INSTITUTO ARRECIFE

POLÍTICAS PÚBLICAS EN DEBATE

POP

#01

NOVIEMBRE 2025

CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, SAEB E IDEB:

los caminos y descaminos del indicador que se convirtió en el termómetro de la escuela brasileña.

Luiz Carlos Faria da Silva

SERIE 3 · POP · n.º 1, vol. 1
POLÍTICAS PÚBLICAS EN DEBATE

Calidad de la educación, SAEB e Ideb:

los caminos y descaminos del indicador que se convirtió en el termómetro de la escuela brasileña.

Luiz Carlos Faria da Silva*

* Natural de Río de Janeiro (carioca), licenciado en Pedagogía por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (1985), máster en Educación: Historia, Política y Sociedad por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, PUC-SP (1993), y doctor en Educación por la Universidad Estatal de Campinas, UNICAMP (2000). Es profesor adjunto de la Universidad Estatal de Maringá, UEM. Tiene experiencia en el área de Educación, con énfasis en Filosofía de la Educación y Métodos de Enseñanza en Alfabetización.

CONSEJO EDITORIAL
Alexandre Marques
Alexandre Vasconcelos
Eduardo de Alencar
Luiz Ramiro
Sávio Pontes

EDITOR
Eduardo de Alencar

REVISIÓN
Antunes Fernandes

PERIODICIDAD
Cuatrimestral

EDICIÓN
POP - Políticas Públicas, Nº 1. Noviembre de 2025.

SERIES DEL INSTITUTO
Serie 1 - CPD - Ciencias Policiales en Debate, Nº 1
Serie 2 - SN - Soberanía Nacional, Nº 1
Serie 3 - CPD - Ciencias Policiales en Debate, Nº 2
Serie 4 - POP - Políticas Públicas, Nº 1

Original firmado por el autor en Maringá, 26 de julio de 2025. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente la posición del Instituto Arrecife ni de su Consejo Editorial.

Índice

1. Introducción 4
2. El SAEB: Sistema de Evaluación de la Educación Básica 7
3. ¿El Ideb: obra cuya ejecución muestra fallas de diseño? 9
4. Notas 14

1. Introducción

n 2007, con el fin de mejorar la calidad de la educación escolar en Brasil, el Ministerio de Educación – MEC – lanzó un conjunto de políticas educativas. En ese contexto, el **INEP – Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira** – presentó el *Ideb – Índice de Desarrollo de la Educación Básica*.**1** La intención original del Ideb era dar a la sociedad y a los formuladores de política educativa información sobre la evolución de la calidad de la educación. Su cálculo tenía, resumidamente, la siguiente expresión matemática:

> **Ideb ji = N ji x P ji, 0 ≤ N j ≤ 10 y 0 ≤ P j ≤ 1.**

Las fórmulas matemáticas asustan a muchos, pero no siempre hay razón para ello. Es el caso de esta fórmula. El Ideb de la unidad j en el año i es igual al producto, es decir, a la multiplicación, del valor numérico de N, en la unidad j, al final del año i, por el valor numérico de P, de la misma unidad y al final del mismo año, siendo N mayor o igual a 0 y menor o igual a 10, y P mayor o igual a 0 y menor o igual a 1. Una simple cuenta de multiplicación.

El valor numérico de la letra mayúscula N corresponde al **promedio simple entre los valores numéricos de los rendimientos**2 en las pruebas de Lengua Portuguesa y Matemática aplicadas por el SAEB – Sistema de Evaluación de la Educación Básica – al final de cada etapa de enseñanza de este primero de los dos niveles de organización de la educación nacional. N expresa el desempeño del alumno. Mira a la escuela, apunta al aprendizaje de los alumnos. El valor numérico de la letra mayúscula P, por su parte, sin dejar de mirar al alumno, mira a la eficiencia3 en la generación del aprendizaje, preocupándose por el tiempo empleado en producirlo. P expresa la tasa media de aprobación de los alumnos, consideradas las series de las etapas de enseñanza, es decir, el movimiento de las matrículas entre los grados escolares: el flujo escolar. N es un promedio aritmético que expresa el aprendizaje en la escuela y P, una tasa que expresa la calidad del uso de recursos y tiempo para generar aprendizaje. A calcular promedios aritméticos y tasas aprendemos en la enseñanza primaria.

La letra minúscula j indica la unidad educativa4 para la cual se calcula el Ideb. La letra minúscula i se refiere al año en que el SAEB fue realizado en cada unidad educativa.5 En la fórmula, N y P representan las informaciones principales. J e i, escritas en minúsculas y colocadas por debajo de la línea imaginaria del renglón, representan las informaciones secundarias.

En la fórmula del Ideb está implícita la siguiente idea: en una escuela perfecta, todos desarrollarían el 100% de las competencias y habilidades que el programa de enseñanza, elaborado con base en el currículo escolar, se propuso y estableció. Ningún alumno necesitaría más de un año lectivo para completar con éxito el programa de estudios de un grado escolar. La escuela máximamente defectuosa, por el contrario, sería aquella en la que **todos** tardaran más de un año lectivo en cursar un grado y **nadie** lograra completar provechosamente el programa de estudios. Estas serían dos condiciones extremas, improbables de encontrar en la realidad. De cualquier forma, cualquier factor 0 en la fórmula del Ideb, ya fuera en la medida de desempeño, ya fuera en la de flujo, anularía el producto e indicaría Ideb 0. Por el contrario, valores 10 para desempeño y 1 para flujo escolar optimizarían el producto e indicarían Ideb 10.

En el mismo año en que lanzó el Ideb, el MEC lanzó otras tres iniciativas: el Educacenso, el Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación, y el PDE – Plan de Desarrollo de la Educación. La primera, para dar precisión y confiabilidad a las estadísticas escolares; la segunda, para unificar e inducir la convergencia de las acciones interfederativas de mejora de la educación; la tercera, para divulgar la sistematización de esas acciones y reforzar la percepción de que constituían políticas educativas orgánicas, entrelazadas y complementarias. Hilvanando esas iniciativas, una decisión integraba el Plan de Metas Compromiso Todos por la Educación, consignada en el Decreto 6.094/2007: el Ideb sería el indicador oficial para la evaluación de la evolución de la calidad de la educación.

Para usar el Ideb como "termómetro" de la calidad de la educación, el INEP dio los siguientes pasos:

1 – Para cada etapa de la enseñanza, dado que esos datos estaban disponibles en el SAEB y en el Censo Escolar, se calculó el promedio entre los valores numéricos del desempeño en el SAEB (Lengua Portuguesa y Matemáticas) y los valores numéricos de las tasas de aprobación, y se estimó el Ideb medio de la educación brasileña en 2005, llamado aquí t2005. Los valores eran 3,8, 3,5 y 3,4, respectivamente, para la conclusión de los **años iniciales** de la enseñanza fundamental, de los **años finales** de la enseñanza fundamental y de la **enseñanza media**.[7]

2 – Se tomó como referencia la calidad media de la educación escolar en los países de la OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – como estándar.

3 – Dos números meta expresarían ese patrón: el rendimiento medio de los alumnos de los países de la **OCDE – Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos** – en las pruebas de Lectura y Matemáticas del ***PISA – Programme for International Student Assessment*** – y la tasa de aprobación en la educación básica de esos países.

4 – Se estimaron los rendimientos en Lectura y Matemáticas en las pruebas del SAEB equivalentes a los rendimientos meta del PISA. Sus valores numéricos, expresados en una escala de 0 a 500, se transformaron, mediante cálculos matemáticos, en una escala de 0 a 10.[8] A continuación, se calculó el promedio aritmético entre ellos y se tomó la tasa de aprobación en los países de la OCDE: 0,96. Esos serían los valores de ***N*** y ***P*** que entrarían en la fórmula *Ideb*.

5 – Aplicando esos valores —promedio aritmético de los rendimientos en Lengua Portuguesa y Matemáticas expresados en la escala de 0 a 10, y tasa de aprobación expresada como razón entre el número de aprobados y el total de matrículas—, se obtuvo el valor 6,0. El termómetro Ideb debería marcar ese valor en t2021, t2025 y t2028, respectivamente, para los años iniciales de la enseñanza fundamental, los años finales de la enseñanza fundamental y la conclusión de la enseñanza media.

6 – El INEP definió t2017 para iniciar el conteo del plazo para alcanzar la meta y moduló, en dos grandes oleadas temporales, el esfuerzo necesario. En el primer período, t2007 a t2016, habría una alineación en la implementación de políticas educativas. En el segundo, los objetivos se alcanzarían en tres ciclos, comenzando con los matriculados en el 1.er año de la enseñanza fundamental en 2017:

- **Años iniciales** de la enseñanza fundamental: alcanzar *Ideb* 6,0 en 2021.
- **Años finales** de la enseñanza fundamental: alcanzar *Ideb* 6,0 en 2025.
- **Enseñanza media**: *Ideb* 6,0 en 2028.[9]

Figura 1 **Cronograma de las metas del Ideb y el momento en que la meta de los años iniciales fue efectivamente alcanzada**

Fuente: elaboración a partir de las metas intermedias del INEP descritas en este artículo y de los resultados del SAEB 2023.

Siete años después, la Ley 13.005/2014 renovó el PNE – Plan Nacional de Educación –, vigente entre 2014 y 2024. La ley determinó la evaluación continua de la ejecución de las metas del plan y del uso de las estrategias para alcanzarlas. Retiró del Ideb la prerrogativa de indicador exclusivo de la evolución de la calidad de la educación[10] y determinó el monitoreo y la evaluación periódica de la ejecución del plan y del alcance de las metas.

A finales de 2016, fecha de su publicación, el Informe del 1.er Ciclo de Monitoreo del PNE, que cubrió el período 2014/2016, advirtió, en su página 186:

"es importante prestar atención a las Estrategias 7.1 y 7.2 de la Meta 7 del PNE, a fin de establecer la base nacional común de los currículos y definir los niveles suficiente y deseable de aprendizaje, en relación con los derechos y los objetivos de aprendizaje y desarrollo de cada año de estudio. A partir de esas acciones, corresponderá a los sistemas de enseñanza esforzarse por garantizar a todos los estudiantes el derecho de aprender."

En 2017, para la Educación Infantil y la Enseñanza Fundamental, y en 2018, para la Enseñanza Media, se homologó la BNCC – Base Nacional Común Curricular. Los derechos y objetivos de aprendizaje quedaron legalmente definidos. El Informe del 2.º Ciclo de Monitoreo del PNE, publicado en 2018, giró en sentido horario la perilla del volumen de la exigencia sobre la definición del nivel de aprendizaje, para que se efectuara una evaluación precisa del alcance de la Meta 7 y de la aplicación de dos de sus estrategias (página 148):

"En este contexto, vale la pena señalar el logro de la Estrategia 7.1 de la Meta 7, con la promulgación de la Base Nacional Común Curricular, y resaltar la ***necesidad apremiante (destacado del autor)*** *de definir el nivel "suficiente" de aprendizaje en relación con los derechos y objetivos de aprendizaje y desarrollo de cada año de estudio, conforme preconiza la Estrategia 7.2.* ***Solo así será posible efectivamente (destacado del autor)*** *monitorear el aprendizaje de los alumnos de la educación básica y garantizar a todos el derecho al aprendizaje."*

Ese proceso de exigencia se repitió en los informes siguientes, de 2020 y 2022, pero ya no fue tan severo en el informe de 2024:

"Pese al hecho de la (sic!) inexistencia de una definición oficial del nivel "suficiente" de aprendizaje ***limitar el monitoreo integral de la Meta 7, (destacado del autor)*** *los datos aquí presentados y las evidencias ya producidas por varios estudios en el área indican que el país todavía está lejos de asegurar a todos los alumnos de la EF y de la EM el alcance de un nivel suficiente de aprendizaje en relación con los derechos y los objetivos de aprendizaje y desarrollo de su año de estudio, como preconiza la Estrategia 7.2. (página 187)."*

Invariablemente, esos informes subrayaron dos puntos. El primero es que el Ideb crecía, **pero el aprendizaje, no**. El segundo es que el INEP se resistía a indicar los niveles mínimos de aprendizaje necesarios en cada etapa de la enseñanza en términos de rendimiento en el SAEB. Sin eso, no se podía evaluar la efectividad del uso de la Estrategia 7.2 de la Meta 7 del PNE.[11]

Pero, años después del inicio del ambicioso plan de elevación de la calidad de la educación escolar nacional, llegado el año de 2020, hubo un aumento de la dotación de la Unión al FUNDEB y se instituyó una nueva sistemática para la distribución de esos recursos. Eso aumentó la urgencia de una evaluación del uso del Ideb.

Compuesto por recursos provenientes de una parte de las rentas tributarias de los Estados y Municipios y complementado por recursos de la renta tributaria de la Unión, el FUNDEB complementa recursos cuyo monto global de aplicación en Educación el texto constitucional exige y la ley regula.[12]

En la nueva ley del FUNDEB, el incremento de la contribución de la Unión tendrá en cuenta la calidad y la equidad de la oferta de educación por parte de los entes federativos.[13]

La especificación de las condiciones que deben cumplirse para acceder a esos recursos dio lugar a la constitución de **nuevos indicadores** del desarrollo de la calidad de la educación e insistió, como hacen los informes de monitoreo de la ejecución de acciones del PNE, en el conocimiento de las proporciones de alumnos con aprendizaje suficiente – en la jerga técnica de las evaluaciones a gran escala, establecimiento o configuración de estándares, o *standard setting*.[14]

Estamos, pues, en un momento propicio para evaluar al menos dos puntos en relación con el Ideb. Primero, podemos preguntarnos si se mostró un indicador adecuado y útil del desarrollo de la calidad de la educación. Segundo, podemos reflexionar: ¿por qué sube el Ideb, cuya fórmula de cálculo usa rendimientos medios en el SAEB, si esos rendimientos medios caen o se mantienen en el nivel deficiente en que estaban en 1995, 12 años antes de su institución?[15]

Como el uso del *Ideb* está incorporado en políticas educativas implantadas desde hace décadas, en las que se articulan **el derecho a la educación y la garantía de calidad de esa educación**[16], y como no se puede hablar del Ideb sin hacer referencia al SAEB, para responder mejor a las preguntas planteadas en el párrafo anterior, daremos dos pasos. En el primero, dado que Brasil prácticamente dejó atrás el problema del analfabetismo adulto y dio acceso a la escuela a prácticamente toda la población infantil y adolescente,[17] pasando entonces a mirar fijamente el problema de la calidad de la educación escolar ofrecida, veremos cómo decisiones recientes de política educativa, en el propio campo de la evaluación a gran escala, neutralizaron el uso potencial de los datos del SAEB para obtener una visión simultáneamente sincrónica y diacrónica de esa calidad, y desaprovecharon la capacidad del mismo SAEB de favorecer la planificación y la ejecución de intervenciones educativas efectivas. En el segundo paso, nos abocaremos directa y específicamente al Ideb para indicar por qué **no se mostró un buen indicador** de la evolución de la calidad de la educación escolar **ni está cumpliendo** el papel para el cual fue diseñado.

2. El SAEB: Sistema de Evaluación de la Educación Básica

A comienzos de la década de 1980, persistía en Brasil el problema de la desigualdad en el acceso a la instrucción escolar, incluso mientras ese acceso se masificaba, pues la llegada masiva de los niños a la escuela era mucho más intensa en los centros urbanos de las regiones más industrializadas. En medio de la preocupación por la evasión escolar entre el primero y el segundo año de la actual enseñanza fundamental,[18] en aquella época llamada enseñanza de primer grado, era grande la preocupación por la provisión de insumos educativos y por las desigualdades de la oferta educativa, regionales y entre estratos sociales. Esos insumos eran, sobre todo, edificios escolares e instalaciones, bibliotecas y laboratorios, cantinas y comedores, funcionarios y recursos para la administración, currículos y programas de enseñanza, profesores calificados y acreditados, además de alimentación, transporte escolar y material didáctico.

En el curso de un conjunto de acciones que ensayaba la resolución de esos problemas, se volvió urgente conocer el nivel medio de aprendizaje producido por las unidades escolares y redes de enseñanza. Era necesario medir el impacto de las intervenciones en curso en el campo de la oferta de insumos, por ejemplo, en el EDURURAL, programa de expansión y mejora de la educación en el medio rural del Nordeste. Eso anunció un cambio de perspectiva en la forma de evaluar la calidad de la educación escolar en Brasil: mirar los *outputs*, es decir, los resultados de la enseñanza, y no solamente el aumento de los *inputs*, es decir, los insumos educativos. Y hacerlo por medio de un indicador directo de los *outputs*: pruebas que midieran el valor cognitivo agregado. Ahí estuvo el embrión de la idea de un SAEB en Brasil.[19]

Después de trabajos realizados en varios estados, con la participación de técnicos de las Secretarías de Educación, del MEC – Ministerio de Educación – y de agencias internacionales, entre 1990 y 1993, el SAEB dio sus primeros pasos. Bajo el liderazgo del INEP, se diseñaron pruebas y se definió un conjunto de informaciones que se recabarían mediante cuestionarios aplicados junto con las pruebas. El cruce de esos dos conjuntos de información proporcionaría una percepción más clara del impacto de cada factor en el aprendizaje.

Tras algunas ediciones, el INEP **validó y consolidó** tanto el encuadre psicométrico de las pruebas aplicadas en el SAEB, que usa modelos matemáticos de **TRI – Teoría de Respuesta al Ítem** – en el análisis de los datos generados, opción aplicada de 1995 en adelante, como el enfoque pedagógico de la enseñanza y el aprendizaje, asumido en las pruebas del SAEB mediante la adopción de matrices pedagógicas basadas en los PCN, decisión aplicada de 2001 en adelante.[20] Registramos, sin embargo, la existencia, **también validada y consolidada**, de enfoques pedagógico y psicométrico distintos de los asumidos en el SAEB. Y subrayamos su desconocimiento y su desconsideración en el debate nacional sobre el nivel de calidad de la educación básica en el país.[21]

Si el enfoque pedagógico cognitivista-sociointeraccionista de la enseñanza/aprendizaje, por un lado, considera que en el proceso de conocimiento hay tratamiento informacional de datos del entorno y constantes adaptaciones y readaptaciones, tanto internas, asociadas a la maduración biopsíquica, como externas, asociadas al encuentro con el entorno social, sobre todo en la llamada "práctica social del uso del lenguaje", el enfoque psicométrico de la TRI, por otro, asume que comportamientos externos, directamente observables, reflejan **rasgos latentes** de características internas, observables solo indirectamente. En ese caso, la respuesta a un ítem de prueba, comportamiento observable, estaría asociada al **rasgo latente** de una característica o capacidad interna, indirectamente observable.[22]

Al analizar comportamientos de respuesta a ítems de prueba, la TRI parte del supuesto general admitido en la teoría del rasgo latente: la probabilidad de respuesta correcta aumenta o disminuye a medida que aumenta o disminuye la magnitud del rasgo latente requerido para la elección acertada de la respuesta.

Tal magnitud puede variar, teóricamente, entre inmensa y minúscula. Es el caso de la lectura y comprensión de textos, por ejemplo. Hay lectores principiantes, hábiles y eximios o *experts*. La probabilidad de acertar la respuesta a un ítem de interpretación de texto variaría, teóricamente, entre cercana a 0, en el caso del primer tipo de lector, y cercana a 1, en el caso del último. Probabilidad 0 significaría imposibilidad total de acierto; 1, acierto garantizado.

En la práctica, esas condiciones extremas son implausibles. Así como, en el ámbito pedagógico, no habría magnitud de desempeño **nulo o total** de aprendizaje expresada en valor numérico **mínimo o máximo** de la escala de rendimiento del SAEB, marcada en una regla de 0 a 500 puntos, tampoco, en el ámbito psicométrico, habría magnitud de rasgo latente enteramente asociada a las probabilidades ine-

xistente o plena de acierto en la respuesta a un ítem de prueba.[23]

Eso quiere decir que existen dos perspectivas involucradas en la aplicación de pruebas. La perspectiva de la Psicometría, interesada en la medición de magnitudes o grados de los conocimientos, habilidades y actitudes que, según la observación externa, varían en un *continuum*; y la perspectiva de la Educación, interesada en conocer los efectos de la intervención pedagógica/didáctica en el incremento de los *continua* de conocimientos, habilidades y actitudes, igualmente observables en la susceptibilidad de la docencia para incrementar esas magnitudes o grados de conocimiento.[24]

Bien entendido, entonces, en el SAEB las perspectivas del enfoque psicométrico y del enfoque pedagógico **convergen**.

El uso de medios computacionales e informáticos para corrección, puntuación y tratamiento de informaciones recolectadas en pruebas aplicadas a grandes poblaciones favorece el tratamiento simultáneo de una cantidad de datos mucho mayor que aquella que cada profesor podría analizar aisladamente en sus clases. Codificando la información sobre los aciertos y errores de cada estudiante e interpretando los datos con ayuda de los modelos matemáticos proporcionados por la TRI, las evaluaciones a gran escala son capaces de identificar y describir, con razonable precisión, el perfil cognitivo medio agregado, en cada etapa de enseñanza, a poblaciones escolares de interés.[25] Es con base en esa información que se puede juzgar la efectividad y la eficiencia de las políticas educativas. El SAEB tiene potencial para apoyar el discernimiento de políticas educativas asociadas a la magnificación de perfiles cognitivos medios en poblaciones escolares enteras.

Los análisis de los resultados de las pruebas aplicadas en el SAEB, ofrecidos en informes publicados por el INEP, privilegian la observación de los valores numéricos de los rendimientos medios obtenidos en cada dominio cognitivo al final de cada etapa de enseñanza. Para los responsables de las políticas educativas, es importante conocer esos rendimientos medios. Para el público interno de las unidades educativas, es importante conocer, además de los rendimientos medios, las **proporciones de alumnos** cuyos rendimientos caen en cada uno de los niveles en que la escala se interpreta pedagógicamente.[26] Ya para el público en general es crucial saber la proporción de rendimientos **por encima y por debajo de un umbral mínimo esperado** para cada etapa de enseñanza, en cada unidad educativa, **y cómo esa proporción cambia en cada edición de la prueba y en el largo plazo.**

A partir del análisis de los resultados del SAEB 2001, el INEP decidió cualificar el análisis de los datos e ir más allá de la simple publicación de los rendimientos medios — decisión que sería después consolidada en el Informe Nacional del SAEB 2003, publicado en 2006. Definió **cinco etiquetas para el desempeño del aprendizaje** conforme a los niveles alcanzados por los rendimientos, identificando etapas de adquisición de conocimientos: ***muy crítico, crítico, intermedio, adecuado y avanzado.***[27] Tres informes especiales, publicados entre 2003 y 2005, inauguraron esta forma de reportar los resultados e informaron, explícitamente, el porcentaje de alumnos con desempeño **en cada etapa**. En el primero de esos documentos, el INEP registró:

> *"La divulgación de los resultados del Saeb enfatizaba el promedio de desempeño, pero no clasificaba dicho promedio en etapas de adquisición de los conocimientos, conforme se hace a continuación. Sin indicar la etapa de adquisición de los conocimientos en que se sitúa el promedio, este poco informa. El análisis de los resultados de rendimiento extraídos de las pruebas aplicadas en el Saeb 2001 fue la base para la construcción de cinco categorías de desempeño: muy crítico, crítico, intermedio, adecuado y avanzado".*[28]

El público pudo, así, ver que, con excepción de lo ocurrido en el 8.º grado en Lengua Portuguesa, **más de la mitad** de los estudiantes brasileños se encontraba en etapa muy crítica y crítica de adquisición de conocimientos.[29]

Rápidamente, sin embargo, el INEP abandonó ese enfoque. El informe del SAEB 2005, publicado en 2007, volvió a centrar los análisis de los resultados de las pruebas únicamente en la comparación de rendimientos medios.[30]

Las informaciones producidas en el SAEB tendrían mayor potencial para guiar el esfuerzo de incremento de la calidad de la educación en el país y comprometer más fuertemente a todos los interesados en la búsqueda de mejores resultados, primero, si el INEP asumiera la responsabilidad de publicar oficialmente los **rendimientos mínimos esperados para egresados de cada fase de escolaridad**; segundo, si divulgara los porcentajes de alumnos con desempeño **por encima y por debajo de esas líneas de corte**.[31] Para eso, tendría que rechazar la tentación de moldear el relato de los resultados en una matriz analítica de **justificación sociológica de los bajos desempeños.**[32]

Ocurre que, en vez de hacer buen uso de los datos del SAEB, el INEP instituyó y adoptó el Ideb – Índice de Desarrollo de la Educación Básica.

Veremos cómo esa iniciativa creó un gran alboroto, desaprovechó esfuerzos que ya se hacían en el ámbito del SAEB y, como la realidad comprueba hoy, está fallando. Brasil alcanzó, incluso con atraso, en 2023, y no en 2021, como se esperaba, la meta autopropuesta de promedio 6,0 en el Ideb para los años iniciales de la enseñanza fundamental. Aún así, el desempeño medio en Lectura y Matemáticas es paupérrimo. Y la indicada elevación de la calidad de la educación en la etapa inicial de la enseñanza fundamental **no se transmite** a la etapa siguiente, de conclusión de la **enseñanza fundamental**. **Menos aún a la conclusión de la educación básica**, como se sabe.[33]

3. ¿El Ideb: obra cuya ejecución muestra fallas de diseño?

El Ideb se transformó, como vimos, en termómetro del avance de la calidad de la educación nacional en el transcurso de la implementación de políticas hilvanadas en el PDE y en el Compromiso Todos por la Educación, lanzados en el mismo año, cuando el uso de evidencias se difundía por el país más como una moda que como una cultura. Nació con un futuro brillante contratado.

La iniciativa tuvo fuerte respaldo y apoyo porque no solo parecía dar una brújula para la consecución de un objetivo de alto valor, es decir, un nivel elevado de calidad para la educación básica nacional, sino que, aparentemente realista, se proponía alcanzar el objetivo en un plazo compatible con la dimensión de la tarea: una década de alineación de políticas antes del inicio del conteo y, a partir de ella, el tiempo necesario para que cada cohorte recorriera la etapa de enseñanza correspondiente. Habría tiempo suficiente de preparación, pues el cronómetro para la medición se activaría solo en 2017, conforme señalamos en la Introducción. Con el "lujo" de contar con los siempre esperados beneficios del aumento de la tasa de matrícula en el preescolar, pues la asistencia escolar entre los 4 y 5 años se acelera: entre 2005 y 2015, pasó de 52,4% a 80,0%, en la serie de la PNAD anual utilizada por la Síntesis de Indicadores Sociales del IBGE, distinta de la serie de la PNAD Continua citada en las notas 17 y 52. Ese crecimiento, intenso entre los más pobres, aumentaba las expectativas de impacto positivo en las etapas de enseñanza posteriores, pues:

> *"hubo una disminución de la desigualdad de acceso a la escuela entre los quintiles de ingreso mensual domiciliario per cápita. La diferencia entre la proporción de niños de 4 y 5 años que asistían a la escuela del quintil con mayores ingresos y del quintil con menores ingresos cayó a la mitad, es decir, pasó de 34,3 puntos porcentuales a 14,0 puntos porcentuales entre 2005 y 2015."*[34]

La ejecución del PDE, que el uso del Ideb integraba como estrella, fue planeada para ser paulatina, es decir, calibrada en el tiempo. El objetivo global se alcanzaría en tres ciclos, el último en 2028, cuando los alumnos matriculados en el 1.er año de la enseñanza fundamental en 2017 llegaran al 3.er año de la enseñanza media.[35] Las expectativas eran muy positivas porque, al final, el Ideb era un indicador de fácil comprensión, podría movilizar y catalizar los esfuerzos de los educadores y movilizar el apoyo de la sociedad.

Se formó, entonces, una opinión pública favorable. Primero, a la idea del establecimiento de una meta global para el desarrollo de la educación; segundo, a la estrategia de diversos escalones a subir en ese desarrollo; tercero, a la idea del uso de una herramienta capaz de medir el ritmo del progreso en la calidad de la educación y modular el esfuerzo para alcanzar la meta. Todo eso hilvanado por otra idea: el compromiso de los actores educativos con los resultados, llamado entre los especialistas *accountability*. El escenario estaba listo. El concepto general del Ideb derivó de la presión con que los formuladores de políticas educativas comenzaron a enfrentarse en la era en que el equilibrio fiscal se había transformado en *leitmotiv*. Todos pedían aprendizaje **adecuado en tiempo razonable**, pues eso equivaldría a la **optimización del uso de los recursos públicos.**

Todavía en 2007, el PDE decía que se había formado en Brasil una "industria de la aprobación automática".[36] Eso distorsionaría el conocimiento real del flujo escolar. El Educacenso y el nuevo Censo Escolar resolvieron el problema.[37] Brasil ganó mejores condiciones de información sobre el estado real del número de matrículas y su movimiento entre los grados de las etapas de enseñanza. Lo mismo ocurrió con la consolidación del SAEB. Este ya le había dado a Brasil una herramienta para el conocimiento del valor cognitivo medio agregado por etapa de enseñanza en la educación escolar.

Al sumar el Ideb a esas iniciativas, el MEC y el INEP aceleraron el desarrollo de la implementación de una cultura de uso de evidencias y de *accountability*. Habría un indicador en el cual las informaciones sobre esos dos ámbitos de la calidad de la educación escolar, desempeño y flujo escolar, se reunirían. Los responsables de las políticas educativas, los divulgadores y promotores de esas políticas en la llamada sociedad civil, los sistemas de *advocacy*, los medios de comunicación, todos se alinearon. El "éxito" inicial de las propuestas del PDE se reflejó en la evolución del Ideb y traspasó fronteras.[38]

Pero, antes de observar lo que ocurrió en el mediano plazo, desde el punto de vista de la capacidad del Ideb de monitorear y guiar el incremento de la calidad educativa escolar en el país, debe quedar registrado que:

- El punto más importante en la iniciativa de formulación — en sentido literal — del Ideb fue la elección de la calidad de la educación en los países de la OCDE como piedra de toque de la calidad de la educación. Y el uso del PISA como espejo de esa calidad. Sería necesario buscar en el SAEB una

"nota" que reflejara una nota meta en el PISA. Para el flujo escolar, la referencia fue la tasa media de aprobación de los países de la OCDE: 0,96. Indicadores de los países de la OCDE fueron, así, usados para anclar indicadores de Brasil.

- El procedimiento para encontrar esa nota meta del PISA está descrito en una *Nota metodológica sobre la compatibilización de desempeños del PISA con la escala del SAEB*.[39]
- La nota técnica del INEP sobre la compatibilización de los desempeños en el PISA y el SAEB para efecto del establecimiento del valor meta del Ideb, al parecer redactada por el propio INEP, no indica ni autor ni la unidad del INEP bajo cuya responsabilidad fue elaborada.
- En los dos primeros párrafos, la nota dice en qué consiste lo que llama compatibilización entre niveles de desempeño en el PISA y el SAEB y describe el procedimiento para su realización.
- En el tercero y cuarto párrafos, admite la existencia de limitaciones para la realización de ese procedimiento.
- En el quinto párrafo, anuncia, sin embargo, que desestimará esas limitaciones.
- Elegidas las notas meta en el PISA, Lectura y Matemáticas, se buscarían las "notas" SAEB correspondientes, para el 8.º grado de la enseñanza fundamental, entonces con ocho años de duración. El número correspondiente a la tasa de aprobación en los países de la OCDE, 0,96, ya había sido elegido. Con esos números en mano, se podría llegar al nivel de desempeño SAEB que la educación brasileña debería tener para que su calidad fuera equiparable a la de los países de la OCDE.

Observemos, ahora, algunos elementos involucrados en el procedimiento específico adoptado por el INEP para hacer la compatibilización entre desempeños en el SAEB y en el PISA.

Como el SAEB, el PISA posee escalas de puntuación divididas en niveles para Lectura y Matemáticas. En el SAEB 2003, las escalas fueron interpretadas pedagógicamente en 8 y 10 intervalos numéricos de puntuación, respectivamente para Lengua Portuguesa y Matemáticas.[40] Posteriormente, hubo cambios en esos niveles de interpretación pedagógica. Con la adaptación de las Matrices de Referencia del SAEB a la BNCC, habrá nuevos cambios a partir de la edición SAEB 2025.[41] En el PISA 2003, los valores de puntuación en las escalas fueron interpretados en 5 y 6 intervalos numéricos, que pedagógicamente significan, respectivamente, 5 niveles de competencias y habilidades en Lectura y 6 en Matemáticas. Esos niveles son acumulativos. Quien desarrolló las competencias/habilidades descritas en los niveles superiores domina las descritas en los niveles inferiores. Hoy, el PISA interpreta pedagógicamente las habilidades, tanto en Lectura como en Matemáticas, en 8 niveles de la escala, 3 de ellos por debajo del nivel 2.[42]

En el PISA, desde 2003, la proporción de adolescentes brasileños cuyo desempeño en Lectura era inferior al mínimo esperado permaneció estable, hasta 2022, en nivel de desastre: en torno al 50%. En Matemáticas, con una caída insignificante entre 2003 y 2022, esa proporción también permaneció estable. Pero en nivel de catástrofe: de 75,2% en 2003 a 73,4% en 2022.[43]

El rendimiento medio de los adolescentes brasileños fue de 356 en Matemáticas y 403 en Lectura,[44] mientras que, en los países de la OCDE, fue de 500 puntos en Matemáticas y 494 puntos en Lectura (*OECD Average*).[45] Fue hacia el promedio en Lectura y Matemáticas en el PISA 2003 entre los países de la OCDE que el INEP miró cuando quiso fijar una referencia para hacer la equivalencia con los rendimientos en el SAEB 2003. Pero los valores numéricos de las notas PISA 2003 que el INEP eligió para equiparar con las notas SAEB 2003, descritas como "promedio obtenido por los países participantes" de la OCDE en el PISA, no son los que figuran como *OECD Average* en el informe PISA 2003, aunque la diferencia numérica sea muy pequeña.[46]

De cualquier forma, los valores de rendimiento en el PISA 2003 que el INEP tomó como referencia para buscar una nota paralela en el SAEB recaen, como ocurre también con los rendimientos medios oficiales en Lectura y Matemáticas de los estudiantes de países de la OCDE, en el nivel 3 de la escala del PISA. Pero todos esos valores rondan el piso del nivel 3 y el techo del nivel 2.

Ocurre que, también según el mismo informe del PISA 2003, diferencias numéricas de esa magnitud pueden no representar diferencias en términos del conjunto de competencias y habilidades desarrolladas. Por ejemplo, con 356 puntos de promedio en Matemáticas en 2003, el desempeño de Brasil no puede considerarse diferente de los desempeños de los estudiantes de Indonesia, con 360 puntos, ni de Túnez, con 359 puntos: diferencias de 4 y 3 puntos, respectivamente. En Lectura, con un rendimiento medio de 403 puntos, el desempeño de los estudiantes brasileños no puede considerarse diferente del desempeño de los estudiantes de Tailandia, con 420 puntos, ni de Serbia, con 412: diferencias de 17 y 9 puntos, respectivamente. Esto significa que la diferencia entre los rendimientos de esos países, aunque los ubique en distintas posiciones en el *ranking* de los participantes, no es relevante al punto de indicar una diferencia en el conjunto de competencias y habilidades cognitivas desarrolladas.[47]

Elegidas las **notas de referencia en el PISA 2003** en Lectura y Matemáticas, el INEP identificó, en la distribución de rendimientos de los alumnos de países de la OCDE que hicieron el Pisa 2003, las proporciones de valores numéricos de rendimiento que quedaron por encima y por debajo **de ellas**. Acto seguido, identificó, en la distribución de los valores numéricos de los rendimientos **del SAEB 2003**, los rendimientos que hacían ocurrir lo mismo (proporciones de valores numéricos por debajo y por encima):

ellos serían equivalentes. La conclusión fue: "sacar una nota x" en el SAEB equivaldría a "sacar una nota Y" en el PISA.

Hay, sin embargo, restricciones a la estimación de equivalencia de rendimientos entre pruebas distintas, como el PISA y el SAEB. Aunque reconocidas en su propia nota técnica, el INEP las desatendió.

Veamos algunos detalles.

El PISA es un examen llamado *age based*. Su población objetivo deseada se define por edad/escolaridad: entre 15 años y 3 meses y 16 años y 2 meses en el momento de la prueba, matriculada en algún programa de enseñanza y/o escuela correspondiente al menos al 7.º año de estudio de la educación básica. Hicieron el PISA 2003 alumnos de esa población objetivo. Distintamente, a las pruebas del SAEB fueron sometidos alumnos matriculados en el 8.º grado, último grado de la enseñanza fundamental de ocho años.

No olvidemos la alta tasa de distorsión edad-grado en Brasil. Sin distorsión edad-grado, los estudiantes brasileños con edades entre 15 y 16 años deberían estar matriculados en el 1.er o 2.º año de la enseñanza media. Pero, cuando se observa la muestra de la población brasileña que participó en el PISA 2003, se ve que incluye una proporción menor de alumnos con desfase edad-grado que la realmente existente en nuestra población con edades entre 15 y 16 años. Esto significa lo siguiente: la muestra brasileña de alumnos que hizo el PISA 2003 tenía mejor perfil que la real población escolar del país en ese rango de edad. El informe técnico del PISA indica que Brasil presentaba uno de los mayores contingentes de población con edades entre 15 y 16 años matriculada en un grado escolar inferior al correspondiente al 7.º año de estudio en programas de educación básica.[48]

En resumen, hay diferencias considerables entre las poblaciones sometidas al SAEB y al PISA. Aun así, en su nota técnica, el INEP hizo la suposición de que las poblaciones eran comparables. **No lo eran**.

Peor. Con base en esa hipotética comparabilidad entre rendimientos de alumnos del 8.º grado en el SAEB y alumnos con edades entre 15 y 16 años en el PISA, el INEP, en la misma nota técnica, estimó rendimientos PISA para alumnos del 4.º grado de la enseñanza fundamental y 3.er año de la enseñanza media en el SAEB. Esto con el fin de calcular las metas intermedias del Ideb en las etapas de los años iniciales y finales de la enseñanza fundamental y en el 3.er año de la enseñanza media.

Otro punto. **Los constructos que el SAEB y el PISA buscan medir son claramente diferentes.** Los ítems de prueba del PISA apuntan a la medición de la desenvoltura con que los adolescentes usan sus conocimientos y habilidades para responder a los desafíos de la vida cotidiana, y no al dominio que poseen de contenidos enseñados en currículos escolares, caso del SAEB.[49] El énfasis se pone en la movilización de recursos, en la comprensión de conceptos y en la capacidad de actuar en diversas situaciones que involucran los dominios cognitivos evaluados. El enfoque es, por lo tanto, cognitivista. Los ítems de prueba del SAEB, aunque los currículos escolares de Brasil adopten el mismo enfoque cognitivista de la enseñanza-aprendizaje, evalúan las competencias y habilidades **asociadas al dominio de contenidos de estudio descritos en los currículos escolares.**

Al final de esa cadena de estimaciones basadas en conjeturas, se concluye, en la nota técnica del INEP, que la educación básica de Brasil tendría una calidad media comparable a la calidad de la educación básica en los países de la OCDE cuando los valores numéricos de los rendimientos medios de los estudiantes brasileños en el SAEB, en Lectura y Matemáticas, convergieran hacia los valores de equivalencia SAEB/PISA estimados por el procedimiento al cual la nota técnica alude, por cierto, **sin documentar los procedimientos de cálculo usados.**

Los plazos para alcanzar las metas no son, de hecho, conocidos por la mayoría de los interesados. Y pocos saben que la distribución de los valores de los Idebs de las redes de enseñanza y de las escuelas, para todo Brasil, es dramáticamente desigual. Así, el plazo para la convergencia de todas las escuelas y redes hacia el mismo Ideb 6,0, en las tres etapas de enseñanza, en todo Brasil, lo que representaría alcanzar el equilibrio entre calidad y equidad, fue estimado en 91 años.[50]

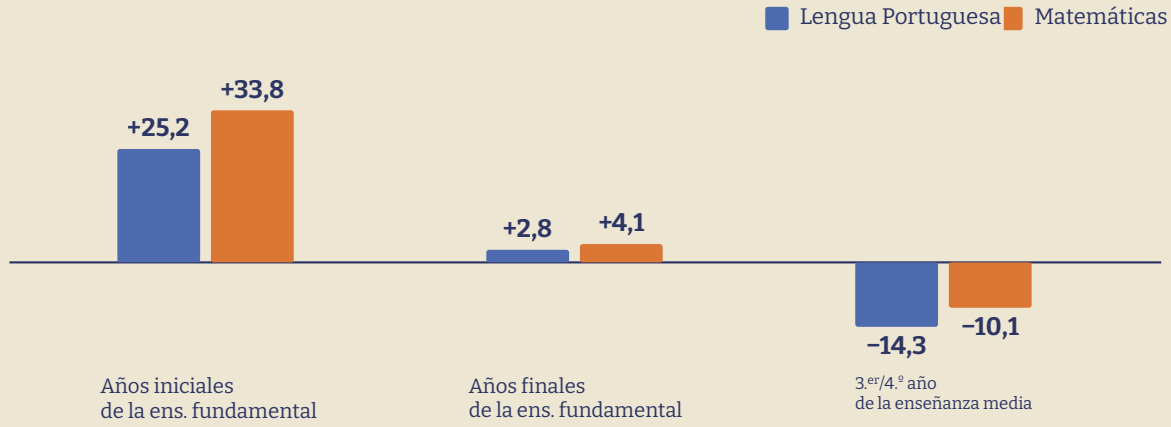
Estamos en 2025. 2028 está a tres años. Las últimas metas intermedias del Ideb para la conclusión de la enseñanza fundamental y la enseñanza media fueron establecidas para 2021. Para años posteriores, dado que el alcance de las metas estaba previsto para 2025 y 2028, debería haber metas intermedias. De cualquier modo, ninguna de las metas previstas para el 9.º año de la enseñanza fundamental y el 3.er año de la enseñanza media fue jamás alcanzada. En cuanto a esto, teniendo en vista el interés público real, algunos puntos que suelen escapar a la percepción de la mayoría necesitan ser fuertemente subrayados, pues, al mismo tiempo en que se celebra el alcance de la meta Ideb para la enseñanza fundamental, años iniciales, el escenario real es, en general, el siguiente:

- Las ediciones SAEB 2021 y 2023 para el 2.º año de la enseñanza fundamental señalan que más de la mitad de los alumnos todavía no está plenamente alfabetizada, la mayoría después de cuatro años de escolarización, dos de ellos en preescolar;[51]
- Entre 1995 y 2023, los rendimientos medios en el SAEB, 5.º año de la enseñanza fundamental, subieron 25,2 y 33,8 puntos, respectivamente en Lengua Portuguesa y Matemáticas — algo entre medio y dos tercios de la desviación estándar de la escala, elevación modesta, considerando el tiempo transcurrido y el volumen de políticas aplicadas;
- El resultado del PIRLS 2021 Lectura, que evalúa alumnos en fase de conclusión de esa misma etapa de enseñanza, indica

resultado desastroso de Brasil en la comparación internacional;

- En el caso de las dos etapas de enseñanza siguientes, 9.º año de la enseñanza fundamental y 3.er/4.º años de la enseñanza media, comparando el SAEB 1995 con el de 2023, los rendimientos medios en Lectura y Matemáticas, respectivamente, o se mantuvieron en el mismo nivel deficiente o son hoy inferiores frente a 1995;
- En el caso del PISA, los rendimientos medios de Brasil dejan al país en el puesto 52 en Lectura, con un desempeño que no se distingue, en términos de competencias y habilidades, del de los que están entre el puesto 49 y el 55; y en el puesto 65 en Matemáticas, con un desempeño que no se distingue del de los que quedaron entre el puesto 64 y el 67. Y con el 50% y el 75% de los rendimientos por debajo del nivel mínimo esperado, respectivamente en Lectura y Matemáticas;
- Todos estos datos están alineados con lo que informan los datos del INAF sobre niveles de alfabetismo de la población adulta.[52]

Figura 2 **Variación de los rendimientos medios en el SAEB entre 1995 y 2023, por etapa de enseñanza (puntos de la escala)**



Fuente: elaboración a partir de la comparación SAEB 1995 / SAEB 2023 presentada en la nota 15 de este artículo.

Además de esos puntos, que muestran claramente la insuficiencia del Ideb para indicar apropiadamente el desarrollo de la calidad de la educación, es crucial tener en cuenta que, en ese escenario, la percepción de que el Ideb falló en su propósito solo viene siendo reconocida paulatina y tácitamente. Propuestas de mejoras y correcciones de rumbo que **aluden al núcleo del problema** están en curso entre quienes actuaron en su *advocacy*.[53]

En el terreno oficial, la identificación de uno de los efectos de las limitaciones de su uso, pero no de su falla crucial, apareció en los análisis que técnicos del propio INEP hicieron, en el ámbito de sus atribuciones para acompañar la ejecución de medidas del PNE. Los análisis indicaron la imposibilidad de verificar el uso de la estrategia 7.2 en la consecución del cumplimiento de la meta 7 del PNE. La misma falla fue subrayada en notas técnicas de autoría de miembros del INEP que tratan del uso de recursos del FUNDEB para financiamiento de la educación y del uso del CAQ – Costo Alumno Calidad y del CAQi – Costo Alumno Calidad Inicial.[54] Y se transparenta, indirectamente, en los vaivenes constatados en las ordenanzas n.º 556, del 2 de octubre de 2020, n.º 828, del 20 de octubre de 2020, n.º 119, del 11 de marzo de 2021, n.º 918, del 19 de diciembre de 2021, hasta la ordenanza n.º 188, del 20 de mayo de 2024, que constituyó una comisión de asesoramiento para la actualización del Ideb.

La Enmienda Constitucional N.º 108/2020, la Ley 14.113/2020 y la modificación de algunos dispositivos de esta última, hecha en los incisos I y II del párrafo 3.º de la Ley 14.276/2021, vinculan el acceso a los recursos disponibles en el FUNDEB al desempeño en el SAEB, expresado en términos de proporciones de estudiantes con rendimientos por encima del nivel mínimo esperado para cada etapa de enseñanza. Pero, para que esto se efectúe, el INEP tendrá que establecer los límites de rendimiento en el SAEB que consignarán ese desempeño mínimo. Sin embargo, las fuerzas que impiden al INEP hacerlo son las mismas que impidieron la percepción de la falla crucial del Ideb: señalar progreso en la calidad de la educación al mismo tiempo en que las evaluaciones a gran escala señalaban la persistencia del desempeño pobre e incluso catastrófico en el aprendizaje.

Aunque no se reduzca a esto, como acabamos de ver, de entrada, el error del Ideb estuvo en el procedimiento usado para hacer el enlace o equiparación entre rendimientos en el SAEB y en el PISA. Con sus pasos documentados de modo pobre, el emprendimiento **constituyó un caso de manual de la violación de reglas psicométricas y estadísticas** por las cuales se resguarda la fidedignidad y la confiabilidad de ese tipo de

operación tan desafiante y sensible que es estimar rendimientos de una prueba A en versiones diferentes de esa misma prueba A o, incluso, en una prueba B, como se hizo en la comparación entre rendimientos en el SAEB y en el PISA.

Ese problema no es nuevo. En los EE. UU., el Consejo Nacional de Investigación, en nombre del sistema de Academias de Ciencias,[55] publicó orientaciones claras para ese tipo de operación, pues había allí varios problemas relacionados con la equiparación de *scores* en diferentes pruebas. La cuestión es abordada en otras obras consagradas.[56]

La ciudadanía brasileña necesita liberarse de la red de influencias por medio de la cual la *intelligentsia* educativa universitaria, los econometristas de instituciones financieras instalados en el MEC, el *establishment* burocrático-pedagógico liderado por la UNDIME – Unión Nacional de los Dirigentes Municipales de Educación – y CONSED – Consejo Nacional de Secretarios de Educación –, las ONG de grandes grupos económico-financieros y de comunicaciones que actúan en la educación y las editoriales de material escolar — prisioneras de las convocatorias del PNLD – Programa Nacional del Libro Didáctico, vinculadas a los términos de la BNCC –, operando intereses que se fertilizan de forma cruzada, aunque no siempre coincidan integralmente, secuestraron la conciencia pedagógica de la nación al punto de inmovilizarla ante el bombardeo de informaciones negativas sobre el desempeño de nuestra educación escolar. Esta dinámica impidió la visión del error de base en el Ideb, al costo de casi dos décadas de atraso en el desarrollo de la educación. La red continúa operando, a pesar de la dificultad creciente para seguir defendiendo la importancia atribuida a ese inepto indicador.

Brasil necesita conocer la situación real de la educación escolar en el país. Y aprender a hacer *accountable* a quienes, en el contexto de la introducción del propio concepto de *accountability* en educación en el país, llevaron a la nación a este equívoco. Es urgente interrumpir el *ethos* de lenidad frente a las tergiversaciones y los intentos de cambiar la dirección de la flecha después de que salió del blanco, que es lo que están haciendo *stakeholders* en posiciones privilegiadas y *policy makers* establecidos, todos intentando "recauchutar" el Ideb.

Profesor Doctor Luiz Carlos Faria da Silva

Maringá, 26 de julio de 2025

4. Notas

1. El INEP es el órgano federal responsable de la producción y divulgación de información, realización de estudios y difusión de estadísticas en el área de la educación. Reynaldo Fernandes fue presidente del INEP entre septiembre de 2005 y diciembre de 2009.

2. En la escuela, cada uno posee un nivel de desenvoltura, por ejemplo, en lectura y comunicación escrita o en el uso de cifras y números para resolver problemas matemáticos. Las pruebas del SAEB detectan y diferencian esos diversos niveles de desenvoltura y los llaman niveles de rendimiento. La palabra rendimiento tiene un uso equívoco en los informes de las evaluaciones a gran escala.

3. Ver nota 6.

4. Usamos la locución unidad educativa para designar escuela y también red de enseñanza. Las unidades educativas para las cuales el INEP divulga el Ideb pueden agruparse por ubicación, es decir, Rural/Urbana; por organización político-administrativa del territorio, o sea, Capital/Interior; y por dependencia administrativa, es decir, Pública/Privada.

5. El SAEB aplica pruebas bienalmente, en años impares. Los resultados de esas pruebas, expresados en rendimientos medios, son comparables en cada edición.

6. Esos aspectos son eficacia/efectividad, por un lado, y eficiencia, por otro. Una intervención se considera eficaz/efectiva si produce efecto en la dirección prevista. En el primer caso, en condiciones controladas, por ejemplo, un laboratorio o un aula. En el segundo, en condiciones reales, como una región o una red de enseñanza. Ya la eficiencia se refiere al balance entre los esfuerzos realizados y los resultados generados. El tema es complejo porque, en varias áreas, especialmente en la educación escolar, no es fácil separar claramente la contribución de la intervención de la de otros factores intervinientes no controlados en la producción de un resultado. Dos intervenciones distintas pueden considerarse eficaces/efectivas si producen el efecto en la dirección esperada, en condiciones controladas y reales. Pero, entre dos intervenciones efectivas, una puede ser más eficiente por producir mayor magnitud de efecto, producir efecto en un mayor número de circunstancias y escenarios o presentar una relación costo-beneficio más favorable. Costo, aquí, no es solamente financiero. Es la relación entre el esfuerzo y los medios empleados y el beneficio obtenido. Cf. COCHRANE Brazil. Eficácia, efetividade e eficiência em saúde. IN: Estudantes para melhores evidências. Ver en https://eme.cochrane.org/eficacia-efetividade-e-eficiencia-em-saude/ Obs. Cochrane es una red global, independiente y no partidista, de investigadores en salud, profesionales, pacientes y cuidadores que trabajan para promover la confianza en información de alta calidad en el campo de la salud y los cuidados de salud en el mundo. Tiene una sección brasileña. Ver https://www.cochrane.org y https://brazil.cochrane.org/ Cf. Gottfredson, D.C., Cook, T.D., Gardner, F.E.M. et al. Standards of Evidence for Efficacy, Effectiveness, and Scale-up Research in Prevention Science: Next Generation. Prevention Science, Volume 16, Issue 7, Pages 893-926.

7. Cf. MEC/Inep. Ideb resultados. Ver en https://ideb.inep.gov.br/

8. Especificidades de la fórmula matemática por la cual los valores numéricos de los rendimientos SAEB se transforman de la escala de 0 a 500 a la escala de 0 a 10 generan rendimientos en Matemáticas expresados en valores tendencialmente más elevados que los de los rendimientos en Lengua Portuguesa. Esto puede estar generando dos distorsiones: apariencia de mayor aprendizaje en Matemáticas frente a Lengua Portuguesa, lo cual no existe de hecho, y efecto techo en los promedios. Esta cuestión es técnica y ya fue planteada, con sugerencia de medida correctiva, en publicaciones especializadas. Pero el INEP, hasta donde se sabe, no actuó ante el señalamiento del problema ni ante la sugerencia de medida correctiva.

9. Todos miran hacia el valor 6,0 del Ideb, establecido como meta para la educación brasileña. La meta de los años iniciales fue fijada, en la trayectoria de metas intermedias del INEP, para 2021; la fecha de 2022, muy repetida, viene del discurso del PDE, que la asoció al bicentenario de la Independencia. Pocos se detuvieron, sin embargo, en los siguientes puntos: Los procedimientos usados para llegar a la postulación de que el Ideb 6,0 representaría una educación de buena calidad. Hubo 10 años de preparación para alinear las políticas antes de "encender el cronómetro" de la carrera hacia el Ideb 6,0. Esto quiere decir: el alcance del Ideb en la etapa de enseñanza del 5.º año de la enseñanza fundamental en 2021 presupuso una educación escolar de buena calidad desde 2017, año en que los egresados de 2021 se habrían matriculado en el 1.er año de esa etapa de enseñanza. El Ideb de la etapa de enseñanza del 5.º año de la enseñanza fundamental aumentó en el período de alineación de las políticas, entre 2007 y 2016, pero no alcanzó la meta en 2021. Ese año, quedó en 5,8. Ese número, sin embargo, agrega la información de todas las unidades educativas públicas y privadas del país. Las unidades educativas administradas por las redes privadas tienden a presentar mejores indicadores. Así, divulgar el Ideb agregando redes pública y privada puede haber producido un efecto techo, es decir, haber impulsado el promedio hacia arriba. Debe tenerse, sin embargo, cautela en esta afirmación, pues no hay claridad sobre la extensión de la agregación. Si fue total, es decir, Capital/Interior y Urbana/Rural, además de Pública/Privada, necesitaríamos reconocer que las unidades educativas del Interior y de regiones rurales tienden a presentar desempeños inferiores a los de las unidades instaladas en las Capitales y en regiones urbanas. Esto, potencialmente, podría producir un efecto piso. De cualquier forma, la agregación de los datos de la red privada no fue suficiente para llevar al alcance de la meta en 2021. Esta solo fue alcanzada en 2023. Ver en https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGVjMzIwZWQtM2IzZS00NmE0LTkwNjUtZjI1YjMyNTVhZGY0IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9

10. El encabezado y el párrafo único del artículo 3.º del Decreto 6.094/2007 habían determinado que el Ideb sería el indicador con base en el cual se mediría la calidad de la educación. El párrafo 2.º del artículo 11 de la Ley 13.005/2014 relativizó esa posición del Ideb.

11. Plan Nacional de Educación 2014-2024. META 7: Fomentar la calidad de la educación básica en todas las etapas y modalidades, con mejora del flujo escolar y del aprendizaje de modo que se alcancen los siguientes promedios nacionales para el Ideb. Estrategias: 7.2) asegurar que: a) en el quinto año de vigencia de este PNE, al menos el 70% (setenta por ciento) de los (las) alumnos (as) de la enseñanza fundamental y de la enseñanza media hayan alcanzado un nivel suficiente de aprendizaje en relación con los derechos y objetivos de aprendizaje y desarrollo de su año de estudio, y el 50% (cincuenta por ciento), al menos, el nivel deseable; b) en el último año de vigencia de este PNE, todos los (las) estudiantes de la enseñanza fundamental y de la enseñanza media hayan alcanzado un nivel suficiente de aprendizaje en relación con los derechos y objetivos de aprendizaje y desarrollo de su año de estudio, y el 80% (ochenta por ciento), al menos, el nivel deseable. (Destacados míos).

12. La Enmienda Constitucional n.º 108/2020 (letras a, b y c del inciso V, artículo 212-A) repartió la complementación de la Unión en tres partes: el Valor Anual por Alumno Fijo – VAAF – (letra a), el Valor Anual Total por Alumno – VAAT – (letra b) y el Valor Anual por Alumno por Resultado – VAAR – (letra c). Solo esta última, el VAAR, se distribuye conforme a resultados de aprendizaje y condicionalidades de gestión. Ellas se refieren al CAQ – Costo Alumno Calidad – y al CAQi – Costo Alumno Calidad Inicial –, introducidos en el texto constitucional por esa enmienda, con el agregado del § 7.º al artículo 211. Este es un tema – financiamiento de la educación – difícil y complejo. El texto constitucional de 1988, en el inciso VII del artículo 206, incluyó la garantía de un patrón de calidad como principio con base en el cual se impartiría la enseñanza, pero nada especificó al respecto. La Ley 9.394/1996, en el inciso IX de su artículo 4.º y en el encabezado del artículo 74, hizo esa especificación. Sin embargo, referencias explícitas al patrón de calidad, consignadas en el uso de los conceptos de CAQ – Costo Alumno Calidad – y CAQi – Costo Alumno Calidad Inicial –, solo entraron en la legislación por la Estrategia 6 de la Meta 20 del PNE – Plan Nacional de Educación –, Ley 13.005/2014. También recibieron alusión en el párrafo 2.º del artículo 48 de la Ley 14.113/2020, nueva ley del FUNDEB. Al texto constitucional, la especificación solo llegó por la Enmienda Constitucional n.º 108/2020, que incluyó el § 7.º en el artículo 211. Aun así, el uso de los dos parámetros – CAQ y CAQi – todavía no está consagrado en el marco legal del financiamiento de la educación en el país. Eso depende de reglamentación. Aún hoy, en julio de 2025, el tema y los procedimientos en cuanto al uso de esos parámetros están en debate en la Comisión Intergubernamental de Financiamiento de la Educación, cuya existencia y atribuciones están determinadas en los artículos 17 a 19 de la Ley 14.113/2020. Todas las acciones de la comisión pueden seguirse en https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-intergovernamental-fundeb

13. Cf. Enmienda Constitucional 108/2020, Ley 14.113/2020, Ley 13.005/2014, Decreto 10.656/2021 y Ordenanza Ministerial n.º 1/2024. A ese tema se vincula el cálculo de un Costo Alumno Calidad Inicial – CAQi – y Costo Alumno Calidad – CAQ. Los conceptos fueron creados en el ámbito de la Campaña Nacional por la Calidad de la Educación, iniciada en 2002. El histórico de los debates y de las iniciativas, incluso en el ámbito del CNE – Consejo Nacional de Educación – y de la actividad del Congreso Nacional, además de la descripción del estado actual de la implementación de los parámetros CAQ y CAQi, está en la Nota Técnica n.º 25/2020/CGIME/DIRED, del INEP. Disponible en https://www.gov.br/mec/pt-br/media/acesso_informacacao/pdf-arq/NotaTcnican252020CGIMEDIREDcomanexo1.pdf

14. Cf. Nota Técnica n.º 12/2024/CGEF/DIRED-INEP: "El Saeb aún no produjo ese tipo de análisis de la escala para las etapas consideradas en el Fundeb. Sin embargo, como las evaluaciones realizadas en los estados utilizan la misma escala del Saeb a efectos de comparación, es posible considerar válidas las interpretaciones producidas en esas evaluaciones estaduales para reflejar los niveles de aprendizaje en el Saeb". Lo que ahí se admite es la equivalencia entre el desempeño en el SAEB y el desempeño en evaluaciones estaduales, como el SARESP. Ese tipo de equiparación fue enfáticamente desaconsejado por un grupo de expertos reunidos por el sistema de Academias de Ciencias de los EUA cuando allí se inició el mismo tipo de práctica: establecer equivalencias entre el desempeño en el NAEP – National Assessment of Educational Progress –, "el SAEB de ellos", y el desempeño en pruebas estaduales. Cf. National Research Council. 1999. Uncommon Measures: Equivalence and Linkage Among Educational Tests. Washington, DC: The National Academies Press. El establecimiento de estándares mínimos de desempeño al final de cada etapa de enseñanza es conocido, debatido y usado desde hace décadas. Cf. Gregory Cizek. Editor. Setting Performance Standards. Foundations, Methods and Innovations. Second edition. Routledge, 2012. New York.

15. La caída, la estabilidad en niveles bajos y la intransitividad de la mejora del desempeño a lo largo de las etapas de enseñanza es lo que se observa cuando se comparan los rendimientos medios SAEB 1995/SAEB 2023. En 1995 se inició la serie histórica con resultados comparables. En la etapa de enseñanza de los años iniciales de la enseñanza fundamental, los rendimientos medios de 2023 subieron 25,2 y 33,8 puntos frente a 1995, respectivamente en Lengua Portuguesa y Matemáticas. En la etapa de los años finales de la enseñanza fundamental, el crecimiento fue prácticamente nulo: 2,8 y 4,1 puntos, respectivamente, para Lectura y Matemáticas. Ya en la etapa de conclusión de la educación básica, 3.º/4.º años de la enseñanza media, hubo una caída de 14,3 y 10,1 puntos, respectivamente, para Lectura y Matemáticas. Esta información, oficial y pública, se refiere a los números agregados de unidades educativas mantenidas por el poder público y por la iniciativa privada. Ver gráficos en los ítems 22 y 23 del SAEB Press Kit 2019, disponible en https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2019/presskit/PressKit_Saeb_2019.pdf. Complementar la información observando el Panel Educativo – Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica – SAEB, disponible en https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiOGZmMjNmOGQtOGFlYy00Y2NhLWI4NmUtMGViZjAwNGJiNTAwIiwidCI6IjI2Zjc3ODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9 PIRLS 2021 International Results in Reading. Countries Reading Achievement. SECTION 1 Countries' Reading Achievement. 57 países. Población objetivo: escolares del 4.º año de escolaridad — en el caso de Brasil, el 5.º año, por el criterio de edad media de la cohorte. Más de la mitad de los estudiantes brasileños se ubica por debajo del punto central de la escala del PIRLS, 500 puntos — el Intermediate International Benchmark se sitúa en 475 puntos. Los estudiantes brasileños alcanzaron un promedio de 419 puntos. Brasil ocupa el 43.º lugar, pero el informe solo comparó resultados de 48 países entre los 57 participantes. Obs.: en este caso de la participación de Brasil, no hay observación de tendencia. Esa fue nuestra primera participación. El PIRLS se aplica en ciclos de 5 años. La 1.ª edición fue en 2001. Cf. IEA PIRLS 2021. PIRLS 2021 International Results in Reading. Disponible para lectura en https://pirls2021.org/results/achievement PISA 2022 Results. The State of Learning and Equity in Education. Volume I. En el caso del PISA 2022, en el cual la evaluación se aplica a poblaciones escolares con edades entre 15 y 16 años, matriculadas en escuelas y cursando al menos el 7.º año, el rendimiento medio de los brasileños en Lectura, comparado con el de otros 80 países, es tan o más desfavorable que en el PIRLS. El desempeño de los brasileños deja al país en el 52.º lugar en la lista de participantes, sin diferencia estadísticamente relevante en comparación con los países que ocupan las posiciones entre el 49.º y el 55.º lugar. Ver en https://www.oecd.org/en/publications/pisa-2022-results-volume-i_53f23881-en.html No obstante toda esta información, la meta Ideb 6,0 fue alcanzada para los egresados del 5.º año de la enseñanza fundamental, aunque con dos años de atraso, en 2023. Consideradas solamente las unidades educativas de las redes públicas estaduales y municipales, que concentran el 80% de las matrículas en esa etapa de enseñanza, el Ideb real quedó más lejos de la meta. Ver en https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGVjMzIwZWQtM2IzZS00NmE0LTkwNjUtZjI1YjMyNTVhZGY0IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9

16. Los dispositivos que configuran el marco político-institucional del derecho a la educación, los procedimientos para la elaboración de políticas educativas y la articulación entre esos dos procesos están explícitamente codificados en el texto constitucional, en los artículos 211, 212 y 212-A, y en la legislación infraconstitucional, por ejemplo, en la Ley 9.394/1996, artículo 8.º.

17. La tasa de analfabetismo de la población mayor de 15 años, en 2016, hace una década, estaba en 6,7%. Las tasas de escolarización de la población, por edad, en el mismo año, eran: de 0 a 3 años, 30,3%; 4 y 5 años, 90,0%; 6 a 14 años, 99,2%; 15 a 17 años, 86,9%. Hoy, la tasa de analfabetismo es 5,4%, y las tasas de escolarización son, respectivamente: 38,7%, 92,9%, 99,4% y 91,9%. Cf. IBGE. Panel PNAD Contínua. Educación. Disponible en https://painel.ibge.gov.br/pnadc/

18. En el paso de la década de 1970 a la de 1980, al alzar la evasión escolar entre el 1.º y el 2.º grado a la posición n.º 1 en la lista de los problemas de la educación escolar, la intelligentsia educacional universitaria nacional, que ya se había equivocado gravemente durante un período de esfuerzo organizativo para expandir la enseñanza primaria por Brasil, entre las décadas de 1930 y 1940, se equivocó nuevamente durante la masificación y universalización del acceso a la enseñanza de primer grado. De hecho, el problema mayor estaba en la repitencia. Philip Fletcher e Claudio de Moura Castro. Os alunos e a escola no Brasil de hoje. Brasília, julho de 1986. Disponible para lectura en el Repositorio del IPEA en https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/13124/1/Os_alunos_e_as_escolas_no_Brasil_de_hoje.pdf Fletcher y Moura Castro, en la época de la publicación de ese trabajo, eran miembros de varios organismos con actuación nacional e internacional, por ejemplo, el PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – y la OIT – Organización Internacional del Trabajo –, ambos aún existentes e integrantes del sistema de Naciones Unidas. Además, integraban el IPLAN – Instituto de Planeamiento –, ya no existente, pero que formaba parte de la estructura del IPEA – Instituto de Investigación Económica Aplicada –, que hoy integra el Ministerio de Planeamiento y Gestión. Costa Ribeiro, SERGIO. A pedagogia da repetência. Estudos Avançados, volume 5, nº 12, USP. São Paulo, maio/agosto de 1991.

19. Harbison, Ralph W.; Hanushek, Eric A. Educational performance of the poor: lessons from rural northeast Brazil (English). New York: Oxford University Press. http://documents.worldbank.org/curated/en/310981468770471105

20. Cf. SAEB. Histórico. Ver en *https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/saeb/historico* Cf. Novas Perspectivas. Brasília, abril de 2002. Ver en *https://download.inep.gov.br/download/saeb/2001/Miolo_Novas_Perspectivas2001.pdf*

21. Existen abordajes pedagógicos instructivistas del problema de la enseñanza y el aprendizaje. Existe también un abordaje psicométrico basado en la KST – Knowledge Space Theory –, y no en la TRI. Cf. Nature Research Intelligence Topics. Knowledge Space Theory and Skill Assessment. Ver en https://www.nature.com/research-intelligence/nri-topic-summaries/knowledge-space-theory-and-skill-assessment#:~:text=Knowledge%20space%20theory%20(KST)%20provides,skills%20that%20have%20been%20mastered. En lo que respecta a abordajes instructivistas, o al menos a abordajes no constructivistas, ver: Mayer, R. E. Should There Be a Three-Strikes Rule Against Pure Discovery Learning? American Psychologist, Volume 59, Issue 1, 14–19, 2004. Clermont GAUTHIER, M'hammed MELLOUKI, Denis SIMARD, Steve BISSONNETTE et Mario RICHARD. Quelles sont les pédagogies efficaces ? Un état de la recherche. Les Cahiers du débat. Fondation pour L'innovation Politique, Janvier 2005. Cf. Paul A. Kirschner, John Sweller & Richard E. Clark. Why Minimal Guidance During Instruction Does Not Work: An Analysis of the Failure of Constructivist, Discovery, Problem-Based, Experiential, and Inquiry-Based Teaching, Educational Psychologist, Volume 41, Issue 2, 75-86, 2006. Cf. Stockard, J., Wood, T. W., Coughlin, C., & Rasplica Khoury, C. The Effectiveness of Direct Instruction Curricula: A Meta-Analysis of a Half Century of Research. Review of Educational Research, Volume 88, Issue 4, 479-507, 2018. Juan C. Castro-Alonso, Alejandro A. Hidalgo and John Sweller. Biological evolution and human cognition are analogous information processing systems. Frontiers in Psychology, Volume 14, 2023. En lo que respecta al modelado matemático para la interpretación de datos de pruebas en psicometría con el uso de la KST – Knowledge Space Theory –, ver: Falmagne, J-C; Doignon, J-P, Koppen, Mathieu; Villano, Michael; Leila Johannesen. Introduction to Knowledge Spaces: How to Build, Test, and Search Them. Psychological Review, Vol. 97. No. 2, 201-224, 1990. Los autores poseen las siguientes afiliaciones académicas; los nombres de los autores están descritos extensamente. Falmagne, J-C et al. The Assessment of Knowledge in Theory and in Practice. In: Formal Concept Analysis. 4th International Conference, ICFCA 2006, Dresden, Germany, February. Conference proceedings. Masura, Amanda. Knowledge Structure Evaluation of ENEM: do different groups learn differently? Tesis de Maestría presentada al Programa de Posgrado Stricto Sensu en Psicología de la Universidad São Francisco.

22. Ver entradas Item Response Theory y Latent Trait Theory en el Dictionary of Psychology de la American Psychological Association: https://dictionary.apa.org/item-response-theory y https://dictionary.apa.org/latent-trait-theory

23. En este punto, en un registro técnico, en general del ámbito de la teoría de la medida, y en particular de los ámbitos de la psicometría y de la matemática involucrada en la estadística que describe la distribución de los valores numéricos de rendimiento en las pruebas, se hace necesario hablar del concepto de score Z o score estándar. Esto significa: en vez de mirar la diferencia numérica entre puntuaciones en las pruebas, score bruto o raw score, el psicometrista, sabiendo que es muy probable estar midiendo una capacidad normalmente distribuida en su población de interés — pocos casos con valores muy altos o muy bajos de puntuación y la mayoría con valores ni muy altos ni muy bajos —, juzga más informativo mirar la distancia entre determinadas puntuaciones y la media calculada de todas ellas. El score Z indica si una puntuación está muy o poco alejada, hacia arriba o hacia abajo, de ese valor medio calculado, que, a su vez, indica el valor numérico de rendimiento en torno al cual se concentra la mayoría de los valores. La unidad en que se expresa el score Z se llama desviación estándar. Existe una fórmula matemática para su cálculo. En esta forma de mirar las puntuaciones se concreta la armonización entre el abordaje pedagógico y el abordaje psicométrico asumidos en el SAEB — cognitivismo sociointeraccionista y TRI. Si, para el primero, las experiencias de enseñanza/aprendizaje nunca resultan en nulidad ni en plenitud de desarrollo de competencias/habilidades cognitivas, para el abordaje psicométrico, aunque la probabilidad de acierto en un ítem aumente o disminuya según sea mayor o menor el rasgo latente asociado a la respuesta, esa probabilidad nunca es del 100% ni del 0%, por mayor o menor que sea el rasgo latente. Lo importante sería observar bien el desempeño medio y comparar los desempeños con él. El entendimiento es que los esfuerzos en la política educativa deberían concentrarse en obtener una elevación del desempeño medio.

24. Cf. Mark D. Reckase. A Tale of Two Models: Sources of Confusion in Achievement Testing. ETS Research Report Series. Volume 2017, Issue 1. Pages 1-11.

25. Decir esto significa que cualquier integrante de esa población escolar, tomado al azar, aunque no haya realizado la prueba, si la realizara tendría alta probabilidad de presentar un desempeño compatible con el mismo desempeño medio de la población que la realizó.

26. Interpretar pedagógicamente un rendimiento en las pruebas aplicadas es describir lo que saben y pueden hacer los alumnos cuyos valores numéricos de rendimiento se ubican en cada nivel o intervalo numérico en que se dividen las escalas. Esta interpretación se realiza separadamente para cada dominio cognitivo en que se aplican las pruebas.

27. MEC. INEP. Relatório Nacional Saeb 2003. Brasília, 2006. Páginas 45 a 51. Disponible para lectura en https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_nacional_do_saeb_2003.pdf

28. MEC/INEP. Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 4ª série do ensino fundamental. Brasília, abril de 2003, página 7. https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/qualidade_da_educacao_uma_nova_leitura_do_desempenho_dos_estudantes_da_4_serie_do_ensino_fundamental.pdf Disponible para lectura. Acceso en 23/06/2025.

29. Ibid, páginas 7 a 11. MEC/INEP. Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 8ª série do Ensino Fundamental. Brasília, dezembro de 2003, páginas 9 e 10. Disponible en el repositorio de publicaciones del INEP. Acceso en 23/06/2025. MEC/INEP. Qualidade da Educação: uma nova leitura do desempenho dos estudantes da 3ª série do Ensino Médio. Brasília, janeiro de 2005, páginas 10 e 11. Disponible para lectura en https://download.inep.gov.br/download/saeb/2004/qualidade_educacao.pdf Acceso en 23/06/2025.

30. MEC/INEP. SAEB - 2005 Primeiros Resultados: Médias de desempenho do SAEB/2005 em perspectiva comparada. Brasília, fevereiro de 2007. Disponible para lectura en https://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/resultados/SAEB1995_2005.pdf Hubo, en 2017, un intento de reportar los resultados de forma semejante a la usada en 2003 y 2004. En aquel intento, sin embargo, la clasificación de los desempeños se redujo a tres niveles: insuficiente, básico y adecuado. Pero ni siquiera llegó al informe final del SAEB 2017. Quedó solo en el Press Kit, resumen de resultados para divulgación en la prensa antes de la publicación del informe con los datos del SAEB. Ver en MEC. INEP. Assessoria de Comunicação Social. Press Kit SAEB 2017. Brasília. Página 15. Disponible para lectura en https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2018/documentos/presskit_saeb2017.pdf

31. A partir de 2017, el INEP pasó a divulgar, solamente en archivo Excel, en la página del INEP en la red mundial de computadoras, bajo el título Planilla de Resultados Brasil, información sobre los porcentajes de rendimientos por nivel de la escala SAEB. Pero eso es de utilidad pedagógica sin la divulgación de los rendimientos mínimos esperados para cada etapa de enseñanza en cada dominio cognitivo de aplicación de las pruebas. Ver en https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2019/resultados/Resultados_Saeb_2017_Brasil_Estados_Municipios.zip

32. La contextualización socioeconómica de los resultados obtenidos es, sin duda, un elemento de juicio. ¿Pero debe ser su criterio principal y predominante? Los informes del INEP realizan análisis de resultados que inducen a la comparación del rendimiento medio de la unidad analizada con el registrado a nivel nacional. Ese sería un criterio de juicio. Pero inducen el hábito de privilegiar, en esa comparación, el cotejo de resultados entre unidades educativas cuyos perfiles son similares en términos de indicadores de nivel socioeconómico de los alumnos, adecuación del nivel de formación de los profesores y esfuerzo administrativo de la gestión.

33. Ver, en la nota 15, la evolución de los rendimientos en las diversas etapas de enseñanza.

34. IBGE. Estudos & Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica. Nº 36. Síntese de Indicadores Sociais. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira 2016. Gráfico 4.2.

35. Ver las metas intermedias del Ideb en https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMGVjMzIwZWQtM2IzZS00NmE0LTkwNjUtZjI1YjMyNTVhZGY0IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9

36. Cf. Ministério da Educação. Brasil. Governo Federal. PDE – *O Plano de Desenvolvimento da Educação. Razões, princípios e programas*. Brasília, 2007. Página 21. Ver en https://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf Los costos financieros de la permanencia de altos índices de repitencia son grandes. La asociación del evento repitencia con una trayectoria escolar disfuncional es constante en la literatura sobre el tema. Por motivos éticos, los experimentos controlados, que tendrían más capacidad para esclarecer si esa asociación es causal y en qué dirección se da, son inviables en este caso. Así, el balance de beneficios y riesgos de la repitencia de curso es inconcluso. El uso de herramientas matemáticas en el análisis de variables intenta reducir los riesgos de sesgos de selección en estudios solo observacionales que examinan las asociaciones entre la repitencia, el atraso escolar, la evasión, etc. Pero los hallazgos de esos estudios cada vez más desautorizan **el abordaje todo o nada**. Ver en: Jane Cooley Fruehwirth, Salvador Navarro, and Yuya Takahashi. *How the Timing of Grade Retention Affects Outcomes: Identification and Estimation of Time-Varying Treatment Effects*. Journal of Labor Economics Volume 34, Number 4 October 2016. Emilio Borghesan, Hugo Reis, and Petra E. Todd. *Learning Through Repetition? A Dynamic Evaluation of Grade Retention in Portugal.* Pier. Penn Institute for Economic Research. Working Paper 22-030. 2022. Emilio Borghesan, Hugo Reis, and Petra E. Todd. *If at First You Don't Succeed: A Dynamic Evaluation of Grade Retention* Paper presented in seminars at U Penn and Brandeis University, SOLE 2022 Conference, and as a keynote lecture at the Brazilian Econometric Society meetings and the Barcelona School of Economics Summer Forum. February 19, 2025.

37. IPEA. Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise. Nº 16. 2008. Página 108. Ver en https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_16_completo.pdf

38. Brazil: Encouraging Lessons from a Large Federal System. In OECD, Lessons from PISA for the United States. Strong Performers and Successful Reformers in Education, 2011. OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264096660-en OECD. Education and Skills YouTube Channel. 2012. Brazil - Strong Performers and Successful Reformers in Education. Ver en https://youtu.be/Sm6zAMEmfYs Barbara Bruns David Evans Javier Luque. Achieving World-Class Education in Brazil. The Next Agenda. World Bank. Directions in development. Human development, 2012. Ver en https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/4f1f0074-1e4d-559c-a347-1a9294db2918/content

39. Nota metodológica sobre a compatibilização de desempenhos do PISA com a escala do SAEB. Disponible para lectura en https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Nota_Tecnica_n3_compatibilizacao_PISA_SAEB.pdf

40. La interpretación pedagógica de las escalas en 8 y 10 intervalos fue establecida en los informes del SAEB 2001 y mantenida en la edición de 2003. Cf. INEP. Relatório SAEB 2001. Língua Portuguesa. Página 14. Brasília, 2002. Disponible para lectura en https://download.inep.gov.br/download/saeb/2001/relatorioSAEB_portugues.pdf INEP. Relatório SAEB 2001. Matemática. Página 14. Brasília, 2002. Disponible para lectura en https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/relatorio_saeb_2001_matematica.pdf

41. Entre 2001 y 2023, el SAEB usó escalas de rendimientos referenciadas en las Matrices de Referencia elaboradas en 2001. En ese período, sus ítems de prueba fueron elaborados con base en esas Matrices de Referencia. A partir de 2025, las escalas de rendimiento pasarán a tener como base las Matrices de Referencia actualizadas en los términos de la BNCC. Esa actualización solo fue realizada para las pruebas SAEB de la enseñanza fundamental, 2.º, 5.º y 9.º años. Cf. os Relatórios SAEB 2001 de Língua Portuguesa e Matemática referidos na nota anterior. BRASIL. MEC. INEP. DAEB. Escalas de Proficiência do SAEB. Brasília, agosto de 2020 (edição substituída, no repositório do INEP, pela versão de 2024 citada a seguir). BRASIL. MEC. INEP. DAEB. Escalas de Proficiência do SAEB. 2º ano, 5º ano e 9º ano do ensino fundamental. Brasília, 2024. Ver en https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/avaliacoes_e_exames_da_educacao_basica/escalas_de_proficiencia_do_saeb.pdf

42. OECD. Learning for Tomorrow's World First Results from PISA 2003. Página 45 e página 273. Ver en https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2004/12/learning-for-tomorrow-s-world_g1gh487c/9789264006416-en.pdf OECD. PISA 2022 Results. The State of Learning and Equity in Education Publication. Página 89 e página 98. Disponible para lectura en https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/12/pisa-2022-results-volume-i_76772a36/53f23881-en.pdf

43. OECD. Learning for Tomorrow's World First Results from PISA 2003. Table 2.5a, página 354 e Table 6.1, página 443. Ver en https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2004/12/learning-for-tomorrow-s-world_g1gh487c/9789264006416-en.pdf OECD. PISA 2022 Results. The State of Learning and Equity in Education Publication. Table I.B1.3.1, página 317 e Table I.B1.3.3, página 321. Disponible para lectura en https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/12/pisa-2022-results-volume-i_76772a36/53f23881-en.pdf

44. OECD. Learning for Tomorrow's World First Results from PISA 2003. Table 2.5a, página 354 e Table 6.1, página 443. Ver en https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2004/12/learning-for-tomorrow-s-world_g1gh487c/9789264006416-en.pdf

45. OECD. Learning for Tomorrow's World First Results from PISA 2003, página 92, Figure 2.16b (Matemática) e página 281, Figure 2.3 (Leitura). Disponible para lectura en https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2004/12/learning-for-tomorrow-s-world_g1gh487c/9789264006416-en.pdf Observar, en la página 33 del informe al que da acceso el enlace anterior, la siguiente advertencia: "In this publication, the OECD total is generally used when references are made to the stock of human capital in the OECD area. Where the focus is on comparing performance across education systems, the OECD average is used."

46. INEP. Nota metodológica sobre a compatibilização de desempenhos do PISA com a escala do SAEB. Cuadro 1, página 2. Ver en *https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Nota_Tecnica_n3_compatibilizacao_PISA_SAEB.pdf* OECD. Learning for Tomorrow's World First Results from PISA 2003, Cuadro 2.5c, página 356 e Cuadro 6.2, página 444. Disponible para lectura en *https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2004/12/learning-for-tomorrow-s-world_g1gh487c/9789264006416-en.pdf*

47. OECD. Learning for Tomorrow's World First Results from PISA 2003, página 58, Box 2.1, página 92, Cuadro 2.16b, e página 281, Cuadro 6.3. Disponible para lectura en https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2004/12/learning-for-tomorrow-s-world_g1gh487c/9789264006416-en.pdf

48. En general, la serie adecuada para quien tenía 15 años en 2003 era el 8.º año de la enseñanza fundamental. O el 1.º año de la enseñanza media. Para quien tenía 16 años, el 1.º o el 2.º año de la enseñanza media. Hoy esas series serían el 9.º año de la enseñanza fundamental/1.º año de la enseñanza media o 1.º/2.º años de la enseñanza media, respectivamente para 15 y 16 años. En Brasil, en 2003, la tasa de distorsión edad-grado real en la población con edades de 15 y 16 años probablemente era mayor que la tasa de distorsión edad-grado en aquella muestra. Se sabe que el rendimiento tiende a ser mayor cuanto menor sea la distorsión edad-grado. Una información precisa sobre la diferencia entre la tasa de distorsión edad-grado en la población de 15 a 16 años en 2003 y la tasa de distorsión edad-grado de la muestra brasileña en el PISA 2003 exigiría un análisis de los microdatos, tanto del Censo Escolar 2003 como del PISA 2003. Esto es aún más difícil porque el Educacenso, que aportó mayor precisión a los datos del Censo Escolar, solo se implementó en 2007. De cualquier forma, hay una alta probabilidad de que la población brasileña evaluada en el PISA 2003 tuviera un mejor perfil de adecuación edad-grado que la población brasileña con edades de 15 y 16 años en esa época. Los datos sobre la muestra brasileña en el PISA 2003 están en las páginas 320-322 del informe de la edición. Observar, en la Tabla A3.1, columnas 1 y 2.

49. OECD. PISA. Measuring Student Knowledge and Skills. 1999. Table 1. Summary of PISA dimensions. Página 11. Ver en https://doi.org/10.1787/9789264173125-en MEC/INEP. Saeb 2001. Novas perspectivas. Brasília, abril de 2002. Páginas 9 a 29. Ver en https://download.inep.gov.br/download/saeb/2001/Miolo_Novas_Perspectivas2001.pdf

50. INEP. NOTA TÉCNICA. Metodologia utilizada para o estabelecimento das metas intermediárias para a trajetória do Ideb no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. Página 5. Disponible para lectura en https://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_sao_as_metas/Nota_Tecnica_n2_metas_intermediarias_IDEB.pdf Acceso en 14 de junio de 2025.

51. Los propios datos del INEP informan las siguientes proporciones de alumnos que no están alfabetizados al concluir el 2.º año de la enseñanza fundamental, todos con 4 años de escolaridad, por red de enseñanza: Redes Pública y Privada: 56%. Red Pública, Estadual y Municipal: 64%. Red Privada: 21%. Ver en https://download.inep.gov.br/saeb/resultados/saeb_2021_brasil_estados_municipios_c_tx_alfabetizado.xlsx En cuanto a la evolución de los rendimientos en el PIRLS y el PISA, ver la nota 15.

52. Aunque haya caído un 10% desde 2016, el porcentaje de brasileños que no concluyeron la educación básica fue del 44% en 2024. Parece, pues, que, pese al sostenimiento de las altas tasas de escolarización en la última década, entre 2016 y 2024, la educación brasileña falla gravemente en llevar a la población escolar a la conclusión de la educación básica. Es lo que informa el Panel Educación de la Pnad Contínua del IBGE. Las tasas de escolarización evolucionaron, entre 2016 y 2024, del siguiente modo: de 90,0% a 92,9% para los grupos de 4 y 5 años; 99,2% a 99,4% para el grupo de 6 a 14 años; 86,9% a 91,9% para el grupo de 15 a 17 años. Cf. IBGE. PNAD Contínua. Educação. 2024. Ver en https://painel.ibge.gov.br/pnadc/ Por el criterio del INAF – Indicador Nacional de Alfabetismo, se consideran analfabetos funcionales en Brasil: el 29% de la población de jóvenes y adultos, el 17% de la población que posee diploma de enseñanza media y el 12% de la población con enseñanza superior. Cf. INAF 2024. Cf. INAF 2024. Indicador de Alfabetismo Funcional. Ver en https://alfabetismofuncional.org.br/dados-inaf-2024.pdf

53. INSTITUTO UNIBANCO. Saeb e Ideb. Recomendações para Interpretar os Resultados. Nota Técnica. Sem data. Disponible para lectura en https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/api/assets/observatorio/b094a67c-2ed8-42dc-a7ea-c2094ff0b29d/instituto-unibanco-notatecnica-ideb2023-final.pdf?version=0 IEDE. Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional. Propostas e Reflexões para o Novo IDEB. Agosto de 2022. Disponible para lectura en https://portaliede.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Propostas_Reflexoes_Novo_Ideb_Agosto2022-2.pdf

54. Sobre el CAQ y el CAQI, ver la nota 12. Sobre las notas técnicas del INEP, están disponibles para lectura en https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/fundeb/notas-tecnicas

55. En los EUA hay un sistema de Academias de Ciencias formado por 3 academias: la propia Academia Nacional de Ciencias y otras dos Academias más, la Academia Nacional de Ingeniería y la Academia Nacional de Medicina.

56. National Research Council. Uncommon Measures: Equivalence and Linkage Among Educational Tests, 1999. Washington, DC: The National Academies Press. American Educational Research Association. American Psychological Association. National Council on Measurement in Educati-on. Standards for Educational and Psychological Testing, 2014. Michael J. Kolen and Robert L. Brennan. Test Equating, Scaling, and Linking Methods and Practices. Third Edition, Springer, 2014.

INSTITUTO
ARRECIFE

[DIRECCIÓN POR CONFIRMAR]