



Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

N° 34

**Accountability
Educativa en Brasil.
Una Visión General^(*)**

Nigel Brooke^()**
Diciembre 2005

(*) Este documento fue preparado bajo los auspicios de la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (UNESCO/OREALC) y presentado en el Seminario Internacional Accountability Educativa: Posibilidades y Desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional. Santiago de Chile, 18, 19 y 20 de abril de 2005.

(**) Nigel Brooke ex representante de la Fundación Ford en Brasil. Actualmente es Profesor en la Universidad Federal de Minas Gerais.

INDICE

INTRODUCCIÓN	5
EL SISTEMA NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (SAEB)	6
EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DE MINAS GERAIS	8
ACCOUNTABILITY	12
ACCOUNTABILITY DE ALTAS CONSECUENCIAS A NIVEL ESTATAL EN BRASIL	12
1. CEARÁ	13
2. RIO DE JANEIRO	14
EL FUTURO DE LA ACCOUNTABILITY DE ALTAS CONSECUENCIAS EN BRASIL	16
¿UNA ALTERNATIVA DE BAJAS CONSECUENCIAS?	18
BIBLIOGRAFÍA	24

INTRODUCCIÓN

Con frecuencia se dice que la evaluación educativa a gran escala ha adquirido su actual papel estratégico en la gestión de servicios educativos como resultado de profundos cambios en el papel del estado. Según este punto de vista, ampliamente aceptado en Brasil, la remodelación de las responsabilidades del estado a través de la privatización de empresas estatales, la desregulación de la economía, la reducción de la burocracia gubernamental y, sobre todo, la descentralización de los servicios públicos, ha provocado una transformación en la finalidad y la variedad de los controles que necesitan ser ejercidos por el gobierno (Castro, 1998; Mattos y Pérez, 2001). Como parte de este escenario, la descentralización de la educación pública ha implicado abandonar los métodos tradicionales para asegurar el cumplimiento de las políticas del gobierno central a través de la intervención directa en la dotación de personal y la dirección de las escuelas y, por consiguiente, el desarrollo de nuevos mecanismos de control del sistema (Broadfoot, 1996). Mejor descritos como “control remoto” (Lima, 2000), estos métodos ‘sumatorios’ se centran más en la evaluación externa de los productos de la enseñanza, medidos al final de distintos grados escolares, que en los detalles ‘formativos’ del proceso educativo en sí. A medida que el gobierno va entregando mayor autonomía a las escuelas, o incluso se va retirando del negocio de dirigirlos, va buscando maneras para continuar manteniendo el control sobre el currículo y los objetivos amplios de las políticas educativas, fijando criterios por los cuales debe medirse el éxito educativo. Central a esta visión es la idea que el estado ya no necesita ser el único proveedor directo de servicios públicos, sino más bien el evaluador de la calidad de los servicios descentralizados que ahora también ofrecen otros.

Los críticos visualizan que esta concepción del papel del estado está fuertemente influida por el pensamiento neoliberal, en tanto refleja la incorporación de una filosofía de gestión del sector

privado basado en la lógica del mercado, la ética de la competencia y la necesidad de estipular estándares a fin de controlar la calidad del producto final (Alfonso, 1999). La necesidad de, y los métodos para, determinar si se están llevando a cabo las directivas centrales, si se está observando el currículo y si se están cumpliendo los estándares, son, entonces, el resultado de un cambio en la relación entre el gobierno y el sistema de educación pública, donde la descentralización se ha transformado casi en sinónimo de privatización. Sin embargo, todavía no está nada de claro si acaso la adopción de métodos para la evaluación a gran escala de los resultados educativos es necesariamente producto de la descentralización educativa o si hay otros factores que juegan un papel determinante. En el caso de Brasil, donde el suministro de educación básica desde el nivel preescolar hasta el final de la educación secundaria ha sido la responsabilidad de los gobiernos estatales y municipales durante más de 50 años, existen motivos para dudar si acaso esta largamente establecida ‘descentralización’ puede considerarse como un estímulo importante para la adopción generalizada de la evaluación sistémica durante los años 1990. Incluso cuando se toman en cuenta otras definiciones de descentralización, entre ellas las políticas para incentivar una mayor autonomía a nivel de escuela que comenzaron a configurarse durante la transición entre los gobiernos militar y civil a mediados de los años 1980, cabe preguntarse si acaso los nuevos sistemas de evaluación externa fueron diseñados para fijar límites a la autonomía de las escuelas o incluso para promover la adherencia a un currículo central. En otras palabras, aunque la fiscalización es claramente una de las funciones de las autoridades educativas, cabe preguntarse si acaso la expansión de las evaluaciones en Brasil puede considerarse como resultado de las exigencias gubernamentales para lograr un mayor control de las escuelas. Por esta razón, las primeras preguntas que se abordarán en este estudio se refieren a los motivos detrás de la adopción de las evaluaciones sistémicas como parte integral de la política educativa.

Otros críticos visualizan la adopción a gran escala de la evaluación educativa en Brasil como parte de un proceso más amplio que se ha traducido en un gradual reemplazo de las preocupaciones tradicionales de equidad e igualdad por las de calidad y control de la educación (Gentili y Silva, 1995). Según este punto de vista, la expansión de la evaluación no ha sido para reunir mejor información para la formulación de las políticas gubernamentales ni para una mejor elección en términos de inversiones, sino para difundir un concepto de evaluación tendiente a estimular una competencia tipo mercado entre las escuelas al hacerlas públicamente responsables de sus resultados (Souza y Oliveira, 2003). En contraposición a esta visión, puede demostrarse que la política de atribuir responsabilidad por los productos de la enseñanza, conocido más comúnmente en la actualidad como *accountability*, puede lograrse de varias maneras distintas y, aunque siempre tiene la intención de atribuir consecuencias a los resultados de las evaluaciones, la idea de promover la competencia rara vez figura como objetivo, dada la dificultad para efectuar comparaciones significativas entre las escuelas.

A pesar de los críticos de las políticas de *accountability*, la lógica para establecer una asociación entre las actividades escolares y sus resultados es clara: si puede responsabilizarse a los miembros profesionales de la comunidad educativa por la calidad de la experiencia educativa que está directa o indirectamente bajo su control, y los resultados de esta experiencia pueden medirse objetivamente a través de instrumentos que captan el desempeño académico de sus alumnos, entonces la evaluación a gran escala del desempeño estudiantil puede pasar a formar parte de los sistemas de *accountability* que, en manos ya sea de la comunidad local o de las autoridades educativas, pueden utilizarse para aplicar sanciones y recompensas con el objeto de estimular las mejoras necesarias. No obstante, existe una clara diferencia de interpretación entre la *accountability* como forma de promover la competencia tipo mercado entre las escuelas y la *accountability* como un mecanismo legítimo para mejorar los resultados a nivel de escuela. Esta polémica crea la necesidad adicional de determinar si acaso los recién establecidos mecanismos de evaluación se han utilizado efectivamente para establecer una *accountability* por los resultados de la enseñanza entre aquellos directamente responsables del

proceso educativo. El término *accountability* ¿tiene este tipo de vigencia en Brasil? Las autoridades educativas en los distintos niveles de la Federación, ¿consideran que tiene algún valor atribuir consecuencias a los resultados de sus sistemas de evaluación? Y ¿es factible esta política dada la resistencia aún considerable a la idea misma de una evaluación externa dentro de la comunidad educativa? Si se han instituido sistemas de *accountability* en Brasil, ¿el resultado ha sido el de generar más competencia y menos equidad? Si no es así, ¿significa esto que los críticos de las evaluaciones a gran escala están equivocados respecto de los efectos corrosivos de la evaluación externa sobre la autonomía profesional de los maestros y sobre su responsabilidad conjunta por los distintos resultados de la enseñanza?

Para responder a estas preguntas es necesario revisar la génesis de la evaluación educativa a gran escala en Brasil, tanto a nivel nacional como estatal, y efectuar un estudio más detallado de los primeros sistemas estatales que asociaron el desempeño estudiantil con incentivos monetarios en un esfuerzo por implementar formas de *accountability*. La discusión siguiente busca determinar hasta dónde es probable que estas primeras políticas de *accountability* “de altas consecuencias” (*high stakes*) sean copiadas en otras partes del país y si acaso existen alternativas “de bajas consecuencias” (*low stakes*) en la forma de evaluaciones tendientes a promover la distribución amplia de información sobre la calidad de las escuelas sin que esto conlleve consecuencias pecuniarias o profesionales para los maestros.

EL SISTEMA NACIONAL PARA LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA (SAEB)

El Sistema Nacional para la Evaluación de la Educación Básica (SAEB) fue implementado por primera vez por el Ministerio Federal de Educación en 1990, pero desde su creación ha sufrido varias modificaciones metodológicas importantes que lo han transformado hoy en un retrato extremadamente detallado de las destrezas estudiantiles en Matemáticas y Portugués al final de los grados 4° y 8° de la enseñanza primaria y al final del tercer (y último) año de la educación secundaria. En 1993 se modificó la estructura de la muestra nacional de escuelas; luego en 1995 se incorporaron otras innovaciones, entre

ellas una muestra de escuelas privadas, el uso de métodos más apropiados para la medición del desempeño y el uso de una sola escala de desempeño para cada asignatura, a fin de asegurar una mejor comunicación de los resultados estudiantiles. En 1999 y 2001 se perfeccionaron aún más los procedimientos de muestreo y se estableció un marco de referencia teórico para los cuestionarios sobre el trasfondo socioambiental aplicados a los alumnos, maestros y directores de escuela, basado en el concepto de efectividad de las escuelas. Aplicado cada dos años y utilizando una versión de la Teoría de la Respuesta al Ítem para la confección y análisis de ítems que permitan la comparación de resultados a través del tiempo, el SAEB ha proporcionado una herramienta muy valiosa para monitorear los cambios en el nivel de los resultados entre distintas aplicaciones, entre diferentes estados y entre distintos niveles y áreas de estudio.

Lo que también debe dejar en claro esta breve descripción es que el SAEB ha sido siempre más un instrumento de investigación que una herramienta para reunir datos de desempeño a nivel de escuela. Basado inicialmente en una muestra de escuelas que permitía un análisis solo a nivel regional y luego en muestras representativas tomadas de cada estado de la Federación de modo de permitir comparaciones a nivel estatal, nunca se pretendió que el SAEB fuera un mecanismo de control de sistemas. Para que el control de sistemas hubiera sido su finalidad, con o sin un concepto de accountability, habría sido necesario aplicar pruebas a todas las escuelas de la Federación, aun cuando los alumnos evaluados en cada escuela hubieran representado solamente una muestra. Esto manifiestamente no fue el caso. En la primera descripción de sus fines, el SAEB fue creado con el objeto de “desarrollar las capacidades de evaluación de las unidades de gestión del sistema educativo; descentralizar y regionalizar la operación del proceso de evaluación ... de manera de crear las conexiones y un estímulo para el desarrollo local de investigaciones y evaluaciones educativas; proponer una metodología común para los distintos proyectos de investigación y de evaluación en curso y en vías de implementación” (Waiselfisz, 1993, p. 12). Los instrumentos de evaluación se veían como una forma de exponer a los administradores educativos en todos los niveles de la Federación a los conceptos básicos de la evaluación educativa y de estable-

cer el uso de medidas estandarizadas de desempeño como la variable dependiente en diversos modelos de investigación. Esta última tarea, de introducir inquietudes metodológicas en la comunidad investigadora, se hizo especialmente evidente a través de la aplicación de cuestionarios para recoger las respuestas de directores de escuelas y maestros sobre temas como el nivel de autonomía de la escuela, las condiciones físicas de esta, los planes escolares, la participación de la comunidad, las condiciones de trabajo y problemas de los maestros, los niveles de educación de estos y los métodos y materiales de enseñanza utilizados.

Las más recientes descripciones de los objetivos del SAEB confirman su caracterización anterior como instrumento de investigación capaz de monitorear el progreso de los distintos sistemas de educación básica del país y de entregar una descripción de la “dimensión pedagógica de la enseñanza para aquellos que estén en condiciones de tomar medidas para mejorar la capacidad de las escuelas de satisfacer las necesidades de los alumnos” (Locatelli, 2002). A este objetivo original se han agregado las tareas de “ofrecer asistencia concreta para la formulación y reformulación de las políticas gubernamentales” y de “proveer a las autoridades educativas y a la sociedad una clara visión de los resultados del proceso educativo y las condiciones bajo las cuales se producen” (p. 18). En general, la evaluación nacional de la educación básica ha sido motivada, no por una necesidad de control, sino por la creencia de que las políticas para mejorar la calidad de la enseñanza deben basarse en información confiable y objetiva generada a través de medidas de desempeño a gran escala, en lugar de apuestas a ciegas basadas en sabiduría común o conjeturas.

La responsabilidad por el control de los sistemas de educación básica de la nación constitucionalmente recae en las autoridades educativas estatales y municipales. Sin embargo, a pesar de las tentativas de la Ley de Educación de 1996 de redefinir la división de las responsabilidades educativas entre el estado y la municipalidad, las ambigüedades en la relación entre dichas dos esferas gubernamentales legalmente independientes significa que no existe ninguna autoridad superior para medir el desempeño de los alumnos o para efectuar un control general de los diferentes sistemas de educación en cualquier estado dado. Lo que existe en algunos

estados de la Federación son políticas de evaluación a nivel estatal a las cuales los sistemas municipales se pueden adherir en forma voluntaria. Los primeros estados en desarrollar sus propias políticas a comienzos de los años 1990 fueron Minas Gerais, São Paulo y Paraná. En una segunda ola, los estados de Ceará y Rio de Janeiro también desarrollaron procedimientos de evaluación a nivel estatal. El más reciente estado en concebir e implementar una política de evaluación a nivel estatal, que por primera vez incluye un instrumento para evaluar las destrezas de lectura en el primer grado, fue el Estado de Bahia.

EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA DE MINAS GERAIS

La intención de los encargados del desarrollo del SAEB, definida en forma mucho más clara luego de la adopción de la evaluación educativa como piedra angular de la política gubernamental federal en 1994, fue la de crear un solo instrumento que pudiera ser utilizado por los planificadores educacionales y los responsables de formular las políticas en toda la nación. Aunque no había ninguna política para impedir la creación de instrumentos similares a nivel estatal, el Ministerio de Educación no ofreció ayuda alguna a aquellos estados interesados en desarrollar sus propios sistemas de evaluación, pensando que ello podría conducir a una fragmentación de los esfuerzos y recursos y socavar al SAEB.

A pesar de la falta de apoyo federal, el gobierno que asumió en Minas Gerais en 1991 hizo de la creación de un sistema de evaluación a nivel estatal una de sus principales prioridades de política, junto con la autonomía de las escuelas, la capacitación de los maestros, el fortalecimiento de la gestión de las escuelas y la integración entre el estado y los municipios. Como tal, Minas Gerais fue el primer estado brasileño en adoptar una política de evaluación educativa y el primero en formular un sistema de evaluación basado en la idea de aplicaciones repetidas de instrumentos de tipo censal en todas las escuelas. En este sentido, el modelo de evaluación de Minas Gerais era más radical que el SAEB, por cuanto brindaba una real oferta de información pedagógica de uso potencial para todos los maestros, además de un mecanismo para determinar diferencias entre las escuelas.

El argumento principal en favor de una mayor autonomía de las escuelas era el mero tamaño del sistema educativo estatal de Minas Gerais, que el nuevo secretario estatal de educación había descrito como “inmanejable” en su primer discurso a la Asamblea Estatal (Mares Guia Neto, 1992). En esos momentos el sistema comprendía 6.500 escuelas, 2,7 millones de alumnos y 204.000 maestros, y se consideró que la descentralización de la autoridad administrativa, financiera y pedagógica hacia las escuelas constituía una condición previa para la reforma de los procedimientos tanto a nivel de escuela como de la gestión central¹. La pregunta que debe responderse es si acaso en esta etapa inicial, o en cualquiera de sus versiones posteriores, el sistema de evaluación educativa de Minas Gerais fue visualizado como un contrapunto a la política de autonomía de las escuelas, diseñado para asegurar que las escuelas estuvieran ejerciendo su recién adquirido poder de decisión en forma responsable, como también si los resultados de los alumnos se visualizaban como indicativos de la toma de decisiones a nivel de escuela y, por lo tanto, si estaban dadas las condiciones para poner en marcha esfuerzos para promover la *accountability*.

Los objetivos oficiales de la primera versión del sistema de evaluación de Minas Gerais, que implicó la aplicación de pruebas a alumnos de los terceros y octavos grados en marzo de 1992, fueron los siguientes (Antunes *et al.*, 1992):

1. medir el nivel de desempeño de los alumnos al final del Ciclo Básico de Alfabetismo (una instrucción en alfabetismo inicial, no evaluada, equivalente a los primeros dos años de enseñanza básica, introducida experimentalmente en 1985 en una primera tentativa para eliminar las notas en Brasil);
2. generar datos para su utilización en la formulación de una política de instrucción de lectura y escritura;
3. identificar problemas curriculares críticos;
4. ofrecer a los maestros una indicación sobre cómo superar las dificultades.

Juntos, los cuatro objetivos indicaban la preocupación de la Secretaría de Educación de reunir información para ayudar a la evaluación y la for-

¹ A más de una década desde la implementación de una política para descentralizar la responsabilidad por la educación básica del gobierno estatal al municipal, el estado de Minas Gerais ahora comprende 3.925 escuelas y 121.659 maestros.

mulación de políticas, principalmente en relación con la enseñanza de la lectoescritura y otros componentes del currículo. Aunque no queda enteramente claro hasta dónde la aplicación de pruebas de lenguaje portugués a alumnos del tercer grado permitiría una evaluación de la política del Ciclo Básico de Alfabetismo, dada la ausencia de datos de referencia anteriores, la identificación de las fortalezas y debilidades de los alumnos al final de este período inicial de instrucción en alfabetismo constituyó una tentativa para contribuir constructivamente al mejoramiento de la enseñanza. Sin embargo, en su discurso ante la Legislatura Estatal, el Secretario de Educación presentó su política de evaluación como una oportunidad “para ver si el sistema mejora en comparación consigo mismo. Esta será una forma de medir los resultados de nuestro propio trabajo” (Mares Guia Neto, 1992, p. 26). En otras palabras, la política de evaluación también debía representar una medida de la efectividad de las nuevas políticas de reforma educativa estatal, una autoevaluación que ningún gobierno anterior había propuesto jamás.

El Secretario de Educación también planteó la posibilidad de realizar comparaciones entre escuelas sobre la base de los resultados de la prueba: “Con esta prueba podremos comparar los resultados de distintas escuelas, ciudades y regiones. Podremos ayudar a las escuelas que lo necesitan. También identificaremos a las escuelas más exitosas, de manera de extender su experiencia a otras escuelas” (*op. cit.*, p. 26). Las propuestas comparaciones entre escuelas nunca se realizaron, como tampoco se tomaron medidas concretas para analizar las características de las escuelas exitosas con el fin de traspasar su éxito a otras instituciones. No obstante, el lenguaje utilizado y la amenaza de las comparaciones bien puede haber formado parte de una política para alertar a las escuelas respecto de su responsabilidad por los resultados logrados, en lo que habría representado una versión temprana de una política para generar *accountability*. Poulson (1998) sostiene que es posible lograr cambios en la educación no solo a través de la legislación sino también a través de la práctica discursiva de las autoridades educativas; cita el ejemplo de cómo el uso continuo del concepto de “elección” y la representación de la educación como un “producto” durante los años de Margaret Thatcher en Inglaterra, llevó a un cambio de actitud tanto en los maestros como en la población. La reite-

ración de frases y metáforas que sugerían que los apoderados debían tener una “elección” en cuanto a la educación de sus pupilos los llevó a considerarse como consumidores de educación y aceptar la necesidad de mecanismos reguladores impuestos desde fuera a las escuelas a fin de proteger sus derechos como consumidores. ¿Estaría el Secretario de Educación de Minas Gerais abocado a un proceso similar para inculcar la *accountability* al adoptar una medida externa del éxito de los maestros y enfatizar una política de comparaciones para demostrar cuáles escuelas tenían mejor desempeño?

En un artículo escrito después de la segunda evaluación del Ciclo Básico de Alfabetismo (CBA) en 1994², el Secretario describe el sistema de evaluación como “una brújula tanto para las escuelas como para la Secretaría en su tarea para promover el cambio y elaborar planes para lograr el mejoramiento”, y como “referencia para que los apoderados puedan comprender mejor la calidad de la escuela de sus pupilos” (Mares Guia Neto, 1994, p. 14). Sin embargo, no se hace mención a las comparaciones, y la descripción oficial del proceso de evaluación de ese año, que también había incluido la segunda aplicación de las pruebas de Matemáticas y Portugués a alumnos del 5° grado, repite los objetivos de las aplicaciones previas, es decir, ayudar al Ministerio y los maestros a identificar mejor las dificultades curriculares y planificar mejor el desarrollo de la educación (Antunes *et al.*, 1994). No hay mención alguna, ni siquiera vaga, sobre la necesidad de informar a los apoderados respecto de la calidad de las escuelas y mucho menos de confeccionar cuadros de rankings (*league tables*) que permitiría efectuar comparaciones y responsabilizar de alguna manera a las escuelas. Por el contrario, no solo no

2 Los distintos grados evaluados bajo el sistema de evaluación de Minas Gerais aparecen en el cuadro siguiente:

Grado/Año	1992	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03
3° (CBA)	*		*		*		*					
4° Básico										*	*	*
8° Básico	*			*		*			*	*	*	*
5° Básico		*	*		*		*					
2° Medio		*		*		*						
3°/4° (Medio/ Capacitación de Docentes)		*		*		*			*	*	*	*

se dice nada sobre comparaciones y *accountability*, sino que existe la admisión directa de que los maestros no son considerados responsables de los malos resultados de sus escuelas, aun cuando la solución por esos malos resultados esté de algún modo en sus manos. En una frase decidora pero profundamente ambigua, el Secretario de Educación declara:

“La investigación reciente ha mostrado que nuestras escuelas no se sienten responsables del fracaso de sus alumnos. Reconocemos que no puede culparse al maestro por esta situación. Es un vicio de nuestra cultura que precede a los maestros que hoy se encuentran en las aulas. Pero solo los maestros pueden modificar esta situación. Por este motivo, aunque no tengan la culpa, es responsabilidad de los maestros buscar una solución al problema” (Mares Guia Neto, 1994, p. 10).

Aunque no había ninguna noción clara en cuanto a cómo proceder desde la identificación de los problemas a las acciones necesarias para mejorarlos, la finalidad del sistema de evaluación educativa de Minas Gerais fue siempre diagnóstica (Souza, 1999). Incluso cuando se mencionara específicamente la responsabilidad de la escuela, la responsabilidad por el mejoramiento de los resultados generalmente recaía en la Secretaría que, al contar con información más precisa, se esperaba que produjera mejores políticas para la inversión de los fondos públicos y para el mejoramiento de la calidad educativa:

“En síntesis, este programa para la evaluación de las escuelas públicas proponía llevar a cabo un diagnóstico y construir una base de datos de las escuelas con información confiable, a fin de implementar un plan para mejorar la educación” (Souza, 1999, p. 62).

En esta visión, no se hizo ningún intento por conseguir apoyo popular para lograr que las comunidades ejercieran una mayor presión sobre las escuelas, como tampoco de nombrar y avergonzar a las escuelas por sus malos resultados publicando cuadros de rankings en conformidad con sus niveles de desempeño. Por el contrario, en conformidad con la constitución estatal, que considera que la evaluación educativa es una empresa “cooperativa” entre la Secretaría y los

maestros, la idea de fijar consecuencias a los resultados de las evaluaciones se evitó deliberadamente. La Secretaría estaba consciente de la necesidad de establecer una cabeza de puente para difundir gradualmente una cultura de evaluación antes de intentar siquiera alguna tentativa para difundir el lenguaje de la *accountability*, y mucho menos para fijar consecuencias reales para los resultados de las pruebas externas.

Asimismo, no existe evidencia de que la creación y despliegue de una política de evaluación de tipo censal fuera el corolario necesario a la decisión de promover una mayor autonomía en las escuelas. Los elementos clave de la política de autonomía de las escuelas, incluyendo el traspaso de recursos financieros, la descentralización de la autoridad para la solución local de una variedad de temas administrativos y la libertad de agregar elementos definidos localmente al currículo, fueron vistos todos como la forma de liberar la creatividad a nivel de escuela, democratizar la gestión escolar, promover la participación comunitaria e impulsar un nuevo sentido de dignidad. Como tal, la promoción de una mayor autonomía de las escuelas era vista como otra política para mejorar la calidad educativa más que una verdadera descentralización del poder. Por lo tanto, aunque ocurrió simultáneamente con la política para promover la autonomía de las escuelas, el nuevo sistema de evaluación no fue considerado como una compensación por el traspaso de responsabilidades. De hecho, tampoco la Secretaría estaba en condiciones de determinar si acaso los niveles medidos de desempeño escolar estaban en alguna medida asociados con una mayor autonomía de las escuelas. En este sentido, ni siquiera el cambio en el método para seleccionar a los directores de escuela, desde el tradicional procedimiento de las designaciones políticas a la política de instituir elecciones locales, fue visto como una necesidad de adoptar un proceso de fiscalización de las escuelas a través de la aplicación de pruebas de desempeño de los alumnos. Si la Secretaría hubiera estado preocupada de establecer nuevos controles a la luz de la pérdida de su control directo sobre las escuelas, entonces el proceso más radical de municipalizar las escuelas estatales sin duda habría ido acompañado de alguna forma de evaluación. No fue el caso, como tampoco hubo ningún amago de demostrar que la autonomía era un factor determinante en el mejoramiento o empeoramiento de los niveles de desempeño escolar.

De existir algún motivo tácito para la creación de un sistema estatal de evaluación, este fue la creencia, aceptada tanto dentro como fuera de la Secretaría, de que la calidad de la educación había sufrido un serio deterioro y que era necesario contar con evidencia irrefutable, tanto para galvanizar los esfuerzos de los maestros como para establecer un punto de referencia para cualquier política futura sobre los estándares educativos. Los resultados de la primera ronda del SAEB habían confirmado los hallazgos previos de la investigación de la Fundación Carlos Chagas en una muestra de ciudades brasileñas, que mostraba que solo una pequeña minoría de los alumnos de las escuelas públicas estaban logrando lo que los maestros mismos definían como estándares mínimos (Vianna y Gatti, 1988; Vianna, 1989). La fuga de la clase media hacia la educación privada era otra clara indicación del mismo hecho, al igual que el desempeño vergonzoso de Brasil en la Segunda Evaluación Internacional del Progreso Educativo³ (Lapointe *et al.*, 1992(a), 1992(b)). Con la desaparición del sistema de inspección escolar tradicional, esencialmente desbandado después del retorno a la democracia a mediados de los años 1980, el prolongado deterioro en el nivel de la educación inicial de los docentes, la incapacidad de la profesión de atraer a los mejores candidatos y la erosión de los principios de *accountability* profesional, que en un momento fueron parte de la contribución de los docentes a los ideales de la educación pública, el sistema educativo de Minas Gerais sin duda requería de un vuelco dramático. La esperanza de los involucrados en la creación de la política estatal a comienzos de los años 1990 era que la generación de evidencia confiable, que no solo certificara el nivel general de desempeño sino también identificara las principales dificultades de aprendizaje de los alumnos representaría una contribución significativa al esfuerzo para mejorar la calidad y elevar los estándares.

La nueva versión del sistema de evaluación de Minas Gerais, creado en el año 2000 con el nombre de Sistema para la Evaluación de la Educación Pública en Minas Gerais (SIMAVE) ha continuado la tradición “de bajas consecuencias” de su predecesor en términos de tener por

objeto generar información para su utilización principalmente por los planificadores. El componente principal del sistema, el Programa para la Evaluación de la Educación Básica Pública, está descrito en términos de “tener como fin evaluar a escuelas que pertenecen al sistema estatal y a aquellos sistemas municipales que participan en las evaluaciones, de manera de producir un diagnóstico capaz de identificar los problemas y contribuir a la definición o reorientación de las políticas educativas implementadas por los sistemas de escuelas públicas de Minas Gerais” (Barbosa, 2004, p. 1). La idea de ir más allá y utilizar esta información para fines de *accountability* está expresamente excluida por el Artículo 126 de la legislación que creó el SIMAVE. Este artículo prohíbe el uso de los resultados del sistema estatal de evaluación con el objeto de “clasificar a las escuelas u otros componentes del Sistema de Educación de Minas Gerais con miras a modificar el proceso educativo”. En este rechazo explícito al uso de los resultados de las pruebas para fines de fiscalización o *accountability*, los legisladores acataron la orientación del sindicato de maestros y de otros críticos de la evaluación externa. Sin embargo, en otras formas significativas, el SIMAVE ha avanzado más que su predecesor. Al adoptar la Teoría de la Respuesta al Ítem y utilizar algunos de los mismos ítems que los de la evaluación nacional, SIMAVE ha podido emplear la escala de aptitud del SAEB para cada una de las distintas asignaturas a fin de representar el desempeño de todos los alumnos desde el 4° grado de la enseñanza básica hasta el último año de la educación secundaria. El uso de esta escala y el esfuerzo por caracterizar las aptitudes correspondientes a cada intervalo, además de especificar las aptitudes esperadas en cada grado, es sintomático del empeño de la Secretaría de retroalimentar los puntajes de la evaluación a las escuelas de manera de proporcionar una base para la realización de planes a nivel de escuela para mejorar los resultados. Uno de estos informes, titulado “Boletín de Evaluación” y enviado a cada escuela al final del proceso de evaluación, permite que la escuela efectúe comparaciones con el desempeño promedio de la municipalidad, la región y el estado. Los otros informes, llamados “Boletines Pedagógicos”, cubren las distintas asignaturas y contienen un análisis detallado de los resultados de la evaluación estatal, además de sugerencias para superar las dificultades encontradas. Utilizando gráficos, cuadros y otros mecanismos, estos

3 Una evaluación coordinada por la ETS (Educational Testing Service) para medir el desempeño en matemáticas y ciencias en niños de 9 y 13 años, llevado a cabo en 20 países en 1990-91. En Brasil, el estudio se limitó a las ciudades de São Paulo y Fortaleza (Lapointe, Askew y Mead, 1992(a) y 1992(b)).

documentos permiten a la escuela identificar el nivel promedio de aptitud de sus alumnos y las aptitudes que faltan para cumplir con los estándares esperados para cada grado. Al mismo tiempo, el SIMAVE ha involucrado a diversos establecimientos de educación superior en la confección y aplicación de los instrumentos, en un esfuerzo por fortalecer el diálogo entre las escuelas y las instituciones responsables de la capacitación de docentes, como asimismo para reforzar la idea de que las actividades de evaluación del estado constituyen un ejercicio de aprendizaje.

ACCOUNTABILITY

Se ha sostenido que aunque la evaluación a gran escala fue implementada en Minas Gerais a fin de generar información a nivel de escuela, no hay evidencia de que la descentralización de la autoridad hacia las escuelas haya constituido la motivación para fiscalizar el desempeño estudiantil. Asimismo, sería incorrecto representar a la política de evaluación estatal como un programa de *accountability*, dada la ausencia de algún componente destinado a influir en el comportamiento de las escuelas haciendo públicos los resultados, típicamente a través de ofrecer incentivos para lograr mayores niveles de desempeño escolar. Sin embargo, antes de ampliar esta conclusión a otros estados, sería conveniente revisar el concepto de *accountability* y reiterar los ingredientes esenciales de un programa de *accountability*.

Los programas de *accountability* pueden tomar una variedad de formas, pero comparten la característica común de aumentar las consecuencias reales o percibidas asociadas con los resultados de las pruebas tanto para los maestros como para los administradores de escuelas. Esto significa que para que un programa de evaluación se transforme en un programa de *accountability*, los resultados de las pruebas tienen que estar asociados con consecuencias que, simbólicas o materialmente, pueden afectar al individuo y, por ende, son percibidas como importantes. Desglosando esto en sus partes componentes, lo que requiere un programa de *accountability* para funcionar es: 1) el deseo de las autoridades de hacer públicas las diferencias en el nivel de desempeño de las partes componentes del sistema educativo; 2) pruebas estandarizadas que efectivamente proporcionen este

tipo de información; 3) formas de analizar esta información de manera de determinar cuáles escuelas están teniendo un desempeño adecuado y cuáles no, y 4) la capacidad de aplicar recompensas o sanciones en conformidad con los estándares establecidos.

Las razones de los gobiernos para embarcarse en este tipo de políticas pueden variar. Este no es el lugar para efectuar una revisión de los programas de *accountability* a nivel mundial, pero es evidente que, aunque el movimiento está decayendo en el Reino Unido, está tomando por asalto a los Estados Unidos. En estado tras estado, los gobiernos han creado nuevos estándares curriculares, establecido nuevas pruebas alineadas con esos estándares, creado nuevas reglas para la promoción y graduación de los alumnos, implementado nuevas reglas para clasificar a las escuelas y publicar los resultados de las pruebas, y generado nuevos sistemas de recompensas y sanciones. Hasta el Presidente Bush, un republicano que no se esperaba que legislara en favor de la intervención federal, ha creado la política de “No Child Left Behind” (Ningún Niño Rezagado) que establece un sistema de *accountability* nacional para la realización de pruebas anuales y recompensas basadas en el desempeño (Ravitch, 2002; Moe 2002). Lo que falta por determinar es si este tipo de política ha comenzado a influir en los programas de evaluación brasileños y cuáles son sus probabilidades de tener éxito en el largo plazo.

ACCOUNTABILITY DE ALTAS CONSECUENCIAS A NIVEL ESTATAL EN BRASIL

A pesar de la disponibilidad de datos de desempeño a nivel de escuela, el estado de Bahia ha evitado utilizar esta información en su recién instituido modelo para la evaluación de los directores de escuela⁴. Con siete criterios diferentes y una amplia gama de indicadores para la evaluación del desempeño de los directores de escuela y el pago de bonos equivalentes a hasta el 50% de las remuneraciones habituales, este modelo emplea tanto la autoevaluación como la existencia de procedimientos basados en las escuelas para la evaluación de los maestros, pero no utiliza los resultados de la evaluación a nivel estatal del aprendizaje estudiantil.

4 Establecido a través de la Instrucción N° 7733 emitida por el Secretario de Educación Estatal con fecha 15 de mayo de 2003.

Asimismo, en el estado de São Paulo no ha habido intentos públicos por establecer consecuencias para las escuelas o los maestros a la luz de las mediciones anuales de desempeño estudiantil llevadas a cabo en dicho estado.

En ambos estados, al igual que en Minas Gerais, se evitó explícitamente el desarrollo de estructuras de *accountability* relacionadas con los resultados a nivel de escuela. Esta decisión se basó en la creencia que antes era necesario crear una actitud positiva hacia la evaluación educativa. Esto sigue describiéndose como la necesidad de crear una “cultura de evaluación”, en reconocimiento a la falta de compromiso hacia las evaluaciones objetivas en la cultura brasileña y, en particular, su resistencia inherente a cualquier tipo de evaluación educativa. En otras palabras, en el caso de Brasil, la creación de un programa de evaluación a nivel estatal que abarque todas las escuelas no necesariamente va seguido de una política para establecer alguna forma de *accountability*.

1. CEARÁ

Por otra parte, el estado de Ceará ha creado legalmente un sistema de incentivos para las escuelas participantes titulado El Premio Educativo del Nuevo Milenio, que prevé el pago de recompensas sobre la base de evaluaciones externas como parte de su Programa para el Mejoramiento de la Educación Básica⁵. Este sistema anual de incentivos está basado en los resultados obtenidos por “la escuela, sus maestros y alumnos”. Al tomar la forma de “incentivos financieros y reconocimiento público”, este sistema claramente se ajusta al modelo de *accountability* que pone énfasis no solo en la competencia entre alumnos, sino también en la creencia que los profesionales educacionales podrían cooperar a nivel de escuela para mejorar los resultados colectivos si se ofrecieran incentivos financieros grupales. Como deja en claro la ley que establece el premio anual, su finalidad es promover el reconocimiento público de las escuelas con mejor desempeño, mejorar el ambiente escolar creando un clima de calidad que pueda influir en los resultados de la escuela, elevar los estándares de la educación pública y verificar la aptitud de los alumnos tanto en su desempeño escolar como en su uso de computadoras.

Este último objetivo es una referencia al hecho que la evaluación del desempeño estudiantil en el Estado de Ceará se está realizando actualmente a través del internet. De 1992 hasta 1998 la evaluación del desempeño estudiantil se llevó a cabo en forma tradicional bajo la tutela del Sistema Permanente para la Evaluación de la Educación Básica en Ceará (SPAECE). Creado para producir datos de utilidad para la Secretaría de Educación en la formulación de políticas, entre 1992 y 1994 el SPAECE involucró en la aplicación anual de pruebas de Portugués y Matemáticas a los alumnos de los grados 4° y 8°. En 1996 se aumentó el tiempo entre las aplicaciones de las pruebas a una vez cada dos años a fin de coincidir con los años entre las aplicaciones del SAEB. Sin embargo, en 2001, luego de un año en que la evaluación esperada no se realizó, la metodología del sistema de evaluación fue modificada radicalmente, transformándose en un programa CAT (Pruebas Asistidas por Computadora), con instrumentos basados en la Teoría de la Respuesta al Ítem, y el programa fue rebautizado SPAECE-NET. Utilizando este nuevo sistema, se han efectuado tres aplicaciones (2001, 2002 y 2003).

Otro de los cambios que tuvieron lugar en 2001 fue la creación de una conexión entre el SPAECE y el Programa para el Mejoramiento de la Educación Básica. Con esta conexión se hizo posible establecer un desempeño promedio de los grados 4° y 8° en Portugués y Matemáticas como el principal indicador de calidad de la escuela y el criterio único para la decisión sobre cuáles escuelas debían recibir el premio. En conformidad con la ley, las mejores 100 escuelas en términos de desempeño promedio en cada asignatura y grado están habilitadas para recibir un premio, siempre que el promedio de la escuela sea cinco o más (de 10). Para las mejores 50 escuelas, el premio es el 100% del valor especificado, en tanto que para las siguientes 50 el premio es el 50% de dicho valor. El premio único va a cada miembro del personal de la escuela y en 2002 su valor máximo fue de alrededor de US\$ 270 para todos los miembros temporales y permanentes a tiempo completo del personal docente y US\$ 100 para el personal administrativo, con reducciones en el caso de maestros a tiempo parcial proporcionales a la cantidad de horas trabajadas. Para los alumnos con los mejores puntajes también hay premios, cuyo número y valor son determinados cada año por un comité de vigilancia compuesto por re-

5 Ley 13.203 de fecha 21 de febrero de 2002.

presentantes de la Secretaría, la Universidad, la Asamblea Estatal y el Consejo Estatal de Educación.

El programa de incentivos aún no ha sido sometido a una evaluación externa a fin de determinar sus efectos y observar los aspectos prácticos de su implementación, pero desde ya surgen una diversidad de preguntas. La primera de estas se refiere a la posibilidad de establecer comparaciones entre escuelas de regiones muy distintas y con captaciones de alumnos muy diferentes. Dado el criterio único de puntajes promedio de los alumnos y el no haber establecido grupos de referencia de acuerdo con las características socioeconómicas de estos, podría predecirse que las escuelas ganadoras siempre estarán en la capital u otras grandes ciudades en lugar del interior rural, con independencia del nivel de contribución de cada escuela en un cálculo de “valor agregado” del desempeño estudiantil. Otra duda se refiere al impacto del premio en el establecimiento de un clima de preocupación colaboradora por la calidad, dada la naturaleza transitoria de las relaciones escuela-maestro, la ausencia de cualquier toma de decisiones a nivel de escuela respecto de la contratación y despido de maestros y la dificultad más general de crear un sistema de incentivos para grupos de profesionales en lugar de para el maestro individual.

2. RIO DE JANEIRO

El único sistema de *accountability* educativa a nivel estatal que ha producido documentos describiendo su operacionalización es el de Rio de Janeiro. Creado bajo el nombre de El Programa Nueva Escuela⁶ mediante Decreto N° 25.959 de fecha 12 de enero de 2000, este programa es una tentativa estructurada de influir en la gestión de las escuelas además de los resultados de la enseñanza en aula, cuya responsabilidad recae ahora en dicha gestión. La Nueva Escuela se vio como una forma de mejorar la calidad de la educación, establecer métodos más democráticos de gestión de las escuelas, integrar la acción gubernamental y mejorar las condiciones de trabajo de los maestros a través de la racionalización del uso de recursos, la universalización de la asistencia, el mejoramiento de las remuneraciones y la capacitación de los maestros,

y el fortalecimiento de la articulación de las políticas a nivel municipal y estatal. El principal mecanismo para la operacionalización de este programa ha sido el Sistema para la Evaluación Permanente de Escuelas Públicas Estatales, que fue diseñado para evaluar la gestión y los procesos educativos de cada escuela.

Desde su creación, el Programa Nueva Escuela ha contado con la Fundación Cesgranrio para el suministro de los conocimientos externos necesarios para diseñar un modelo apropiado para el análisis de los datos de desempeño de las escuelas. Cesgranrio, una de las muy pocas organizaciones brasileñas que cuentan con la capacidad técnica para diseñar y analizar pruebas utilizando la Teoría de la Repuesta al Ítem, vio en el Programa Nueva Escuela una oportunidad para implementar un modelo de investigación longitudinal que permitiría reunir datos de desempeño de los mismos alumnos a medida que avanzaban a través del sistema. Esto permitiría controlar las influencias ajenas a la escuela en el desempeño estudiantil y producir una medida de “valor agregado” más confiable respecto de la efectividad de la escuela. En conformidad con las exigencias de la Secretaría Estatal de Educación de Rio de Janeiro, el modelo también contemplaba la evaluación externa de ocho dimensiones distintas de la gestión escolar, además de indicadores de eficiencia de las escuelas.

Las ocho dimensiones de gestión escolar para las que se recopilaban datos en 2000 y 2001 fueron las siguientes:

- Planificación
- Gestión de Recursos Humanos
- Gestión de Recursos Financieros
- Edificaciones Escolares
- Participación
- Integración Escuela-Comunidad
- Gestión del proceso educativo
- Nutrición

Para los mismos años, los indicadores elegidos de eficiencia de las escuelas fueron las tasas de avance de los alumnos y la distorsión edad/grado.

En 2003, Cesgranrio presentó una nueva propuesta que contenía importantes modificaciones. La dimensión de desempeño estudiantil del programa fue la más afectada. Debido a la ausencia de recopilación de datos en 2002 como consecuencia de un cambio de gobierno y la decisión

⁶ El nombre completo es Programa Estatal para la Reestructuración de la Educación Pública - Programa Nueva Escuela.

de las nuevas autoridades de suspender el programa, fue necesario modificar el modelo de investigación longitudinal. En el año 2000, se había recolectado datos de alumnos de los grados 3° y 6°, además de los del 1° grado de la enseñanza secundaria en todas las escuelas adheridas voluntariamente al Programa Nueva Escuela. En conformidad con la propuesta original, en 2001 los grados muestreados fueron los grados 4° y 7° de la enseñanza básica y el 2° grado de la enseñanza secundaria. Los datos que debían recopilarse en 2002, en los grados 5° y 8° de la escuela primaria y el 3° grado de la enseñanza secundaria, hubieran completado el proceso de establecimiento de estándares de valor agregado por los cuales se habría juzgado el futuro desempeño de todas las escuelas.

Para ofrecer una alternativa, Cesgranrio propuso nuevos instrumentos para evaluar el desempeño estudiantil que utilizara ítemes similares a los del SAEB y así permitiera que todos los puntajes de Rio de Janeiro fueran representados en la misma escala que la utilizada en la evaluación nacional. Siempre que el programa Nueva Escuela también evaluara los mismos grados 4° y 8° de la enseñanza básica y el 3° grado de la secundaria, esto haría comparables los resultados de los alumnos de Rio de Janeiro con los promedios nacionales del SAEB.

Para cumplir con este requisito, Cesgranrio se puso a trabajar para confeccionar los instrumentos necesarios. Esto implicaba la producción de un banco de ítemes basado en las matrices de referencia del SAEB para la evaluación de Portugués y Matemáticas, de manera de asegurar que los nuevos instrumentos midieran las mismas habilidades que aquellas medidas en la evaluación nacional. Los ítemes fueron probados en forma preliminar en 20.000 alumnos de escuelas públicas de cinco estados distintos en agosto de 2003, en preparación para la aplicación a 180.000 alumnos de los grados 4° y 8° de la educación primaria y el 3° grado de la secundaria por examinadores externos en noviembre de ese mismo año. Para cumplir con el propósito de entregar información relevante a los maestros, Cesgranrio también acordó producir un informe sobre cada grado para cada asignatura, incluyendo una discusión sobre los niveles de desempeño de los alumnos de Rio en relación con las escalas nacionales, además de presentar un comentario estadístico y pedagógico sobre cada uno de los ítemes utilizados en las pruebas.

El segundo componente del sistema de Evaluación Externa Nueva Escuela, el subproyecto sobre gestión de escuelas, también fue modificado en 2003. A fin de asegurar que la evaluación estuviera “enraizada en la realidad”, se revisaron los indicadores para cada dimensión de la gestión de escuelas, dándose nuevo énfasis a preguntas contextuales. Mientras en las primeras dos evaluaciones se había puesto énfasis en la generación de un diagnóstico y una descripción de los objetivos y prioridades de las escuelas, la tercera evaluación pretendía prestar más atención al ambiente de la escuela, además de dar peso a la dimensión titulada “gestión del proceso educativo”. En términos prácticos, esto significó que se agregaron dos indicadores de gestión del proceso educativo y se dio mayor peso a seis del nuevo total de diez indicadores. Estos eran: 1) Planificación; 2) Participación; 3) Integración Escuela-Comunidad; 4) Gestión del Proceso Educativo (Prioridad); 5) Gestión del Proceso Educativo (Instrumentalidad), y 6) Gestión del Proceso Educativo (Enseñanza y Aprendizaje). Los cuatro indicadores restantes, Gestión de Recursos Humanos, Gestión de Recursos Financieros, Edificaciones Escolares y Nutrición fueron considerados ‘instrumentales’ más que ‘de gestión’ y se les dio menor importancia.

El tercer componente, que comprendía los indicadores de eficiencia de las escuelas, dejó de lado el cálculo de la distorsión edad/grado. Los datos, reunidos por personal técnico especialmente capacitado, continuaron cubriendo una diversidad de medidas de flujo estudiantil, entre ellas las tasas de abandono, aprobación y traslado, pero para determinar el índice real de la eficiencia escolar se tomó en consideración solo las tasas de aprobación. El cálculo de este índice actualmente abarca las tasas de aprobación globales de los grados 1° a 4° y 5° a 8° de la educación básica, los grados 1° a 3° de la educación secundaria y las fases 1ª a 4ª y 5ª a 8ª de la educación juvenil y adulta. El índice de eficiencia de la escuela es el promedio de las tasas globales, estandarizadas conforme al grupo de referencia de cada escuela para cada uno de los niveles y las modalidades de educación que ofrecen.

El grupo de referencia, que abarca escuelas de una variedad similar, representa el esfuerzo de la Secretaría de Educación por desalentar las comparaciones entre escuelas con alumnos de distintos trasfondos sociales. Para estos fines, la Se-

cretaría ha establecido cinco grupos de referencia distintos para las escuelas, de la A a la E, en conformidad con una medida de ingreso familiar promedio. A diferencia del caso de Ceará, esto significa que una escuela es clasificada exclusivamente dentro de su propio grupo de referencia, haciendo imposible la comparación de índices escolares entre distintos grupos de referencia.

El índice de desempeño académico escolar está basado en el promedio de los puntajes de los alumnos en las pruebas de Portugués y Matemáticas para los grados en estudio y, al igual que para el índice de eficiencia, toma en cuenta solo los puntajes del grupo de referencia. El índice de gestión se compone calculando el promedio ponderado de los distintos puntajes, dándose a las dimensiones de gestión más importantes una ponderación tres veces mayor que a las dimensiones instrumentales. El índice final para cada escuela, dentro de su propio grupo de referencia, se da promediando los puntajes estandarizados para cada una de las tres dimensiones de la evaluación y expresando dicho promedio en una escala que tiene una media de 60 y una desviación estándar de 10.

Conforme a la ley que crea el Programa Nueva Escuela, las escuelas participantes pueden clasificarse según cinco niveles de desempeño distintos sobre la base de sus puntajes globales finales. Cada uno de estos niveles implica una gratificación mensual de distintos valores, con un nivel máximo de alrededor de US\$ 170 para maestros a tiempo completo y US\$ 125 para los directores de escuela. Aunque esta bonificación es baja si se compara con niveles internacionales, no es insignificante dado que el salario mínimo en Brasil es menos de US\$ 100 y que las remuneraciones de los maestros son en promedio inferiores a US\$ 400.

Aparte de las complejidades del sistema de valoración, que debe ser renegociado cada año y requiere de una legión de recolectores de datos capacitados, el Programa Nueva Escuela ha enfrentado diversas críticas. La primera es que la clasificación de las escuelas es meramente normativa, dada la ausencia de pautas de referencia o estándares que pudieran indicar si acaso las escuelas mejor situadas de hecho han logrado algo en términos de calidad de educación. Sin embargo, el procedimiento para juzgar a las escuelas según el desempeño promedio del grupo de referencia tiene cierta lógica, siempre que

el programa se entienda primariamente como un sistema de incentivos –diseñado para motivar a los maestros y otros miembros del personal escolar a producir puntajes sobre el promedio– en lugar de un programa de *accountability* hecho y derecho, donde la motivación para mejorar está dada por la presión para alcanzar estándares de desempeño adecuados. En este último caso, el orgullo profesional y la ética del compromiso con la calidad también tendría un papel que desempeñar, junto con el desincentivo de ser visto como una escuela que está “fallando” por no lograr estándares aceptables.

Otra crítica se refiere al uso de datos de la evaluación del año anterior para recompensar al personal al año siguiente. Dada la alta rotación de personal y la consiguiente volatilidad del desempeño escolar, el ideal sería recompensar al personal el mismo año en que se efectuaron las mediciones. Sin embargo, esto haría necesario aplicar las pruebas cerca del comienzo del año escolar y, entonces, mediría los resultados de la enseñanza y el aprendizaje del año anterior, manteniendo la misma inequidad al recompensar a maestros que no necesariamente fueron responsables del nivel de clasificación de la escuela. Otros temas se refieren a la dificultad de explicar el significado de los puntajes brutos para cada una de las pruebas y el objeto de utilizar las escalas SAEB como referencia para el desempeño de las escuelas. Y aunque los grupos de referencia han hecho más significativas las comparaciones entre números limitados de escuelas, la falta de cualquier cálculo de “valor agregado” sigue obstaculizando la posibilidad de efectuar comparaciones más amplias, y restringe la identificación de factores a nivel de escuela asociados con distintos niveles de desempeño. Sin esta información, la Secretaría pierde la capacidad de iniciar el proceso de transformación a nivel de escuela en aquellos casos donde las escuelas están probando ser inefectivas.

EL FUTURO DE LA ACCOUNTABILITY DE ALTAS CONSECUENCIAS EN BRASIL

De los distintos estados que han creado procedimientos de evaluación a nivel de sistema, pocos han progresado hasta el punto de establecer mecanismos de *accountability* de altas consecuencias vinculados a las mediciones de desempeño estudiantil. Al menos tres de estos estados –Minas Gerais, São Paulo y Bahia– consideraron ac-

tivamente y luego descartaron esta posibilidad, en el entendido que era importante primero establecer una “cultura de evaluación” antes de agregar consecuencias a los resultados de la enseñanza. A la base de esta visión estaba la certeza que los maestros no tomarían bien la utilización de procedimientos de evaluación para efectuar comparaciones que pudieran alertar a la comunidad respecto a diferencias entre las escuelas y, peor aún, entre los maestros mismos.

El argumento de que la comunidad tenía derecho a saber cómo estaban desempeñándose las escuelas y que la sociedad en general tenía derecho a saber qué tipo de sistema estaba pagando, cayó en oídos sordos. La ironía es que los maestros bien pudieron haber argumentado que ya estaban en armonía con la comunidad, conscientes de sus derechos y comprometidos a cumplir con sus necesidades, como resultado de largos años de políticas para democratizar las estructuras de gestión de las escuelas. Comenzando a mediados de los años 1980 con la política de consejos escolares, los gobiernos estatales gradualmente fueron reduciendo la autoridad de los jefes políticos locales –y de los directores de escuela que dichos jefes tradicionalmente tenían la facultad de designar– entregando cada vez mayor autoridad a entidades colegiadas a nivel de escuela y estableciendo procedimientos para la elección de directores de escuela que incluían el voto de los apoderados. Con ambos mecanismos, se invitó a la comunidad a establecer una relación mucho más estrecha con la escuela y sus maestros y, en forma limitada, a ejercer control sobre la toma de decisiones de la escuela. Cuando se dio a los consejos escolares la oportunidad de decidir sobre prioridades de gastos, como resultado de la política de descentralizar los recursos financieros directamente a las escuelas, también se ofreció a la comunidad información confidencial sobre los procedimientos de la gestión escolar y se le dio la oportunidad de formular sugerencias, incluso sobre temas como la capacitación docente. Con la creación de consejos escolares municipales y otras entidades tales como las comisiones de vigilancia estatales y municipales, establecidas para fiscalizar los fondos educativos distribuidos bajo la política de ecualización nacional llamada FUNDEF⁷, la participación de la comunidad en la gestión escolar incluso se transformó en materia de política nacional.

En este escenario es difícil sostener que la escuela está fuera de contacto con la comunidad, o que los maestros no están conscientes de las necesidades y deseos de las familias de sus pupilos. La lucha por remover “los escombros de la dictadura”, como se conocía el proceso de redemocratización brasileña, fue acompañada de procedimientos paralelos para reformar las estructuras de la gestión escolar, lo que dio a los maestros el argumento de que sus escuelas están ahora bajo el “control social” y ya no requieren de programas de *accountability* patrocinados por el gobierno, destinados a someterlos a presiones comunitarias para mejorar. Si la descentralización del poder a las escuelas ha significado que, en principio, las actividades escolares ahora responden a las exigencias de la población (Bate, 1998) y los objetivos de las escuelas ahora reflejan las metas de la comunidad, ¿quién tiene la autoridad para exigir más *accountability*? En esta discusión, el punto clave no tiene que ver con la creencia de los responsables de formular políticas de que la comunidad ya ha logrado una presencia importante en la escuela (ni aun si la evidencia apoya esta creencia), como tampoco si la comunidad sigue estando igualmente distante que siempre de la toma de decisiones en la escuela. El principio de la participación comunitaria, uno de los estándares políticos compartidos tanto por la izquierda como la derecha, es tan central a la política que sería casi imposible admitir que aún no se ha hecho realidad.

Hay otras razones para dudar de la adopción generalizada de programas de *accountability* de altas consecuencias en Brasil. La primera de ellas tiene que ver con una actitud aún hostil hacia las evaluaciones por parte de un número significativo de maestros y un importante segmento del establecimiento educacional en general. A pesar de más de una década de evaluaciones a gran escala y de numerosas tentativas por poner los resultados de las pruebas a disposición de los maestros para su aprovechamiento, todavía es ampliamente considerado que, como las pruebas están diseñadas para medir exclusivamente el desempeño cognitivo en un número limitado de asignaturas –y por ende ignoran la gama completa de objetivos no cognitivos de la escuela–, son inapropiadas para la labor de clasificar el desempeño escolar y tienen escasa utilidad práctica para los maestros. Otros argumentos para justificar la oposición a las pruebas incluyen su costo excesivo, el su-

7 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

puesto de que todas las escuelas son comparables en términos de captación y condiciones físicas, el énfasis en productos en lugar de procesos y la falta de cualquier evaluación independiente respecto de su validez. Sin embargo, lo que subyace a muchas de estas críticas es la desconfianza en las explicaciones oficiales y la sospecha de que, en manos de un gobierno hostil, incluso aquellas pruebas diseñadas para fines de bajas consecuencias podrían utilizarse en contra de los intereses de los maestros. En el caso de los programas de *accountability* de altas consecuencias, esta posibilidad se hace explícita y puede ser contrarrestada con la amenaza de huelgas por parte de los sindicatos de maestros, uno de los componentes más activos del movimiento laboral brasileño. Después de casi 15 años de evaluaciones a gran escala, la cultura de evaluaciones en Brasil sigue siendo incipiente.

¿UNA ALTERNATIVA DE BAJAS CONSECUENCIAS?

En la esperanza de que los resultados de las evaluaciones estatales puedan ser de utilidad para las escuelas, la Secretaría de Educación de Minas Gerais ha producido informes escolares individuales conteniendo datos que permiten comparaciones entre los promedios por grado y asignatura para la escuela, la municipalidad y el estado, a fin de proporcionar pautas de referencia que permitan a las escuelas juzgar su nivel de desempeño. Sin embargo, estos informes a nivel de escuela nunca se han utilizado en ninguna tentativa sistemática para poner los datos de desempeño escolar a disposición del público en general (Ravela, 2003), como tampoco para promover intervenciones comunitarias orientadas a lograr el mejoramiento de las escuelas sobre la base de la información publicada. De manera que, aunque los datos necesarios están disponibles para convertir los sistemas de evaluación de Minas Gerais en lo que se ha descrito como el modelo de “descentralización” de la *accountability* (Leithwood, 2001), donde la comunidad puede usar su voz para presionar para lograr mejoras en base a información sobre las diferencias entre los desempeños escolares, esta opción no ha sido adoptada.

Por otra parte, el estado de Paraná ha avanzado mucho más allá de la mera producción de un informe conteniendo los puntajes de desempeño

promedio para cada escuela. En su preocupación por promover una mayor transparencia respecto de la calidad de los servicios gubernamentales y una mayor comprensión entre los apoderados sobre los distintos tipos de información requeridos para efectuar una evaluación razonada de las escuelas de sus pupilos, la Secretaría de Educación de Paraná ha adoptado plenamente el modelo descentralizado de *accountability*. En lugar de apelar a los intereses económicos de los maestros creando un programa de *accountability* basado en recompensas pecuniarias, Paraná ha optado por la producción de informes escolares que ofrecen una gama de información relevante y a la vez entregan las instrucciones necesarias a los miembros de la comunidad escolar respecto a cómo interpretar esta información y cómo utilizarla con fines de promover mejoras en las escuelas. En lo que ha llamado un “programa de *accountability* a través de libretas de notas”, la Secretaría de Educación de Paraná ha adoptado un enfoque aparentemente de bajas consecuencias para el uso de datos de desempeño escolar que no ofrece a los maestros ningún incentivo positivo ni negativo, pero que, a la larga, podría tener mayores consecuencias para las escuelas que los programas de Ceará y Rio de Janeiro.

La libreta de notas escolar (LNE) fue introducida por primera vez en 2001. Representaba otro componente de una estrategia más amplia para apoyar y fortalecer a las asociaciones de apoderados en todo el estado de Paraná. Diseñada para ser una influencia positiva en la calidad de la educación, además de una fuerza compensatoria capaz de contrarrestar el excesivo poder del sindicato de maestros de Paraná, las asociaciones de apoderados fueron tanto el motivo para establecer las LNE como un elemento crucial en la estrategia para su difusión y uso.

La LNE consta de tres bloques de información. El primero contiene los resultados del programa de evaluación en Matemáticas y Portugués en los grados 4° y 8° de todas las escuelas básicas gubernamentales del estado. Junto con el puntaje promedio para la escuela en cada asignatura y grado, la LNE también muestra los puntajes promedio de todas las demás escuelas de la misma municipalidad y del estado de Paraná completo. A fin de hacer esta información más inteligible, dado que no existe ninguna nota predeterminada de aprobación o reprobación, los puntajes están representados en una escala que

tiene el número 250 como promedio del estado, y luego se clasifican en conformidad con cuatro niveles de desempeño, del nivel I al nivel IV. En un anexo a la LNE, estos cuatro niveles de desempeño son interpretados en conformidad con las tareas curriculares que los alumnos que alcanzan dichos puntajes comúnmente son capaces de lograr. Con esta clave a los cuatro niveles de desempeño, se presume que los apoderados y otros son capaces de llegar a conclusiones con respecto al nivel promedio de desempeño de su escuela en relación con las demás, como también de las tareas que los niños efectivamente son capaces de realizar.

En la segunda versión de la LNE, distribuida en 2002, la Secretaría incorporó una importante innovación al calcular el nivel esperado de desempeño de cada escuela basándose en el nivel socioeconómico de los alumnos. Al determinar,

primero, la relación a nivel estatal entre la educación de los apoderados, el ingreso familiar y el desempeño de los alumnos, fue posible calcular el nivel de desempeño que podía esperarse de cada escuela, dadas las características socioeconómicas de los alumnos, y mostrar si acaso la escuela estaba rindiendo al nivel de las expectativas o por debajo de ellas. Esta medida del “efecto escuela” permitió comparaciones que antes no eran posibles debido a las grandes diferencias entre las escuelas en razón al perfil de sus captaciones. Se mostró a los apoderados en qué nivel se estaban desempeñando las escuelas a través del uso de símbolos, como se muestra en el ejemplo en la Figura 1. Lo que no incorporó la LNE de 2002 fueron los nuevos datos de desempeño. Los cuadros de desempeño se basaron en la misma ronda de evaluaciones realizadas en el año 2000 (AVA 2000) utilizada para la LNE de 2001.

FIGURA 1

EJEMPLO DEL CUADRO INCLUIDO EN LA LIBRETA DE NOTAS ESCOLAR DEL ESTADO DE PARANÁ, CONTENIENDO PUNTAJES PROMEDIO DE DESEMPEÑO PARA LA ESCUELA, MUNICIPALIDAD Y ESTADO, POR ASIGNATURA Y GRADO

ASIGNATURA	EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO ESCOLAR 2000											
	ESTA ESCUELA							OTROS ALUMNOS EN SU MUNICIPIO		PARANÁ		
		Puntaje Medio		Alumnos Evaluados	Alumnos Nivel I	Alumnos Nivel II	Alumnos Nivel III	Alumnos Nivel IV	Puntaje Medio	Alumnos Evaluados	Puntaje Medio	Alumnos Evaluados
PORTUGUÉS	4°	257	◆	33	15%	27%	30%	27%	262	323	250	39.239
	8°	241	▼	29	38%	17%	17%	28%	252	335	250	31.125
MATEMÁTICAS	4°	265	▲	33	18%	12%	30%	39%	266	337	250	38.441
	8°	240	▼	25	44%	16%	16%	24%	253	310	250	31.007
CIENCIAS	4°	255	◆	30	17%	17%	40%	27%	261	330	250	38.033
	8°	235	▼	26	35%	27%	23%	15%	252	334	250	31.125

Fuente: MEC = Ministério da Educação. INEP = Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. SEEC = Serviço de Estatística da Educação.

1 Ver nota adjunta para una descripción de los cuatro niveles de desempeño.

2 3/4 demasiado pocos alumnos evaluados para una estimación confiable.

* la escuela (o municipalidad) no ofreció (o no evaluó) este grado.

** la escuela (o municipalidad) no participó en el AVA 2000.

*** ninguna otra escuela de la municipalidad participó en el AVA 2000.

■ demasiado pocos casos para estimar la media ajustada.

▲ media ajustada más alta de lo esperado dado el perfil estudiantil.

▼ media ajustada más baja de lo esperado dado el perfil estudiantil.

◆ media ajustada conforme a lo esperado dado el perfil estudiantil.

El segundo bloque de información (ver ejemplo en la Figura 2) está basada en el Censo Escolar llevado a cabo cada año por el Ministerio de Educación, y contiene indicadores clave respecto al flujo de alumnos, además de característi-

cas de la escuela y los maestros. Para cada uno de estos indicadores, la LNE también entrega los datos equivalentes para la municipalidad y el Estado de Paraná para permitir comparaciones instantáneas en cada nivel de educación.

FIGURA 2

EJEMPLOS DE CUADROS QUE CONTIENEN DATOS SOBRE ESCUELAS Y MAESTROS INCLUIDOS EN LA LIBRETA DE NOTAS ESCOLAR DEL ESTADO DE PARANÁ PARA 2002

	PROMOCIÓN, RETENCIÓN Y ABANDONO ¹								
	ESTA ESCUELA			MUNICIPALIDAD			PARANÁ		
	Grados 1°-4°	Grados 5°-8°	Nivel Secun.	Grados 1°-4°	Grados 5°-8°	Nivel Secun.	Grados 1°-4°	Grados 5°-8°	Nivel Secun.
PROMOCIÓN	93%	63%	75%	90%	79%	70%	89%	81%	75%
RETENCIÓN	6%	29%	13%	9%	16%	16%	9%	13%	10%
ABANDONO	1%	8%	13%	1%	4%	14%	2%	6%	15%

Fuente: MEC = Ministério da Educação. INEP = Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. SEEC = Serviço de Estatística da Educação - Censo Escolar 2002 (Resultados Preliminares).

1 Los datos corresponden al año escolar 2001 de las escuelas públicas de la educación regular.

2. * la escuela (o municipalidad) no ofreció este grado.

	MAESTROS Y ALUMNOS ¹									
	ESTA ESCUELA				MUNICIPALIDAD			PARANÁ		
	Total ²	Grados 1°-4°	Grados 5°-8°	Nivel Secun.	Grados 1°-4°	Grados 5°-8°	Nivel Secun.	Grados 1°-4°	Grados 5°-8°	Nivel Secun.
MATRÍCULA	981	232	480	269	6.123	6.102	3.692	825.850	737.602	408.020
TAMAÑO PROMEDIO DE CURSO		29	34	34	26	34	37	27	34	37
MAESTROS		9	27	21	270	367	210	39.255	37.464	22.938
MAESTROS CON EDUCACIÓN POSTSECUNDARIA		89%	100%	100%	66%	100%	100%	46%	97%	97%

Fuente: MEC/INEP/SEEC – Censo Escolar 2002 (Resultados Preliminares).

1 Los datos corresponden a las escuelas públicas de la educación regular.

2 Matrícula total en los grados básicos y secundarios.

3 * la escuela (o municipalidad) no ofreció este grado.

4. Los estándares estatales para el tamaño del curso es un mínimo de 25 y un máximo de 30 alumnos en los grados 1° a 4°; 30 a 40 alumnos en los grados 5° a 8°, y de 30 a 45 alumnos a nivel secundario.

El tercer bloque de información deriva de distintas fuentes, pero aborda la evaluación subjetiva de distintas facetas de la vida escolar y familiar que pueden considerarse relevantes para una evaluación global de la escuela. La elección de las opiniones de cuál alumno, apoderado o director de escuela debía incluirse en esta parte de la LNE obedeció al principio de que la información debía conectarse con otros indicadores de la LNE y, por ende, ayudar a la interpretación

de los resultados de la escuela en lugar de suministrar simplemente datos adicionales pero no relacionados (Ayres, 2003). Las opiniones de los alumnos respecto a la enseñanza de Portugués y Matemáticas, tomadas del cuestionario a los alumnos administrado al mismo tiempo que el AVA 2000, son un ejemplo de este principio en tanto facilitan la interpretación de los puntajes de desempeño de los alumnos de la misma escuela (ver ejemplos en la Figura 3).

FIGURA 3

EJEMPLOS DE CUADROS QUE CONTIENEN LAS OPINIONES DE ALUMNOS Y MAESTROS INCLUIDAS EN LA LIBRETA DE NOTAS ESCOLAR DEL ESTADO DE PARANÁ DE 2002

LOS ALUMNOS DE ESTA ESCUELA INFORMAN QUE ...

	4° GRADO			8° GRADO		
un apoderado siempre lee sus libretas de notas	69%			73%		
un apoderado siempre va a la escuela cuando se le solicita	55%			70%		
un apoderado siempre o casi siempre asiste a los eventos escolares	48%			24%		
nunca ha repetido de curso	67%			59%		
al menos un apoderado tiene licencia secundaria	13%			20%		
tiene computadora en la casa	7%			11%		
tiene automóvil en casa	44%			49%		
	Portugués	Matem.	Ciencias	Portugués	Matem.	Ciencias
siempre o casi siempre necesita ayuda con las tareas	47%	44%	40%	36%	32%	28%
disfruta con la forma como enseña el maestro	93%	97%	93%	55%	58%	72%
le gusta el texto escolar adoptado	57%	68%	55%	52%	54%	60%
no tiene dificultades para aprender	50%	55%	57%	38%	17%	48%

Fuente: SEED/NIE – AVA 2000: Cuestionario a Alumnos.

Nota: 1. 3/4 demasiado pocos alumnos evaluados para una estimación confiable.

* la escuela no ofreció (o no evaluó) este grado.

** la escuela no participó en el AVA 2000.

EL DIRECTOR DE LA ESCUELA INFORMA QUE...

- ◆ durante el ejercicio de su cargo, la mayor parte de su tiempo lo dedicó al análisis y discusión con los maestros respecto del desempeño de los alumnos.
- ◆ en las reuniones escolares donde se solicitó la participación de todos los apoderados, el tema más frecuente era ver las formas como podrían participar los apoderados para tratar de resolver los problemas de la escuela. En promedio, un 75% de los apoderados asistió a dichas reuniones.
- ◆ en las reuniones escolares donde se solicitó la participación de todos los maestros, el tema más frecuente eran los procedimientos de evaluación para mejorar el desempeño estudiantil. En general, todos o casi todos los maestros asistieron a dichas reuniones.
- ◆ el Consejo Escolar se reunía cada mes por medio, centrándose en asuntos relacionados con el proceso educativo.

Fuente: SEED/NIE – AVA 2000: Cuestionario a Escuelas.

Nota: 1. ** la escuela no participó en el AVA 2000.

Las opiniones del director de la escuela en relación con temas como la participación de los apoderados, el desempeño de los alumnos y el trabajo del consejo escolar también son tomados del cuestionario AVA 2000. Por otra parte, las opiniones de los apoderados requirieron el establecimiento de un procedimiento de recolección de datos completamente nuevo. En junio de 2001, se invitó a los apoderados acudir a la escuela de sus pupilos para completar un cuestionario y atribuir una nota global a la escuela del 1 al 10. Aunque alrededor de 53.000 apoderados respondieron a este primer llama-

do, muchos más que lo esperado, no se hizo ninguna tentativa de asegurar una muestra representativa de apoderados a nivel de escuela. Cuando se repitió el mismo procedimiento en 2002, siempre sin ninguna pretensión de confiabilidad estadística, el número de cuestionarios enviados a las escuelas se aumentó y el número de personas que los respondió se elevó a 79.000. Además de la calidad de la enseñanza, el instrumento cubrió otros temas de importancia para los apoderados, tales como la seguridad en la escuela y las comunicaciones, como muestra la Figura 4.

FIGURA 4

EJEMPLO DE CUADRO QUE CONTIENE LAS OPINIONES DE LOS APODERADOS INCLUIDAS EN LA LIBRETA DE NOTAS ESCOLAR DEL ESTADO DE PARANÁ DE 2002

OPINIÓN DE LOS APODERADOS RESPECTO DE...

CALIDAD DE LA ENSEÑANZA

- 62 de 65 apoderados (95%) están satisfechos con la calidad de la educación que sus pupilos reciben en la escuela
- 63 de 65 apoderados (97%) creen que el edificio y terreno de la escuela están bien mantenidos
- 60 de 63 apoderados (95%) creen que el edificio y terreno de la escuela son apropiados para las actividades de enseñanza
- 61 de 62 apoderados (98%) están de acuerdo de que los maestros de esta escuela están dedicados a su trabajo
- 62 de 64 apoderados (97%) están satisfechos con la asiduidad de los maestros.

PARTICIPACIÓN Y COMPROMISO DE LOS APODERADOS

- 61 de 63 apoderados (97%) quisieran estar más involucrados en las actividades de la escuela.
- 63 de 63 apoderados (100%) creen que el director de la escuela fomenta la participación de toda la comunidad en las actividades de la escuela
- 46 de 66 apoderados (70%) indican que la escuela promueve actividades para la participación de los apoderados en asuntos relacionados con la enseñanza.
- 35 de ellos participaron en tales actividades
- 48 de 64 apoderados (75%) indican que la escuela promueve actividades para la participación de los apoderados en asuntos relacionados con la administración de la escuela.
- 28 de ellos participaron en tales actividades

INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

- 48 de 62 apoderados (77%) indican que la escuela promueve reuniones regulares entre apoderados y maestros.
- 41 de 59 apoderados (69%) indican la existencia de un sistema regular de comunicaciones con los apoderados.
- 61 de 64 apoderados (95%) indican que los maestros desarrollan actividades sobre las tareas para la casa, promoviendo el interés de los apoderados en la educación de su pupilo.

51 de 63 apoderados (81%) indican estar informados acerca de actividades sobre las tareas para la casa orientadas a ayudar a los apoderados a monitorear el trabajo de su pupilo.

SEGURIDAD

62 de 63 apoderados (98%) indican que se sienten cómodos enviando a sus pupilos a esta escuela.

32 de 59 apoderados (54%) indican que la escuela tiene problemas relacionados con la disciplina.

19 de 62 apoderados (31%) indican que la escuela tiene problemas (internos) relacionados con la seguridad.

32 de 62 apoderados (52%) indican que la escuela es objeto de problemas relacionados con la seguridad de su barrio.

NOTA PARA LA ESCUELA

9,3 nota promedio basada en la calificación de 64 apoderados

PERFIL DE LOS APODERADOS

6 de 66 apoderados (9%) indican que son miembros del Consejo Escolar

12 de 66 apoderados (18%) indican que son directores de la Asociación de Padres

8 de 61 apoderados (13%) indican que son voluntarios en esta escuela

24 de 67 apoderados (36%) tienen más de un niño en esta escuela.

Fuente: Cuestionario entregado a los apoderados durante la "Semana de los Apoderados en la Escuela", entre el 20 y el 28 de abril de 2002.

1. Encuesta limitada a escuelas con más de 150 alumnos.

2. Los porcentajes no representan las opiniones de todos los apoderados de esta escuela, solo las de aquellos que respondieron al cuestionario.

3. Los porcentajes se basan en el número de respuestas válidas, no en el número de cuestionarios devueltos.

4. Los porcentajes basados en menos de cinco respuestas están indicados con 3/4.

5. El símbolo * indica que la escuela no devolvió ningún cuestionario.

Orientada a poblaciones muy diferentes en términos de educación y nivel de sofisticación en la interpretación de cuadros y porcentajes, la LNE necesitaba estar adecuadamente difundida para asegurar su impacto. Para estos efectos, la Secretaría de Educación desarrolló una estrategia de capacitación que comprendía conferencias y talleres en el Faxinal do Céu, un centro de capacitación bien equipado perteneciente al estado y capaz de tomar grupos residenciales de hasta 500 personas por vez. Además, los miembros de las asociaciones de padres capacitados fueron invitados a asumir el papel de multiplicadores, con el fin de expandir aún más el radio de los esfuerzos de la Secretaría para explicar la correcta interpretación y aplicación de la LNE. En 2001, se imprimieron más de 1,3 millón de copias de las LNE para asegurar que cada apoderado y maestro de las 1.963 escuelas estatales recibiera un ejemplar. Dos copias fueron enviadas también a cada una de las 3.647 escuelas municipales.

Con independencia de cualquier impacto positivo de la LNE en la comprensión de los maestros acerca de la calidad de su escuela, el supuesto a la base de los esfuerzos de la Secretaría para difundir el uso de la LNE entre las asociaciones de padres era que los apoderados pudieran ejercer una presión benéfica en sus escuelas. Esta tesis aún no ha sido verificada empíricamente, pero lo que parece casi indudable es que la existencia de un movimiento de asociaciones de padres estructurado era una precondition para la creación de la estrategia de las LNE, y que en cualquier otro estado brasileño la estrategia casi ciertamente hubiera resultado insuficiente para alcanzar su objetivo. También queda claro que para que las asociaciones de padres tengan algún impacto, necesitan un canal para comunicarse con la escuela. En Paraná, este canal es el consejo escolar, una entidad colegiada con grados variables de efectividad dependiendo del estilo de gestión del director de la escuela, la participación de los apoderados y

el grado de gestión democrática que el personal profesional de la escuela está dispuesto a tolerar. Aunque se permite que los apoderados voten en las elecciones para elegir el director de escuela, tienen muy poco control directo en la toma de decisiones de la escuela y es raro oír que alguna escuela esté fuertemente influenciada por un “lobby” de apoderados. Esto significa que el impacto efectivo de las LNE depende fundamentalmente del tipo de relación que existe entre la escuela y la comunidad y en el grado hasta donde los maestros son sensibles a las opiniones de los apoderados.

Otros temas tienen relación con el grado de confiabilidad de los datos y su impacto a nivel de escuela. En la descripción del proceso de implementación, Ayers (2003) admite que los directores de escuela creían que la libreta de notas podía usarse en el proceso de selección de directores y que esto habría introducido un “sesgo” en los resultados. No es difícil imaginar formas en las que los directores de escuela pudieran influir en los resultados del cuestionario efectuado a los apoderados de manera de mejorar la imagen de la escuela. También es una lástima que la segunda ronda de la LNE solo haya podido renovar los datos del censo escolar y del cuestionario a los apoderados. Todas las demás fuentes, incluida la información sobre el desempeño estudiantil y la información sobre alumnos y directores de escuela permanecieron igual, con independencia de cualesquiera modificaciones que pudieran haber tenido lugar a raíz de la publicación de la libreta de notas de 2001.

Si resultara cierto que se introdujo un sesgo en los datos de las opiniones de los apoderados, incluida la nota global a la escuela⁷, esto entonces indica que al menos algunos miembros del personal de la escuela dan importancia al instrumento y lo consideran como posible portador de consecuencias para sus vidas profesionales. Esto nos retrotrae a la definición original de *accountability* y arroja dudas sobre si realmente puede existir un mecanismo de *accountability* de bajas consecuencias. El supuesto era que aunque los mecanismos de *accountability* generalmente requieren que las autoridades estén facultadas para aplicar recompensas o sanciones en conformidad con estándares aprobados, tal

vez podría existir una alternativa en la que este elemento fuera reemplazado por presiones tanto desde dentro como fuera de la escuela que, más allá del control de las autoridades centrales, pudiera estar motivado por una exigencia común para lograr mejoras en la calidad de la educación. En esta definición, la *accountability* comenzaría a parecerse mucho al ideal de escuela, administrada por profesionales autónomos que están comprometidos por su ética a producir los mejores resultados posibles y que se enorgullecen de ver que sus escuelas mejoran. Sin embargo, la indicación de que incluso en el caso del sistema de libreta de notas de Paraná, algunos maestros visualizan la difusión de información sobre la escuela como potencialmente amenazante, y por lo tanto atribuyen un nivel más alto a las consecuencias involucradas, significa que ningún mecanismo de *accountability* puede ser completamente de bajas consecuencias. Por otra parte, lo que el ejemplo de Paraná también muestra es que no es necesario crear una resistencia generalizada a la idea de la *accountability* poniendo en práctica medidas que dividan a los maestros. Aunque es importante promover un sentido de responsabilidad por los resultados de la enseñanza entre los maestros y otros miembros de la comunidad educacional, no es necesario usar comparaciones poco confiables, ni basarse exclusivamente en mediciones de desempeño estudiantil para estimar la calidad de sus escuelas.

BIBLIOGRAFÍA

- Antunes, Ana Lucia, *et al.* 1992. Avaliação do Rendimento do Aluno da Escola Estadual de Minas Gerais: O Ciclo Básico de Alfabetização. *Estudos em Avaliação Educacional*. Fundação Carlos Chagas, São Paulo. Nº 6, jul.-dez., pp. 29-41.
- Antunes, Ana Lucia. 1994. Avaliação da 8ª Série do Ensino Fundamental em Minas Gerais. *Estudos em Avaliação Educacional*. Fundação Carlos Chagas, São Paulo. Nº 9, jan.-jun., pp. 17-23.
- Ayers, Sandra, 2003. Boletim da Escola: Diagnóstico Multidimensional das Escolas do Paraná. *Ensaio*, Fundação Cesgranrio, Rio de Janeiro, 38, vol.11, jan-março. pp. 33-44.
- Afonso, Almerindo J. 1999. Políticas Educativas e Avaliação Educacional: para uma análise

⁷ Ayers (2002) indica que la nota promedio para las escuelas es en general alta, y que solo un 10% de las escuelas recibió una nota menor que 7.

- sociológica da reforma educativa em Portugal (1985-1995). IEP/CEEP/Universidade do Minho, Portugal.
- Bate, Peter. 1998. Education: the Gordian Knot. Shortfalls in schooling are at the root of inequality. IDBAmérica, Nov-Dec. (accesado el 17/04/2004 en <http://www.iadb.org/idbamerica/Archive/stories/1998/eng/e1198e4.htm>)
- Broadfoot, Patrícia M. 1996. Education, Assessment and Society: A Sociological Analysis. Open University Press, Buckingham.
- Castro, Maria Helena G. 1997. Palestra inaugural. En: Seminário Internacional de Avaliação Educacional, Rio de Janeiro. *Anais*, INEP, Brasília, D.F., 1998. pp. 9-11.
- Gentili, Pablo y Silva, T.T. 1995. Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação: visões críticas. Vozes, Petrópolis.
- Lapointe, Archie E., Askew, Janice M. y Mead, Nancy A. 1992(a). Learning Science. Report No 22-CAEP-02, Educational Testing Service, Princeton, NJ, Feb.
- Lapointe, Archie E., Askew, Janice M. y Mead, Nancy A. 1992(b). Learning Mathematics. Report No. 22-CAEP-01, Educational Testing Service, Princeton, NJ, Feb.
- Leithwood, Kenneth, 2001. Educational accountability and school leadership. National College of School Leadership. (Accesado el 13/05/2004 en <http://www.ncsl.org.uk/mediastore/image2/kpool-evidence-leithwood.pdf>).
- Lima, L. (2000) Administração escolar em Portugal: da revolução, da reforma e das decisões políticas pós-reformistas. En, Catani, A. M. y Oliveira, R. P. Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil. Belo Horizonte, Autêntica, pp. 41-76.
- Locatelli, Iza. 2002. O Sistema de Avaliação da Educação Brasileira. Apresentado no I Simpósio Iberoamericano de Investigación sobre Eficácia Escolar e Mejora de la Escuela. La Habana, Cuba, 28 de enero a 1º de fevereiro.
- Mares Guia Neto, Walfrido. S. 1992. A Realidade da Educação em Minas Gerais. *Estudos em Avaliação Educacional*, Fundação Carlos Chagas, São Paulo. Nº 6, jul.-dez.
- Mattos, Maria José V.M. de y Perez, José Roberto R. 2001. A Reforma Educacional de Minas Gerais: Promoção da Autonomia Escolar. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Vol. 17, Nº 2, pp.187-200 28.
- Moe, Terry M. 2002. Politics, Control, and the Future of School Accountability. Paper apresentado a una Conferencia titulado Taking Account of Accountability, Kennedy School of Government, Harvard University, June 10-11, 2002. (accesado el 09/03/04 en www.ksg.harvard.edu/pepg/pdf/TACConfPDF/PEPG02-14%20TA%20Moe.pdf).
- Poulson, Louise. 1998. Accountability, Teacher Professionalism and Education Reform in England. *Teacher Development*, Vol. 2, Nº 3.
- Ravela, Pedro. 2003. Como os Sistemas Nacionais de Avaliação Educativa da América Latina Apresentam Seus Resultados. Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e no Caribe (PREAL) *Documentos* Nº 22.
- Ravitch, Diane. 2000. Testing and Accountability, Historically Considered. En: Williamson M. Evers and Herbert J. Walberg, (eds) *School Accountability*. Hoover Press, Stanford, CA.
- Souza, Sandra Zákia L de, y Oliveira, Romualdo P. de. 2003. Políticas de Avaliação da Educação e Quase Mercado no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas. Vol. 24, Nº 84, set. pp. 873-895.
- Souza, Maria Alba de. 1999. A Experiência de Avaliação Educacional em Minas Gerais: 1992- 1998. *Estudos em Avaliação Educacional*. Fundação Carlos Chagas, São Paulo. Nº 19, jan.- jun. pp. 57-76.
- Vianna, Haroldo M. 1989. Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º grau da Rede Pública: um estudo em 39 cidades. *Educação e Seleção*. Fundação Carlos Chagas, São Paulo. Nº 20, jul.-dez. (2).
- Vianna, Haroldo M. y Gatti, Bernardette A. 1988. Avaliação do Rendimento de Alunos de Escolas de 1º grau da Rede Pública: uma aplicação experimental em 10 cidades. *Educação e Seleção*. Fundação Carlos Chagas, São Paulo. Nº 17, jan.-jun.
- Waiselfisz, Jacobo. 1993. Sistemas de Avaliação do Desempenho Escolar e Políticas Públicas. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro. Vol. 1, Nº 1, out.-dez. pp. 5-22.