



Políticas de evaluación a gran escala: repercusiones del bono en la calidad educativa

Marilda Pasqual Schneider

marilda.schneider@unoesc.edu.br

Camila Regina Rostirola

camila.rostirola@unoesc.edu.br

Universidade do Oeste de Santa Catarina
– Brasil

Área temática - Políticas de la educación
en la evaluación.

Resumen

En Brasil, ha sido común el desarrollo de sistemas de evaluación de gran escala por los estados de la federación, con la finalidad de implementar programas de bonificación a las escuelas y sus profesionales. El bono está vinculado al logro de metas educativas estipuladas a través del índice de Desarrollo de la Educación Básica, creado en 2007 para evaluar la calidad de las escuelas y los sistemas públicos de educación brasileños. A raíz de este debate, el presente estudio tiene como objetivo principal analizar los programas de bonos creados por estados brasileños en asociación con los sistemas de evaluación en gran escala. La finalidad del estudio es verificar las repercusiones de los bonos en el cumplimiento de las metas nacionales de calidad educativa. En cuanto a los resultados alcanzados por los estados de la federación brasileña, que adoptan programas de bonos, es posible verificar pequeñas variaciones en cuanto al logro de las metas educativas nacionales. Estos resultados suscitan la continuidad del diálogo crítico sobre la finalidad de las políticas de evaluación a gran escala y la necesidad de establecer indicadores de calidad que abarquen varias y diferentes dimensiones de los procesos educativos, teniendo en cuenta la función social de la escuela de educación básica.

Palabras clave: Evaluación a gran escala. Programas de bonos. Calidad educacional.

Introducción

Las reformas influidas por el modelo neoliberal culminaron en cambios significativos en el rol del Estado, dado que el incorpora la lógica del mercado y los modelos de gestión de la esfera privada para administrar los servicios públicos. "Como consecuencia de estos cambios, el Estado pasó a monitorear y evaluar los resultados obtenidos en pruebas externas (a la escuela y al país), promoviendo una especie de competición entre las instancias de su dominio" (Schneider y Rostirola, 2015, p.493). Es a través de este sesgo que autores como Afonso (2009) han mencionado que el Estado, bajo la égida neoliberal, se hay convertido en un Estado Evaluador y Regulador, es decir, abandono su rol de



proveedor de servicios y beneficios públicos y asumió el papel de controlador y supervisor de los resultados.

A raíz de este debate, el Estado pasó entonces a adoptar diferentes instrumentos y tipos de evaluación, aplicados sistemáticamente con la finalidad de orientar a formulación e implementación de políticas educativas, además de evaluar y posibilitar la autoevaluación de las instituciones educativas.

Siguiendo las tendencias internacionales, el Brasil ha experimentado un crecimiento expresivo de instrumentos de accountability asociados al pago de incentivos salariales, basados en el cumplimiento de las metas educativas estipuladas a partir del Índice de Desarrollo de la Educación Básica – IDEB¹. Creado en 2007, con la finalidad de medir la calidad de las escuelas y sistemas de ensino brasileños, el Ideb permitió al gobierno del país definir metas intermedias para todas las escuelas y sistemas de ensino de educación básica de Brasil, a ser alcanzadas cada dos años, con culminación en 2022.

A raíz de este debate, el presente estudio tiene como objetivo principal analizar los programas de bonos creados por estados brasileños en asociación con los sistemas de evaluación en gran escala. La finalidad del estudio es verificar las repercusiones de los bonos en el cumplimiento de las metas nacionales de calidad educativa. Esta es una investigación exploratoria, de naturaleza cualitativa, que tiene por finalidad apoyar estudios más alargados sobre la implementación de dispositivos de accountability - rendición de cuentas – en los países de la América Latina. Los recursos técnicos utilizados para la recolección y análisis de los datos fueron el estudio documental y el análisis comparativo.

Programas de Bonos en los estados brasileños

En Brasil, las experiencias de evaluación a gran escala comenzaron en el año de 1990, con la creación del Sistema de Evaluación de la Educación Básica – SAEB. Este Sistema es formado por un conjunto de evaluaciones a gran escala enfocadas en los estudiantes, escuelas o sistemas educativos. Estudios sobre el tema (Bonamino y Sousa, 2012; Oliveira, 2012; Nardi y Schneider, 2015; Sousa, 1986; Sousa y Arcas, 2010) tienen evidenciado la ascensión de nuevas y más sofisticadas formas de regulación de la educación, basadas

¹ IDEB es definido por escuela, estados e municipios brasileños, además de las regiones del país. Su cálculo es efectuado cada dos años, teniendo el Saeb y las tasas de aprobación como referentes.



en el Saeb.

Como destacan estos autores, las nuevas formas de regulación toman la responsabilización y rendición de cuentas (accountability) como vectores de las reformas educacionales en Brasil. La finalidad es aumentar el Ideb, ya que es el indicador oficial de la calidad de la educación básica brasileña. IDEB ha sido, por tanto, el mecanismo por el cual los gobiernos estaduais han orientado sus acciones con miras al cumplimiento de las metas nacionales del IDEB. Además de participar de las evaluaciones del SAEB, algunos estados de la federación están instituyendo sus propios sistemas de evaluación

Compuesto por 27 (veinte y siete) estados, el Brasil presenta una gran diversidad cultural, históricamente marcada por las desigualdades sociales y económicas. Esta situación, que ha mantenido desde su colonización, parece haberse potenciado con la implementación de sistemas de evaluación por parte de algunos estados brasileños. Para incentivar a las escuelas de la red a alcanzar las metas educativas, estos estados crearon sistemas de evaluación asociados al pago de bonos para las escuelas que logran el éxito en las metas educacionales.

Actualmente, nueve estados de la federación cuentan con sistemas de evaluación a gran escala en vinculación con programa de bonos. Las modalidades de los bonos van desde el pago en efectivo a los docentes y otros profesionales de la educación, transferencia de recursos económicos a las escuelas con buenos indicadores de calidad y apoyo económico a las escuelas que no han alcanzado las metas. Sin embargo, la forma predominante es el pago en efectivo a los profesionales de las escuelas, como muestra la Tabla 1.

Tabla 1 – Estados brasileños con programas de bonos (2021)

Estados	Nombre del Programa	Normatización	Tipo de bono	Destinatarios
Alagoas	Bonificación por resultados	Ley nº 8.224/2019	Pago en efectivo	Profesionales de la educación
Ceará	Escuela Nota 10	Ley nº 15.923/2015	Pago en efectivo.	Escuelas públicas con mejores resultados. Apoyo financeiro a las escuelas públicas con resultados bajo la meta.



Maranhão	Premio Escuela Digna Beca de Ayuda Educativa	Ley nº 11.515/ 2021	Pago en efectivo Beca de Ayuda Educativa	Escuelas públicas con mejores resultados. Apoyo financiero a las escuelas públicas con resultados bajo la meta. Becas a los profesionales que participan del proceso de formación, y evaluación
Mato Grosso	Premio Educa MT	Ley nº 11.485/ 2021	Pago en efectivo	Escuelas públicas con mejores resultados en alfabetización. Apoyo a las escuelas públicas con resultados bajo la meta.
Minas Gerais	Premio Escuela Transformación	Resolucion nº 4.524/ 2021	Pago en efectivo	Escuelas
Paraíba	Escuela de Valor	Lei nº 9.879/ 2012	Pago en efectivo	Profesionales de la educación.
Pernambuco	Bono de Desarrollo educativo	Ley nº 13.486/ 2008	Pago en efectivo	Profesionales de la educación
São Paulo	Bonificación por resultados	Ley nº 1.361/ 2021	Pago en efectivo	Profesionales de la educación
Tocantins	Quien educa, hace!	Editales	Pago en efectivo.	Profesionales de la educación.

Origen: Secretarías de los estados brasileños (2021).

Los programas de bonos creados por estados brasileños tienen su foco en el desempeño de las escuelas de educación básica. El mapeo del Ideb en estos estados, revela que, en general, ellos están alcanzando las metas establecidas para el Ideb. Sin embargo, sus efectos en la mejoría de los aprendizajes de los niños y jóvenes es el punto central del debate. Pero en este punto, el IDEB es un indicador de alcance limitado.

En la Tabla 2, se muestran los resultados del Ideb de los años iniciales (1º a 5º año) de la escuela primaria en los estados de la federación que tienen programas de bonos. El levantamiento de las metas logradas recayó en los años 2015, 2017 y 2019, período en que se practicaron los referidos programas de bonos en estos estados.

Tabla 2 – IDEB de los años iniciales de la escuela primaria en los estados brasileños con programas de bonos



Estados	2015		2017		2019	
	META	IDEB	META	IDEB	META	IDEB
Alagoas	4.3	4.1	4.6	4.9	4.9	5.2
Ceará	4.6	5.8	4.9	6.7	5.2	6.5
Maranhão	4.6	4.3	4.9	4.1	5.2	3.9
Mato Grosso	4.9	5.6	5.2	5.8	5.5	5.6
Minas Gerais	6.2	6.3	6.4	6.5	6.6	6.5
Paraíba	4.4	4.4	4.7	4.7	5.0	4.9
Pernambuco	4.5	4.7	4.8	4.9	5.1	5.0
São Paulo	5.4	5.0	5.6	5.3	5.9	5.5
Tocantins	5.0	5.0	5.3	5.8	5.6	5.8

Origen: Inep (2015, 2017 y 2019).

Como puede verse en la Tabla, dos estados (Maranhão y São Paulo) tuvieron IDEB por debajo de la meta en todos los años muestreados. Sin embargo, el año de 2019 es que permite una mejor visualización del impacto de los bonos en las metas del IDEB. Solo cuatro estados (Alagoas, Ceará, Mato Grosso y Tocantins) tuvieron éxito en las metas de IDEB. Incluso los estados que alcanzaron la meta, el resultado obtenido no fue satisfactorio.

En relación a los últimos años de la escuela primaria (6° a 9 año), los datos de la Tabla 3 muestran resultados similares a los años iniciales, considerando las metas planteadas para cada año.

Tabla 3 – IDEB de los años finales la escuela primaria en los estados brasileños con programas de bonos

Estado	2015		2017		2019	
	Meta	Ideb	Meta	Ideb	Meta	Ideb
Alagoas	3.7	3.5	3.9	4.2	4.2	4.7
Ceará	4.3	4.8	4.6	5.1	4.9	5.4
Maranhão	4.2	3.8	4.5	3.9	4.8	4.2
Mato Grosso	4.3	4.6	4.6	4.9	4.9	4.8
Minas Gerais	5.0	4.8	5.2	4.7	5.5	4.9
Paraíba	4.0	3.8	4.2	3.9	4.5	4.3
Pernambuco	3.9	4.1	4.2	4.4	4.5	4.8
São Paulo	5.4	5.0	5.6	5.3	5.9	5.5
Tocantins	4.6	4.1	4.9	4.6	5.1	4.7

Origen: Inep (2015, 2017 y 2019).



Los datos de la Tabla revelan cierta dificultad para que los estados alcancen las metas establecidas cada año. Sólo dos estados de la federación (Ceará y Pernambuco) lograron alcanzar las metas de los tres años. Además, hay una pequeña mejora en las metas en el conjunto de los años. Además, hay una pequeña mejora en las metas a lo largo de los años.

En cuanto a la etapa de enseñanza secundaria, los datos de la Tabla 4 indican bajo impacto del Programa de Bono, ya que sólo uno de los estados (Pernambuco) alcanzó las metas establecidas en los tres años de medición del IDEB.

Tabla 4 – IDEB del ensino secundário en los estados brasileños con programas de bonos

Estado	2015		2017		2019	
	Meta	Ideb	Meta	Ideb	Meta	Ideb
Alagoas	3.1	3.7	4.1	3.3	4.4	3.6
Ceará	4.3	3.4	4.5	3.8	4.5	4.2
Maranhão	3.3	3.1	3.7	3.4	4.0	3.7
Mato Grosso	3.5	3.0	3.9	3.2	4.2	3.4
Minas Gerais	4.4	3.5	4.8	3.6	5.0	4.0
Paraíba	3.5	3.1	4.0	3.1	4.2	3.6
Pernambuco	3.6	3.9	4.0	4.0	4.3	4.4
São Paulo	4.2	3.9	4.6	3.8	4.9	4.3
Tocantins	3.8	3.3	4.2	3.7	4.5	3.9

Origen: Inep (2015, 2017 y 2019).

En general, es en los últimos años de la enseñanza primaria y secundaria donde se concentran los peores resultados de los estados en el cumplimiento de las metas del IDEB. Sin embargo, ninguno de los estados tuvo éxito en los tres años evaluados.

Los puntajes del IDEB son insumos importantes y, a pesar de los programas de bonificación, existe cierta preocupación por el cumplimiento de las metas estipuladas por medio de este indicador. Es necesario considerar que medidas cuantitativas únicamente alineadas con el desempeño de los estudiantes en pruebas de amplio espectro no son suficientes para cambiar la realidad de la educación brasileña, marcada por grandes desigualdades sociales, culturales y económicas.



Los estudios realizados por Capochi (2017) demuestran efectos secundarios de los programas de bonos: la exclusión de estudiantes con dificultades de aprendizaje; procesos de enseñanza enfocados en las habilidades y competencias requeridas en los exámenes; clases de refuerzo en las materias evaluadas en los exámenes; ranking de escuelas principalmente a través de los medios de comunicación; búsqueda, por parte de los padres, de las escuelas con los mejores puntajes en el IDEB; y, aún, estrechamiento de los currículos escolares en función de los contenidos evaluados en los exámenes estatales y nacionales.

La definición del IDEB como principal indicador de la calidad de la educación básica reforzó, en el Brasil, la implementación de reformas educativas alineadas con intereses económicos. A través de los resultados de los exámenes de rendimiento, se evalúa la calidad de las instituciones públicas con miras a igualar los sistemas, sin, contudo, tener en cuenta las dimensiones que van más allá de los muros de la escuela.

En otras palabras, una institución que se enfoca demasiado en indicadores externos y cuantitativos de calidad, sin considerar las subjetividades y especificidades de los estudiantes y profesionales de la educación, no puede concebirse como una escuela que cumple su función social y política, de transformación de las condiciones estructurales de vida de sus estudiantes. Los indicadores cuantitativos son insumos importantes para diagnosticar la realidad educativa del país. Sin embargo, no pueden ser tratados como el único referente de calidad, ya que son insuficientes para dar cuenta de la complejidad educativa. Así, es necesario concebir la calidad desde las múltiples dimensiones que permean los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Consideraciones Finales

La implementación de programas de bonos en los estados brasileños se justifica principalmente por la necesidad de promover mejora de la calidad de los procesos de enseñanza en las escuelas. Sin embargo, los análisis realizados mostraron que la implementación de estos programas no tiene una relación directa con el aumento de los puntaje educativos, ya que la mayoría de los estados encuestados tuvieron dificultades para superar las metas estipuladas por el IDEB. Los programas de bonos son parte de una agenda global de reformas educativas cuyo interés es la promoción de políticas educativas que contribuyan con el aumento del potencial de crecimiento económico. Esta agenda defiende la difusión de conocimientos instrumentales, que promuevan



comportamientos adaptativos a los requerimientos del sistema y fomenten la competitividad institucional, para lo cual es necesario el compromiso de los países con el logro de metas conjuntas para la educación.

La homogeneización de los estándares y prácticas de evaluación a gran escala por parte de los estados brasileños disminuye el potencial de autonomía de las instituciones educativas e de los docentes, al tiempo que fomenta la implementación de reformas educativas desde arriba. En nombre de una supuesta calidad se lleva a cabo una avalancha de medidas que asocian la calidad de los aprendizajes al logro de indicadores educativos basados en resultados.

Los hallazgos a los que arribamos en esta investigación instigan la continuidad del diálogo crítico sobre el propósito de las políticas de evaluación a gran escala y la necesidad de establecer indicadores de calidad que contemplen varias y diferentes dimensiones de los procesos de enseñanza y aprendizaje, teniendo en cuenta la función social de la escuela primaria y secundaria.

Referencias

- Bonamino, A., & Sousa, S. Z. (2012). Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373- 388, abr./jun.
- Capocchi, E. R. (2017). Avaliações em larga escala e políticas de responsabilização na educação: evidências de implicações indesejadas no Brasil. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós – Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) – Faculdade de Educação da Universidade do Estado de São Paulo.
- Nardi, E. L., & Schneider, M. P. (2015). Políticas educacionais e regulação da qualidade na Educação Básica: a centralidade da avaliação. In Nardi, E. L.; Schneider, M. P. *Qualidade da educação no ensino fundamental: entre políticas e a (ex)tenção do tema na escola pública*. Ijuí: Unijuí, p. 27-46.



Oliveira, A. P. M. (2012). *Avaliação e regulação da educação: a Prova Brasil como política de regulação da rede pública do Distrito Federal*. Brasília: Liber Livro.

Schneider, M. P., & Rostirola, C. R. (2016). Estado-Avaliador: reflexões sobre sua evolução no Brasil. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação* - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 31, n. 3, p. 493 – 510.

Sousa, S. M. Z.L. (1986). *Avaliação da aprendizagem: teoria, legislação e prática no cotidiano de escolas de 1º grau*. Dissertação de mestrado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo–PUC–São Paulo).

Sousa, S. M. Z.L., & Arcas, P. H. (2010). Implicações da avaliação em larga escala no currículo: revelações de escolas estaduais de São Paulo. *Educação: Teoria e Prática*, n. 35, v. 20, p. 181-199, jul./dez.