



Una serie regular de notas destacando las lecciones recientes del programa operacional y analítico de la Región de América Latina y el Caribe, del Banco Mundial.

Prova Brasil

Desarrollo de un marco de referencia para promover el progreso cuantificable de los resultados de aprendizaje

Suhas Parandekar, Érica Amorim y Andrea Welsh

Sobre la base de veinte años de reforma educativa, el Ministerio de Educación (MEC) de Brasil implementó una herramienta clave para medir la calidad de la educación en el año 2005, el primer año en que se aplicó la Prova Brasil, una prueba nacional de rendimiento en matemáticas y portugués para los alumnos de 4o a 8o grado. La Prova Brasil, que tendrán que rendir los estudiantes de primaria cada tres años, es la primera evaluación del aprendizaje escolar del país, y constituye la piedra angular de los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación básica y establecer un marco de referencia para medir los resultados de aprendizaje. Como una medida de política orientada a mejorar la responsabilidad, los resultados de cada escuela se entregan a la comunidad escolar en forma de gráficas y tablas comparativas fáciles de entender, que también pueden consultarse vía Internet en: <http://provabrasil.inep.gov.br/>. La idea de proporcionar a los ciudadanos una “libreta de calificaciones” sobre el desempeño de un servicio público, es ampliamente considerada como un medio efectivo para estimular la responsabilidad, especialmente donde existen múltiples niveles de gobierno, como en un país federal, como es el caso de Brasil.

Prova Brasil establece un punto de referencia importante para cuantificar los resultados de aprendizaje, pero su implementación ha creado un nuevo y apremiante desafío: ¿cómo puede Brasil utilizar los resultados de las pruebas y las libretas de calificaciones relacionadas para mejorar realmente la calidad de los servicios educativos? El hecho de que los resultados de las pruebas en algunos distritos escolares sean mejores que en otros distritos con recursos y características socioeconómicas similares, demuestra que es posible lograr resultados educativos su-

periores, incluso cuando los recursos son limitados. Esto genera un desafío práctico: ¿cómo podrían los gobiernos municipales, con sus fluctuantes niveles de capacidad, identificar e implementar iniciativas que han demostrado su eficacia en mejorar los resultados? y, ¿cómo podría el gobierno federal brindar apoyo a los gobiernos municipales en un territorio que abarca la mitad de un continente y que está marcado por una de las brechas de ingresos más profundas del mundo?

El estudio Prova Brasil, desarrollado por el Banco Mundial en estrecha colaboración con el Ministerio de Educación (MEC) de Brasil y el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas (INEP), se proponía como meta encontrar soluciones prácticas a estos desafíos. Su objetivo inmediato era identificar aquellas municipalidades con los mejores resultados de aprendizaje y determinar cuáles de sus políticas y prácticas podrían estar contribuyendo a esos buenos resultados. Utilizando técnicas cuantitativas y cualitativas, se desarrolló, primeramente, un sistema de comparación referencial (benchmarking) para identificar aquellas municipales con un desempeño sobresaliente, para luego emprender entrevistas a fondo con funcionarios municipales de educación para determinar qué es lo que estaban haciendo bien dichas municipalidades. La metodología, sus fortalezas y sus debilidades, se describen a continuación con más detalle.

Desarrollo de un marco de resultados relativo a Prova Brasil

La calidad y los resultados de aprendizaje ocupan hoy un lugar central en la agenda de la reforma educativa de Brasil, luego de un ímpetu exitoso hacia la ampliación de las tasas de matrícula en los años noventa. A partir de la Constitución de 1988, Brasil descentralizó gradual-

mente el financiamiento destinado a la educación básica (que incluye educación preescolar, primaria y secundaria) y delegó mayores responsabilidades por la administración de la educación básica en los gobiernos estatales y municipales. La finalidad de estas iniciativas era promover una mayor sensibilidad a las condiciones locales, y una mayor responsabilidad ante los ciudadanos. En 1996, Brasil estableció el FUNDEF, un fondo que distribuía recursos del gasto público en educación primaria a los gobiernos estatales y municipales, con base en el número de alumnos matriculados, garantizando un nivel mínimo de gasto por estudiante en todo el país. En 2007, el FUNDEF fue sustituido por el FUNDEB, el cual distribuye recursos a la educación primaria y también a la educación preescolar y secundaria. Durante la mayor parte del período de implementación del FUNDEF, las tasas de matrícula en educación primaria experimentaron un alza, pero la calidad de la educación según mediciones de rendimiento estudiantil en las pruebas estandarizadas no siguió el mismo ritmo. El método de financiamiento por capitación aplicado por FUNDEB proporciona un incentivo a los estudiantes que se matriculan, pero el problema de lograr que el proceso de enseñanza y aprendizaje sea más eficaz no se resuelve tan fácilmente con dicha solución formulista. La labor de desarrollar un marco de resultados en torno a los puntajes de las pruebas requiere una serie de elementos (ya se hizo mención del uso de libretas de calificaciones para promover la responsabilidad). Otro elemento, parte fundamental del estudio Prova Brasil mencionado en este artículo, es el uso de información generada por las municipalidades que se desempeñan mejor de lo previsto.

Los resultados de este estudio, y de otro estudio realizado por el Ministerio de Educación en colaboración con UNICEF (el estudio Aprova Brasil), permitieron el entendimiento de las mejores prácticas que convergen, en el año 2006, en una iniciativa trascendental del sector educativo denominada Compromisso Todos pela Educação. Esta iniciativa llama al gobierno, a las escuelas y a la sociedad civil, a trabajar juntos para mejorar la calidad del aprendizaje según cuantificada por el IDEB (Índice de Desarrollo de la Educación Básica), una medición que combina los puntajes de las pruebas y la retención del estudiante. Como parte de la iniciativa Compromisso, los representantes de los distintos ámbitos gubernamentales involucrados en la entrega de servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, actuarían en forma conjunta con los representantes de la sociedad civil para suscribir un contrato con el Ministerio de Educación. Por su parte, el MEC canalizaría fondos por sobre R\$1

mil millones al año hacia las municipalidades, con el fin de ayudarlas a lograr mejoras específicas en sus IDEB. La serie de acciones se denomina Plan de Acción Coordinada, o PAR, un acrónimo que significa “socio” en portugués. Surge nuevamente la pregunta: ¿cuáles son, específicamente, las acciones que podrían ayudar a una municipalidad a mejorar la calidad de la educación? No existe un estudio que, por sí solo, pueda responder esta interrogante en un sistema tan complejo como el educativo, pero el estudio Prova Brasil señala un camino interesante y valioso para abordar el problema.

Metodología y enfoque

Iniciamos el estudio con un análisis de regresión de los puntajes de las pruebas de Prova Brasil, agregado al nivel de municipalidades. Luego de realizar un Análisis de Varianza (ANOVA) de los datos de los puntajes de las pruebas, se determinó que el análisis debería realizarse en forma separada para cada una de las cinco regiones geográficas de Brasil (Norte, Noreste, Centro-Oeste, Sur y Sureste). Las variables explicativas utilizadas en el análisis de regresión fueron una serie de variables que guardaban relación con el contexto socioeconómico de los alumnos que rendían la prueba, incluyendo variables como el nivel de educación de la madre y el número de libros en el hogar. La serie también incluía medidas de desarrollo económico, niveles de equidad y pobreza en la municipalidad. En forma contraria a los estudios convencionales de esta índole, nuestro interés primario no residía en los valores de los coeficientes de variables específicas en la ecuación de regresión, su significancia estadística, etcétera, sino que más bien, las regresiones fueron utilizadas como paso interino para llegar a la variable de interés –la varianza residual de la regresión para cada municipalidad. Una vez conocidas las varianzas residuales, las municipalidades fueron agrupadas considerando si su desempeño se encontraba por sobre, por debajo o muy cerca de la línea de regresión.

Para la fase cualitativa de la investigación, nos propusimos seleccionar una muestra de 40 municipalidades entre los tres grupos de clasificación. El objetivo era contar con una amplia representación nacional, sin pretender asegurar una representatividad estadística. Seleccionamos estados de cada una de las cinco regiones de Brasil: Norte (Pará); Noreste (Bahía, Pernambuco y Maranhão); Sureste (São Paulo, Río de Janeiro y Minas Gerais); Sur (Santa Catarina y Rio Grande do Sul) y Centro-Oeste (Goiás). Cómo una municipalidad produce mejores resultados que otras con recursos similares fue, precisa-

mente, la interrogante de mayor interés para este estudio –el enfoque de regresión nos permitió tener control sobre las variables de recursos, e identificar las municipalidades atípicas a través del análisis de residuales. Aquellas municipalidades que alcanzaban resultados sobresalientes con los mismos recursos disponibles, fueron catalogadas como las “desviaciones positivas”. Resulta de utilidad identificar las mejores prácticas desarrolladas por las desviaciones positivas dentro de una población dada, debido a que esas prácticas, que son de propia cosecha, tienen las siguientes ventajas: a) se adaptan singularmente bien a la cultura y a las condiciones locales y, por ende, es probable que sean más apropiadas, y que se divulguen y adopten más fácilmente que las soluciones importadas; y b) ya han demostrado que funcionan en el entorno local.

En cuanto a la selección de municipalidades dentro de los estados, escogimos dos con desempeño sobresaliente en cada uno de los estados, y dos municipalidades como “grupo de control” (una con desempeño por debajo del promedio y otra con desempeño promedio). Utilizamos grupos de control para estar seguros de que las prácticas identificadas entre las municipalidades con desempeño sobresaliente no estuviesen también siendo empleadas en el grupo de control. Incluimos municipalidades con bajo desempeño en el grupo de control para contemplar la posibilidad de que las prácticas “negativas” estuviesen afectando tanto a éstas como a las municipalidades con desempeño promedio –la antítesis de nuestra hipótesis en cuanto a que el empleo de mejores prácticas era la razón detrás del desempeño sobresaliente de otras.

Mejores prácticas: una variedad de enfoques creativos

El objetivo de este estudio ha sido promover la discusión, más que proporcionar soluciones definitivas. Más allá del conjunto limitado de prácticas específicas observadas y reportadas durante el curso de este pequeño estudio, en los distritos escolares de Brasil, día tras día, se implementan una amplia variedad de mejores prácticas a medida que los maestros, directores, funcionarios de educación y padres de familia aportan su contribución indispensable al aprendizaje del alumnado. Es altamente probable que la razón por la cual una municipalidad logra mejores puntajes en las pruebas que otra se deba a una convergencia de mejores prácticas y la interacción entre éstas, o a una confluencia específica de características y eventos locales cuyos efectos siguen acumulándose a través del tiempo. Por lo tanto, la descripción de mejores prácticas en esta sucinta nota sobre políticas no debiera considerarse como la mejor y única receta para lograr buenos resultados en las pruebas. Muy por el

contrario, el objetivo de este estudio es demostrar que existen muchos caminos posibles hacia el éxito.

Visión y liderazgo. La presencia de una Secretaría Municipal de Educación, con visión y liderazgo, tuvo una influencia positiva significativa sobre el desempeño de los alumnos; abundan los estudios con hallazgos relativos a la importancia del liderazgo de los directores de escuela, y es curioso que una historia similar se atribuya a las secretarías municipales de educación. Las secretarías más exitosas (ver Recuadro 1) se han fijado un objetivo explícito y han demostrado contar con las destrezas de liderazgo necesarias para ayudar al sistema a lograr ese objetivo. La experiencia profesional previa (específicamente, como director de escuela) era una característica común entre muchas secretarías exitosas. Esa experiencia, aunada a la capacidad de enfrentar situaciones difíciles, tuvo un impacto positivo en su desempeño al mando de una secretaría municipal de educación.

Recuadro 1 – Historias de éxito - Visión y liderazgo

La secretaria municipal de educación de Novo Hamburgo, en el estado sureño de Rio Grande do Sul, contaba con una experiencia de cuatro años en el campo de la enseñanza y de 14 años como directora de una escuela, que ella misma había ayudado a construir. Su influencia como líder de la comunidad donde fue directora de escuela todos esos años, es digna de mencionar, pero incluso ese logro palidece en comparación con lo que ha hecho desde que asumió el cargo de Secretaria Municipal de Educación. Su primera iniciativa como Secretaria fue realizar una pequeña encuesta de opinión. Entrevistó a empleados, directores y maestros de escuela, preguntándoles qué pensaban con respecto al estado del sector educativo. Con ello, logró obtener una información invaluable; no sólo información sobre los problemas que enfrentaba el distrito escolar que ahora tenía a su cargo, sino también sugerencias y propuestas de las personas que ella dirigía. “Una líder a la que le gusta escuchar”, capaz de absorber toda la información y transformarla en un conjunto de directrices aplicables a una política de reforma del sector educativo, ampliamente discutida con todas las partes interesadas en involucrarse más profundamente en la docencia y el aprendizaje. Una vez iniciado, el proceso de reforma educativa de hecho generó cambios en el liderazgo de algunas escuelas pero, debido a que se había dado a todas las partes la oportunidad de expresar sus opiniones, los cambios contaron con un amplio respaldo. Las dificultades que se enfrentaron al hacer estos cambios, la ayuda brindada por los padres, y las lecciones aprendidas al resolver los problemas y superar los obstáculos, fueron cruciales para la formación de la visión de esta Secretaria en materia de políticas de gestión, pedagogía y educación.

Equipo municipal de educación con una base sólida.

Además de contar con un líder motivado, con la experiencia y la formación apropiadas, otro factor vinculado a los buenos resultados de los distritos escolares fue un gabinete municipal de educación consolidado, o equipo base. En casi todos los casos analizados, los equipos eran pequeños, compuestos por docentes que trabajaban en el distrito, calificados para ofrecer capacitación a equipos de administración escolar y a otros docentes. En varios casos, donde la propia Secretaría quizá no se desempeñó como líder ejemplar, la calidad del equipo base cumplió un papel crítico, pero en algunos otros, estos dos factores favorables entraban en juego.

Enfoque en resultados con educación de calidad como objetivo central.

En las municipalidades con mejor desempeño, la visión de una educación de calidad sobrepasó los límites de los “productos” de aprendizaje según cuantificados por Prova Brasil y por pruebas estandarizadas similares. La educación se conceptualizó en forma más amplia, como algo esencial para el desarrollo de ciudadanos responsables e involucrados, capaces de romper el círculo vicioso de la pobreza y la injusticia social. Estas municipalidades han trascendido la etapa donde se daba prioridad estrictamente a los insumos físicos (como proporcionar espacio escolar) como determinantes centrales de la calidad escolar. Aún cuando se identificaron escuelas con infraestructura un tanto precaria, éste no fue el punto focal de los diálogos con las secretarías de educación.

Supervisión y apoyo directos a las escuelas. La supervisión se asocia, por lo general, con dos funciones: apoyo pedagógico y administrativo. En la mayoría de los distritos escolares “buenos”, el apoyo pedagógico era permanente, lo que significa que los supervisores visitaban la escuela regularmente en lugar de ocasionalmente, dedicando tiempo y espacio al diseño de estrategias y soluciones para enfrentar las deficiencias identificadas. Es más, la tendencia imperante en estas municipalidades era contar con programas continuos de monitoreo del desempeño de las escuelas, con lo que se logra identificar a tiempo las deficiencias que deben solucionarse y mejorar su desempeño.

Maestros activos y altamente capacitados, comprometidos con una educación de calidad. En muchos de los distritos escolares “buenos” se identificó la presencia de planes de compensación y profesionales sólidos, con criterios bien definidos de promoción. Estos planes, que

asignan mayor valor al profesional de la enseñanza, demostraron ser variables significativas del buen rendimiento de los estudiantes.

Participación comunitaria. Se pudo observar una diversidad de niveles de participación entre las secretarías municipales de educación, las comunidades y las escuelas. Estos niveles fluctuaban desde el acceso directo de los ciudadanos al secretario –y en algunos casos, al alcalde- hasta la existencia de consejos establecidos oficialmente con representación sectorial. Los programas de participación comunitaria en una municipalidad –e incluso en tan sólo unas cuantas escuelas- no sólo ayudaron a desarrollar las destrezas del alumnado, sino también a establecer o a fortalecer los vínculos escuela-comunidad, reforzando la idea de una alianza educacional.

Importancia de la educación preescolar. Es muy probable que la inversión en educación preescolar pueda ejercer un impacto positivo en el desempeño estudiantil. Las destrezas cognitivas de los niños se forman a una edad temprana, y los estudios demuestran que los alumnos matriculados desde los grados preescolares se desempeñan mejor que los que se matriculan a nivel de escuela primaria.

Uso adecuado de los programas municipales, estatales y federales. En algunos casos, estos programas se desarrollan conjuntamente con organizaciones del sector privado y de la sociedad civil. Uso adecuado significa que los programas deberían estar orientados a satisfacer las necesidades específicas del distrito escolar o de la comunidad como un todo.

Consideraciones finales

Este estudio debería proporcionar lecciones de utilidad para los responsables de la creación de políticas en todos los ámbitos de gobierno, la sociedad civil y la comunidad como un todo –incluyendo profesores, directores de escuela, maestros y estudiantes- que intentan mejorar sus resultados. Estas lecciones son invaluable cuando consideramos el rol vital de la educación en romper el círculo vicioso de la pobreza y la injusticia social, y en proveer instrumentos para el desarrollo de la ciudadanía, un esfuerzo que a la postre apoya el crecimiento de Brasil.

Sobre los autores

Suhas D. Parandekar es Economista Senior en Educación, y Érica Amorim y Andrea Welsh son Consultoras del Departamento de Desarrollo Humano de la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial.