimensiones de la educación, incluyendo otros indicadores, que pueden incluir una visión total del contexto en que ella es ofrecida.

Es en esa perspectiva que debe ser considerada la exigencia prevista en el artículo 11 del Proyecto de Ley referente al Plan Nacional de Educación, actualmente, tramitando en el Congreso Nacional:

Art. 11. El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica, coordinado por la Unión, en colaboración con los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, constituirá fuente básica de información para la evaluación de la calidad

de la educación básica y para orientación de las políticas públicas necesarias.

1º El sistema de evaluación a que se refiere el *caput* producirá, lo máximo a cada dos años:

I - **indicadores de rendimiento escolar**, referentes al desempeño de los estudiantes, verificado en exámenes nacionales de evaluación, con participación de por lo menos 80% de los alumnos de cada año escolar, periódicamente, evaluado en cada escuela, y los datos pertinentes verificados por el censo escolar de la educación básica;

II- **indicadores de evaluación institucional**, relativos a características como el perfil del alumno y del cuerpo de los profesionales de la educación, las relaciones entre dimensión del cuerpo docente, el cuerpo técnico y el cuerpo discente, la infraestructura de las escuelas, los recursos pedagógicos disponibles y los procesos de gestión, entre otros relevantes. (BRASIL, 2010).

En el Proyecto de Ley del Plan Nacional de Educación, los siguientes aspectos deben ser destacados:

- » La exigencia del Régimen de Colaboración para el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica Como Brasil es una República Federativa, para que se ejecute un Sistema Nacional de Evaluación es indispensable la previsión legal del Régimen de Colaboración;
- » La evaluación se constituye en fuente de información para la calidad de la educación y para las políticas públicas;
- » La presencia de indicadores del rendimiento escolar y, simultáneamente, de dimensiones institucionales. Esa característica contribuirá para la necesaria visión de totalidad evaluando la calidad social de la educación;
- » Las pruebas en gran escala, que deberán ser hechas con la presencia de por lo menos 80% de los alumnos de cada año escolar. Esa medida disminuirá la probabilidad de la existencia de estrategias para controlar los resultados por parte de los gestores, como por ejemplo, el incentivo para que alumnos con dificultades no comparezcan en el día del examen.

Consideraciones finales

La sistemática de evaluación de la educación básica se desarrolló mucho en Brasil en los últimos años. Importantes indicadores fueron creados y el Censo Escolar de la Educación Básica tuvo una serie de alteraciones que lo que cualificaron, aún más, para ofrecer valiosas informaciones para la evaluación y para el desarrollo de políticas públicas.

De acuerdo con la propuesta del nuevo Plan Nacional de Educación, el reto que

ahora se presenta es la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica que, a partir de una visión sistémica y de totalidad, "incluya los resultados escolares como consecuencia de una serie de factores extraescolares e intraescolares y que, que intervienen en el proceso educativo". (BRASIL, 2013, p. 53).

El Ideb significó un importante progreso para el acompañamiento de la calidad de la educación básica en Brasil, al reunir, de forma sintética, dos importantes factores: flujo y aprendizaje. Considerando los argumentos usados en las páginas anteriores, es fundamental que ese indicador sea mantenido, pero que sea perfeccionado.

La exigencia básica es que el Ideb sea, debidamente, contextualizado, a partir de la consideración de los múltiples factores, como por ejemplo, la infraestructura y recursos pedagógicos, características étnico-raciales, nivel socioeconómico, nivel de instrucción de los padres, condiciones de los profesores de la educación y otras especificidades que interfieren en la actuación de la escuela.

La propuesta del PNE, que incluye la creación de indicadores institucionales y el mantenimiento de indicadores del desempeño escolar, como el Ideb, seguramente, dará condiciones a los numerosos actores educacionales, de rever su práctica y establecer políticas públicas más adecuadas.

Referencias

BRASIL. Presidência da República. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Observatório da Equidade. **As desigualdades na escolarização no Brasil**. Brasília, DF: Observatório da Equidade, 2006. Disponível em: <<http://www.cdes.gov.br>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

_____. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

_____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Metodologia da concepção do Ideb (Nota técnica)**. Brasília, DF: MEC/INEP, 2008a. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portaI_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas**, 2008. Brasília, DF: MEC/INEP, 2008b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro>>. Acesso em: 12 jun. 2013.

_____. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova

redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 8.035**, de 20 de dezembro de 2010. Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Conae 2014 – o PNE na articulação do sistema nacional de educação**. Brasília, DF: MEC, 2013. Disponível em: <http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia_conae2014.pdf>. Acesso em: 1 maio 2013.

MORIN, Edgar. **A cabeça bem feita**: repensar a reforma, reformar o pensamento. 2. ed. Tradução de Maria Helena Kuhner. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

Recibido en junio de 2013 y aprobado en junho de 2013

Assessment of basic education *Limitations and possibilities*

ABSTRACT: This article analyzes assessment of basic education in Brazil, pointing out the advances which have occurred in recent years and the limitations of the country's current assessment system. Taking as its starting point the National Education Plan (PNE) 2011-2020, it shows the need for contextualizing the Brazilian Education Quality Index (Ideb).

Keywords: Assessment. Basic education. Indicators. Ideb.

Evaluation de l'éducation de base *ses limites et ses possibilités*

RÉSUMÉ: Cet article réfléchit sur l'évaluation de l'éducation de base au Brésil. Il montre les progrès des dernières années et les limites du système actuel d'évaluation dans le pays. A partir du projet du PNE 2011/2020, il montre la nécessité de contextualisation de l'Indice de Développement de l'Éducation Basique (Ideb).

Mots-clés: Evaluation. Education de base. Indicateur. Ideb.