

INTERNACIONALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE AVALIAÇÃO: EVIDÊNCIAS DE BRASIL E CHILE

INTERNACIONALIZACIÓN DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN: EVIDENCIAS DE BRASIL Y CHILE

INTERNATIONALIZATION OF ASSESSMENT SYSTEMS: EVIDENCE OF BRAZIL AND CHILE

Fabiano Antonio dos SANTOS¹
María Teresa Flórez PETOUR²

RESUMO: O artigo sugere a existência de uma agenda internacional para a educação, promovida pelas Organizações Internacionais, a partir da qual se promove a expansão de sistemas de avaliação da qualidade da educação. O estudo foi realizado a partir de análises de documentos internacionais e nacionais que tratam sobre as avaliações externas nos sistemas educacionais do Brasil e Chile. Em particular, analisaram-se documentos de política educacional centrados no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, no Brasil, e no Sistema de Medição da Qualidade da Educação, no Chile. As análises evidenciam a presença de estratégias ideológico-discursivas comuns entre as Organizações Internacionais e as elites políticas locais, que apontam a legitimidade e naturalização dos sistemas de avaliação da qualidade, assim como do contexto político em que se inserem, apagando de sua textualidade possíveis resistências e discursos alternativos.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação; Internacionalização; Chile; Brasil

RESUMEN: El artículo plantea la existencia de una agenda internacional para la educación, promovida por las Organizaciones Internacionales, a partir de la cual se promueve la expansión de sistemas de evaluación de la calidad de la educación. El estudio fue realizado a partir del análisis de documentos internacionales y nacionales que tratan sobre las evaluaciones externas en los sistemas educacionales de Brasil y Chile. En particular, se analizaron documentos de política educacional centrados en el Índice de Desarrollo de la Educación Básica, en Brasil, y en el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación, en Chile. El análisis evidencia la presencia de estrategias ideológico-discursivas comunes entre las Organizaciones Internacionales y las elites políticas locales, que apuntan a la legitimación y naturalización de los sistemas de evaluación de la calidad, así como del contexto político en que se insertan, borrando de su textualidad posibles resistencias y discursos alternativos.

PALABRAS CLAVE: Evaluación; Internacionalización; Chile; Brasil.

¹ Universidad Federal de Mato Grosso del Sur (UFMS), Corumbá – Mato Grosso del Sur – Brasil. Profesor del Curso de Pedagogía y del Programa de posgrado (PPGE/CPAN). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7703-8520>. E-mail: fabiano.santos@ufms.br

² Universidad de Chile (UCHile), Facultad de Filosofía y Humanidades, Santiago – Chile. Profesora Asistente del Departamento de Estudios Pedagógicos de la Universidad de Chile, en el área de Evaluación de y para el Aprendizaje. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3704-726X>. E-mail: mtflores@u.uchile.cl ; mtflores@gmail.com

ABSTRACT: *The article suggests that there is an international agenda for education, promoted by the International Organizations, which promotes the expansion of evaluation systems of education quality. The study was conducted based on the analysis of both international and national documents that deal with external assessments in both Brazil's and Chile's educational systems. In particular, they analyzed the educational policy documents focused on the Basic Education Development's Index, in Brazil, and in the System of Education Quality Measurement, in Chile. The results of the analysis show evidence of a common ideological speech strategy between the International Organizations and the local political elites, which indicate the legitimacy and naturalization of the education quality measurement's systems, as well as, the political context that is inserted, removing from its textuality possible resistances and alternative speeches.*

KEYWORDS: *Assessments; Internationalization; Chile; Brazil*

Introducción

El artículo busca evidenciar la presencia de una Agenda Globalmente Estructurada (Dale, 2000) en expansión, a partir de dos casos correspondientes a los principales sistemas de evaluación en Brasil y Chile: el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) y el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), respectivamente. Cabe señalar que los resultados que se presentan corresponden a procesos de investigación que cada uno de los autores ha llevado a cabo por separado, y que se ponen aquí en diálogo con el fin de detectar patrones comunes entre ambos contextos, en términos de sus relaciones con las Organizaciones Internacionales (OIs), a partir de la construcción de discursos comunes en torno a discusiones y políticas de evaluación de la calidad de la educación.

Del análisis de los documentos internacionales y nacionales se deriva una clara relación entre los documentos elaborados por las OIs y los documentos nacionales de Brasil y Chile. Dicha relación se evidencia a través de la presencia de discursos y estrategias comunes entre las OIs y el nivel local, entre ellas: 1) la naturalización de las condiciones del sistema educacional y de la evaluación y sus efectos positivos; 2) el establecimiento de los sistemas de evaluación de calidad de la educación como necesarios e inevitables; 3) el vaciamiento del concepto de calidad y la equivalencia de éste con la idea de resultados de aprendizaje; 4) la generación de la ilusión de consenso; 5) el planteamiento de la idea de que 'todos lo hacen' como fundamento; 6) la responsabilización de los usuarios de la evaluación por los problemas de estos sistemas. El carácter ideológico de estas estrategias se revela en la falta de fundamentos concretos sobre la base de evidencia para su establecimiento, lo que da cuenta del carácter más bien retórico de estos argumentos.

Internacionalización de la educación: Organizaciones Internacionales y la instalación de una agenda globalmente estructurada

Existe toda una línea de literatura en relación con la internacionalización de las políticas educacionales que presenta este proceso en términos de una naturalización, esto es, desde la perspectiva de un consenso creciente que habría surgido en las últimas décadas entre diferentes países del mundo acerca de aquello que se considera ‘bueno’ en educación. Desde esta mirada, la internacionalización es entendida como una tendencia espontánea hacia un mundo más globalizado y descentralizado, donde el conocimiento y los valores en relación con la educación pueden compartirse entre los diversos contextos nacionales, con el fin de mejorar la educación a nivel mundial. Estos autores tienden a asumir este nuevo escenario como una realidad dada, en la cual

Alrededor de todo el mundo los gobiernos, las universidades, los sistemas escolares y las diversas partes involucradas están buscando nuevas formas de encontrar, compartir, comprender y aplicar el conocimiento que emerge de la investigación, lo cual ha llevado a un trabajo conceptual y empírico creciente para comprender cómo esto se puede realizar (LEVIN, 2011, p. 5, traducción nuestra).

Aquellos que se sitúan en esta corriente evalúan los nuevos escenarios de gobernanza transnacional como positivos, contexto en el cual instrumentos como PISA, TIMSS y otros similares se entienden como herramientas que proveen “una ventana adicional de oportunidades para superar la acumulación de reformas estructurales pendientes” en el nivel nacional (DOBBINS, 2012, p. 37). Para autores como Campbell & Levin (2009), la realización de *tests* e informes, así como el uso significativo de los datos generados en relación con el sistema educacional, contribuyen a la transparencia y permiten la mejora permanente. A nivel global, estos sistemas de generación de información se conectan con la idea de la economía del conocimiento, ya que el monitoreo de resultados permitiría el mejoramiento de la educación, entendida como medio para incrementar la competitividad económica de las naciones.

Siguiendo la caracterización de autores como Schriewer & Martínez (2004), esta mirada es consistente con lo que se conoce como la corriente *neo-institucionalista* en el análisis de la política educacional. Esta línea cree en la emergencia gradual de un sistema mundial, donde surgen patrones convergentes, en una suerte de cultura e ideología mundial educacional, la cual se encontraría en expansión entre los diversos actores del sistema y respondería a tendencias de modernización que ocurren, tarde o temprano, en todos los países.

Esta mirada, ampliamente expandida entre OIs y miembros de las elites políticas, es cuestionada a partir de aproximaciones teóricas e investigativas más cercanas a la sociología y el estudio crítico de las políticas educacionales. Autores como Roger Dale (2000) contraponen a esta

idea de una Cultura Educacional Mundial Común la de una Agenda Globalmente Estructurada, donde la idea de un consenso supranacional espontáneo es reemplazada por el reconocimiento de fuerzas económicas y sociales orientadas a la organización de la economía global en función de una mantención del status quo capitalista, es decir, se trata de la expansión global de una agenda política específica.

El intento de construir esta agenda internacional se viene realizando desde la creación de los OIs, pero a partir de los años 1990 ganó destaque y prioridad. Desde los años 1990, en especial con la realización de la Conferencia Mundial sobre Educación Para Todos, en la ciudad de Jomtien, Tailandia, es posible darse cuenta del creciente proceso de homogeneización de las recomendaciones provenientes de las Organizaciones Internacionales para el sector educacional. A diferencia de la perspectiva neo-institucionalista que, como hemos visto, defiende la existencia de una convergencia casi natural de intereses entre diversos países, lo que queda en evidencia al realizar un análisis más crítico es la existencia de una agenda internacional para la educación, convergente con los intereses neo-liberales de globalización y mundialización del capital.

Esta agenda se define desde dos momentos distintos y complementarios: el énfasis sobre la universalización de la educación básica para los países periféricos y la preocupación por la calidad de la educación. Mientras que la primera propuesta acompañaba el propio desarrollo de las Organizaciones Internacionales, que pasaban a preocuparse más por áreas antes consideradas de menor importancia, como educación, salud y seguridad social, la segunda se mostró complementaria a la primera, siendo impulsada por la constatación de que países como Brasil, Chile y otros de América Latina y el Caribe habían logrado tasas superiores al 90% de cobertura en la educación básica, pero que todavía carecerían de formas de medir el aprendizaje real de los alumnos y alumnas. Desde esta nueva perspectiva, se desata un intenso proceso de (des)centralización de la escuela, revelando una nueva tendencia de las políticas hacia el desarrollo de acciones más directas y específicas (un verdadero proceso de colonización).

La colonización del concepto de calidad comenzó a dominar el discurso de los reformadores, quienes diagnosticaban que el problema dejaba de ser la cobertura de la educación básica y pasaba a ser la calidad del aprendizaje. En esta perspectiva, se asocia calidad de la educación y aprendizaje a la calidad del profesor y a la forma como la escuela realiza su gestión.

Los esfuerzos de las reformas institucionales de las últimas dos décadas han revelado sus límites (Carnoy 2007; Tedesco 2007): estas no alcanzaron a afectar de manera efectiva y a escala suficiente el núcleo del quehacer docente en aulas y escuelas. Las capacidades y desempeños de docentes y de directivos de escuelas, reconocidamente el núcleo más duro en cualquier esfuerzo de reforma (Fullan 2003), son el centro de la nueva agenda. Las nuevas políticas educativas deberían

centrarse en la agenda de cambio de las capacidades de las que dependen los desempeños docentes en las aulas y directivos en los centros, así como en los resultados de aprendizaje de alumnos y sistemas escolares. (SCHWARZMAN; CÓX, 2009, p. 15-16)

Esta agenda global para la educación tiene el objetivo de homogeneizar patrones y prácticas escolares, aproximar, cuando no volver idénticos, objetivos de aprendizaje, estrategias de enseñanza, prioridades en relación con el financiamiento y la formación de profesores. En otras palabras, la atención que reciben las escuelas, desde mediados de la década de 1990, se refleja en la forma como éstas pasan a realizar su propia gestión.

Las reformas educativas en marcha sitúan a la escuela como eje fundamental del cambio. Durante la década de los noventa, un significativo número de países ha otorgado mayor autonomía a las escuelas en la toma de decisiones pedagógicas y de gestión. El ámbito y grado de autonomía en la toma de decisiones varía según los países, aunque se pueden identificar tres tendencias: autonomía sólo en las decisiones pedagógicas y curriculares; autonomía en la administración de recursos, y financiera en algunos casos, y autonomía en ambos aspectos. El argumento fundamental para potenciar la autonomía escolar es que la participación de la comunidad en el manejo de las escuelas contribuye a mejorar la calidad y eficiencia de la educación al realizar una gestión más pertinente a las necesidades reales de cada contexto. (UNESCO/OREALC, 2001, p. 59)

En nombre de una supuesta calidad de la educación, una verdadera avalancha de medidas llega a las escuelas en América Latina y el Caribe. Son proyectos, propuestas de reformas, cambios en la proposición de contratación de profesores, nuevas sugerencias para reclutar profesores más “cualificados”, además de la consolidación de sistemas de evaluación con altas consecuencias para las escuelas y sus sujetos. La orientación, en esta perspectiva, es asociar un aprendizaje de calidad a los índices alcanzados en las evaluaciones estandarizadas.

Contreras (2002) afirma que esos conceptos se vuelven tan aceptados entre los sujetos escolares y la sociedad en general, que parecen tener un aura positiva, se convierten en verdaderos eslóganes.

Se puede decir que, por ser *slogans*, son utilizados en exceso para provocar una atracción emocional, sin nunca dejar claro el significado que se les quiere atribuir. Funcionan, de esta manera, como palabras con aura, que evocan ideas que parecen positivas y alrededor de las cuales se pretende crear consenso e identificación. (CONTRERAS, 2002, p. 23, destacados en el original, traducción nuestra)

Esos eslóganes terminan ocultando posicionamientos divergentes, dejando implícitas las pretensiones antagónicas. Dan la impresión de que una vez mencionados, la aceptación debería ser inmediata y, quien los contradiga debería ser considerado contrario al desarrollo y progreso de la educación.

En Dakar, en los años 2000, el Fórum Mundial sobre la Educación para Todos retoma los compromisos firmados en la década de 1990, pero con foco en el rendimiento escolar, dado que el capitalismo como lo conocemos estaba plenamente desarrollado.

La perspectiva de Jontiem sigue siendo pertinente y eficaz. En efecto, facilita una visión amplia y general de la educación y su papel determinante para preparar a los individuos y transformar la sociedad. Sus puntos y principios esenciales son los siguientes: generalización del acceso a la educación; insistencia en la igualdad; énfasis en los resultados de aprendizaje. (UNESCO. 2000, p. 12)

El énfasis dado a los resultados en el aprendizaje puede verse en el esfuerzo de crear mecanismos de evaluación que midan el rendimiento escolar y, por consecuencia, establezcan metas y parámetros en la calidad de la enseñanza.

Para alcanzar los objetivos de la Educación para Todos, es necesario definir prioridades, definir políticas, establecer objetivos e indicadores de avance, atribuir recursos, supervisar el rendimiento y evaluar los resultados cuantitativos y cualitativos. Es esencial disponer de números estadísticos confiables, desagregados y basados en datos exactos obtenidos por el censo, si se quiere evaluar correctamente y construir la enseñanza. (UNESCO, 2000 p. 21)

Al asociar el concepto de calidad de la educación a formas de medirla, se termina naturalizando la idea de que una educación de calidad es aquella en que los resultados en las evaluaciones externas logran puntuaciones altas. En consecuencia, así como la calidad es un concepto aparentemente neutro e incuestionable, la evaluación pasa a constituir lugar común, poco debatido y cuestionado.

Contribuye significativamente a esta colonización de la calidad asociada a la evaluación, el discurso difundido por las Organizaciones Internacionales, que señala como inevitable la relación entre calidad y evaluación:

Como el proceso educativo es prolongado en términos de tiempo, deben hacerse controles intermedios para asegurar que los niños están aprendiendo bien y así evitar que aprendizajes de mala calidad sigan en el proceso sin que se corrijan sus defectos y hacerse un control final para asegurar que los jóvenes están aprendiendo de acuerdo con las necesidades y expectativas de la sociedad. (UNESCO, 1997, p. 4)

La educación solo tendría calidad si pasa por evaluaciones continuas, que midan lo que los estudiantes están aprendiendo. En esa misma lógica de convencimiento, se apunta para una visión bastante restringida de evaluación, una visión incluso simplista, presentada desde una lógica binaria: una línea que continuaría trabajando con el aprendizaje de los estudiantes sin saber de

hecho si el camino elegido estaría correcto y otra visión en que las evaluaciones serían la guía para mostrar el camino correcto para el aprendizaje.

Por lo tanto, los sistemas educativos se pueden organizar de dos formas. Una es continuar enseñando a los niños sin obtener información de lo que están aprendiendo. La otra, es instituyendo un sistema nacional de medición del rendimiento académico para supervisar el aprendizaje del estudiante y obtener información para mejorarlo. Si bien hoy en día la mayoría de los sistemas educativos están organizados de la primera manera, la situación está cambiando. Muchos países, entre los cuales se encuentran varios de América Latina, han reconocido las posibilidades que brinda el medir el rendimiento académico como base para mejorar la calidad de la educación (UNESCO, 1997, p. 6).

Desde esa perspectiva, la evaluación garantizaría el establecimiento de datos cuantitativos y la mejoría en el trabajo de las escuelas, una vez que desde los resultados alcanzados se pudieran delinear los objetivos futuros. La calidad, cuando está vinculada de esta manera con las evaluaciones externas, se reduce a un simple elemento de negociación, una herramienta poderosa de control y diferenciación social.

La Agenda Globalmente Estructurada a nivel local: SAEB y SIMCE

Como forma de ejemplificar los procesos de expansión de una Agenda Globalmente Estructurada, se analizarán a continuación una serie de documentos de política educacional local, observando la forma en que replican las estrategias ya mencionadas como características de la agenda promovida por las OIs. Dichos documentos aluden a los principales sistemas de evaluación de la calidad de la educación instaurados en Brasil y Chile: el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) y el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), respectivamente.

El SAEB fue desarrollado por el Instituto Nacional de Estudios e Investigación Anísio Teixeira (INEP) en 1990 y evaluaba, de forma muestral, a alumnos de 1°, 2°, 5° y 7° de enseñanza básica. A partir de 1997 los cursos evaluados pasan a ser 4° y 8° enseñanza básica, y 3° de Enseñanza Media, también de forma muestral. En estos casi treinta años, el SAEB enfrentó diversas reestructuraciones, siendo la principal en 2005, cuando pasó a componerse de dos evaluaciones: la Evaluación Nacional de Educación Básica (ANEB), con las mismas características desde los años 1990, y la Evaluación Nacional del Rendimiento Escolar (ANRESC), conocida como Prueba Brasil. De manera general, las evaluaciones miden conocimientos en Lenguaje, Matemática y Ciencias Naturales (los resultados de estas últimas no se divulgan). Tal como ocurre con el SIMCE, a

partir de 2013 la educación infantil pasa a ser evaluada con la creación de la Evaluación Nacional de Alfabetización (ANA), también incorporada al SAEB (BONAMINO e FRANCO, 1999). Con esa evaluación, todas las etapas de la educación brasilera pasan a ser evaluadas periódicamente (cada dos años). El resultado de las evaluaciones, sumados a los datos censales de aprobación obtenido del Censo Escolar, forman el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB).

El IDEB tiene como elementos constituyentes: a) indicadores de flujo (promoción, repitencia y evasión) y b) puntuaciones en exámenes estandarizados obtenidas por los estudiantes al final de determinada etapa del sistema escolar (4° a 8° de enseñanza básica y 3° de enseñanza media) (BRASIL, 2007).

El SAEB es una evaluación censal y, justamente por eso, permite definir un índice por escuela y, en consecuencia, la construcción de un ranking comparativo entre las demás escuelas de la red de educación. La prueba desde el modelo censal se vuelve mucho más perjudicial para el desarrollo autónomo de las escuelas. Por otro lado, estas mismas evaluaciones podrían aplicarse adoptando una estrategia muestral, lo que podría entregar resultados tan significativos como la estrategia censal, pero con impactos menos negativos sobre el trabajo escolar. Por su parte, el SIMCE fue creado en 1988 y establecido por ley en 1990 a partir de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), promulgada por el gobierno dictatorial de Pinochet, días antes de finalizar su administración. Si bien tiene sus antecedentes en otras pruebas creadas anteriormente (SCHIEFELBEIN, 1998), es la primera evaluación centrada en informar a los padres acerca de la calidad de la educación ofrecida por las escuelas, en un contexto de educación de mercado y de la imposición de una ideología neo-liberal en educación (BELLEI, 2015). Se trata de una evaluación censal rendida inicialmente por todos los estudiantes de 4° y 8° nivel de primaria y por los de 2° año de secundaria, en las áreas de Lenguaje y Matemática, además de Historia y Ciencias Naturales para los grados de primaria, considerando solamente un nivel por año.

Con la intensificación de las políticas neo-liberales tanto en los gobiernos de tercera vía como de derecha durante las últimas décadas (BELLEI, 2015), las pruebas se fueron aumentando gradualmente en términos de las áreas y niveles que cubren, hasta llegar a un escenario en que durante 2014 se tomaron alrededor de 17 pruebas en los establecimientos chilenos. Junto con ello, hubo un aumento gradual de las consecuencias e incentivos asociados a las pruebas, partiendo por la publicación de resultados en 1995, seguida de diversos bonos e incentivos económicos asociados a los resultados, a lo cual se agregan recientemente clasificaciones de la escuela que implican incluso la posibilidad de su intervención y eventual cierre. A partir de 2015 se planteó una disminución de estas pruebas como respuesta al descontento manifestado por diversos actores sociales (Comisión

SIMCE, 2015), aunque sigue siendo una cantidad mayor a la establecida en sus inicios y con mantención de la presión y las consecuencias que este sistema genera en las escuelas.

Fue inicialmente desarrollado y administrado por la Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC) en convenio con el Ministerio de Educación (MINEDUC). Desde 1993, pasa a ser administrado directamente por el MINEDUC. Posteriormente, con la creación de la Agencia de Calidad de la Educación, un organismo gubernamental independiente del MINEDUC, el SIMCE pasa en 2012 a ser administrado por esta nueva entidad.

A continuación, se analizan algunos fragmentos ilustrativos de documentos de política local referidos a SAEB y SIMCE, en conexión con cada una de las estrategias antes señaladas como propias de las OIs y su promoción de una Agenda Globalmente Estructurada.

Naturalización de las condiciones contextuales y efectos positivos de la evaluación

En el caso de Brasil, los documentos que tratan de las evaluaciones locales las presentan como si no pertenecieran a un contexto político y económico complejo, desigual y, por eso mismo, generador de evaluaciones igualmente desiguales. En este sentido, las evaluaciones parecen presentar caminos hasta entonces no encontrados. Aunque se reconoce que hay problemas estructurales, se afirma que éstos no conciernen directamente a la escuela, la que debería preocuparse por la enseñanza, independientemente de clases sociales, contextos económicos, políticos y culturales.

Aquello que se refiere a la escuela se sitúa dentro de las posibilidades de intervención de los gestores de políticas públicas educacionales. En ese sentido, la escuela pasa a ser una institución fundamental para promover la equidad, así como proporcionar el desarrollo de los saberes básicos, contribuyendo a la inclusión social y económica del ciudadano, independientemente de su origen social. Por lo tanto, una buena escuela es aquella que permite el aprendizaje, con calidad y para todos. Los factores extra-escolares dependen de macro-políticas que interfieran en las condiciones de las familias y en la lucha contra la exclusión social; estarían, *stricto sensu*, fuera del ámbito de una política educacional [...] (ARAÚJO; LUZIO, 2005, p. 60-61, traducción nuestra)

Se asume que los resultados positivos de las evaluaciones resolverían los contextos más amplios, como si lo importante fuera exclusivamente los problemas de aprendizaje (aprendizaje en la perspectiva de las OIs, esto es, relacionado al éxito en las evaluaciones externas), no habiendo espacio para reflexiones sobre las causas de los problemas de aprendizaje. Otros documentos brasileños siguen la misma línea (BRASIL, 2013; BRASIL, 2004) y presentan solamente los puntos

positivos de las evaluaciones, sin contextualizar las dificultades de establecer una escuela que esté efectivamente preparada para enfrentar los problemas sociales y económicos.

En el caso de Chile, la mayoría de los documentos de política educacional local analizados se limitan a realizar un recuento histórico del desarrollo de los sistemas de evaluación a nivel nacional hasta llegar al SIMCE, sin que exista ninguna mención en ellos al proyecto político-ideológico en que se enmarca, concentrando así su atención más bien en el aspecto técnico y en una visión inmanentista del sistema de evaluación y su evolución (ver por ejemplo HIMMEL, 1997; MECKES, 2003; BRAVO, 2011). En otros casos, hay simplemente una omisión del contexto, y el texto procede a referirse directamente a características, ventajas y desventajas del sistema (ver por ejemplo Eyzaguirre y Fontaine, 1999; Comisión SIMCE, 2015). Una variante dentro de esta estrategia se encuentra en documentos como el de Cox (2003), quien sitúa el origen de estas políticas en el gobierno militar autoritario, pero lo hace desde una presentación positiva de las políticas de tercera vía de los gobiernos de centro-izquierda. Los factores de continuidad entre ambos gobiernos se describen como “componentes organizacionales y de financiamiento” (COX, 2003, p. 2), neutralizando así la naturaleza político ideológica de la continuidad de las políticas de la dictadura.

En la misma línea, varios de los documentos brasileños y chilenos naturalizan los efectos positivos del SAEB y SIMCE, presentándolos como ampliamente aceptados. Las citas a continuación ofrecen ejemplos ilustrativos de esta estrategia, ampliamente extendida en los documentos analizados:

Existe la creencia de que los datos producidos a partir de la evaluación educacional pueden apoyar, de forma efectiva, acciones en favor de mejorías en la calidad del aprendizaje y de las oportunidades educacionales ofrecidas a la sociedad brasileira. La evaluación genera medidas que permiten verificar la efectividad de los sistemas de enseñanza para lograr niveles aceptables de desempeño, reflejando mejor el desarrollo cognitivo de los estudiantes. A través de la recolección de datos de la evaluación se construyen medidas contextuales, además de las de aprendizaje, que indican qué factores de la escuela, de su gestión y de sus docentes contribuyen a un mejor aprendizaje. (ARAÚJO; LÚZIO, 2005, p. 9, traducción nuestra)

El Sistema de Evaluación de la Educación Básica – SAEB, instituido en 1990, tiene como principal objetivo realizar un diagnóstico de la educación básica brasileira. El levantamiento produce información que sirve como base para la formulación, reformulación y monitoreo de las políticas públicas en las esferas municipal, estatal y federal, con el fin de contribuir a la mejoría de la calidad, equidad y eficiencia de la educación. Además, busca también ofrecer datos e indicadores sobre factores que influyen el desempeño de los estudiantes en las áreas y años evaluados. Desde su implantación, el SAEB se estructuró con el objetivo principal de ofrecer bases para la formulación, reformulación y monitoreo de las políticas públicas (BRASIL, 2019, p. 2, traducción nuestra)

Es conocida la influencia de los programas de evaluación con altas consecuencias en motivar el cambio educacional. El SIMCE es un sistema de medición de altas consecuencias para las escuelas, en la medida que sus resultados se hacen públicos y pueden tener incidencia en la matrícula y consecuentemente en el financiamiento de las escuelas. En este sentido, se ha concebido el SIMCE como uno de los agentes relevantes en el proceso de reforma, jugando un rol en la dirección y motivación de la implementación curricular. (MECKES, 2003, p. 162)

Adicionalmente, los resultados de las evaluaciones han permitido retroalimentar las prácticas pedagógicas y de gestión en los establecimientos, mediante la distribución de reportes para docentes y directivos, la organización de seminarios de difusión de los resultados y la realización de jornadas de análisis en los establecimientos educacionales. (BRAVO, 2011, p. 190)

Hay una presentación positiva de las consecuencias de SAEB y SIMCE, las cuales son asociadas en las citas a una mayor 'motivación' en los actores del sistema, así como a la contribución de los resultados al mejoramiento de las prácticas pedagógicas y su calidad. Ello no se fundamenta a partir de evidencia, sino que solamente se presenta como un hecho, lo que convierte estas estrategias en dispositivos ideológicos. Se ignora u omite en estas afirmaciones la evidencia creciente acerca de las consecuencias y experiencias negativas que la presión impuesta por las políticas asociadas a SAEB y SIMCE genera en las escuelas.

Necesidad e inevitabilidad de la evaluación y generación de 'falso consenso'

En línea con la estrategia de naturalización, hay una serie de mecanismos discursivos que operan en interrelación. Uno de ellos es presentar estos sistemas de evaluación como necesarios e inevitables, forzando así su aceptación por parte de los receptores del discurso. A ello se agregan estrategias orientadas a generar la ilusión de un consenso con respecto a estos sistemas de evaluación, apoyado por la idea de que su expansión por diferentes países - presentada nuevamente como espontánea y natural -, es un argumento que justifica su existencia a nivel local.

La réplica de estas estrategias a nivel local queda de manifiesto en algunos fragmentos ilustrativos. En Brasil, por ejemplo, la relación que el gobierno establece con las evaluaciones externas da cuenta de una estrategia para la formación de falsos consensos. Se afirma que el cumplimiento de las exigencias globales implica la formación de una estructura evaluativa con parámetros mundiales. Ejemplo de ello es la relación establecida entre las evaluaciones locales, como el SAEB, y PISA. En un documento dedicado a presentar PISA como un ejemplo internacional de evaluación, se destaca la importancia de la evaluación en todo el mundo en función de la preparación de los jóvenes para las etapas futuras de la educación. En el caso brasileño, la

prueba es realizada a partir del séptimo año de la educación primaria (año en que en la mayoría de los países ocurre la transición de la educación básica obligatoria fundamental a la secundaria), para jóvenes en el grupo de edad de 15 años.

Contextualizada en el escenario mundial, y vista a través del prisma de la desigualdad característico de su sistema educativo, la situación en Brasil es preocupante. La educación secundaria de buena calidad para la mayoría todavía es un ideal a ser puesto en práctica. Sin embargo, vista a través del prisma de la voluntad nacional expresada en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB), la situación brasileña está llena de posibilidades. La nación anhela superar privilegios, entre ellos los educacionales; la economía demanda recursos humanos más cualificados. Esa es una oportunidad histórica para movilizar recursos, ingenio y compromiso en la creación de nuevas formas de organización institucional, curricular y pedagógica que superen el *status* de privilegio que la educación secundaria todavía tiene en Brasil. A partir de los cambios introducidos por la nueva LDB, en el marco de esta nueva legislación, la evaluación llegó a ser considerada como una herramienta estratégica para orientar las políticas públicas de educación. Así, la participación de Brasil en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA) ocurre dentro de este contexto, con el propósito de generar datos de calidad, examinarlos con competencia y aprender las lecciones e implicaciones de políticas precedentes. (BRASIL, 2001, p. 08-09, traducción nuestra)

A partir del establecimiento de un consenso sobre la necesidad de cambios en el escenario educacional brasileiro, el fragmento citado destaca que la participación de Brasil en PISA permitiría que el país generara datos de calidad para mejorar la formación ofrecida.

En esta misma dirección, un ejemplo ilustrativo en el caso chileno es el siguiente fragmento, en el cual Eyzaguirre y Fontaine (1999, p. 109-110) señalan:

Si bien Chile es uno de los pioneros en este tipo de mediciones en Latinoamérica, la aplicación masiva de pruebas de rendimiento destinadas a medir los logros de aprendizaje obtenidos por el sistema escolar es una práctica común en un gran número de países. [...] Estas evaluaciones ejercen gran influencia en el proceso de enseñanza-aprendizaje y en ellas se han cifrado altas esperanzas de mejoramiento de la calidad de la educación. Hay también una corte de detractores que sostienen que estas evaluaciones suelen ser injustas y que tienen el poder de degradar la enseñanza. Para muchos, la evaluación estandarizada y transparente sería una de las herramientas fundamentales para mejorar la calidad de la educación: el que los profesores y los colegios en cierto modo rindan cuentas sobre el aprendizaje de los alumnos conduce naturalmente a que concentren e intensifiquen sus esfuerzos en tal sentido. Las pruebas estimularían a los colegios a superarse y a competir por su prestigio o por su financiamiento [...].

Se inicia el argumento con la idea de que la práctica de los sistemas de evaluación se ha extendido por una gran cantidad de países - entre los cuales Chile aparece como ejemplo pionero -, lo cual pareciera justificar su necesidad e importancia. Ello viene seguido de estrategias antes revisadas: naturalización del contexto de mercado y competencia en que se enmarcan estas

evaluaciones, así como de los efectos positivos que emanan de ellas; establecimiento de una relación directa entre éstas y el concepto de calidad.

Concepto vacío de *calidad* y equivalencia gradual con *resultados de aprendizaje*

Tal como se señaló en otra sección de este artículo, la elisión de la discusión acerca del contenido o significado del concepto ‘calidad de la educación’ es característica del discurso que promueven las OIs, pues ello permite mantener la ilusión de consenso bajo un *slogan* universalmente aceptable, al evitar establecer posicionamientos en relación con lo que se considera una ‘buena educación’.

A nivel local, se observa la réplica de las mismas estrategias, que apuntan a un vaciamiento del concepto de calidad, transformándolo en equivalente a resultados de aprendizaje medidos por medio de sistemas de evaluación. En Brasil, una de las políticas más importantes es el Plan Nacional de Educación. Generado para servir de guía para la educación del país por un periodo de 10 años, el Plan está en su segunda versión (2014-2024) y se divide en 20 metas y un gran número de estrategias. La meta más significativa, considerando el gran número de estrategias que dispone (36 en total), es la número 7 (exactamente aquella que vincula calidad de la educación a las evaluaciones externas).

Meta 7: fomentar la calidad de la educación básica en todas las etapas y modalidades, con mejoría del flujo escolar y del aprendizaje, de modo a lograr los siguientes promedios nacionales para el IDEB: 6,0 en los años iniciales de la educación primaria; 5,5 en los años finales de la educación primaria; 5,2 en la educación secundaria. (SAVIANI, 2014, p. 30, traducción nuestra)

Sin definir los elementos constituyentes de una educación de calidad, el documento destaca estrategias para que el país y sus escuelas se adecuen a las formas de evaluación por resultados, lo que garantizaría una educación de calidad superior, siempre que las metas fueran alcanzadas.

El siguiente ejemplo ilustra para el caso chileno la reproducción de las estrategias de las OIs a nivel local:

En Chile, evaluar el desempeño del sistema educacional se volvió necesario una vez que el sistema había alcanzado el estado de proveer acceso igualitario a la educación, pero la gente comenzó a cuestionar la equidad del servicio ofrecido. Junto con proveer educación para todos, todos los niños en el sistema deben recibir una educación igualitaria en términos de calidad. Las autoridades pueden determinar si esto ocurre o no por medio de programas nacionales de evaluación (HIMMEL, 1996, p. 111, traducción nuestra).

La cita anterior reitera el discurso antes mencionado como parte de la agenda global de Educación para Todos, en el sentido de la necesidad que se construye a partir de los años 90 de concentrar los esfuerzos en la calidad, una vez que la cobertura había dejado de ser un problema. Además, la calidad aparece en el fragmento como inmediatamente ligada con la necesidad de establecer sistemas nacionales de evaluación.

Responsabilización de los usuarios de la evaluación

Se mencionó anteriormente como parte de la Agenda Globalmente Estructurada desde las OIs la correspondencia de la agenda de calidad con un desplazamiento de la responsabilidad desde el estado hacia los actores de la escuela y las familias, aspecto que forma parte de la concepción de la educación como un mercado. Esta línea de responsabilización se observa también a nivel local.

En Brasil, la asociación de la calidad con las prácticas educativas que el profesor realiza en el aula es directa. Aunque sea evidente esa relación entre calidad de las prácticas educativas y calidad de la educación (aprendizaje), es importante, como señalamos anteriormente, destacar que hay factores externos que deben ser considerados y, muchas veces, son mencionados en los documentos apenas como estrategia de conocimiento, pero no con una propuesta clara acerca de cómo enfrentar las dificultades.

Para caracterizar mejor las prácticas pedagógicas, es importante investigar cómo son las prácticas evaluativas de los profesores, especialmente las posturas de los docentes sobre el tema, los objetivos delineados, los diferentes instrumentos empleados y los usos que hacen de estos procedimientos evaluativos. Con un aumento de la importancia atribuida a los tests cognitivos presentes en las evaluaciones a gran escala, se debe verificar también de qué forma influyen las evaluaciones en la sala de clases (BRASIL, 2018, p. 28, traducción nuestra).

La evaluación tendría la posibilidad de revelar los puntos necesarios para una práctica de aula más adecuada, siendo el profesor el principal responsable por tales asimilaciones. En Chile, por su vez, los documentos analizados dan cuenta de una responsabilización de los usuarios del sistema de evaluación por los problemas que éste experimenta, tal como lo ilustran los siguientes fragmentos:

A pesar de los avances durante los últimos años, la información entregada por el SIMCE aún es subutilizada por parte de las escuelas y docentes, que son el eslabón clave y determinante en la cadena de calidad. Este tipo de uso apunta además a la construcción de capacidades en los docentes y directivos de las escuelas. (MECKES, 2007, p. 361)

Los usos pedagógicos de la información de resultados resultaban muy restringidos, dado que la información reportada a los docentes muchas veces carecía de significado para orientar sus prácticas. Además, se detectó que el uso de la información de resultados, por parte de los padres y apoderados, era prácticamente nulo. (BRAVO, 2011, p. 195)

En ambos ejemplos, Brasil e Chile, los problemas no se sitúan en el sistema de evaluación propiamente tal ni en las políticas gubernamentales que asocian presiones e incentivos a sus resultados, sino que se los atribuye a mal uso o uso nulo de profesores y padres de dichos resultados, así como a las malas prácticas que las escuelas han generado en conexión con la prueba.

Consideraciones finales

A partir del análisis realizado, es posible señalar la existencia de aproximaciones a una Agenda Globalmente Estructurada, en el sentido de la instalación de un lenguaje y un discurso común en las OIs y los documentos de política educacional a nivel local (Brasil y Chile). Los principios que se instalan en ambos niveles se relacionan con la expansión de una agenda que pone en el centro el concepto de calidad y lo asocia directamente a la necesidad de desarrollar e instalar sistemas de evaluación a nivel global y local.

La naturaleza ideológica de estos principios se revela en el uso de ciertas estrategias comunes, que obedecen a intereses compartidos por las elites políticas de diversos contextos: Naturalización y omisión del contexto de educación neo-liberal y de mercado; Tratamiento del concepto de *calidad* en términos genéricos, es decir, como un eslogan vacío de contenido; Equivalencia del concepto de *calidad* con el de *resultados de aprendizaje* en el contexto de sistemas de medición nacionales e internacionales; Legitimación de estos sistemas y deslegitimación de posibles voces de resistencia frente a ellos, por medio de estrategias de: presentación de la expansión de los sistemas de evaluación de calidad a nivel continental y global como un surgimiento espontáneo y por medio de la ilusión de consenso; presentación de sus efectos positivos como dados, sin ofrecer mayor evidencia al respecto; deslegitimación de posibles miradas críticas; Responsabilización de los actores de la escuela por los problemas en estos sistemas de evaluación, al no utilizar o no saber utilizar los datos derivados de éstos, con lo que se refuerza una imagen desprofesionalizante y se sigue legitimando la existencia de estas mediciones.

Se ha tratado aquí en particular el caso de SAEB y SIMCE como ejemplos de políticas de evaluación que dan cuenta de la presencia de una Agenda Globalmente Estructurada. Estos casos

ilustrativos, sin embargo, son solamente una muestra en lo que constituye un aparato de políticas que responden a la misma lógica y que siguen expandiéndose a nivel continental, como sucede con las recientes políticas de carrera docente en Brasil y en Chile, en las cuales se repiten las mismas lógicas y estrategias analizadas en el presente artículo.

AGRADECIMIENTOS: Parte de esta investigación contó con el apoyo de la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Nivel Superior (CAPES) y de la Fundación de Apoyo al Desarrollo de la Enseñanza, Ciencia y Tecnología del Estado de Mato Grosso do Sul (FUNDECT).

REFERENCIAS

ARAÚJO, C. H.; LUZIO, N. **Avaliação da Educação Básica:** em busca da qualidade e equidade no Brasil. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.

BELLEI, C. **El gran experimento:** Mercado y privatización de la educación chilena. Santiago de Chile: LOM, 2015.

BONAMINO, A.; FRANCO, C. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do SAEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, s/v, n.º. 108, p. 101-132, 1999. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15741999000300005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em 20 de mar. 2019.

BRASIL. **PISA 2000:** relatório nacional. Brasília, 2001.

BRASIL. **O desafio de uma educação de qualidade para todos:** educação no Brasil – 1990-2000. Brasília, 2004.

BRASIL. **Decreto n.º. 6.064, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Planalto, Brasília: DF, 24 abr. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em 21 mar. 2019

BRASIL. **Avaliações da educação básica em debate:** ensino e matrizes de referência das avaliações em larga escala. Brasília, 2013.

BRASIL. **Sistema de avaliação da educação básica:** documentos de referência. Versão 1.0. Brasília, DF: INEP, 2018.

BRASIL. Portaria n.º. 271, de 22 de março de 2019. Estabelece as Diretrizes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). **Diário oficial da União**, Brasília: DF, 25 mar. 2019. Seção 1. Disponível em:

http://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2019/legislacao/portaria_n271_de_22-03-2019_diretrizes_saeb-2019.pdf. Acesso em 20 mar. 2019.

BRAVO, J. SIMCE: pasado, presente y futuro del sistema nacional de evaluación. **Estudios Públicos**, s/v, n. 123, 2011.

CAMPBELL, C.; LEVIN, B. Using data to support educational improvement. **Educational Assessment, Evaluation and Accountability**. v. 21, p. 47–65, 2009.

COMISIÓN SIMCE. **Informe Ejecutivo Equipo de Tarea para la Revisión del Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes**. Santiago: Agencia de Calidad de la Educación, 2015.

CONTRERAS, J. **Autonomia de professores**. São Paulo: Cortez, 2002.

DALE, R. X. Globalisation and education: demonstrating a 'common world educational culture' or locating a 'globally structured educational agenda? **Educational Theory**, v. 50, n. 4, p. 427-448, 2000.

DOBBINS, M.; MARTENS, K. Towards an education approach a la finlandaise? French education policy after PISA. **Journal of education policy**. v. 27, n. 1, p. 23-43, 2012.

EYZAGUIRRE, B.; L. FONTAINE. ¿Qué mide realmente el SIMCE?. **Revista de estudios públicos**, s/v, n. 75, p. 107-161, 1999.

HIMMEL, E. Impacto social de los sistemas de evaluación del rendimiento escolar: el caso de Chile. En: Álvarez, B. y Ruiz-Casares, M. (Ed.). **Evaluación y Reforma Educativa: Opciones de Política**. Santiago: PREAL, 1997.

HIMMEL, E. National Assessment in Chile. *In*: BANCO MUNDIAL. **National Assessments: Testing the System**. Washington, D.C.: The World Bank, p. 111-128, 1996.

LEVIN, B. Mobilising research knowledge in education. **London Review of Education**. Vol. 9, n. 1, 2011.

MECKES, L. El SIMCE: su desarrollo y desafíos actuales. **Pensamiento Educativo**, vol. 33, p. 160-178, 2003.

SAVIANI, D. **Plano Nacional de educação: PNE 2014-2024**. Campinas: Autores Associados, 2014.

SCHIEFELBEIN, E. Análisis del SIMCE y sugerencias para mejorar su impacto en la calidad. **La realidad en cifras**. Santiago: FLACSO, p. 241-280, 1998.

SCHRIEWER, J.; MARTÍNEZ, C. Constructions of Internationality in Education. *In*: STEINER-KHAMSI, G. (ed.). **The global politics of educational borrowing and lending**. New York and London: Teachers College, Columbia University, p. 29-53, 2004.

SCHWARTZMAN, S.; COX, C. Las agendas pendientes de la educación. *In*: **Las Políticas Educativas y la Cohesión Social en América Latina**. Santiago, Chile: Uqbar Editores, 2009.

UNESCO. **Los sistemas de medición y evaluación de la calidad de la educación**. Documentos del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, 1997.

UNESCO. **Educação para Todos: o compromisso de Dakar**. Brasília, 2000.

UNESCO/OREALC. **Balance de los 20 años del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe**. Santiago, 2001.

Como referenciar este artigo

SANTOS, F. A. dos; PETOUR, M. T. F. Internacionalização dos sistemas de avaliação: evidências de Brasil e Chile. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 14, n. esp. 3, p. 1829-1846, out., 2019. E-ISSN: 1982-5587. DOI: 10.21723/riaee.v14iesp.3.12766

Submetido em: 25/03/2019

Revisões requeridas: 22/04/2019

Aceito em: 17/05/2019

Publicado em: 30/08/2019