

INFORMACIÓN Y EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA EDUCACIONAL¹

“En 1995, yo me sentía como si fuera un comandante de un Jumbo 747, volando en la noche, en medio a una tempestad y sin ningún instrumento de navegación funcionando a bordo.”

Paulo Renato Souza
Ministro de Educación del Brasil, 1995-2002

1. Introducción²

En 1995 se inicia un nuevo gobierno en el Brasil y una de las primeras constataciones del equipo que se hizo cargo del Ministerio de Educación ha sido la necesidad de construir un sistema totalmente nuevo de informaciones y de evaluación educacional. En el área de la educación básica (Educación Infantil, Fundamental y Media), el sistema de informaciones estadísticas estaba retrazado por lo menos seis años y cada órgano del Ministerio mantenía su propio catastro incompleto y no coincidente de escuelas para realizar sus respectivos programas. Había el catastro de la merienda escolar, el del libro didáctico, el de Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) para sus convenios y los de las secretarías de enseñanza fundamental y media. El Censo Escolar, a su turno, tenía un sentido simplemente estadístico, recolectado por una oficina de cuarto nivel dentro del organigrama del Ministerio.

La evaluación educacional, a su turno, era prácticamente inexistente, limitando-se en la enseñanza básica a un examen tomado a una pequeña muestra de alumnos en 1993 y que no estaba aún concluido. En la Educación Superior la situación era aún peor, tanto en lo que dice respeto a las informaciones, cuanto a la evaluación. El Censo de ese nivel de enseñanza estaba aún más rezagado e incompleto y el único área donde había un sistema de evaluación era la pos-graduación, pero el mismo tenía que ser totalmente reformado por estar obsoleto.

Después de ocho años, Brasil tiene, hoy, uno de los más completos y complejos sistemas de informaciones y de evaluación educacionales en el mundo, que es utilizado ampliamente para la formulación e implementación de políticas en todos los niveles: federal, estadual y municipal. El sistema comprende todos los niveles educativos, de la educación infantil al pos-grado y tiene como instrumentos

¹ Estudio de Casos preparado para el INDES/BID, basado en la experiencia del Ministerio de Educación del Brasil en el período 1995-2002. Versión revisada atendiendo a las observaciones del INDES.

² La presente introducción resume algunos párrafos del documento *Política de Avaliação e Informação Educacional*, preparado por el Ministerio de Educación y publicado por el mismo Ministerio en 2002.

los censos anuales y los especiales, la producción de indicadores educacionales en todos los niveles y la realización de un conjunto de procesos de evaluación. Para estos se utilizan tanto los resultados de exámenes dados por los alumnos y respuestas de cuestionarios contestados por directores profesores y alumnos, cuanto las evaluaciones *in loco*, por medio de comisiones de profesores especialistas en la enseñanza superior. Es importante destacar que, con la sola excepción de la evaluación del pos-grado, todo el sistema está, hoy, bajo la responsabilidad de un único órgano del Ministerio, el Instituto Nacional de Estudios Pedagógicos – INEP, que ha sido completamente reestructurado ese período de gobierno.

Todos esos instrumentos de evaluación tienen coherencia, del punto de vista de la concepción pedagógica, con los referenciales curriculares aprobados y las reformas educativas implementadas por el Ministerio en ese mismo periodo. Se ha asegurado también que la difusión de los resultados tenga completa actualidad, transparencia y facilidad de acceso para toda la sociedad.

Es imposible, en el ámbito de un Estudio de Caso, examinar todos los procesos de implementación de un sistema tan complejo.³ Por esa razón, hemos decidido concentrarlo en el examen de dos de ellos: uno que ha tenido un rol estratégico crucial para el éxito de la política de universalización del acceso de los niños de 7 a 14 años a la escuela y otro que ha sido de más difícil implementación por las resistencias de toda suerte que ha generado desde su misma concepción, pero que ha sido esencial para mejorar la calidad de la enseñanza superior. En el primer caso, se trata de la redefinición e implementación del Censo Escolar; en el segundo, de la aprobación e implementación del Examen Nacional de Cursos Superiores, el famoso “PROVÃO”.

2. El Censo Escolar: un viejo instrumento renovado

2.1 *El cambio institucional*

En la mayor parte de la historia brasilera el Ministerio de Educación ha ocupado una posición secundaria en el espectro político-administrativo federal. Exceptuándose un ministro de la dictadura Vargas en los treinta y cuarenta y dos ministros del régimen militar de los sesenta y setenta, hasta 1995 el país había tenido 46 ministros de Educación en 45 años. En ese contexto, muchas veces el Ministerio ha sido usado como “moneda de canje” político por varios gobiernos. Además de ello, era común también la repartición interna del Ministerio entre personeros que respondían a grupos políticos distintos del Ministro. Así, más que un Ministerio único y coordinado en sus acciones, en largos períodos el país tuvo

³ Para un análisis comprehensivo y sintético del conjunto de las políticas implementadas y de los resultados alcanzados en ese período de gobierno en esa área, véase el documento mencionado en la nota 2.

un verdadero archipiélago de instituciones bajo un techo común, sin cualquiera coordinación entre ellas.

En un contexto como ese no es de extrañar que cada órgano del Ministerio tuviera su agenda propia con sus objetivos y metas, con sus instrumentos de acción y con sus propios sistemas de información. Uno de los más antiguos programas, el de la merienda escolar, con casi medio siglo de existencia era ejecutado por la Fundación de Asistencia al Estudiante, la FAE, que tenía para ello su catastro de escuelas en todo el país. La misma Fundación tenía a su cargo la ejecución del programa de distribución de libros didácticos, pero su base de datos era distinta de la anterior. El FNDE, ya mencionado, funcionaba como una especie de “Banco de la Educación” recolectando la contribución de 2,5% sobre la nómina de sueldos y salarios del sector privado, repartiendo 2/3 de ello con los estados y ejecutando algunos programas nacionales de apoyo a estados y municipios, mediante el análisis de proyectos, cuya aprobación tenía, en general, un fuerte contenido político. Ese órgano tenía su propio catastro de escuelas. Lo mismo ocurría con la Secretaría de Enseñanza Fundamental y la Enseñanza Media, con relación a sus respectivas escuelas. Para complicar más, el Ministerio tenía que cumplir con un mandato legal de ser responsable por la generación de informaciones que deberían abastecer el sistema nacional de informaciones coordinado por el IBGE, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Esa última función era desempeñada por una oficina de estadística que tenía un nivel muy bajo dentro de la secretaria ejecutiva del Ministerio. El número de escuelas según cada uno de esos catastros variaba de algo entre 170 mil e 200 mil escuelas.

Desde 1995 el Ministerio pasó a actuar de una forma totalmente coordinada, adoptando muchos de los principios y prácticas de la planeación estratégica. Una serie de reformas pasó a ser definida con el objetivo de hacer con que el poder público federal pasara a tener un claro rol compensatorio y distributivo en el sistema federal. Así, por ejemplo, el FNDE creó el programa “*Dinheiro Direto na Escola*” por el cuál pasó a enviar directamente a las escuelas la mayor parte de los recursos disponibles, de acuerdo solamente al número de alumnos matriculados en cada una de ellas. Se hizo mucha publicidad en torno a ello y el Ministerio había ya creado un sistema de atención al público con un sistema de llamadas gratuitas 0-800. Ello estimuló, obviamente, a un proceso de actualización del catastro de escuelas, dado el interés de muchos directores y profesores por participar en el programa, recibiendo un volumen de recursos federales que estuviera de acuerdo con su efectivo número de alumnos.

La más importante de las reformas, sin embargo, comenzó a definirse en aquel mismo año, cuando el gobierno envió al Congreso Nacional un amplio y ambicioso programa de reforma constitucional en el área de la educación. En esencia se estaba proponiendo una amplia redistribución, entre estados y municipios, de los recursos reservados por la Constitución a la Educación y estableciendo, por primera vez en la historia, la obligación de aportes de recursos federales a la enseñanza fundamental para garantizar un gasto mínimo por

alumno por año en los estados más pobres de la federación. Sin entrar en detalles respecto a los aspectos re-distributivos de la reforma, lo que es objeto de varias publicaciones del Ministerio sobre el *Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magisterio – FUNDEF*, que ha sido el instrumento creado por ella, es importante subrayar que lo propuesto, que fue aprobado por el Congreso Nacional en el año siguiente, establecía que un 15% de toda la recaudación de estados y municipios debería ser utilizada solamente en la enseñanza fundamental y repartida entre ellos de acuerdo con el número de alumnos en las escuelas de ese nivel de enseñanza pertenecientes a los estados o a sus municipios.

A partir del instante en que ese cambio en la Constitución fue aprobado, pasó a ser fundamental contar con una base de datos de informaciones educacionales en el país que fuese absolutamente segura, confiable y de permanente actualidad. Por ello, el Gobierno propuso y el Congreso aprobó a fines de 1996 la ley que reglamentó la ejecución del FUNDEF, (Ley 9.424 de 24 de diciembre de 1996) en la cual se establecen, entre otras cosas, la determinación de usar los datos del Censo Escolar como la base para la distribución de recursos entre estados y municipios y los procedimientos generales de la recolección del censo en cada año. Posteriormente esos procedimientos fueron más detallados en el Decreto 2264 de 27 de junio de 1997 y en una serie de “portarías” emitidas por el Ministro de Educación.

Una buena parte de recursos fiscales de estados y municipios pasó a depender del Censo Escolar, así como el cálculo del valor mínimo por alumno a ser garantizado por recursos federales. En términos prácticos, se fijó que la parcela de esos recursos destinada a los estados o municipios en cada año sería calculada con base en los números censales del año anterior. Eso hizo obligatorio que el Censo Escolar de cada año fuese recolectado, criticado, corregido y publicado entre marzo y noviembre de cada año, lo que no es tarea sencilla en un país de las dimensiones y las disparidades regionales del Brasil.⁴

La concepción de un Ministerio que actuara coordinadamente a través de todos sus órganos, de una parte, y la importancia económica que pasó a tener la preparación del Censo Escolar, aconsejaron y orientaron un cambio profundo en la estructura administrativa del Ministerio. En un primer momento, la oficina del Censo pasó a integrar a la recién creada *Secretaria de Política Educacional*. Fue una decisión polémica, inicialmente, por ser difícil justificar que un órgano de control, como la oficina del Censo, estuviera bajo la gestión de una secretaria de formulación de políticas. El Ministro tenía claro ese conflicto potencial, pero mantuvo su decisión por entenderla provisional y porque a cargo de la secretaria había nombrado a la Profesora Eunice Durham, la persona que entonces tenía la mayor experiencia académica de todo su equipo y la que podría realmente impartir una orientación técnica correcta a la oficina del Censo en sus re-definiciones iniciales.

⁴ En la sección 2.2 se mencionan todas las etapas del Censo.

En un segundo momento, la oficina ha sido transferida para una nueva secretaria creada que estaba a cargo de todo lo que era información y evaluación, como también de la educación a distancia. Era ya un órgano separado de formulación de políticas, pero aún combinaba dos áreas-medio distintas que, de antemano se sabía, debían ser separadas en un futuro cercano. Las razones para esa superposición de funciones no era técnica, mas administrativa: el Gobierno estaba empeñado en reducir su estructura global y, en aquel momento, solo estaba disponible esa única función de nivel jerárquico más alto. A cargo de esa nueva secretaria ha sido nombrada la Profesora Maria Helena Guimarães de Castro, quién se empezaba a destacar en el equipo del Ministerio por su dinamismo y competencia técnica.

La solución era provisional y duró, de hecho, muy poco tiempo. La ocasión para el arreglo administrativo final apareció algunos meses después, en la última gran reorganización administrativa del Ministerio, cuando pasó a tener la forma que se había inicialmente concebido durante el proceso inicial de la formulación del planeamiento estratégico. Se procedió a la fusión de las antiguas estructuras de la FAE y del FNDE en un único órgano de apoyo a la educación y a la escuela y con ello se “abrió el espacio”, por así decirlo, para que se desmembrara aquella secretaria en dos órganos: la Secretaria de Educación a Distancia y el *Instituto Nacional de Normas Pedagógicas – el INEP*, a cargo del cual ha sido nombrada la Profesora Maria Helena.

El INEP no ha sido creado en esa ocasión. Se trataba de una entidad creada en los años treinta y administrada en los cincuenta por uno de los más importantes educadores brasileños, el Profesor Anísio Teixeira. A lo largo del tiempo, sin embargo, el Instituto fue perdiendo importancia como órgano de formulación de las orientaciones pedagógicas, pasando a financiar algunas investigaciones académicas y a publicar una revista especializada. El Gobierno del Presidente Collor lo extinguió en 1990, pero tuvo que reconsiderar su decisión poco después, en función de la presión de los educadores brasileños. La reconsideración de la decisión se hizo, sin embargo, sin que le fuesen dadas las mínimas condiciones para operar, de tal suerte que hacia 1995 era un órgano prácticamente “fantasma”, sin cualquier estructura formal para funcionar.

La decisión de reorganizar el Instituto tuvo, por lo tanto, un sentido de rescatar una parte importante de la historia de la educación en el país, dándole, sin embargo nuevas e importantes funciones. Ese órgano pasó a ser el responsable por la formulación e implementación de todas las acciones de información y evaluación educacionales en el país, de su análisis y difusión. Se cumplía, así, una de las decisiones adoptadas durante el proceso de formulación de la estrategia de acción del Ministerio adoptada a comienzos de 1995, la de que el país debería contar con un órgano independiente, encargado de la producción de estadísticas y de evaluaciones en el área de la educación. La fórmula jurídica encontrada ha sido la de re-crear el instituto como una Autarquía de derecho público, lo que se ha concretado por medio de un decreto emitido en marzo de 1997. Es verdad que se discutió en la ocasión, incluso, la posibilidad de

transformarlo en una fundación de derecho privado, lo que le daría aún más autonomía. Ello no fue posible, sin embargo, porque la Constitución brasileña establece que “*Compite al Poder Público realizar el censo de los estudiantes en la enseñanza fundamental, certificarles la presencia y cuidar, junto a los padres o responsables por la frecuencia a la escuela*”. (Art. 208, párrafo 3º)

2.2 La implementación del Censo Escolar

En el segundo semestre de cada año se hace el planeamiento de la ejecución del Censo escolar del año siguiente. En noviembre el INEP realiza un seminario técnico nacional con la presencia de los representantes de todos los 26 estados y el Distrito Federal, tanto de las secretarías estaduais, cuanto de las municipales de educación. Con base en ello, el INEP elabora el cuestionario del censo que es enviado a las secretarías estaduais. Estas son encargadas de la coordinación de todo el proceso en su estado, o sea: la distribución de los cuestionarios a sus escuelas, a las escuelas privadas y a los municipios para sus propias escuelas y de la consolidación y crítica de los resultados en el ámbito de la unidad federada. En el caso de las escuelas municipales se hace una consolidación de los resultados a ese nivel antes de enviarlos a las secretarías estaduais.

La fecha oficial de recolección de la información es el último miércoles del mes de marzo de cada año. Después de la llegada de los resultados de cada estado, el INEP consolida el banco nacional de informaciones. Se hace una primera divulgación de los datos por medio de una publicación especial del Diario Oficial cuya fecha límite es el 31 de agosto. Con base en ello cada gobernador o alcalde puede comprobar los números de los alumnos matriculados en sus respectivas escuelas, lo que definirá buena parte de sus ingresos fiscales en el año siguiente. Ellos tienen 30 días para hacer observaciones justificadas a los datos publicados. Nuevos análisis de compatibilidad y coherencia son hechos y finalmente el Censo Escolar, con sus datos definitivos y oficiales, es publicado en el Diario Oficial de la Unión hasta el 30 de noviembre de cada año.

Además de ser la forma de divulgación prevista en las normas legales, la utilización del Diario Oficial resulta, en el Brasil, ser muy efectiva para todo el mundo oficial – las secretarías estaduais y municipales y las mismas escuelas. Inmediatamente después de ello, el Ministerio hace disponible toda la información en su *site* en la *internet*, haciendo con que esté disponible a todos los interesados. Enseguida el Ministro convoca a una rueda de prensa en donde son anunciados los principales resultados de cada año. Anualmente el Ministerio edita una publicación con la síntesis de los resultados y el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE incluye las principales informaciones en sus publicaciones.

El Censo escolar contempla hoy alrededor de 220 mil escuelas de enseñanza básica, 55 millones de alumnos y 2,5 millones de funciones docentes. Todo ese sistema está, hoy, totalmente informatizado y accesible a todos los

agentes, que trabajan *on line* entre el Ministerio y los corresponsales en los estados. Esta red era completamente inexistente en el Brasil hasta 1996 y fue implementada usando básicamente los recursos del componente nacional de dos proyectos del Banco Mundial de apoyo a la educación fundamental para la región Nordeste del país y que estaban disponibles y sin ejecución en 1995.

La reforma constitucional que instituyó el FUNDEF hizo la vinculación del número de alumnos con los ingresos fiscales de estados y municipios, lo que trajo la preocupación al equipo del Ministerio de la Educación con relación a la confiabilidad de los datos, aún más porque la producción de información debía, necesariamente, ser realizada de manera descentralizada por los mismos administradores locales de la educación. Sería irrealista pensar en un sistema totalmente independiente de recolección de la información en un país de las dimensiones del Brasil. En otras palabras, se tenía el temor de que los datos fuesen inflados artificialmente para obtener una parcela más grande de recursos. La reforma ha sido aprobada a fines de 1996, como ya se mencionó, pero en su reglamentación se estableció el período de un año para su completa implementación en todos los estados. Así, el Censo de 1997 pasó a ser el primer a definir la distribución de recursos entre estados y municipios.

Hechas las primeras consolidaciones de resultados, el equipo técnico del Ministerio realmente concluyó que en algunos casos en número de “alumnos fantasmas” debió haber sido expresivo. ¡Había algunos casos de municipios en donde el número de alumnos era superior al de las estimaciones de población total hechas por el IBGE! En otros casos las informaciones eran totalmente incompatibles con las series históricas de datos educacionales en poder del Ministerio, sea en términos de matrículas, sea en el número de concluyentes de las series anteriores.

El Ministerio decidió buscar el asesoramiento independiente de una de las más prestigiadas universidades del país, la Universidad de São Paulo, por medio de su Fundación Instituto de Pesquisas Económicas - FIPE, que tenía larga tradición en trabajos de investigaciones de campo. Se decidió hacer una encuesta por muestreo en los estados en donde había mayores evidencias de fraude. Fueron seleccionados 300 municipios y fueron encuestadas 2.074 escuelas estaduais y municipales con base en una metodología diseñada especialmente para los propósitos del trabajo. La muestra identificó entre otras cosas el número de alumnos matrículas y presentes a la escuela en noviembre de 1997. Con base en las estimaciones de abandono escolar en años anteriores, migraciones, etc., se ha estimado la matrícula probable en marzo del mismo año y con ello se han estimado factores de corrección del censo de aquél año en las redes municipales de algunos estados. Sus conclusiones generales fueron que el error estimado de matrículas en aquél año había sido de un 2,5% como promedio nacional, o sea alrededor de 765 mil alumnos habían sido declarados a más.

El trabajo contó con la participación de 11 técnicos en la coordinación general en São Paulo, 20 supervisores regionales en los estados, 206 agentes de

colecta que han sido obviamente entrenados. El trabajo de campo ha sido supervisado localmente por dos funcionarios del INEP, los especialistas señora Ednar Maria Viera Diniz y el señor Carlos Moreno. Las conclusiones del trabajo apuntaron, además, a la necesidad de hacer un control de calidad más riguroso en tres estados en donde fueron detectados los mayores problemas: Ceará, Maranhão y Mato Grosso. En los tres casos se decidió concentrar el trabajo en las redes municipales, contando con el apoyo de la secretaria estadual, que era la instancia que estaba perdiendo recursos por los fraudes en algunos municipios. Ese control más detallado se realizó en diciembre de 1997 y enero de 1998, bajo la coordinación de las mismas dos personas del INEP.

Identificados los municipios con mayores indicios de problemas, se procedía a llamar a los secretarios municipales para que trajeran a los equipos de técnicos los documentos comprobatorios de las matrículas. Hechas las eventuales correcciones, se solicitaba que el secretario o el alcalde firmara la nueva estimación del número de alumnos. El procedimiento ha provocado enorme tensión política y ha ganado amplio espacio en la prensa local. En la gran mayoría de los casos las autoridades municipales terminaron aceptando los cortes de matrículas promovidos

por ese proceso de control de calidad, que en muchos casos alcanzó un 30 o aún 40% de la información inicialmente ofrecida por el municipio.

En algunos casos, en donde la resistencia política a cooperar fue más intensa, hubo la necesidad de enviar equipos de técnicos a los municipios directamente para visitar escuelas y hacer *in loco* las debidas correcciones. En Maranhão, por ejemplo hubo situaciones delicadas y hasta amenazas físicas a los verificadores en un caso donde la alcaldesa era la esposa de un importante diputado federal. En un caso en Mato Grosso, un Cacique de un grupo indígena quedó indignado por sido levantada sospecha sobre el número de alumnos en la escuela de la aldea y literalmente secuestró en su propio avión a uno de los verificadores y se lo llevó a la aldea para que constatará que la información inicial era correcta. Al final de ese proceso adicional de control de calidad fueron cortadas 93 mil matriculas en los tres estados.

Lo que el proceso de control de calidad del censo mostró es que, además de algunos casos de obvia mala fe, la desorganización del sistema era muy grande, especialmente en el ámbito municipal en las regiones más pobres del país. ¡En algunos casos los secretarios municipales traían a los verificadores registros de escuelas hechos en papel de enrollar pan! Algunas de las recomendaciones finales de ese trabajo señalaban que *“la mayoría de las escuelas no dispone de las informaciones gerenciales necesarias a una buena gestión de sus recursos materiales y humanos. Por ello no están organizadas para atender a las solicitudes del Censo Escolar. Etapa crítica de la obtención de informaciones fidedignas es la oferta de alternativas organizacionales que respondan a esas dos necesidades de las escuelas públicas brasileñas. (...)La atracción financiera representada por el FUNDEF sugiere la urgencia de crear e implementar un sistema permanente de auditoría. Tal sistema debe incluir un*

*modelo de luz roja que permita identificar rápidamente, con base en las informaciones ya disponibles, municipios y escuelas con mayor probabilidad de error en el número de matrículas”.*⁵

Estas recomendaciones han sido tomadas muy en cuenta por el Ministerio. De una parte, se ha desarrollado un sistema de administración escolar, el SAEMEC, que ha sido puesto a disposición sin costo para toda la red de escuelas públicas, beneficiando especialmente a las mayores, que cuentan con un computador para su gestión. Para las más chicas también se ha diseñado un sistema de gestión basado en metodologías más tradicionales. Gran parte del esfuerzo desarrollado por medio de varios programas del Ministerio en los años siguientes trató de difundir esas metodologías y entrenar a los gestores estatales y municipales en las técnicas de administración escolar.

El sistema permanente de auditoria fue creado y extendido a los sistemas estatales de todas las unidades de la federación a partir del año 2001. A lo largo de esos años, Ednar y Moreno han seguido coordinando la elaboración del censo en todas sus etapas e, incluso, en el control de calidad. Es la opinión de ellos que el sistema ha cambiado radicalmente. Hoy, la inmensa mayoría de las escuelas tiene algún sistema de gestión y la calidad de las informaciones prestadas ha mejorado a cada año. Eso se comprueba en los datos de la Tabla 1 abajo, en donde se muestra que la proporción de cortes en el número de alumnos hecha por el control de calidad de Censo se redujo significativamente en los años recientes. La indicación más contundente de lo realista que es hoy el Censo Escolar la ofrece, sin embargo, la comparación de los resultados del Censo Escolar, con los del Censo Poblacional del Brasil levantado en el año 2000. Hay una enorme coincidencia entre los resultados de las dos mediciones obtenidas a partir de fuentes de información completamente diversas para ese año.

⁵ Véase a propósito INEP, *Controle de Qualidade do Censo Escolar, 1997* Ministério da Educação, Brasília, DF, 1998.

Tabla 1
BRASIL: CENSO ESCOLAR
Reducción en las matrículas debido al sistema permanente de auditoria

Unidad de la Federación	NUMERO		DE		ALUMNOS	
	1997	1998	1999	2000	2001	
Brasil	93,008	148,343	102,826	59,770	74,345	
Acre	-	-	-	-	832	
Alagoas	-	-	11,813	5,236	5,312	
Amapá	-	-	-	-	116	
Amazonas	-	-	3,536	428	1,406	
Bahia	-	40,234	14,482	9,379	17,211	
Ceara	51,497	-	-	3,664	2,797	
Distrito Federal	-	-	-	-	149	
Espírito Santo	-	-	-	-	495	
Goiás	-	-	5,987	5,323	6,134	
Maranhão	31,221	53,113	-	-	5,874	
Mato Grosso	10,290	-	6,419	2,983	2,318	
Mato Grosso do Sul	-	-	-	774	1,032	
Minas Gerais	-	-	6,058	723	3,121	
Para	-	24,903	16,678	11,274	7,538	
Paraíba	-	8,490	7,608	3,036	2,330	
Paraná	-	-	-	439	548	
Pernambuco	-	-	10,993	4,042	2,728	
Piauí	-	21,603	8,262	2,636	3,950	
Rio de Janeiro	-	-	5,920	-	2,682	
Rio Grande do Norte	-	-	-	1,564	1,779	
Rio Grande do Sul	-	-	-	-	560	
Rondônia	-	-	5,070	1,917	1,168	
Roraima	-	-	-	-	63	
Santa Catarina	-	-	-	2,087	245	
São Paulo	-	-	-	827	1,807	
Sergipe	-	-	-	3,438	1,757	
Tocantins	-	-	-	-	393	

Fuente: MEC/INEP/SEEC

2.3 La utilización de los resultados del Censo

La primera consecuencia práctica de tener un Censo Escolar de calidad y actualizado fue la posibilidad de elaborar por el INEP el Catastro Nacional de Escuelas, actualizado anualmente, eliminando, así, a todos los demás catastros de escuelas de los distintos órganos del Ministerio. Así, el Ministerio de Educación pasó a ser el principal usuario de las informaciones del Censo.

Todos los programas de asistencia del Ministerio al sistema público de enseñanza, como el de merienda escolar, el del libro didáctico, el del Dinero Directo a la Escuela, etc., han pasado a utilizar el mismo catastro de escuelas originado en Censo Escolar. Las leyes que instituyeron o reformaron esos programas en los años recientes incorporaron explícitamente esa nueva forma de proceder.

En el programa de la Merienda Escolar, el Ministerio repasa mensualmente a los municipios o a los estados un valor por alumno por día lectivo. El alcalde o el secretario de educación tiene solamente que firmar un termo de adhesión al Programa. El Fondo Nacional de Desarrollo de Educación – FNDE hace entonces los repases mensuales de acuerdo con la información del catastro de escuelas y anualmente cambia los valores de los envíos de acuerdo con las nuevas informaciones, sin necesidad de nuevos documentos o contratos entre el Ministerio y el respectivo municipio. Algo semejante ocurre en programa del libro didáctico en donde las escuelas escogen los libros y el FNDE hace la contratación con las editoras para el envío de los libros basado en los datos de las cantidades de alumnos por serie de cada escuela ofrecidos por el Censo Escolar.⁶

Otros usuarios importantes son las secretarías estatales y municipales y las mismas escuelas. Con el Censo se obtienen los datos relativos a cada escuela relacionados al movimiento del número de alumnos, su rendimiento escolar y las tasas de aprobación, reprobación y evasión, sus características personales, los datos básicos de la infraestructura de las escuelas y la calidad de sus recursos humanos, como el nivel de formación de los maestros. Con ellos se generan los indicadores básicos para el seguimiento del sistema escolar, las características del flujo escolar, el tiempo promedio de conclusión de estudios, entre muchos otros, que son esenciales para el planeamiento escolar. A partir de 1999, el INEP pasó a emitir un boletín para cada escuela con todas esas informaciones básicas haciendo posible así que las escuelas pasaran a utilizarlo en la semana de planeamiento, escolar que normalmente se realiza antes del inicio de las aulas a cada año. Ese boletín trae esos resultados e informaciones individualizadas y relacionadas con los indicadores promedios de su municipio, su estado, región y el conjunto del país.

⁶ A comienzos del año 2000 el Jornal Nacional de la Red Globo de Televisión mostró un reportaje en que supuestamente habría dos escuelas en Fortaleza, Ceará, en donde faltaban libros didácticos, lo que hacía aparecer como falsa la afirmación del Ministerio de que todos las escuelas habían recibido sus libros antes del inicio de las aulas. Con base en los recibos del Correo el Ministerio demostró que los libros sí habían sido entregados y con base en los resultados del Censo del año anterior pudo demostrar que las cantidades enviadas estaban correctas, pero que sí había ocurrido una expansión extraordinaria del número de alumnos en aquellas dos escuelas en particular. La secretaría de educación poseía una reserva técnica de libros para atender a casos semejantes. Así, quedó demostrado que las directoras de aquellas dos escuelas podrían haber resuelto muy fácilmente el problema, sin necesidad de llamar a la prensa para promover un casi escándalo.

En sus consecuencias positivas sobre la educación brasileña, la utilización más importante del Censo, sin embargo, ha sido la de los alcaldes. Inmediatamente después de la aprobación del FUNDEF, ellos se han dado cuenta que más niños en sus escuelas significaba más plata de recaudación, como ya se ha explicado. El FUNDEF ha tenido un impacto de dimensiones revolucionarias en la educación brasileña. La proporción de niños entre siete y 14 años de edad que frecuentan la escuela ha saltado de un 87% a un 97% entre 1994 y 2002, con la incorporación masiva de los más pobres y las minorías raciales. Las disparidades regionales se han reducido drásticamente. Ese proceso de incorporación ha sido liderado por los 5.562 alcaldes brasileños: mientras en 1994 las escuelas municipales tenían solo 12 millones de alumnos contra 18 millones de las estatales, hacia 2002 las municipales tenían 18 millones y las estatales habían reducido su número a 14 millones. Ello se dio tanto por un proceso de municipalización de escuelas de 1^a a 4^a series, cuanto por un expresivo movimiento de creación de nuevas escuelas municipales e incorporación de alumnos en las pre-existentes.

Obviamente ese proceso respondió al estímulo económico que los alcaldes tuvieron de traer niños a la escuela: más niños en escuelas municipales, mayor la participación del municipio en los recursos del FUNDEF. Pero ha sido esencial para que el proceso realmente ocurriera, el hecho de que la información existiera, precisa, actualizada y ampliamente difundida. Según el Ministro, *“la información proporcionada por el Censo escolar ha sido el gran instrumento de trabajo de los alcaldes para ampliar la enseñanza municipal y, con ello, dar cumplimiento a la política del Ministerio de universalizar el acceso a la escuela fundamental en el Brasil”*.

Como ya se ha mencionado, la diseminación de los resultados del Censo es hecha por medio de un conjunto de publicaciones del INEP y por el amplio acceso por medio de consultas a través de la *internet*. El Centro de Informaciones y Biblioteca en Educación (CIBEC) es el órgano encargado de promover esa difusión de las informaciones.

El Censo escolar mide la matrícula de los alumnos en las escuelas, hacia el mes de marzo de cada año, o sea en un período en donde el año escolar ya ha empezado y los eventuales cambios de escuela o desistencias ya han ocurrido. Es una información lo más posible correcta para reflejar la matrícula al inicio de cada período lectivo. Además, el Censo mide, *a posteriori*, la aprobación, reprobación y evasión de cada año. No hay, sin embargo una medición de la frecuencia escolar a lo largo del año en el conjunto del sistema.⁷

⁷ En el año 2002, el Ministerio ha iniciado la recolección de informaciones sobre frecuencia escolar de todos los niños participantes del *Programa Bolsa Escola Federal*, en el cual las madres reciben una cuantía mensual si sus hijos entre 6 y 15 años de edad están frecuentando al menos 85% de los días lectivos. Las informaciones tienen que ser proporcionadas por las escuelas a los alcaldes que las deben transmitir a la Secretaria del programa en Brasilia. Hacia fines de 2002, cerca de 1500 de los 5562 municipios brasileños estaban informando la frecuencia de los alumnos beneficiarios del *Bolsa Escola*.

3. El Provão: una innovación que mejoró la calidad de la enseñanza superior.

3.1 Antecedentes y formulación de la idea.

Hacia 1995 el sistema de enseñanza superior en el Brasil era pequeño y muy heterogéneo en términos de su calidad. Las universidades públicas – federales y algunas estaduais – contenían la parte con buena calidad, algunas con un nivel semejante al de muchos países más desarrollados. El segmento público respondía, sin embargo, por solo el 40% de la matrícula. La mayor parte del sistema era constituida por la parcela de escuelas y universidades privadas con un segmento tradicional de las entidades confesionales y otro que se creó especialmente a partir de los años setenta. La calidad, especialmente en ese segundo grupo, se sabía bastante baja, aunque no hubiera en el país ningún sistema o proceso de evaluación que arrojara cualquier evidencia objetiva respecto de ello. El tema de la baja calidad de ese segmento de la educación superior era importante en el debate público en la sociedad y la prensa brasileñas.

En términos proporcionales, el sistema de enseñanza superior del Brasil era equivalente a la mitad del sistema chileno o argentino y el número de alumnos había permanecido prácticamente estancado durante los años ochenta. Ese fenómeno ocurría por dos razones esenciales: de una parte, el bajo nivel educativo de la población brasileña, en donde solamente una pequeña proporción llegaba a la enseñanza media y, de otra parte, al sistema de acreditación de nuevas escuelas y cursos, que llevaba, en la práctica, a la formación de oligopolios y reservas regionales de mercado en el sector privado de la educación superior.

El sistema de acreditación se había consolidado a través del tiempo, prácticamente junto con la expansión de los años setenta. Cada nueva institución debería ser aprobada por el Consejo Federal de Educación, así como cada uno de sus cursos, si la institución no fuera aprobada como universidad. El Consejo podía también acreditar una nueva institución como universidad, o aprobar la transformación de una institución ya existente en universidad. Teniendo la acreditación como una universidad, la institución pasaba a gozar de amplia autonomía para crear nuevos cursos, ampliar vacantes y reducirlas, sin depender de nuevas autorizaciones del Consejo. Así, cuando la institución alcanzaba ese status, salía del infierno de las amarras burocráticas del Consejo al paraíso de la libertad absoluta de actuar.

Todo ese proceso era hecho sin respaldo en cualquiera evaluación objetiva de calidad. Había normas aparentemente exigentes, pero referidas a los antecedentes y a las promesas de acciones que cada institución hacía antes de la acreditación. Salvo que una institución viniera a cometer barbaridades del punto de vista educativo, el Consejo no volvería a examinar el desempeño de una institución, pues la acreditación era permanente. O sea, se trataba de “cartorios” con autorización para emitir diplomas, sin cualquier límite temporal.

Con el tiempo, los intereses de las instituciones privadas ya creadas pasaron a ser dominantes en el Consejo y fueron aprobadas muchas orientaciones generales tendientes a restringir la entrada de nuevas instituciones que vinieran a competir por el mercado. El Consejo había, por ejemplo, aprobado una norma que establecía los “distritos geo-educacionales” dentro de los cuales se debería limitar la existencia de muchos cursos de una misma especialidad. De la misma manera, la acreditación de una institución como universidad tenía un alto valor económico y político y las acusaciones de tráfico de influencias de toda suerte pasaron a ser bastante comunes en la prensa brasileña. La situación llegó al punto límite en junio de 1994, cuando el Gobierno del Presidente Itamar Franco decidió clausurar el Consejo Federal de Educación. El acto de fuerza del Presidente fue hecho por medio de una “Medida Provisoria”, una especie de decreto con fuerza de ley que tenía de ser renovado por acto presidencial todos los meses hasta que el Congreso lo aprobase.

La nueva situación puso obstáculos adicionales a la expansión del sistema, acumulándose un número muy significativo de pedidos de creación de nuevas instituciones y cursos y de transformación de algunas instituciones en universidades. Cuando se inició el nuevo gobierno, a comienzos de 1995, el Ministerio analizaba cerca de cinco mil casos pendientes de autorización de instituciones o cursos y cerca de 40 pedidos en diversas etapas de procesamiento burocrático de transformación de instituciones en universidades. Además, la Medida Provisoria que tramitaba en el Congreso creando el nuevo Consejo en nada cambiaba los procedimientos anteriores con relación a los procesos de acreditación, limitándose a proponer un cambio en la forma de nombramiento del Consejo, haciéndolo un reflejo puro y simple de los sindicatos y de las corporaciones de la educación.

Tan pronto el nuevo Ministro, el Profesor Paulo Renato Souza, asumió sus nuevas funciones, pudo tener una exacta idea de la avalancha de presiones políticas que se movían por detrás de los procesos de acreditación de nuevas instituciones y, principalmente, de acreditación de universidades. Durante todo el mes de enero y comienzos de febrero, recibió en audiencias a decenas de parlamentarios, invariablemente con el pedido que ese o aquél proceso de acreditación fuese aprobado con urgencia. Dada la trayectoria política y administrativa del nuevo Ministro,⁸ él, personalmente, tenía una visión bastante precisa de cuales instituciones eran razonables y cuales eran malas, de cuales grupos eran integrados por verdaderos educadores y cuales eran constituidos por personas solo interesadas en los aspectos mercantiles del negocio educacional. Pero él no disponía de ningún instrumento objetivo que justificara la aprobación de un caso y la negación de otro. Dice el Ministro: *Lo insostenible de aquella situación se hizo claro para mí cuando, a comienzos de febrero, recibí en audiencia a un senador muy poderoso, recién elegido por un importante estado, de quién yo no*

⁸ En los años ochenta el Ministro había sido Secretario de Educación del Estado de São Paulo y Rector de una de las más prestigiosas universidades brasileñas, la UNICAMP

tenía la más remota idea de que tuviera algún interés en educación. Él me informó que una de las cuarenta solicitudes de acreditación como universidad era de una institución que les pertenecía a él y su familia. En el instante me he convencido que el sistema de acreditación no podría prescindir de elementos más objetivos, basados en una evaluación de desempeño de las instituciones existentes.”

Cuenta el Ministro que aquello se transformó en una verdadera obsesión: concebir un sistema de evaluación general de la enseñanza superior que pudiera servir de base objetiva para el sistema de acreditación: *“Vino el Carnaval a mitad de febrero y yo me fui a una playa tranquila con mi familia. Todas las mañanas yo caminaba solo en la playa con aquello presente. Imaginé entonces un sistema de evaluar a los alumnos como un medio de evaluar lo que habrían aprendido durante su curso, y poder así evaluar a la institución y no al alumno. El problema era como hacerlo obligatorio y garantizar que el examen fuera hecho con seriedad para poder ser un buen indicador de la calidad de las instituciones.”*

Se dio cuenta el Ministro que su único acto de poder objetivo con relación al sistema de enseñanza superior era el valor oficial que tenía el diploma para el profesional egresado de una facultad, lo que dependía del documento emitido por una entidad acreditada y también del cumplimiento de los requisitos legales de carga horaria, currículo académico, etc. Percibió, entonces, que la clave para tornarlo obligatorio era instituirlo como un requisito adicional para la emisión del diploma por cualquiera institución acreditada. Para garantizar el empeño de los alumnos al hacer el examen, propuso que el grado obtenido por el alumno constara de sus registros escolares, aunque la aprobación en el examen no fuera un requisito para la obtención del diploma. La idea era que estando formalmente en los antecedentes escolares de una persona, pudiera ser solicitado en el futuro para propósitos de selección en el mundo académico o en el mercado de trabajo

3.2 El proceso de aprobación de la evaluación de la educación superior

Al volver a Brasilia y exponer su propuesta a los miembros de su equipo directivo del Ministerio, el Ministro encontró las primeras y fuertes resistencias a la idea del examen. Ha sido un trabajo largo y penoso convencer a sus colaboradores. El mismo Presidente fue accionado por amigos y colaboradores preocupados con la “esdrújula propuesta” y quiso conocer del Ministro más detalles sobre la idea. Vencida esa etapa, la estrategia de implementación fue la de utilizar la misma Medida Provisoria que re-creaba el Consejo Federal de Educación y que debía ser re-editada por el Presidente todos los meses, pues no había sido aún aprobada por el Congreso. Así, en abril de aquel año al editar nuevamente aquella Medida, el Presidente le introdujo significativas modificaciones al que vino a ser el Consejo Nacional de Educación:

- En la composición y forma de nombramiento de sus miembros, disminuyó el peso de las corporaciones profesionales, aumentando el rol del gobierno;
- Se eliminó la perpetuidad en la acreditación de instituciones y reconocimiento de los cursos, introduciendo la necesidad un proceso de re-acreditación periódico basado en un proceso de evaluación;
- Se determinó la creación de un sistema de evaluación de la enseñanza superior en el ámbito de la graduación;
- Se estableció como requisito para la obtención del diploma para todos los alumnos de los últimos años de graduación la realización de un Examen nacional en todas las carreras que el Ministerio de Educación viniera a definir;
- Se explicitó que el resultado obtenido por el alumno en el examen no lo impediría de recibir su diploma, pero debería constar de su histórico escolar.

El proyecto se hizo entonces público y generó una intensa polémica nacional que fue creciendo en la sociedad. Las primeras reacciones negativas surgieron de dentro de las universidades públicas y del gremio nacional de estudiantes, la UNE. La reacción inicial de las universidades privadas fue de una oposición sorda, sin tener el coraje de expresar oposición a una idea que tenía como objetivo central, justamente, terminar con muchos de los privilegios de que ese segmento de la educación entonces disfrutaba. ¡Además otros le estaban haciendo el trabajo sucio! La reacción por parte de la universidad pública estaba relacionada a una excesiva preocupación en evitar cualquiera interferencia o proceso de cobranza de resultados por parte del gobierno o cualquier otro segmento de la sociedad. La de los estudiantes era un poco ideológica, vinculada a una necesidad de oponerse al gobierno que había derrotado el candidato de las izquierdas en las elecciones presidenciales.

La reacción contraria al proyecto empezó a ganar fuerza tanto en las manifestaciones de calle, cuanto dentro de los partidos de oposición en el Congreso Nacional. El Ministro ha tenido de comparecer en varias oportunidades al Congreso, convocado para debatir el tema con los parlamentarios en la Comisión de Educación. Los estudiantes trataron de hacer un movimiento nacional en contra de la propuesta, organizando manifestaciones en todos los locales en donde el Ministro tenía compromisos públicos oficiales. Algunas de esas manifestaciones tuvieron alto grado de agresividad y casi violencia. Con el propósito de desmoralizar la idea le pusieron al examen el apodo de PROVAO (examen grande, en traducción literal) y lanzaron el slogan: *El provao no prueba nada*. Con el tiempo el debate fue ganando las calles y la sociedad. La gran prensa le empezó a poner atención y el debate académico y técnico también ganó espacio. El Consejo Nacional de Rectores pasó entonces a asumir una posición frontalmente contra el examen.

Los argumentos contrarios esgrimidos con mayor o menos intensidad por cada uno de los grupos opositores señalaban básicamente cuatro puntos:

- Un solo examen no es capaz de evaluar todo un curso de cuatro o cinco años de duración;
- El examen evalúa solo el producto final y no el proceso educativo;
- La divulgación de la evaluación, al señalar cuales instituciones y cursos eran malos, establecería un estigma a los alumnos egresados de ellos, que al final de cuentas habían tomado un curso que en su momento había sido acreditado por el Ministerio; ellos serían los perjudicados sin tener la culpa;
- Ese modelo de evaluación tendría un obvio contenido “neo-liberal” y seguiría las orientaciones de las instituciones de Washington.

En los primeros meses del debate la contra-argumentación pública la realizó el Ministro prácticamente solo. Poco a poco otros adeptos comenzaron a surgir, especialmente venidos de la sociedad educada en general, pero no perteneciente a la academia, como profesionales, directivos empresariales y periodistas. El convencimiento llegó también a los parlamentarios integrantes de la base de sostenimiento político del gobierno y el debate se intensificó también dentro del parlamento. Las principales respuestas a las críticas señalaban:

- El examen es solo una parte del proceso de evaluación, el que debería también contener procedimientos para examinar otros aspectos de la estructura de enseñanza de cada institución; esos otros procedimientos no dependían de estar previstos en una ley, pero sí ella era necesaria para establecer la obligatoriedad del examen como condición para la obtención del grado;
- La evaluación del curso no se estaría haciendo con un solo examen, pero por medio de los exámenes del conjunto de alumnos que se gradúa en la institución en un determinado año;
- No se estaría evaluando solo al producto final, pero, a través de la divulgación de sus resultados, emitiendo una poderosa señal para el cambio en todo el proceso anterior en los años venideros;
- El estigma de tener un diploma de una mala institución los estudiantes ya entonces lo tenían, dado el concepto general que la sociedad tenía respecto de la gran parte de las instituciones privadas; al contrario, el examen podría dar la oportunidad a algunas instituciones de mostrar su calidad; lo mismo ocurriría con relación a los buenos alumnos de instituciones mal evaluadas.

El debate se desarrolló más o menos lentamente durante meses en el Congreso, siendo la Medida provisoria re-editada mensualmente por el Presidente sin nuevas alteraciones. Cada intento de votación era barrado por la dificultad de quórum en las sesiones conjuntas del Congreso, lo que facilitaba el trabajo de la oposición de obstruir la aprobación de la materia. El Ministerio pasó a adoptar como táctica política también rezagar el análisis y aprobación de miles de procesos de acreditación que entonces tramitaban. Una comisión interna del

Ministerio tenía poderes delegados de actuar hasta que fuese aprobado el nuevo consejo. En las palabras del Ministro: *“Teníamos la conciencia de que si fuéramos muy eficientes en la tramitación de los procesos, el Congreso no tendría prisa en aprobar la Medida Provisoria. Así, además de llevar el análisis de todo con calma, hemos decidido no tratar en ese consejo interno de ningún caso de acreditación de universidades, que era en donde la presión política era más intensa. En compensación, también anunciamos que solamente implementaríamos el proceso de evaluación una vez que la materia fuese realmente apreciada y aprobada en el Congreso”*

La estrategia funcionó, pues las instituciones interesadas pasaron a presionar a los parlamentarios pidiendo la aprobación de la materia. Así, a comienzos de diciembre de 1995, después de una maniobra regimentar adoptada por el vice-presidente del Congreso para garantizar una presencia elevada de parlamentarios, la materia fue a votación un jueves por la tarde, día en que todos los parlamentarios tienen prisa de regresar a sus bases electorales. Hacia las 2:30 PM la oposición se dio cuenta de que la materia sería aprobada de cualquier manera y se propuso a relajar la obstrucción, si fuese cambiado un ítem del proyecto: se debería retirar la determinación de que el resultado del examen constase del histórico escolar del alumno; el resultado sería secreto. Se estableció un proceso de negociación telefónica entre el Ministro y el Diputado Miro Teixeira, representante del estado de Rio de Janeiro y líder del Partido Democrático Trabalhista. Después de una media hora de discusiones, el Ministro accedió en cambiar el texto, pero determinando que el resultado sería emitido en un certificado privado a nombre del alumno, que podría exhibirlo en el futuro según su propia conveniencia. Así la ley fue aprobada.

Las razones para insistir en ese punto, en las palabras del Ministro, fueron: *“Era importante no perder la idea de que el estudiante entendiera que el examen sí podría tener alguna consecuencia personal, aunque no lo fuera a evaluar directamente. Siempre podría esperar que en el futuro, en la medida que el proceso de evaluación se consolidase, algún potencial empleador diera preferencia a un candidato que, además del currículo, le presentara un boletín de buen desempeño en el Provão”*.

3.3 La implementación del proceso de evaluación

La aprobación de la ley fue solamente el primer paso: otros aún más difíciles estaban por venir. La oposición al examen no disminuyó con su aprobación en el Congreso. Especialmente los estudiantes de la UNE tenían la idea de hacer inviable fuera la realización del examen, fuera su utilización para fines de evaluación. Los opositores tenían en manos – y lo sabían – un arma muy poderosa: el boicot estudiantil al examen: Si todos los estudiantes, o un gran número de ellos compareciera en el día del examen y devolviera la prueba en blanco, destruirían completamente el proceso. El Ministerio nada podría hacer pues la ley vinculaba el diploma a la realización del examen, no a su resultado y si

la mayoría de los alumnos se sacara un cero, el examen no tendría ningún valor en términos de evaluación de los cursos

Las primeras tareas eran definir las primeras carreras a ser evaluadas, establecer los procedimientos prácticos y metodológicos y fijar la fecha de los primeros exámenes. La definición de las carreras no fue fácil. El Ministro tenía la intención de evaluar primero las áreas de Medicina, Derecho y Ingeniería Civil, por ser las tres carreras más tradicionales y con mayor impacto en la vida de las personas. La resistencia del área de Medicina ha sido muy superior a lo esperado. Incluso el apoyo de los Colegios Profesionales era muy débil, por decir lo menos, al contrario de lo que ocurría en las demás áreas. En función de ello se decidió cambiar Medicina por Administración en el primer año del examen, pues ese era el curso con mayor número de alumnos y había un fuerte apoyo a la idea de todo el sector: de los colegios profesionales, de las facultades y de la Federación Nacional de Estudiantes de Administración.

En términos operacionales las decisiones más importantes fueron dos: primero, la de establecer un proceso descentralizado y participativo en cada una de las áreas escogidas, con la constitución de comisiones *ad hoc* integradas por miembros de los colegios profesionales y de la academia; y, segundo, contratar la realización del examen con las dos fundaciones privadas brasileñas que tenían larga experiencia en la realización de exámenes de grande porte: la Fundación CESGRANRIO, especializada en exámenes de ingreso a las universidades en el estado de Rio de Janeiro y la Fundación Carlos Chagas, basada en São Paulo, y especializada en evaluaciones educacionales en general. La idea era evitar la creación de una máquina burocrática pública y estimular la capacidad de evaluación educacional en el país a través de entidades privadas. Se ha decidido que normalmente los exámenes deberían ser realizados en junio de cada año, pero en el primer año se debió postergarlo hasta noviembre para viabilizar su realización.

La batalla siguiente fue la de la comunicación. La sociedad daba señales de entender que ese era un instrumento válido de evaluación educacional y que atendía a sus intereses de mejorar la calidad del sistema. Era necesario despertar la voz de la sociedad en favor de la evaluación y convencer a los estudiantes que sí iban a dar el examen de la importancia de su contribución para el proceso de mejoría de la calidad de la educación superior en el país. La primera providencia ha sido la de adoptar el nombre con el cual la Unión Nacional de los Estudiantes había querido desmoralizarlo: el Examen Nacional de Cursos pasó a ser reconocido en todo el material de comunicación del Ministerio también por su apodo, *El Provão*.

La estrategia armada contemplaba una amplia presencia del Ministro en la prensa – diarios, radio y televisión, un conjunto de piezas publicitarias, especialmente para las revistas semanales y para la televisión y la producción de tres revistas a ser enviadas a los inscriptos para el examen, por medio de mala

directa a sus direcciones residenciales. Hechos particularmente interesantes fueron la participación del mismo Ministro en un programa de debates con estudiantes y profesores en el canal MTV, en un programa que duraba una hora entera sin interrupción, en vivo, y que, sugestivamente, se llamaba “Barracó”, y la participación de un conocido actor – Paulo Autran, un comediante de la TV Globo – Hélio de la Peña, y un cantante renombrado – Gilberto Gil en las piezas publicitarias para TV, diarios y revistas. Fueron escogidos por ser respectivamente abogado, ingeniero y administrador, aunque pocas personas lo supieran.

Al final de ese proceso, a pocas semanas del examen, el diario más importante del país, la *Folha de São Paulo*, conocido, además, por su postura extremadamente crítica, realizó una encuesta entre sus lectores en la cual ha constado que 90% de ellos se habían enterado del tema de una manera adecuada, 75% se declaraba en favor del examen y 65% pedían que el diario se manifestara en un editorial al respecto. Como muy pocas veces lo hizo en su historia, el diario publicó un extenso editorial en su primera plana algunos días después. Estaba ganada la batalla.

En el último momento, la Unión Nacional de Estudiantes aún tentó acciones judiciales para impedir la realización del examen y promovió acciones de protesta –algunas con violencia física – para inducir los estudiantes a boicotear el examen. Fue em vano. El día del examen, solo un 11,3% adhirió al boicot de entregar la prueba en blanco. Ello demostró que la mayoría de los estudiantes no estaba preocupada con cuestiones de orden ideológico en esa materia. Más bien hacía parte del conjunto de la sociedad, preocupada con la calidad de la educación en el país.

La realización del Examen ha sido la parte más visible y de difícil implementación, pero no es la única componente del proceso de evaluación de la enseñanza superior. Desde la primera formulación de la Medida Provisoria en 1995 era claro que debería haber un sistema complejo de evaluación, aunque al comienzo no hubiera una clara idea al respecto. Después de aprobada la Ley, el Ministerio tuvo que dar una batalla jurídica en los tribunales, pues la Unión de los estudiantes y los partidos de oposición cuestionaron la constitucionalidad del instituto legal. Vencida esa etapa, ya muy cerca de la realización del primer examen en 1996, se cuestionó que el Ministerio no había aún definido como sería el conjunto del proceso de evaluación y casi la prueba fue suspendida por despacho de la corte suprema. El Ministerio tuvo que explicitar formalmente como sería el conjunto del proceso, el que ha sido definido en un decreto presidencial.

Además del examen, propiamente dicho, los mismos alumnos que lo dan tienen que contestar a un cuestionario en el cual informan tanto sus datos personales y familiares, incluso de carácter socio-económico, cuanto expresan sus opiniones sobre el curso que han hecho: la infraestructura académica, la calidad de los profesores, el nivel de exigencia a que han sido sometidos. Por otra parte, se estableció la segunda parte del proceso de evaluación por medio de un sistema un tanto más tradicional.

Se ha creado, también para los cursos de graduación, un sistema de *peer reviews*, muy semejante al vigente en la pos-graduación e inspirado en las experiencias internacionales de evaluación por medio de comisiones de profesores pertenecientes a otras instituciones y que posean un alto nivel de formación – por lo menos de nivel de doctorado. Por medio de visitas *in loco*, se analizan todas las condiciones académicas de funcionamiento de la institución: la calificación docente, la infra-estructura y la organización didáctico-pedagógica. Esta segunda componente tiene un peso igual al del examen en el proceso y sus resultados son analizados conjuntamente con los de la primera para subsidiar las decisiones, en especial durante en el proceso de renovación de la acreditación de las instituciones.

3.4 Las consecuencias para el sistema

Pasados siete años, el sistema está bastante consolidado, según se observa en la Tabla 2 abajo. De las tres carreras iniciales se ha evolucionado para evaluar 24 carreras en el año 2002, entre las cuales tenemos también Medicina, incluida por primera vez el año 1999. Ello representó cerca del 90% del total de los alumnos que se han graduado en todas las carreras en Brasil en ese año. La proporción de alumnos que adhirieron al boicot del examen cayó de un 11,3% en el primer año para 1,8% en 2002, a pesar del número mucho mayor de estudiantes participando en el examen. Todas esas carreras han tenido también la evaluación de sus condiciones de enseñanza realizada a cada tres años, involucrando en 2002 un total de 1350 profesores doctores en la tarea, todos indicados por las sociedades científicas y el medio académico de cada área.

Tabla 2
Evolución de la realización del “Prova0”
1996-2002

	Nº de Áreas de Graduación Evaluadas	Nº de Cursos Evaluados	Nº de Inscriptos Presentes en el Examen
1996	3	616	55.537
1997	6	822	85.576
1998	10	1.710	126.823
1999	13	2.151	160.018
2000	18	2.888	197.840
2001	20	3.701	271.421
2002	24	5.030	395.955
Total acumulado de participantes			1.293.170

FONTE: MEC/INEP/DAES.

La divulgación de los datos del proceso de evaluación es amplia y hecha en cuatro etapas: la divulgación por la prensa, que siempre le da un enorme destaque a los resultados divulgados; la disponibilización de los datos en medio electrónico en el *site* del Ministerio y accesible a toda la población; la preparación de informes especiales individualizados por curso, que es enviado a sus coordinadores; y la realización por el INEP de seminarios anuales por área con la presencia de todos los coordinadores de curso. El solo proceso de difusión de las informaciones produce resultados expresivos en los cambios esperados en los cursos de graduación.

Además de las acciones positivas dentro de las instituciones, los alumnos han reaccionado de una forma sorprendentemente rápida. Mientras la demanda por cursos con conceptos A y B creció en un 6% entre 1997 y 2001, la de los cursos con concepto D y E en el examen disminuyó en un 49% entre los mismos años. Ello es la demostración que la sola difusión de la información produce una reacción de la sociedad que tiene una fuerza quizás más grande que eventuales puniciones administrativas.

A cada año, las instituciones reciben un boletín con el resultado de todos los procesos de evaluación a que han sido sometidas por el Ministerio. Todos son individualizados por institución, tienen obviamente un carácter confidencial, e informan, no solo los resultados individuales de la institución en particular, sino que también ubican los resultados alcanzados con relación a su Estado, región, tipo de institución y conjunto del país. En el caso de los resultados del Provaio, los resultados de los alumnos en las pruebas permiten a la institución identificar las áreas de los cursos en donde sus alumnos presentan debilidades; asimismo el resultado del cuestionario que los alumnos contestan con opiniones sobre sus cursos les permite conocer la opinión de sus alumnos comparada con la sus colegas de otras instituciones. Ello pasa a ser un valioso instrumento de planeación para las instituciones.

La más importante consecuencia concreta de la existencia del sistema de evaluación, sin embargo, fue alcanzada a partir de 2001, cuando se contaba ya con una masa crítica importante de informaciones sobre las instituciones y los cursos. A partir de ese año, el Ministerio introdujo un importante cambio en el proceso de acreditación. Se pasó a incorporar formal y definitivamente el proceso de evaluación al de acreditación. Las instituciones y cursos bien evaluados tienen su acreditación automáticamente renovada. Las que se ubican en el medio de la escala siguen el trámite normal de renovación de la acreditación. Las que son mal evaluadas tienen sus cursos suspendidos o cerrados, con la transferencia de alumnos a otras instituciones.

Esta última parte ha sido objeto de disputas judiciales entre las instituciones y el Ministerio. En el primer año en que se ha utilizado el nuevo sistema, el Ministerio determinó que 12 cursos tuvieran su reconocimiento suspendido para nueva evaluación dentro de un año. Las instituciones ingresaron en la justicia en contra de la medida y un juez de primera instancia determinó, en medida liminar,

la suspensión del proceso. Hasta el momento el Ministerio no ha logrado cancelar la liminar o llevar a la materia a juzgamiento de mérito.

El sistema de educación superior del Brasil se ha expandido en los últimos años como nunca en la historia del país. Los datos del Censo de la Educación Superior muestran que entre 1994 y 2001, el número de alumnos creció en un 82%, el de cursos en un 118%, el de nuevas instituciones en un 63%. La mayor expansión se ha dado en el sector privado, en donde el número de matrículas creció en un 115% en ese período. Ello refleja en parte la mayor demanda por parte de la población, revelada en el hecho que el número de egresados de la educación media se ha duplicado en el período, como también la mayor flexibilidad otorgada en el proceso de acreditación de nuevas instituciones y flexibilización de la expansión en las ya existentes.

Normalmente, en un proceso tan rápido de expansión, se debería esperar una disminución de la calidad en el sistema. No es lo que ha ocurrido en el Brasil, muy por el contrario. Las respuestas de los cuestionarios de los alumnos que dieron el Prova o en esos años, en un total de 1,3 millones de alumnos muestran una sensible mejoría en el concepto de los egresados respecto de sus cursos en todos los ítem preguntados, de la infra-estructura académica a la calidad de los profesores y el nivel de exigencias del curso. Por otra parte, se ha constatado, por medio del análisis de los resultados de las pruebas propiamente dichas, que las instituciones y cursos creados después de la implantación del proceso de evaluación, han tenido un mejor desempeño con relación a los antiguos, habiendo 44% de ellos obtenido las calificaciones A o B, en una escala hasta la E.

Otro indicador importante de la mejor calidad lo ofrece el Censo de la Educación superior al señalar que el número de profesores universitarios se ha expandido en un 45% entre 1994 y 2001, al mismo tiempo en que su nivel de calificación ha mejorado sustancialmente: la proporción de los que poseen la maestría o el doctorado ha pasado de un 39% a un 53% del total. Si se considera solo al sector privado, el número aumentó aún más: 85% en el período, y la proporción de los titulados en esos mismos niveles pasó de un 26% para un 48%.

En la opinión del Ministro ese comportamiento inusitado se debe solamente al proceso de evaluación implementado en el país: *“El proceso de evaluación educacional, en especial el Examen Nacional de Cursos, el Prova o, ha producido un efecto espectacular al interior de cada institución. Pasamos a ver alumnos reivindicando mejorías en los docentes o en las condiciones del curso, por que han sido mal evaluados; la dirección de las facultades exigiendo más de los alumnos; los coordinadores de curso participando activamente de las discusiones para conocer cuales serían las deficiencias de sus respectivos cursos; etc. E sistema de evaluación es lo que nos ha dado la garantía para permitir una expansión acelerada, sin el miedo de, con ello, comprometer la calidad. Hoy, tenemos un sistema de enseñanza superior en el Brasil que, no solo es más grande, pero también mucho mejor y más homogéneo en su calidad.*

4. Una Reflexión Final

Los dos ejemplos señalados en el presente Estudio de Caso tienen algunos puntos de semejanza que llevan a una reflexión importante. Es obvio y muy conocido el rol de la información y la evaluación como instrumentos de diagnóstico de la situación, esenciales para subsidiar la formulación de las políticas sociales. Sin embargo, ello es solo un aspecto de su posible contribución a la implementación de esas políticas.

Hay otra dimensión que ni siempre es percibida, que es su rol directo como instrumento de implementación y de efectividad de las políticas sociales. En los dos casos aparece claramente la idea de que los instrumentos de información y de evaluación en políticas sociales pueden tener un impacto positivo en la implementación de las políticas sociales por el solo hecho de existir y estar accesible al conocimiento de los varios agentes que intervienen en los procesos sociales.

El potencial de los procesos de información y evaluación educacionales como instrumentos de implementación de las políticas está asociado directamente a dos factores: de una parte, el amplio conocimiento de la sociedad, o por lo menos de la gran parte de los potenciales agentes involucrados en los procesos sociales, de su existencia, significado, metodología de producción o recolección de datos; de otra parte en la absoluta transparencia y accesibilidad a los productos de esos procesos. Está de más decir, sin embargo, que además de tener el acceso a todo ello, es esencial que los agentes sociales tengan la libertad de actuar y de interferir en la marcha de los eventos.