



ISSN: 2448-6574

Política de regulación por resultados, accountability y dirigismo curricular en la Educación Básica Brasileña

Elton Luiz Nardi
elton.nardi@unoesc.edu.br

Marilda Pasqual Schneider
marilda.schneider@unoesc.edu.br

Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc) – Brasil

Reformas Curriculares en el marco de las políticas globales

Resumen:

Con la afirmación de la regulación educativa calcada en la evaluación externa, ocurrida a partir de los años 1990, el Estado brasileño ha legitimado la opción por la regulación evaluativa centralizada y orientada por resultados, cuya conducción también enfatiza la *accountability* basada en la lógica del mercado. En este contexto, la ponencia tiene por objetivo analizar, en el contexto del dirigismo curricular en curso en el país, presupuestos que fundamentan la organización y la forma de operar de ese modelo formal de *accountability* en la educación básica, a fin de realzar elementos estructurantes, así como como algunos argumentos que, en la óptica de sus cultores, justifican la confianza en el potencial del modelo para mejorar la calidad de la educación. Considerando que la instauración de una base curricular común nacional para la educación básica es parte de la dinámica reguladora sometida a la lógica mercantil, concluye que está en curso una nueva gramática de escuela, aún más ajena a la noción de educación como bien público y social.

Palabras clave: Política de regulación, accountability educativo, dirigismo curricular, educación básica.

Introducción

En el contexto de una acentuada competición mundial que obliga a países – también con consentimiento – a mantenerse sintonizados con la nueva racionalidad productiva, los senderos que conducen a la subalternidad económica internacional también se extienden a la educación. En Brasil, donde las reformas educativas llevan mucho tiempo el sello de la neoliberalización, las

evidencias de esta sintonía se extienden en diferentes dominios, como es el caso del dominio curricular, recientemente sellado con la marca de estandarización, frente a la implantación de la llamada Base Curricular Común Nacional (BNCC), definida por el Estado como "referencia nacional para la formulación de los currículos de los sistemas y de las redes escolares . . . y de las propuestas pedagógicas de las instituciones escolares . . ." (Brasil, 2017, p. 8). En contra de lo que postula un amplio cuadro de teorizaciones sobre currículo escolar, que también ponen en revista los objetivos del dirigismo apalancado en el país, son señaladas preocupantes repercusiones de la medida en la escuela pública brasileña, entre las cuales la forzosa adecuación de los proyectos pedagógicos a las determinaciones del nuevo modelo y el estrechamiento curricular.

En efecto, ese caso emblemático de la realidad educativa brasileña reciente, que forma parte de la agenda nacional de reformas afiliadas a la agenda educativa global, corrobora la política vigente de regulación educativa calcada en la evaluación externa y orientada por resultados. Se trata, pues, de ingrediente de una composición que refuerza la dinámica y afirmación de un modelo de *accountability* que viene obteniendo expresión en el país, bajo los auspicios de la lógica de mercado.

En vista de lo expuesto, el presente trabajo tiene por objetivo analizar, en el contexto de un dirigismo curricular enlazado a la política de regulación por resultados, presupuestos que fundamentan la organización y la forma de operar de ese modelo formal de *accountability* en la educación básica brasileña.¹ Para ello, revisa aspectos histórico-políticos que identifican la fisionomía de la regulación evaluativa centralizada que se ha edificado en el país, para la cual confluye la estandarización curricular, así como presupuestos que fundamentan la organización y la forma de operar de ese modelo formal de *accountability*. En esa dirección, también se resaltan algunos elementos estructurantes del modelo, así como argumentos que, en la óptica de sus cultores, justifican la confianza en su potencial para mejorar la calidad de la educación.

¹ La potencia se afilia a una investigación en desarrollo que cuenta con el apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) - Brasil.

Regulación evaluativa centralizada: revisitando aspectos histórico-políticos

Especialmente a partir de los años 1990, la evaluación educativa viene siendo realizada por el Estado brasileño como mecanismo inductor de la producción de resultados educativos. La expresión más acabada de esta realidad correspondió a la introducción, por el sistema nacional de evaluación, de indicadores e índice de desarrollo educativo.

Por cierto, esta introducción se refiere al lugar y la oportunidad de la evaluación en el marco de las iniciativas gubernamentales. En la dirección de lo que Stobart (2010) denominó "principio de la prepotencia administrativa", refiriéndose al imperativo de las finalidades de control y rendición de cuentas, entendemos que tónica de esas iniciativas son las evaluaciones a gran escala, en la medida en que los resultados obtenidos por los estudiantes en pruebas nacionales son interpretados como evidencia de calidad de las escuelas y de las redes (Sousa, 2009).

Fue a partir de los años 1980 que el sistema de evaluación a gran escala de la educación básica en el país favoreció una polarización del discurso oficial sobre *accountability*, calcando ese mecanismo en resultados obtenidos por los estudiantes en los exámenes nacionales. Este perfil de *accountability*, similar al que ocurre en otros países, consiste básicamente en la medición y codificación de resultados, con previsión de consecuencias, a los moldes del Estado-evaluador, con su "ética competitiva" (Neave, 1988), y en el contexto de la *New Public Management* nacida en los medios neoliberales.

Sin embargo, aparte de lo que podríamos denominar de rasgos y consecuencias similares del fenómeno de la expansión de la evaluación externa de las escuelas y sistemas de enseñanza y de la *accountability* educativa en diferentes países, esa expansión adquiere formas variables, dependiendo del contexto nacional (Lessard & Carpentitier, 2016). En Brasil, según alerta Freitas (2007), la emergencia de la evaluación a gran escala no es explicada por la estructuración y/o crisis de un Estado de bienestar, ya que ésta no fue una experiencia vivida en el país. Según la autora, la explicación reside sí "en las peculiaridades de la constitución, desarrollo y crisis del Estado y del proyecto de modernización del país, de naturaleza nacional-desarrollista, así como por la 'solución' dada a ella. (p. 186). Entre las características de ese Estado, conviene resaltar la sujeción de las políticas sociales a las políticas económicas, siendo en razón de esa sujeción

que la expansión de la escolarización se dio en paralelo a la exclusión de la mayor parte de la población.

Otra particularidad se refiere a la importancia y al poder de la burocracia y tecnocracia del Estado, viabilizando la constitución de un canal que permitió a determinadas fuerzas sociales la afirmación de sus proyectos estratégicos económicos y no económicos . . ." (Freitas, 2007, p. 187). Fruto de esa dimensión tecnocrática fue el empleo de métodos de las ciencias físicas en la administración de la sociedad, expresión de la creencia en las virtudes de la técnica de la planificación y de la búsqueda por la homogeneización. Así, continúa Freitas (2007), la articulación entre tecnocracia y burocracia en el proceso de emergencia de la evaluación constituye una de las razones por las que la introducción de la regulación de evaluación en el país, en sentido estricto, no puede atribuirse linealmente a imposiciones de organismos internacionales, aunque su influencia es innegable. Conforme evidencia Silva (2002) en su estudio sobre la política educativa del Banco Mundial, la influencia se refiere a una intervención con consentimiento, destacando que, en paralelo a las condicionalidades de esos organismos, los defensores de los intereses del capital local y/o internacional suelen acogerlas en nombre de la sociedad brasileña.

Por último, es importante señalar que la fuerza normativa ejercida por esa evaluación tuvo un papel fundamental en la construcción de la hegemonía del proyecto de modernización educativa que se basaba en el país en los años 1990, lo que propició tanto el fortalecimiento cuanto la consolidación de la evaluación a gran escala. Así, con la regulación estatal orientada por la lógica de mercado, a lo largo de los gobiernos del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 y 1999-2002) se amplió la fuerza normativa de la "medida-evaluación-información", configurando una nueva regulación de la educación, tiempo de ascenso del Estado evaluador en el país (Freitas, 2007). Lo mismo ocurrió en los gobiernos subsiguientes, puesto que fue posible presenciar su potencialización, especialmente en razón de la producción de condiciones que aseguran un lugar prominente en las políticas educativas, como las conocemos hasta ahora. Para citar dos casos paradigmáticos, destacamos la creación, en 2007, del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (Ideb) (Gobierno de Luís Inácio Lula da Silva) y la "consagración" de este índice por Ley que aprobó, en 2014 (Gobierno de Dilma Rousseff), el nuevo Plan Nacional de Educación (PNE), entonces confirmado como identificador oficial de la calidad de la educación básica.

Sobre el modelo de accountability en la educación básica brasileña

Para una incursión en los presupuestos de la organización del modelo formal de *accountability* en la educación básica brasileña, como lo conocemos actualmente, recurrimos a las reflexiones tejidas por los economistas brasileños Reynaldo Fernandes y Amaury Gremaud (2009), que integraron el equipo directivo del Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Anísio Teixeira (Inep), órgano del Ministerio de Educación, en período coincidente con la implantación del Ideb.

De acuerdo con Fernandes y Gremaud (2009), las evaluaciones educativas constituyen un caso particular de las evaluaciones de programas o políticas y se relacionan con la idea de resultado, aunque ese entendimiento no signifique que las evaluaciones sean siempre conducidas con base en indicadores de resultados. Es decir, además del empleo de los exámenes estandarizados para la determinación de indicadores de resultados educativos, los autores reconocen la posibilidad de que las evaluaciones ocurran con base en insumos y procesos. Sin embargo, entienden que en los dos casos lo que está en pauta, en gran parte, es la cuestión de la medida.

Justamente por esta cuestión, al referirse a la dificultad de, en la práctica, una convergencia entre las evaluaciones orientadas por resultados y las orientadas por insumos y procesos, postulan la existencia de una débil correlación entre las variables de cada una de ellas, lo que concuerda con los análisis hechos por los autores estadounidenses Hanuschek y Raymond (2003), según los cuales habría posibilidad de que una escuela sea recompensada por los procesos que adopta, aunque sin mejoras en el desempeño de sus alumnos.

El tema de la evaluación externa de las escuelas y sistemas de enseñanza es discutido por Fernandes y Gremaud (2009) en dos niveles. El primer nivel, de base conceptual, se refiere a los principales resultados a esperar de las escuelas. En este nivel se sitúan, por ejemplo, el debate de cuestiones como la incapacidad de las medidas pautadas en resultados de atender la diversidad de objetivos de las escuelas y la eficiencia de los exámenes estandarizados como medio para medir el trabajo de la escuela en la promoción del aprendizaje de los estudiantes. El segundo nivel, de carácter técnico-operacional, se centra en la obtención de indicadores para medir los resultados.

En la argumentación de los autores, los llamados Modelos de Valor Añadido (*Value-Added Models*), con los que se busca identificar, en los resultados de los exámenes estandarizados, la parte correspondiente al trabajo de la escuela en la viabilidad de estos resultados, constituyen una vía muy compleja. Los modelos, además de tener que admitir cuestionables hipótesis no probables, por combinar "medidas relativamente simples de valor añadido por la escuela a complejos modelos estadísticos" (Fernandes & Gremaud, 2009, p.3), tienden a producir inestabilidad de rankings. Además, anotan los autores, los Modelos de Valor Añadido más sofisticados exigen una cantidad de datos disponibles en pocos sistemas de evaluación.

De hecho, el eje "medida" y la seguridad cuantitativa que parece ofrecer constituyen marcas de proa de los argumentos aquí referidos, consonante, además, la posición prominente ocupada por los exámenes a gran escala y de la fijación centralizada de metas como mecanismo de regulación de la calidad. No es extraño, pues, que los objetivos de las políticas de *accountability* educativa hayan sido trazados en paralelo a esa posición central sobre las evaluaciones a gran escala, como hemos presenciado en Brasil. La afirmación de que los "programas de *accountability* poseen potencial para elevar el desempeño de los alumnos en los aspectos medidos por los exámenes" (Fernandes & Gremaud, 2009, p.9) y que éstos, como señalizado, constituyen un recurso más firmemente apropiado para la evaluación de la calidad, es indicativo de la apuesta en un terminado modelo de *accountability*.

Atentos a estudios que enfocan experiencias americanas en torno a programas de *accountability*, Fernandes y Gremaud (2009) subrayan un conjunto de puntos comunes entre esos programas, a saber: énfasis en el aprendizaje, con evaluación en pruebas estandarizadas; corresponsabilidad de profesores, directores y gestores por los resultados de los estudiantes, razón por la cual deben responder, al menos en parte, por el desempeño en los exámenes; y existencia de un sistema de incentivos para que los responsables de la educación de los estudiantes moldeen sus acciones con el objetivo de que sus alumnos obtengan buenos resultados en los exámenes.

De acuerdo con Fernandes y Gremaud (2009), en términos de objetivos para los programas de *accountability*, en Brasil, se destaca el de verificar si el aprendizaje de los estudiantes les permite ciertas competencias y conocimientos. Al considerar que lo fundamental "es saber si los alumnos

tendrían un futuro más o menos prometedor, si las escuelas priorizaran sus acciones para proporcionarles los conocimientos y habilidades exigidas en los exámenes" (p. 6), los autores dirigen respuesta a las acusaciones de que, en la comparación con lo que pueden ofrecer las escuelas en la formación de sus estudiantes, los objetivos de dichos programas resultan limitados. Si, por un lado, la cantidad de años de estudios tienen implicaciones en el progreso económico y otros beneficios de orden social, por otro, los autores argumentan que la forma en que la educación genera tales beneficios todavía es poco comprendida y de difícil medición. Por lo tanto, queda por considerar la hipótesis más presente: de que "en la escuela, los individuos adquieren determinados conocimientos y desarrollan habilidades que poseen alto valor social" (p.6).

En cuanto al potencial de la *accountability* para los objetivos trazados, la argumentación está presidida por la idea de que los agentes escolares pueden cambiar sus conductas para proporcionar la mejora de la calidad de la enseñanza. Así, reconociendo que determinados procedimientos son inadecuados y que pueden ser alterados, las políticas de *accountability* son deseables justamente por el cambio de la estructura de incentivos. De acuerdo con Hanushek y Raymond (2004, 2005), una *accountability* débil se limita a la divulgación de los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas, por escuela y sistema educativo, mientras que una *accountability* fuerte, además de la divulgación de los resultados, atribuye premios, sanciones y asistencia. Es importante mencionar que, basándose en el análisis de experiencias americanas pioneras, los autores concluyen que la adopción de *accountability* débil resultó menos impactante en el aumento de la competencia.

La valoración de las características de los programas de *accountability* aquí mencionados no extrañamente también aporta la argumentación acerca de algunos riesgos posibles de esos programas. El estrechamiento del currículo y la exclusión de alumnos de baja profesión son algunos de ellos. En este sentido, los autores consideran que: "Si los objetivos de los programas son adecuados, el estrechamiento del currículo no viene a ser un problema." (Fernandes & Gremaud, 2009, p. 9)

El otro riesgo puntuado se refiere al uso de *gaming* por parte de las escuelas, como es el caso del entrenamiento de alumnos para los exámenes y la exclusión de aquellos que presentan baja

competencia. De difícil control, el enfrentamiento de ese riesgo constituye, en la visión de los autores, una tarea a ser cumplida por medio de procedimientos de fiscalización.

Consideraciones finales

Por lo expuesto, el énfasis en la regulación calcada en la evaluación externa y en el correspondiente sistema de *accountability* para la promoción de una determinada perspectiva de calidad de la educación, según la misma perspectiva, viene enlazada con el dirigismo curricular en curso en el país. Esta perspectiva, sin embargo, no es congruente con la idea de calidad que ha animado el movimiento de los educadores brasileños en defensa de políticas públicas democráticas y participativas. De ese movimiento se resuena la denuncia de que el modelo de responsabilización afiliado a la forma hegemónica de *accountability* no confiere al aprendizaje el valor que atribuimos a ella, al menos en lo que se refiere a objetivos mayores de la educación, como dijo Diane Ravitch (2011) en *Vida y muerte del gran sistema escolar americano*.

A considerar menos expresivas determinadas consecuencias generadas por ese modelo de regulación y de *accountability* que se sirve de la evaluación externa, como es el caso del estrechamiento curricular a que han sido sometidas las escuelas y que ahora es colaborado por la estandarización introducida por la base nacional curricular común, veremos sobresalir la introducción de una nueva gramática de escuela, aún más ajena a la noción de calidad basada en la idea de educación como un bien público, social y derecho de todos.

Por eso, en la búsqueda por el reconocimiento, por parte del Estado, de otros factores determinantes de la calidad de la educación, son frecuentes las defensas para que los indicadores constituidos por procesos de evaluación externa a la escuela sirven, principalmente, para subsidiar las redes de enseñanza y la escuela en su planificación, de modo a reconocerla como "centro de reflexión sobre sí misma, sobre su futuro." (Freitas, 2005). En nuestra opinión, defensas como éstas indican posibilidades para pensar formas alternativas de *accountability* educativa que, a diferencia del perfil que le ha sido atribuido según la lógica del pensamiento único, neoconservador y neoliberal (Afonso, 2012), asuman configuración democrática. Sin embargo, sin que la apuesta en esas posibilidades signifique concordar con el embarque en las agendas que dan curso a las actuales políticas de regulación por resultados, temas como la

estandarización curricular, evaluación, rendición de cuentas y responsabilización también deben ser reflejados a la luz de esa configuración, poniendo en debate sus propósitos para también depurarlos de los floreos que han servido a la captura de atenciones útiles a la continuidad de dichas agendas.

REFERENCIAS

Afonso, A. J. (2012). Para uma concetualização alternativa de *accountability* em educação. *Educação & Sociedade*, 33(119), 471-484.

Brasil (2017). *Base Nacional Comum Curricular: a educação é a Base*. Ministério da Educação.

Fernandes, R. & Gremaud, A. (2012). *Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas*. Recuperado de http://www3.fgv.br/ibrecps/rede/seminario/reynaldo_paper.pdf

Freitas, D. N. T. (2007). *A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa*. Campinas: Autores Associados.

Freitas, L. C. (2005). Qualidade negociada: avaliação e contra-regulação na escola pública. *Educação & Sociedade*, 26(92), 911-933.

Ravitch, D. (2011). *Vida e morte do grande sistema escolar americano: como testes padronizados e o modelo de mercado ameaçam a educação* (M. Duarte, Trad.). Porto Alegre: Sulina.

Silva, M. A. (2002). *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas: Autores Associados.

Stobart, G. (2010). *Tiempos de pruebas: los usos y abusos de la evaluación*. Madrid: Morata.

Hanushek, E. & Raymond, M. (2003). Improving educational quality: how best to evaluate our schools?. In Y. Kordzycki (Ed.). *Education in the 21st century: meeting the challenges of a changing world* (pp.193-224). Boston: Federal Reserve Bank of Boston.

Hanushek, E. & Raymond, M. (2004). The effect of school accountability systems on the level and distribution of student achievement. *Journal of the European Economic Association*, 2(2-3), 406-415.

Hanushek, E. & Raymond, M. (2005). Does school accountability lead to improved student performance? *Journal of Policy Analysis & Management*, 24 (2), 297-327.