

Obteniendo una Educación **Adecuada**

**Éxito a nivel estatal y municipal
en la reforma para la alfabetización
universal en el Brasil**



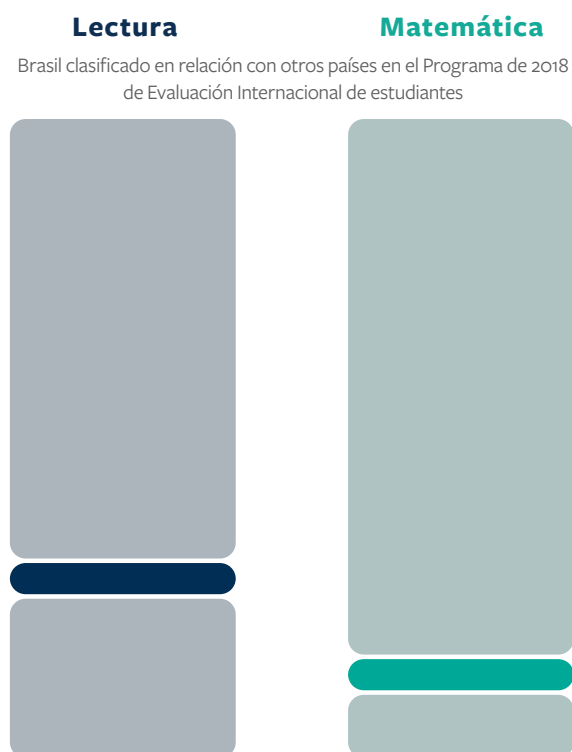
GRUPO BANCO MUNDIAL

La educación de calidad es crucial para una sociedad próspera. Permite reducir las tasas de pobreza y acelerar el crecimiento económico. Aumenta la movilidad y la cohesión social. Mejora los resultados de la salud y conduce a ciudadanos más comprometidos.¹ Pocos estarían en desacuerdo y, sin embargo, los gobiernos de todo el mundo luchan por ofrecer una educación de calidad. Los estudiantes de la mayoría de los países de América Latina, África y Asia meridional están muy por detrás de sus homólogos de los países de altos ingresos, y muchos de ellos no llegan a dominar ni siquiera los conocimientos básicos al final de la escuela primaria². Brasil no es diferente: en una evaluación internacional de aprendizaje de 2018, Brasil ocupó el puesto 59 de 79 en lectura. En matemáticas, estaba entre los diez últimos (Figura 1)³.

En Brasil, el relativamente pobre estado nororiental de Ceará logró avances impresionantes en la calidad de la educación que imparte a sus estudiantes en poco más de una década. Lo logró a través de un enfoque en las habilidades fundamentales: alfabetización y aritmética para todos los niños. Es fácil señalar a algunos de los países con alto rendimiento educativo a nivel mundial - países como Singapur, Finlandia, Canadá, la República de Corea - y sugerir que los sistemas educativos de los países de ingresos bajos y medios deberían ser más parecidos a esos sistemas. Pero todos ellos son países de altos ingresos y muchos de ellos han tenido sistemas educativos de alto rendimiento durante décadas. ¿Qué reformas debería emprender un país con menos recursos para llegar a él lo antes posible? En 2005,

Ceará - un estado brasileño del tamaño de naciones como Austria o Papúa Nueva Guinea - figuraba entre la mitad inferior de los estados brasileños en la evaluación nacional de la calidad de la educación, una medida combinada de las puntuaciones en lectura y matemáticas junto con la progresión de los grados de los estudiantes. En 2017, ocupó el cuarto lugar desde el principio en la evaluación de noveno grado y el sexto desde el principio en la evaluación de quinto grado. Ceará no es un lugar privilegiado: sigue siendo uno de los estados más pobres de Brasil. Como resultado, sus resultados combinados de lectura y matemáticas ajustados por su situación económica son los más altos de todo el país tanto en el quinto como en el noveno grado. Con un liderazgo político enfocado, combinado con una serie repetitiva de reformas educativas a lo largo de más de una década, Ceará proporciona un modelo para reformar la educación.

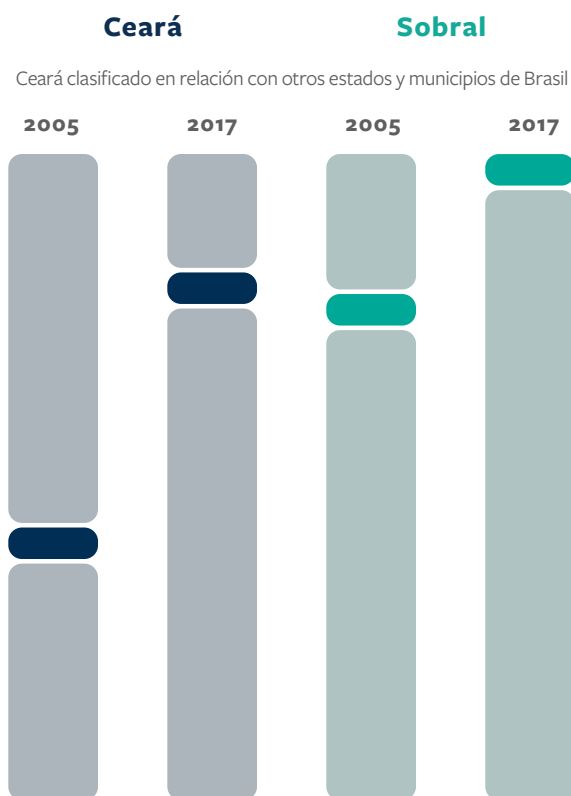
Figura 1: Brasil está atrasado en las evaluaciones internacionales de aprendizaje de los estudiantes



Un municipio de Ceará fue pionero en las reformas que luego inspiraron mejoras en la alfabetización y la aritmética para el estado.

La transformación del sistema educativo de Ceará comenzó en Sobral, un municipio de tamaño medio a unas tres horas en coche de la capital del estado de Ceará. En Brasil, los municipios son los principales responsables de la educación primaria y secundaria. A fines de la década de 1990, más de cuatro de cada cinco estudiantes de Sobral eran demasiado mayores para su grado, lo que era un síntoma de aprendizaje deficiente y asistencia irregular y un indicador importante de futuros abandonos. En la evaluación de la calidad de la educación nacional de 2005 (véase el recuadro 1), Sobral ni siquiera se clasificó entre los 1.000 municipios más importantes del Brasil. Sin embargo, en 2017, se clasificó en primer lugar tanto para el quinto como para el noveno grado, un giro impresionante (Figura 2).

Figura 2: El Estado de Ceará y su municipio con mejores resultados, Sobral, alcanzó mejores logros en la enseñanza de los estudiantes



¿Cómo logró Sobral esta transformación? Se necesitó un esfuerzo repetitivo y focalizado, respaldado por un liderazgo político constante y un compromiso para lograr la alfabetización universal en los primeros grados. 1997 marcó el comienzo de una nueva administración de la alcaldía en el municipio. En ese momento, el sistema educativo de Sobral reflejaba características comunes a muchos sistemas del Brasil. Los directores de escuela fueron seleccionados como recompensa por favores políticos, y seleccionaron a los maestros en base a sus propios criterios. Había una abundancia de escuelas, muchas de ellas pequeñas, en malas condiciones físicas, con un profesor que instruía varios grados al mismo tiempo. Las dos primeras reformas que hizo la nueva administración fueron políticamente difíciles, de acuerdo con el consejo del ex Ministro de Educación de México, Otto Granados: "Debes gastar tu capital político al principio de tu mandato, cuando este capital está posiblemente en su punto más alto, para tomar decisiones difíciles, pero importantes, aunque sean impopulares."²⁴ En primer lugar, el nuevo líder municipal reemplazó el criterio político en la selección de directores y profesores por un criterio técnico y lo convirtió en ley.

En el proceso, dejó ir a un tercio de los profesores y directores contratados bajo el antiguo sistema. En segundo lugar, agrupó a los estudiantes de primaria en menos escuelas, más grandes, donde podían tener un maestro por grado. Proporcionó un mejor transporte escolar. (Las comunidades pequeñas conservaron sus escuelas para los fines de la educación infantil y las clases de alfabetización de adultos).

Cuadro 1

Medición nacional de la calidad de la educación en Brasil

Cada dos años, Brasil calcula una puntuación para cada estado y municipio en su Índice de Desarrollo de la Educación Básica (llamado 'IDEB' por el nombre en portugués). Se evalúa para quinto, noveno y duodécimo grado. Es una medida combinada del rendimiento de los estudiantes en los exámenes de portugués y matemáticas y de los índices de aprobación de los estudiantes de un grado a otro, capturando tanto el rendimiento como el avance. El IDEB se calcula a nivel nacional, estatal, municipal y escolar, e incluye tanto escuelas públicas como privadas

Después de estas reformas iniciales, Sobral no vio los beneficios que esperaba. A partir de 2001, una evaluación de los estudiantes de tercer grado mostró que dos de cada cinco no podían leer una sola palabra.

Los dirigentes de Sobral establecieron un objetivo claro: lograr la alfabetización para el final del segundo grado, reconociendo que si no se lograba la alfabetización en los primeros años de la escuela primaria, sería imposible desarrollar cualquiera de los otros objetivos de educación esperados, como aritmética, mayor orden en las competencias analíticas y habilidades sociales y

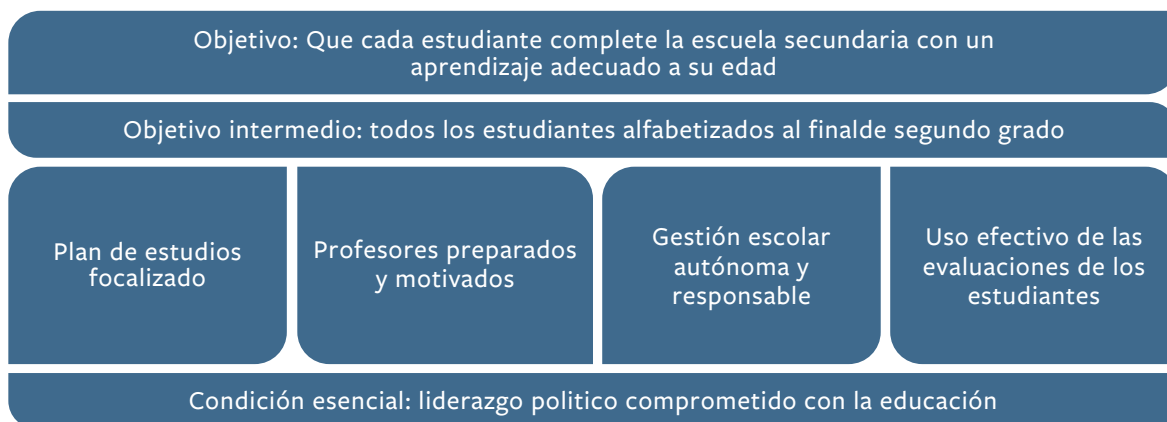
emocionales*. A continuación, aplicó una serie de reformas centradas en ese objetivo de lograr la alfabetización al final del segundo grado: el uso eficaz de la evaluación de los estudiantes, un programa de aprendizaje claramente estructurado (que evolucionó hacia un plan de estudios focalizado), maestros preparados y motivados, y una gestión escolar autónoma y responsable (figura 3) ¿Todo ello suena bien, pero como sería en la práctica?

La piedra angular de la política educativa de Sobral es su objetivo de que todos los niños puedan leer y escribir al final del segundo grado.

Un plan de estudios diseñado en torno a la alfabetización significaba una clara secuenciación de las tareas. En los últimos grados, el plan de estudios se basa en esa base de la alfabetización. Este plan de estudios proporciona objetivos naturales para cada escuela y profesor, y constituye la base de planes de lecciones estructuradas para guiar a los profesores. Las guías estructuradas para el profesorado (también llamadas materiales con guión en algunos contextos), alineadas con el plan de estudios actualizado, facilitan a los profesores la enseñanza de las tareas en un orden que tiene sentido para los estudiantes. No se exige a los maestros que sigan los materiales palabra por palabra, pero los materiales proporcionan una gama de ideas de actividades de aprendizaje para cada lección, de manera que los maestros puedan complementar sus propios conocimientos y habilidades. El diseño de materiales de aprendizaje que estuvieran alineados con el plan de estudios y que proporcionaran suficiente estructura para ser útiles a los maestros fue crucial para transformar la enseñanza en Sobral. Las lecciones estructuradas han dado lugar a importantes avances en países de todos los niveles de ingresos, desde los más bajos hasta los más altos ⁵⁶.

* El Banco Mundial propuso recientemente un concepto relacionado de "pobreza de aprendizaje", un indicador de cuántos niños menores de 10 años no saben leer, con el objetivo de reducirlo a la mitad para 2030. Los programas de Sobral y Ceará proporcionan una hoja de ruta de la que otros países pueden aprender.

Figura 3: Los pilares del éxito de la educación en Sobral



Los profesores participan en un entrenamiento mensual donde preparan y discuten clases y exámenes y actualizan los objetivos de aprendizaje. La gestión de las aulas es un foco, con los líderes municipales proporcionando lecciones estructuradas para que los profesores puedan entrar en una rutina. Los funcionarios escolares y municipales observan las clases y proporcionan una valoración. Los maestros de Sobral reciben más que el mínimo nacional, y reciben bonos tanto por el alto rendimiento de su clase como por el de su escuela en general. Los maestros efectivos son honrados en las ceremonias y toman el liderazgo en el reclutamiento de nuevos maestros.

Los maestros trabajan más eficazmente con líderes escolares efectivos. **En Sobral, los directores están facultados y son responsables.** Desde los primeros años de las reformas, los directores han sido seleccionados por sus méritos, y a lo largo de los años los criterios han evolucionado para incluir pasos como exámenes escritos, una entrevista, una evaluación de grupo y una evaluación de liderazgo. Los directores son nombrados por un período de tres años, en cuyo momento pueden ser reelegidos o no, según su desempeño. También reciben apoyo: el equipo de educación municipal visita regularmente las escuelas para discutir el progreso de los estudiantes y los maestros. El liderazgo municipal también aumentó el presupuesto discrecional de los líderes escolares, en parte basado en la matrícula escolar pero también en la asistencia y el aprendizaje de los estudiantes.

La evaluación regular de los estudiantes es una herramienta para apoyar a cada estudiante. Las evaluaciones periódicas de la alfabetización comenzaron en 2001 y han evolucionado con el tiempo. Los estudiantes son evaluados dos veces al año, y las evaluaciones dan forma a los objetivos y estrategias de aprendizaje para el municipio, para las escuelas y para las aulas. Estas evaluaciones guían la colocación de los estudiantes que no logran alfabetizarse al final del segundo grado en clases de apoyo enfocado. En los primeros años, las evaluaciones también condujeron a la reasignación de los estudiantes de tercer a quinto grado según su nivel de alfabetización para permitir un trabajo más centrado en los estudiantes analfabetos. Inicialmente, las evaluaciones sólo abarcaban la educación primaria, pero ahora evalúan a los estudiantes cada año desde el último año de la educación infantil hasta la escuela secundaria. Además de informar sobre los objetivos y planes, estas evaluaciones afec-

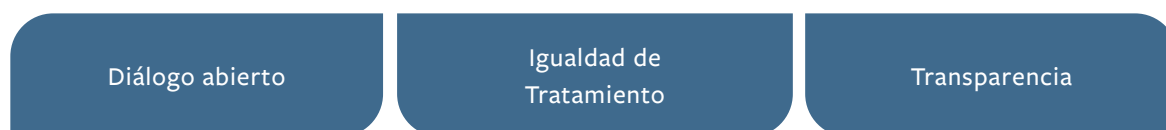
tan a las bonificaciones para los maestros, directores y escuelas que cumplen los objetivos. Estas evaluaciones se extienden más allá del aprendizaje. Las escuelas hacen un seguimiento de la asistencia y llaman a los padres el mismo día si un niño está ausente. Un equipo del municipio visita las escuelas dos veces al mes para analizar los datos de asistencia y hacer planes para apoyar a los estudiantes ausentes. Como resultado, la deserción escolar había bajado del 7 por ciento en la escuela primaria en 2001 al 0 por ciento en 2010. En el mismo período, la deserción escolar en la escuela secundaria cayó del 21 por ciento al 0 por ciento.

Las políticas de reforma son siempre desafiantes, y Sobral no fue la excepción. Algunas familias se resistieron a enviar a sus hijos más lejos a la escuela primaria, y algunos líderes políticos - junto con los maestros y directores que serían dejados ir - se opusieron a cambiar los criterios de contratación. Algunas reformas se beneficiaron de estrategias legales: la municipalidad pudo demostrar que muchas contrataciones de maestros por motivos políticos habían sido de hecho ilegales, lo que alivió las tensiones con los sindicatos de maestros. La difusión de los pobres resultados de las evaluaciones de aprendizaje temprano en la radio ayudó a conseguir el apoyo del público

Unos años más tarde, el estado de Ceará inició una serie de reformas para mejorar la alfabetización y el aprendizaje de la aritmética en todos sus municipios.

para el cambio. Las bonificaciones financieras para los maestros de alto rendimiento recibieron críticas de los académicos brasileños pero no hubo oposición de los maestros de Sobral, lo que concuerda con las pruebas de la popularidad de estos programas entre los maestros de otros países de ingresos medios como la India e incluso de países de bajos ingresos como Tanzania⁷. **El gobierno local atribuye su éxito en la reforma política a tres principios: un diálogo coherente y abierto con los padres, los dirigentes escolares y los políticos locales; la igualdad de trato independientemente de la afiliación política; y la transparencia en los criterios utilizados para juzgar a las escuelas y los maestros** (figura 4). Todo esto

Figura 4: Principios del diálogo político efectivo sobre la Reforma de la Educación en Sobral



añadió legitimidad al proceso de reforma. El diálogo abierto y repetido sobre la importancia del aprendizaje se remonta al principio del liderazgo político sostenido: cuando los funcionarios elegidos señalan sistemáticamente, tanto con palabras como con hechos, que el aprendizaje, y no sólo la educación, es una prioridad, la reforma puede producirse.

Ceará puso el aprendizaje en el centro de su estrategia de aprendizaje, con la alfabetización temprana como base. Luego siguió una estrategia paralela - adaptada a las distintas funciones de un gobierno estatal, que tiene una función de supervisión de la educación básica en Brasil - a la de Sobral: estableció incentivos para que los municipios lograran resultados educativos, prestó amplia asistencia técnica a esos municipios, aceleró el proceso de devolución de la gestión de las escuelas secundarias a los gobiernos municipales, y estableció un seguimiento regular del aprendizaje, seguido de medidas basadas en ese aprendizaje (figura 5). En el centro de esta serie de reformas estaba el liderazgo y el enfoque político sostenido.

Figura 5: Las condiciones del éxito en Ceará



Ceará revolucionó las transferencias fiscales a los municipios, colocando incentivos en torno al desempeño educativo. Históricamente, los ingresos del impuesto estatal al consumo se distribuían a los municipios en función del tamaño de su población y su nivel de ingresos, lo que sigue siendo el caso en la mayoría de los estados brasileños. En 2007, Ceará aprobó una ley - la primera en la nación - que hacía que una cuarta parte de esa transferencia dependiera del desempeño municipal en materia de educación, salud y medio ambiente, y que la calidad de la educación impulsara tres veces más esa transferencia que cualquiera de las otras áreas. El objetivo era mejorar en lugar de limitarse a alcanzar ciertos niveles, de modo que cada municipio tuviera la posibilidad de tener éxito. Así que casi uno de cada cinco dólares (o reales, en este caso) que los municipios reciben del estado se deben a los resultados de la educación. La fórmula de financiación también recompensaba a los sistemas escolares con una mayor asistencia de los estudiantes a los exámenes, para evitar que los dirigentes de la educación se vieran incentivados a excluir a los estudiantes de bajo rendimiento. Los líderes municipales tenían un fuerte incentivo para obtener los resultados correctos de su educación, y parte de ello significaba seleccionar a los secretarios de educación utilizando criterios técnicos, en lugar de políticos.

Este modelo particular de incentivos para el desempeño de la educación funcionó debido al entorno de Ceará de gestión descentralizada de la educación

A diferencia de la mayoría de los estados brasileños, prácticamente todas las escuelas públicas primarias y secundarias inferiores de Ceará están descentralizadas en los gobiernos municipales. Esto significa que todos los aspectos de la gestión de las escuelas están bajo la responsabilidad de la secretaría municipal de educación, incluida la contratación y el despido de profesores y el mantenimiento de los edificios. Los gobiernos estatales y federales proporcionan políticas complementarias con las que los gobiernos municipales pueden participar o no. La decisión de confiar la gestión de la enseñanza primaria y secundaria temprana a los municipios estableció funciones y responsabilidades claras para cada nivel de gobierno, y el gobierno estatal apoyó a los gobiernos municipales en la enseñanza primaria y secundaria, al tiempo que proporcionó directamente escuelas secundarias superiores y técnicas.

Los incentivos sólo pueden hacer mucho si los municipios carecen de capacidad. **Un segundo factor clave del éxito en Ceará fue la asistencia técnica a los municipios.** Esta asistencia se presta de diversas formas, todas ellas en el marco del programa que Ceará estableció en 2007, "Programa para lograr la alfabetización a la edad adecuada", que proporcionó un amplio apoyo a las escuelas gestionadas por los municipios. Desde el punto de vista pedagógico, las escuelas - a través de sus secretarías municipales de educación - reciben materiales didácticos muy estructurados que proporcionan una rutina clara para las clases y dan prioridad a los conocimientos básicos, especialmente la alfabetización en los primeros grados. Los maestros reciben regularmente capacitación sobre el uso de esos materiales de aprendizaje estructurados, incluidas observaciones en el aula con retroalimentación. Los municipios de bajo rendimiento reciben apoyo adicional. El Estado incluso proporciona apoyo presupuestario y curricular para la educación en la primera infancia - que es responsabilidad exclusiva de los municipios - para garantizar que los niños empiecen bien.

Los municipios también reciben apoyo para mejorar la gestión de sus sistemas educativos.

El Estado proporciona capacitación y materiales para ayudar a las secretarías de educación municipales a aumentar el tiempo de enseñanza en las clases, reducir el número de clases con más de un grado en ellas, adoptar criterios meritocráticos para la selección de los directores de escuela (como hizo Sobral) y proporcionar incentivos - financieros y no financieros - a los maestros cuyos alumnos cumplan los objetivos de alfabetización. Los coordinadores pedagógicos de las escuelas apoyan a los maestros en cada aula, con la capacitación de sus líderes educativos municipales locales, que a su vez reciben orientación del Estado. La formación de los coordinadores se centra en el apoyo más que en la inspección. El Estado también recompensa directamente a las escuelas de alto rendimiento en los municipios, pero para poder optar a ello, las escuelas de alto rendimiento deben ayudar a las de bajo rendimiento.

Finalmente, es imposible saber si el Estado está progresando hacia su objetivo sin medir. **Ceará puso en marcha un sistema de vigilancia regular.** Las escuelas miden la alfabetización de los estudiantes en el segundo grado, y esos resultados informan tanto los objetivos como el apoyo mediante el desarrollo profesional de los maestros. Además de las evaluaciones nacionales de los grados quinto y noveno, el Estado estableció una evaluación anual del aprendizaje en la evaluación de la alfabetización (administrada externamente) para los

alumnos de segundo grado. Esto alimenta tanto las estrategias de mejora como las evaluaciones de rendimiento. El Estado también presta apoyo para la realización de evaluaciones periódicas que los municipios pueden llevar a cabo por sí mismos.

Cada uno de estos impulsores - incentivos, asistencia técnica y supervisión regular, todos ellos alineados al servicio de un objetivo mayor - contribuyó al éxito de Ceará en la educación. Las investigaciones del Banco Mundial que comparan las escuelas de Ceará con escuelas similares del otro lado de la frontera en otros estados sugieren que la financiación basada en los resultados junto con una amplia asistencia técnica logran mucho más que cualquiera de las dos por separado. Esto se muestra no sólo en los resultados de las pruebas de los estudiantes, sino también en una serie de acciones que no tienen incentivos directos vinculados a ellos: los maestros son más propensos a calificar las tareas de los estudiantes, más escuelas de Ceará informan sobre el acceso a libros sobre la enseñanza efectiva y el apoyo a la enseñanza por parte del gobierno municipal. Los directores informan de más formación en el trabajo y la califican de eficaz, y es más probable que envíen personal a los hogares de los estudiantes ausentes. La combinación de la financiación basada en los resultados y la asistencia técnica funcionó en parte porque en Ceará, prácticamente todas las escuelas primarias en 2007 y más de las tres cuartas partes de las escuelas secundarias estaban administradas por los municipios. Un sistema sin esta descentralización tendría que estructurar su estructura de incentivos financieros de manera diferente.

Los programas con fuertes incentivos a veces plantean preocupaciones sobre la equidad. **En Ceará, los incentivos que enfrentan los municipios se centran en la reducción de la proporción de estudiantes con un aprendizaje por debajo de un nivel mínimo establecido - manteniéndolos en la escuela - en lugar de simplemente aumentar el promedio, de modo que los municipios tienen un incentivo para asegurarse de que los niños no se queden atrás.** Las investigaciones sugieren que el mecanismo funciona, y que estos incentivos financieros contribuyen a reducir la brecha entre los municipios más pobres y más ricos del estado. Otros análisis muestran que, después de que Ceará introdujera sus reformas en materia de financiación y asistencia técnica, las mayores ganancias en los resultados de las pruebas de los estudiantes han procedido de los estudiantes con ingresos más bajos. Las niñas y los estudiantes afrodescendientes también se benefician desproporcionadamente.

El liderazgo político sostenido era esencial para estas reformas. Más allá de la atención y el esfuerzo sostenido que se requiere para implementar las reformas, un elemento crucial de su liderazgo ha sido que el gobierno de Ceará ha mantenido la política fuera de las escuelas. Los municipios que están alineados con el partido político del gobierno estatal

“Un elemento crucial de su liderazgo ha sido que el gobierno de Ceará mantuvo la política fuera de las escuelas.”

reciben los mismos beneficios y apoyo que los de la oposición política. Ese enfoque se ha ido filtrando, ya que los municipios seleccionan cada vez más a sus secretarios de educación basándose en criterios técnicos en lugar de en el partidismo político. El liderazgo político también ha significado la creación de un personal de profesionales de la administración y la educación que pueden implementar este programa a nivel estatal.

¿Qué pueden otros gobiernos aprender de la experiencia Ceará-Sobral?

Todas estas reformas cuestan dinero, y Ceará ha aumentado su gasto en educación, pero todavía recibe más por su dinero que la mayoría. El aumento del gasto fue posible gracias a una reforma nacional de la financiación de la educación en 1996 que proporcionó más financiación para la educación a los estados y municipios más pobres. Los municipios de Ceará reportan un 18 por ciento más de financiamiento a las escuelas que las de los Estados vecinos que cruzan la frontera. Pero incluso con el aumento del gasto, los municipios de Ceará caen constantemente en la mitad inferior del país en el gasto por alumno y, sin embargo, la mayoría de sus municipios están en la mitad superior de la distribución de la calidad de la educación en Brasil, con Sobral en el primer lugar (Figura 6).

Figura 6: Los municipios de Ceará logran más con menos dinero



La alfabetización es crucial, pero la educación va más allá de la alfabetización. El programa educativo principal de Ceará se centra en asegurar que los estudiantes aprendan a leer al final del segundo grado. También el programa de Sobral. Sin embargo, tanto el Estado como el municipio han mejorado notablemente y están obteniendo buenos resultados en matemáticas y en alfabetización, y no sólo en la escuela primaria (hasta el quinto grado), sino también en el primer ciclo de la enseñanza secundaria (hasta el noveno grado). Esto sugiere tanto que la alfabetización en los primeros grados permite a las escuelas enseñar todas las demás asignaturas que deben enseñar, como que las estrategias que Ceará y sus municipios están utilizando en esos primeros grados los hacen más eficaces para impartir la educación en los últimos años.

La mejora de la educación de Ceará mejorará el rendimiento económico del Estado. El vínculo entre la educación y el crecimiento económico se ha establecido desde hace mucho tiempo, pero las investigaciones recientes demuestran que el nivel de aprendizaje hace mucho más para explicar la mejora de los resultados económicos que los meros años de educación⁸. La mejora de la alfabetización se traduce en mayores ingresos para las personas⁹. Como resultado, los impresionantes avances de Ceará y Sobral en la alfabetización y la aritmética elemental producirán beneficios económicos en los años venideros.

Ceará tiene todavía más por hacer. Si bien Ceará ha experimentado mejoras espectaculares en la educación primaria y secundaria, su desempeño en la educación secundaria superior es más débil. Esto podría ser el resultado de varios desafíos. La enseñanza secundaria superior es impartida directamente por el Estado, y puede ser más fácil establecer incentivos para los municipios que para uno mismo. Además, mejorar las habilidades fundamentales como la alfabetización y la aritmética elemental no es sencillo, pero hay muchas pruebas sobre cómo hacerlo, mientras que reformar la enseñanza de habilidades más complejas puede ser aún más difícil. Ceará se esfuerza por experimentar y controlar en la secundaria superior, al igual que lo han hecho en los grados inferiores, con la esperanza de mejoras en los próximos años.

La principal lección de la experiencia de Ceará-Sobral es que es posible realizar una reforma significativa durante un período razonable, incluso en un entorno sin recursos financieros profundos. Además, Ceará logró sus impresionantes avances en la educación básica, aunque el Estado no tenía un control directo sobre la prestación de la educación: su logro se logró mediante incentivos y apoyo a los municipios que realmente dirigían las escuelas.

“Reducir estos programas de reforma a un solo elemento sería imprudente, ya que la mejor evidencia sugiere que estos factores funcionaron conjuntamente para producir un éxito sorprendente.”

A medida que los países de todo el mundo tratan de lograr mejoras en el acceso a la educación y en la calidad de ésta en plazos breves, **puede resultar tentador reducir el éxito de Ceará y de Sobral a una sola reforma** — financiar a los municipios en función de los resultados, sacar la política del proceso de selección de directores y maestros, incentivar a los maestros, estructurar el material didáctico y capacitar a los maestro - pero reducir estos programas de reforma a un solo elemento sería poco prudente, ya que las mejores pruebas indican que estos factores han funcionado conjuntamente para producir un éxito sorprendente. Al mismo tiempo, cada sistema educativo se enfrenta a un conjunto diferente de circunstancias, por lo que la simple adopción de todo el programa de reformas es igualmente imprudente, así como probablemente inviable. En el Brasil, el Instituto del Bien Común (Bem Comum) y la Fundación Lemann están trabajando con los municipios de varios estados para adaptar la experiencia de Sobral y en otros para adaptar el modelo de Ceará, con el apoyo del Instituto Natura.

Junto con los elementos del programa de reforma que Ceará puso en práctica, los gobiernos de todos los países pueden reconocer que **las grandes reformas sostenidas a lo largo del tiempo no se llevarán a cabo sin un liderazgo político sostenido y focalizado**. Ese liderazgo significaba poner el aprendizaje en el centro de los sistemas educativos y sacrificar la oportunidad de utilizar el sistema educativo para obtener beneficios políticos sin perder de vista el aprendizaje.

Ceará y Sobral demuestran modelos eficaces de reforma educativa en sistemas en los que las escuelas son gestionadas tanto directa como indirectamente. Tanto Sobral como Ceará combinaron el apoyo técnico con incentivos: autonomía y responsabilidad para quienes prestan directamente los servicios de educación. En Sobral, un municipio, el gobierno gestionaba directamente las escuelas, pero los directores tenían la libertad y la responsabilidad de impartir los beneficios de la educación, con el apoyo técnico del municipio. En Ceará, con la responsabilidad de la educación básica a nivel municipal, el estado creó incentivos efectivos orientados a mejorar los resultados del aprendizaje, combinados con un amplio apoyo - tanto en la gestión del sistema educativo como en la mejora de la pedagogía - a los municipios para que pudieran implementar los cambios necesarios para cumplir sus objetivos. Estos dos ejemplos proporcionan un modelo de éxito para la gestión directa e indirecta de las escuelas.

Tanto Ceará como Sobral midieron y repitieron. Las reformas iniciales de Sobral - agrupar a los estudiantes en escuelas más grandes y reformar las políticas de selección de maestros y directores - no produjeron beneficios inmediatos, pero pueden haber sido esenciales para que otras políticas sean efectivas. Sin embargo, la falta de éxito inicial llevó a intentar otras reformas, siempre con el objetivo de mejorar la alfabetización en los primeros años. La experiencia de Ceará es notablemente similar: durante más de una década, el estado ha experimentado con un conjunto de políticas manteniendo el mismo objetivo. Esas repeticiones continúan mientras el estado busca mejorar la calidad de su educación secundaria superior. Parte de cómo el Estado sabe lo que funciona y lo que no funciona es a través de una cuidadosa y regular medición. Gran parte de las medidas que llevan a cabo los municipios son de bajo riesgo en términos de promoción, pero como estas medidas alimentan las estrategias para llegar a todos los estudiantes, los riesgos reales no podrían ser mayores. Todo país que esté dispuesto a poner el liderazgo al servicio del aprendizaje puede medir y repetir, ya que aporta una amplia gama de herramientas para que esta inversión crucial se lleve a cabo en su próxima generación.

- ¹ World Bank. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Chapter 1.
- ² World Bank. 2018. *World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise*. Chapter 3.
- ³ Schleicher A. 2019. "PISA 2018: Insights and Interpretations."
- ⁴ Granados O. 2019. "Mexico: Reflections from a Secretary of Education to His Successor at the End of His Tenure." In *Letters to a New Minister of Education*, editado por Fernando Reimers.
- ⁵ Stockard J, Wood TW, Coughlin C, Khoury CR. 2018. "The Effectiveness of Direct Instruction Curricula: A Meta-Analysis of a Half Century of Research." *Review of Educational Research* 88 (4).
- ⁶ Piper B, Sitabkhan Y, Mejia J, Betts K. 2018. *Effectiveness of teachers' guides in the Global South: Scripting, learning outcomes, and classroom utilization*. Research Triangle Park, NC: RTI Press. RTI Press Publication No. OP-0053-1805
- ⁷ Para evidencias de India, ver Muralidharan K., y V. Sundararaman. 2011. "Teacher opinions on performance pay: Evidence from India," *Economics of Education Review* 30 (3). Para evidencias de Tanzania, ver Mbiti I., e Y. Schipper. 2020. "Teacher and Parental Perceptions of Performance Pay in Education: Evidence from Tanzania." RISE Working Paper 20/037.
- ⁸ Hanushek, E. A., L. Woessman. 2008. "The Role of Cognitive Skills in Economic Development." *Journal of Economic Literature* 46 (3).
- ⁹ Evans, D. K., and F. Yuan. 2019. "Equivalent Years of Schooling: A Metric to Communicate Learning Gains in Concrete Terms." World Bank Policy Research Working Paper 8752.

La presente nota fue preparada por **David K. Evans** y **Andre Loureiro** y se basa principalmente en los estudios "The State of Ceará in Brazil is a Role Model for Reducing Learning Poverty" (de Loureiro, Cruz, Lautharte y Evans 2020) y "Achieving World-Class Education in Adverse Socioeconomic Conditions": El caso de Sobral en el Brasil" (por Cruz y Loureiro, 2020) que se prepararon en el contexto de la publicación brasileña Analítica y consultiva Incrementar la eficiencia de la educación para mejorar el aprendizaje en el Brasil (P171447) y como resultado de una colaboración permanente entre la Unidad de Educación de América Latina y el Caribe del Banco Mundial y la Unidad de Educación Global para analizar, comprender y difundir modelos de reforma exitosos. Todo el material no referenciado es de esos informes. Para saber más, lea esos estudios.

