

Gestión local y mejora educativa: evaluación, apoyo pedagógico y accountability interno en Brasil

Manuel Alcaíno
Analía Jaimovich
Sofía Lerche
Carolina Méndez
Marcela Ortiz
Eloísa Vidal

División de Educación

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-02379

Gestión local y mejora educativa: evaluación, apoyo pedagógico y accountability interno en Brasil

Manuel Alcaíno
Analía Jaimovich
Sofía Lerche
Carolina Méndez
Marcela Ortiz
Eloísa Vidal

Diciembre 2022

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo
Gestión local y mejora educativa: evaluación, apoyo pedagógico y accountability
interno en Brasil / Manuel Alcaíno, Analía Jaimovich, Sofía Lerche, Carolina Méndez,
Marcela Ortiz y Eloísa Vidal.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 2379)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Schools-Decentralization-Brazil. 2. School management and organization-
Technological innovations-Brazil. 3. Educational planning-Brazil. 4. Educational
innovations-Brazil. 5. Municipal government-Brazil. I. Alcaíno, Manuel. II. Jaimovich,
Analía. III. Lerche, Sofía. IV. Méndez, Carolina. V. Ortiz, Marcela. VI. Vidal, Eloísa.
VII. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Educación. VIII. Serie.
IDB-TN-2379

Códigos JEL: I20, I21, I28

Palabras clave: Municipios, Descentralización, Educación, Evaluación,
Acompañamiento Pedagógico

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Gestión local y mejora educativa: evaluación, apoyo pedagógico y accountability interno en Brasil

Manuel Alcaíno, Analía Jaimovich, Sofía Lerche, Carolina Méndez, Marcela Ortiz y Eloísa Vidal

Resumen:

Este artículo describe la experiencia de gestión educativa en el municipio de Aracruz, en el estado de Espírito Santo, Brasil. El municipio de Aracruz presenta una mejora sostenida en la educación primaria de sus escuelas, registrando el salto más importante entre los municipios urbanos grandes del estado. Algunos de estos resultados se dan en el marco de una importante inversión de la Secretaría Municipal de Aracruz (SEMED) en la consolidación de una función de acompañamiento pedagógico a directores/as escolares y en la implementación de innovaciones en la gestión de la información y sistemas de evaluación local. Un componente clave de esta experiencia es la continuidad de un cuerpo técnico formado por docentes que reparten su jornada laboral entre la escuela y el departamento de educación. La elaboración del Plan Municipal de Educación 2015 - 2025 representa la expresión de un trabajo que se viene realizando en Aracruz, que culmina en: i) la organización de un sistema robusto de supervisión de las escuelas para el seguimiento y acompañamiento técnico-pedagógico; ii) creación de un sistema municipal de evaluación diagnóstica que frecuentemente alimenta a las escuelas sobre el dominio de los estudiantes en diferentes materias; y iii) la implementación de un sistema de gestión de la información escolar que apoya a los equipos de las escuelas y de la SEMED para el seguimiento actualizado de las prácticas educativas. Esta tríada de iniciativas, que funcionan de manera articulada, fortalece un mecanismo interno de rendición de cuentas, coordinación y optimización de esfuerzos entre equipos y asegura una asistencia efectiva a las escuelas.

Palabras clave: Municipios, Descentralización, Educación, Evaluación, Acompañamiento Pedagógico

*Proyecto de Cooperación Técnica: Arquitectura Institucional para la Mejora Educativa
Banco Interamericano de Desarrollo*

Contenidos

| | |
|--|----|
| Acrónimos..... | 3 |
| 1. Introducción | 4 |
| 2. Contexto institucional del sistema educacional de Brasil..... | 5 |
| 2.1. Proceso de municipalización y los desafíos de gobernanza..... | 6 |
| 3. Contexto del municipio de Aracruz..... | 7 |
| 3.1. Organización de la red municipal de educación | 8 |
| 3.2. La situación educativa de Aracruz | 10 |
| 4. Acompañamiento, evaluación y monitoreo de las escuelas municipales de Aracruz..... | 12 |
| 4.1. Sistema de supervisión y desarrollo continuo de directores escolares de Aracruz | 13 |
| 4.2. El sistema municipal de evaluación de Aracruz | 15 |
| 4.3. Sistema de Gestión Escolar (SGE): Una importación exitosa | 18 |
| 5. Sostenibilidad del enfoque en el aprendizaje en un escenario de rendición de cuentas interno..... | 20 |
| 6. Consideraciones para la continuidad del modelo de gestión educacional de Aracruz | 24 |
| 7. Referencias..... | 26 |

Acrónimos

| | |
|--------|--|
| ADE | Acuerdo de desarrollo educativo |
| BID | Banco Interamericano de Educación |
| CACS | Consejo de Seguimiento y Control Social de FUNDEB |
| CF | Constitución de la República Federativa de Brasil |
| DME | Directores Municipales de Educación |
| ES | Espíritu Santo |
| FNDE | Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación |
| FUNDEB | Fondo para el mantenimiento y desarrollo de la educación básica y la valorización de los profesionales de la educación |
| IDEB | Índice de desarrollo de la educación básica |
| IDH | Índice de Desarrollo Humano |
| INEP | Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira |
| LDB | Lineamientos legales y bases de la educación nacional |
| MEC | Ministerio de Educación |
| PAEBES | Programa de Evaluación de la Educación Básica de Espírito Santo |
| PAES | Pacto por el aprendizaje en Espírito Santo |
| PNE | Plan Nacional de Educación |
| PRODER | Programa de descentralización de recursos |
| SAEB | Sistema de Avaliação da Educação Básica |
| SEMED | Secretaría Municipal de Educación de Aracruz |
| SGE | Sistema de gestión escolar |
| UNDIME | Unión Nacional de Directores de Educación Municipal |

1. Introducción

El presente estudio se enmarca en la cooperación técnica regional “Arquitectura institucional para la mejora educativa” (RG-T2570), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su objetivo es apoyar reformas institucionales en los sistemas educativos de la región, mediante el análisis de experiencias innovadoras que tienen lugar en las unidades locales de gestión de 4 países: Chile, Brasil, Colombia y Perú. En cada caso se analiza la arquitectura del sector educativo, y los arreglos institucionales que tienen lugar para que dichas iniciativas se desarrollen, tomando como referencia las dimensiones de gestión que forman parte del marco teórico de esta cooperación, a saber: (1) gobernanza, (2) gestión pedagógica, (3) gestión de información, (4) gestión de personas, (5) gestión de infraestructura, y (6) sistemas de evaluación. Se busca, así, producir conocimiento que pueda apoyar a los formuladores de políticas en el proceso de cambio institucional para mejorar la calidad de sus sistemas educativos, tanto en las fases de diseño como de implementación, proporcionando ejemplos reales del funcionamiento de una variedad de acuerdos institucionales bajo diferentes conjuntos de restricciones.

El presente estudio busca indagar en las reformas de mejora educativas llevadas a cabo por la Secretaría de Educación del municipio de Aracruz en el estado de Espírito Santo (Brasil). Desde el 2005 al 2019, Aracruz posee una de las mejores evoluciones en las pruebas de aprendizaje entre los municipios de Espírito Santo para 1º grado (años iniciales en la nomenclatura de Brasil), además de tener las tasas más altas de cobertura y aprobación escolar de los municipios de Espírito Santo. Algunos de estos resultados se dan en el marco de una importante inversión de la Secretaría Municipal de Educación de Aracruz (SEMED) en la consolidación y estabilidad de los planteles profesionales de la educación y en la implementación de innovaciones en la gestión de la información y sistemas de evaluación local. Desde la década del 2000, el municipio de Aracruz posee un sistema de acompañamiento escolar que con el tiempo ha ido potenciándose como un pilar de mejorar del aprendizaje. La constitución del sistema fue posible gracias a la permanencia en el largo plazo de un equipo de docentes que actúan como técnicos en la SEMED y que fueron capaces de constituir paulatinamente un modelo de seguimiento con y para las escuelas.

En los últimos años, además de la consolidada función de apoyo pedagógico a los directores/as escolares, la SEMED ha impulsado una audaz estrategia de evaluación y gestión de datos con el objetivo de nutrir de información la toma de decisiones en las escuelas. Este sistema está estructurado en la SEMED en base a tres componentes: i) El seguimiento técnico y pedagógico (supervisión) centrado en directores/as escolares ya mencionado; ii) seguimiento y evaluación de los aprendizajes por medio de una compleja política de evaluación municipal; y iii) la implementación de un sistema de gestión de la información a nivel local (SGE) para diferentes niveles de usuario. Estos tres componentes constituyen un modelo integrado de gestión educativa en el que el punto de llegada es la escuela y el foco está en el aprendizaje del alumno. La articulación entre la supervisión pedagógica, la evaluación municipal y el sistema de gestión, fortalece un mecanismo interno de rendición de cuentas, coordinación y optimización de esfuerzos entre equipos y asegura un apoyo pedagógico efectivo a las escuelas.

El documento se organiza en 6 secciones: en la sección siguiente, se examinan aspectos centrales del esquema de gobernanza educativo brasilero, haciendo un énfasis especial en el proceso de municipalización que experimentó el país en los últimos 30 años. Luego, en la sección 3, se caracteriza la situación educativa de la SEMED, su organización e indicadores educativos más relevantes. En la sección 4 se desarrollan las tres políticas implementadas por Aracruz por separado buscando describir los motivos de su implementación, entender en qué consisten estas iniciativas y, finalmente en la sección 5, ahondar en cómo se articulan los sistemas de gestión y evaluación en la supervisión técnico-pedagógica de las escuelas en Aracruz. Por último, en la sección 6, se presentan las conclusiones del estudio.

2. Contexto institucional del sistema educacional de Brasil

La arquitectura institucional del sistema educativo brasileño en sus 26 estados, el Distrito Federal y 5.570 municipios es de naturaleza compleja y multifacética. Como se define en la Carta Magna brasileña: "La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de Estados y Municipios y el Distrito Federal, constituye un Estado de derecho democrático" (Constitución de la República Federativa de Brasil 1988 - CF, Art. 1). Es importante recordar que, según los términos de la Constitución Federal (CF), la organización política y administrativa de la República Federativa de Brasil¹, en el que coexisten tres grandes capas de gobernanza: los Estados, el Distrito Federal y los Municipios que gozan de autonomía constitucional (CF, Art. 18). Teniendo en cuenta estas peculiaridades, los roles de los gobiernos en diferentes niveles (federal, estadual, municipal) se definen en la Constitución² y leyes complementarias de carácter federal.

Dentro de cada uno de los diferentes niveles de la federación - gobierno federal, gobiernos estatales y gobiernos municipales - el poder ejecutivo es ejercido por ciudadanos elegidos democráticamente por períodos de 4 años con posibilidad de ser reelegido. Los estados están presididos por gobernadores que nombran a los principales jefes de los organismos públicos, entre ellos el/la secretario/a de educación. Además, los estados cuentan con Asambleas Legislativas de diputados estatales electos con mandatos de 4 años. Las cabezas de los municipios o prefecturas brasileras son los alcaldes que gobiernan con el apoyo de los secretarios municipales y sus equipos políticos y técnicos. Hay un ayuntamiento en cada municipio que funcionan con mandatos de 4 años. Dada la compleja composición política y técnica de los tres poderes del Estado, la gobernabilidad en la esfera pública tiende a configurarse como un escenario en constante tensión y reorganización de coaliciones.

La Constitución Federal establece que el gobierno federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales organizan la educación pública en un "régimen de colaboración" (CF, Art. 211 y LDB, Art. 8). Al ser entidades autónomas, cada esfera pública tiene responsabilidades distintas (LDB, Art. 9, 10 y 11):

El gobierno federal, a través del Ministerio de Educación, ejerce la coordinación de la política educativa nacional, siendo responsable del funcionamiento directo de la red de universidades e institutos federales. También es responsable de la articulación entre los diferentes niveles y sistemas, ejerciendo un rol normativo, redistributivo y suplementario en relación a estados y municipios (LDB, Art. 9, Inc. III). La función complementaria de la Unión en relación con las entidades federadas "proviene de las obligaciones del organismo federativo con la mayor capacidad de recursos financieros y técnicos para ayudar al que tiene la menor capacidad" (Martins, 2011, p. 33). En otras palabras, debido al hecho de que tiene más recursos, la Unión debe asumir un papel correctivo en la reducción de las desigualdades federales, junto con los niveles estatales y municipales. La función redistributiva, a su vez, tiene como objetivo igualar las

1 La Unión corresponde al gobierno federal. Siempre que se mencione en este texto, debe entenderse como un organismo del gobierno central en Brasil, con la tarea de coordinar la política educativa nacional, mantener su propio sistema educativo y participar en el "régimen de colaboración" ejerciendo funciones normativas, suplementarias y redistributivas en relación con los Estados, Distrito Federal e Municipios.

2 La organización de la Educación Básica en Brasil, basada en los documentos principales que guían la política y la gestión del sistema educativo en el país, a saber: la Constitución Federal de 1988 (CF), la Ley de Directivas y Bases de Educación Nacional (LDB - Ley Nº. 9394/96), el Plan Nacional de Educación (PNE - Ley Nº. 13,005 / 2014) y la Base Nacional Curricular Común (BNCC). Juntos, estos instrumentos estratégicos forman la base para la formulación e implementación de políticas educativas en el país. Según la ley brasileña, la educación es un derecho social (CF, Art. 6) garantizado a todos los ciudadanos (CF, Art. 205 y LDB, Art. 2). Es un deber del Estado y la familia ejercido con la colaboración de la sociedad (CF, Art. 205 y LDB, Art. 2). Su objetivo es el "pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su calificación para el trabajo" (CF, Art. 205). La legislación educativa debe proporcionar mecanismos para garantizar el acceso a este derecho, así como su cumplimiento mediante la provisión de educación escolar de calidad para todos.

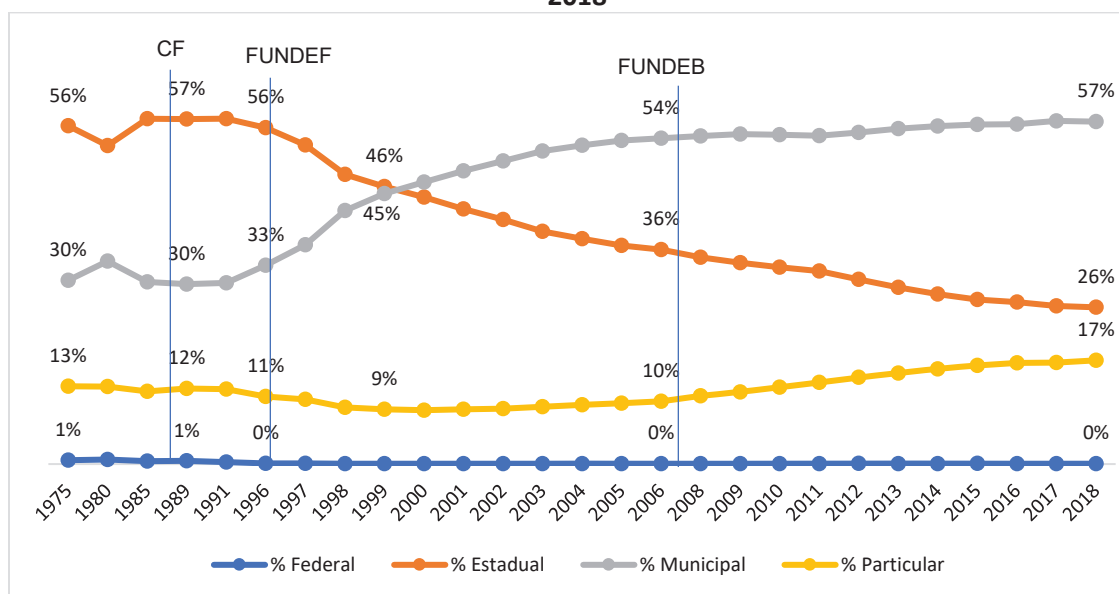
oportunidades educativas. Según el autor, estas funciones "constituyen el corolario del modelo de federalismo cooperativo adoptado en Brasil" (Martins, 2011, p. 33).

Los gobiernos estatales coordinan las políticas educativas en el ámbito de sus territorios, siendo responsables de la prestación de la educación secundaria (15 a 17 años - LDB, Art. 10. Inc. VI). También pueden actuar en la provisión de educación primaria (LDB, Art. 10 y 11) junto con los municipios. La participación de los estados en la provisión de educación primaria en el país es muy diversa, algunos prácticamente no tienen más matrículas, mientras que otros tienen una participación significativa en esta etapa educativa. Las variaciones son enormes, debido a procesos históricos propios de cada estado de la federación. Los gobiernos municipales son responsables de provisión de educación de la primera infancia (0 a 5 años) y primaria (de 6 a 14 años) (LDB, Art. 11)

2.1. Proceso de municipalización y los desafíos de gobernanza

Como ya se señaló, la CF de 1988 reestructura la arquitectura educativa asumida en tres capas; municipios, estados y Unión, aun cuando algunos estados fueron precursores en descentralizar la administración educativa en los gobiernos locales previos a la CF. No obstante, desde la segunda mitad de la década del noventa, el proceso de municipalización adquiere mayor relevancia dado el acelerado proceso de transferencia de escuelas en la mayoría de los estados del país. Un hito que marca un cambio en esta tendencia es la implementación del Fondo de Mantención y Desarrollo de Educación Básica (FUNDEF) en 1996, un mecanismo de financiamiento focalizado por estudiante y dirigido a ayuntamientos municipales. Junto con la creación del FUNDEF, el gobierno federal promovió una descentralización acelerada en los gobiernos locales de la administración de escuelas primarias (que en Brasil se denomina educación fundamental). La municipalización acelerada luego de la implementación del FUNDEF implicó una sobrecarga para la capa de administración municipal con escasos apoyos (Arretche, 2002).

Figura 1: Evolución de la matrícula de educación primaria, por dependencia administrativa 1975 a 2018



Fuente: Extraído de Fernández (2018) que elabora en base a datos de INEP Sinopses Estadísticas da Educação Básica 2000 - 2018

Como se aprecia en la Figura 1, sólo entre 1996 y el 2006, los municipios crecieron en un 60% en su participación en la provisión escolar básica en términos de matrícula, casi 10 millones de estudiantes más que los que administraba el esquema municipal en 1980. En cuanto a la participación municipal por ciclos

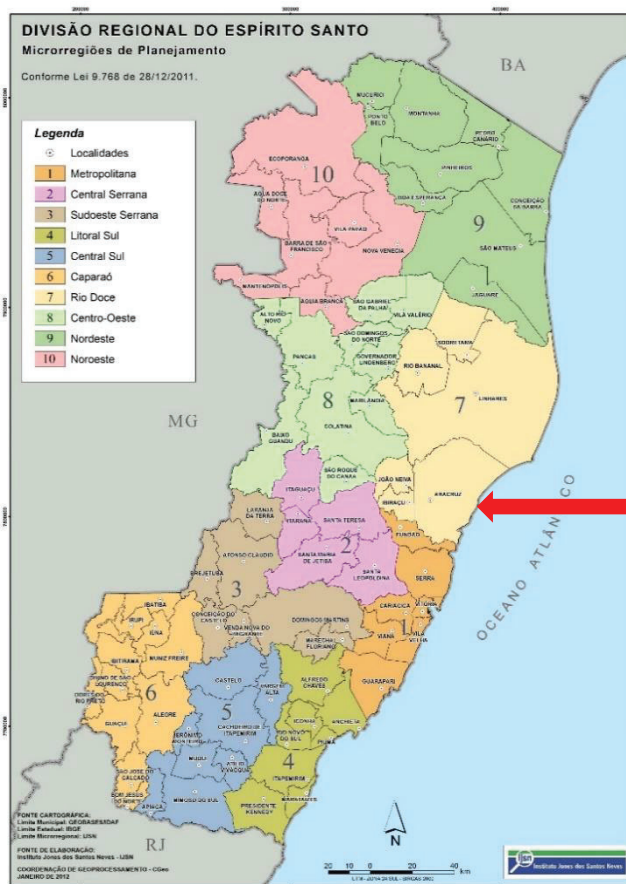
educativos, los datos del Censo Escolar de Educación Básica muestran que en 2018 la oferta pública se distribuye de la siguiente manera: el 99,1% de la educación infantil es municipal; el 83,5% de las matriculaciones en los años iniciales (6 a 10 años) y el 50,5% de las matriculaciones en los años finales (11 a 14 años) de la escuela primaria son municipales, y el 96,3% de las matriculaciones en la escuela secundaria son ofrecidas por redes estatales.

El proceso de municipalización, sin embargo, no fue homogéneo ni uniforme en el tiempo. Debido a las distintas circunstancias políticas y administrativas, algunos estados hicieron este proceso incluso antes de la Constitución Federal, como es el caso de Ceará, que en 1970 ya había iniciado el proceso de descentralización de la educación primaria del estado a los municipios (Vieira, 2010). Otros estados tardaron más, o incluso siguieron un camino diferente, como es el caso de casi la mitad de los estados brasileños, que tienen la mayoría de la matrícula de los años finales de educación primaria en la red estatal.

3. Contexto del municipio de Aracruz

El municipio de Aracruz se ubica en el centro norte del estado de Espírito Santo. El estado posee un poco más de 4 millones de habitantes (IBGE, 2019), siendo el decimocuarto estado del país en términos de población. El municipio de Aracruz es uno de los 78 municipios del estado de Espírito Santo y tiene un Índice de Desarrollo Humano (IDH) alto en comparación a otros municipios del país³ (El IDH-M del año 2010 fue de 0.752) y una población estimada al año 2019 de 101,220 habitantes, ocupando la décima posición en el ranking de población de los 78 municipios en el estado de Espírito Santo es 290ª posición en relación a otros municipios brasileños, excluyendo las capitales de estados. Su economía destaca estar por sobre la realidad del resto de los municipios de Brasil, ocupando la posición 275ª en relación de los 5.570 municipios brasileños y la cuarta posición en el estado de Espírito Santo al año 2017 (PIB per cápita de \$ 9.522 USD).

3 Índice de desarrollo humano del Aracruz y a nivel nacional



Fonte: <http://www.ijsn.es.gov.br/mapas/>

3.1. Organización de la red municipal de educación

La estructura organizativa del municipio está compuesta por 17 departamentos⁴, entre ellos, la SEMED. La SEMED tiene un organigrama variado de funciones administrativas, de planificación y de especialización técnica y es un órgano directamente vinculado al alcalde. El propósito de la SEMED es “promover, coordinar y monitorear la educación municipal, así como la supervisión y monitoreo de la educación pública estatal y la red privada, en niveles de educación infantil, primaria y secundaria” (SEMED 2020)⁵. Además de la SEMED, el municipio cuenta con un Consejo Municipal de Educación, creado mediante el Decreto Nº 12.308 de 2004, que tiene por objeto regular, deliberar, asesorar y supervisar el sistema educativo municipal y el Consejo de Seguimiento y Control Social del Fundeb (CACS), requisito de la Ley Nº 11.494, de 20 de junio de 2007, que reguló el fondo. Estos consejos son autónomos, pero trabajan en conjunto con la SEMED que tiene representación en ambos. Mientras que el primero contribuye al diseño

4 El poder ejecutivo en Aracruz tiene 17 secretarías que se encargan de la elaboración y ejecución de políticas públicas. Estos son los departamentos: Gobierno; Administración y Recursos Humanos; Finanzas; Planificación, Presupuesto y Gestión; Agricultura; Comunicación; Desarrollo Económico; Desarrollo Social y Laboral; Educación; Deportes, Ocio y Juventud; Vivienda y Defensa Civil; Medio Ambiente; Obras e Infraestructura; Salud; Suministros; Transporte y Servicios Urbanos; Turismo; y Cultura. Algunas Secretarías, como las de Administración y Recursos Humanos; Finanzas; Planificación, Presupuesto y Gestión trabajan en asociación con la SEMED, atendiendo a las demandas específicas de sus respectivos sectores.

5 En la estructura municipal, existen dos consejos municipales, el Consejo Municipal de Educación, creado por el Decreto No. 12,308 de 2004, cumple el rol de deliberar, asesorar y supervisar el sistema educativo municipal y el Consejo de Monitoreo y Control Fondo Social (CACS), requerido por la Ley n° 11.494/2007, que regula y monitorea la ejecución del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización de Profesionales de la Educación (FUNDEB).

y validación de iniciativas de política educativa municipal, el segundo tiene la misión de monitorear y supervisar la aplicación de los recursos financieros de FUNDEB. En total, la SEMED está compuesta por 80 personas sumando los equipos en materia técnica y administrativa.

La SEMED está organizada en seis departamentos, de los cuales se consideran los más importantes el Técnico-Pedagógico y la Gestión Escolar. Las demás administraciones trabajan de forma articulada para atender, según sus especificidades, las demandas de los departamentos técnico-pedagógicos y de gestión escolar. En el caso de los equipos técnicos que trabajan en la SEMED, varios son docentes de la red municipal que realizan el 50% de la carga laboral en la escuela y el 50% desarrollando actividades en la gestión educativa del municipio. Otras personas que desarrollan actividades en la SEMED lo hacen a través de contratos laborales específicos para tal fin. En estos casos la SEMED los profesionales reciben, además del salario del profesor, un bono adicional por el puesto o función burocrática en que se desempeña. Esta situación no es habitual en los departamentos municipales de educación de Brasil, cuyos cargos y funciones, por regla general, al ser ocupados por docentes de la red educativa o no, implican algún tipo de retribución adicional al salario e implican la remoción total de docentes del salón de clases.

La red de educación municipal de Aracruz está conformada por 47 escuelas y 754 docentes que atienden una matrícula de 15.137 alumnos en Educación Infantil (jardín de infancia y preescolar), primaria y educación juvenil y de adultos. Las escuelas cuentan con equipos de gestión, liderados por un/a director/a escolar, que es designado por la SEMED a solicitud de los docentes de la escuela y el/la coordinador/a pedagógico/a. Según el testimonio de un técnico de la SEMED, “es el colectivo de la institución el que indica los nombres”, no hay un tiempo fijo para permanecer en el cargo y son evaluados por los empleados y docentes de la escuela, que retroalimentan a la SEMED sobre la actuación de estos profesionales. Los directores trabajan 40 horas a la semana y reciben una bonificación adicional por su trabajo, que oscila entre el 80% y el 100% de su salario. Además, cada escuela cuenta con un Consejo Escolar integrado por representantes de las familias de los estudiantes, el profesorado y el equipo directivo.

Los establecimientos municipales se constituyen como Unidades Ejecutoras, lo que asegura la personalidad jurídica para recibir y administrar los recursos públicos del gobierno federal o municipal. Desde 2007, la SEMED ha creado una legislación que permite la transferencia de recursos financieros a las escuelas públicas municipales de educación básica, a través del Programa de Descentralización de Recursos (PRODER)⁶. Los fondos se transfieren en una sola cuota y pueden utilizarse para cubrir costos de mantenimiento y pequeñas inversiones que ayuden a garantizar el funcionamiento y mejorar la infraestructura física y pedagógica de las escuelas beneficiarias. Esta práctica permite que los administradores de las escuelas tengan autonomía financiera para garantizar las condiciones básicas de funcionamiento del equipo escolar, llevando a cabo pequeñas reparaciones para la conservación y mejora del edificio; adquisiciones de materiales educativos exigidos por el proyecto pedagógico de la escuela, implementación de iniciativas de evaluación del aprendizaje; y en el pago de facturas de servicios públicos (agua, energía y teléfono). La gestión Presupuestaria, Financiera y de Pactos de la SEMED, a través de la Comisión PRODER, es responsable del análisis y aprobación de las solicitudes de transferencia de fondos, así como la aprobación de las cuentas analizadas. Sin embargo, la contratación y el pago de los equipos de gestión escolar y los profesores, que representan el mayor porcentaje de los gastos escolares, siguen estando bajo la responsabilidad centralizada de la SEMED, al igual que en el resto del país.

Parte de las pautas que se revisarán en el presente documento, están expresadas en el Plan de Educación Municipal para el período 2015 - 2025 del municipio de Aracruz (Ley nº 3967/2015). Este importante

⁶ No se dispone de información sobre el porcentaje de recursos educativos municipales que el PRODER transmite a las escuelas. El monto a transferir toma en consideración el monto variable, relativo a la cantidad de estudiantes inscriptos, y/o el monto fijo, y el valor de la transferencia debe ser establecido, anualmente, por Decreto, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Secretaría de Educación Municipal (Ley Nº 4.260, de 16/09/2019)

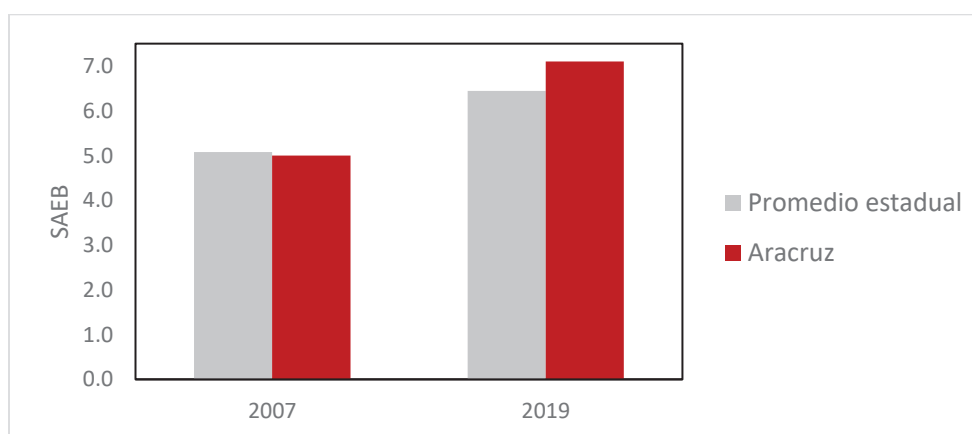
documento está en línea con el establecido por el Plan Nacional de Educación (PNE) 2014 - 2024 y tiene objetivos y estrategias para cumplir y mejorar la educación municipal básica. Uno de estos objetivos, impuso la tarea de terminar con el analfabetismo de 15 años o más en el municipio, que en 2015 era de 6,5% (IJNS, 2017, p. 11), así como establecer un sistema de evaluación local de educación primaria, para potenciar el monitoreo de los aprendizajes y establecer medidas de mejora, línea que se abordará más adelante.

El Plan Municipal de Educación de Aracruz en su artículo 11 establece el compromiso de Aracruz con la implementación de políticas de evaluación a gran escala. Este objetivo presenta 13 estrategias a desarrollar con miras a mejorar la calidad, muchas de ellas directamente vinculadas a la evaluación de los estudiantes. El Objetivo 19 en materia de gestión escolar, además de incluir la orientación de la legislación nacional en materia de gestión democrática y participativa en las escuelas, en la estrategia 17 se propone “favorecer procesos de autonomía de gestión pedagógica, administrativa y financiera en los establecimientos educativos”.

3.2. La situación educativa de Aracruz

A nivel de las condiciones educativas de Aracruz, destaca en varios aspectos por estar por sobre el nivel promedio de las redes educativas en Brasil. En primer lugar, Aracruz destaca por experimentar un crecimiento importante en sus resultados educativos, al menos en los últimos 15 años. Como se aprecia en la figura a continuación, en un estado que presenta un progreso importante, Aracruz reporta la 7ª mejor evolución entre los municipios del estado en los resultados de aprendizaje, que agrupa el promedio en portugués con matemáticas en el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) para 2º grado básico. Además, de los 78 municipios de Espírito Santo, en el período referido, Aracruz es el que registra el mayor crecimiento entre los 10 con una población superior a los 100.000 habitantes. Al 2019, a rede estadual de Espírito Santo presenta el 7º mejor puntaje en el Índice de Desarrollo de Educación Básica (IDEB)⁷ para los años finales de educación primaria.

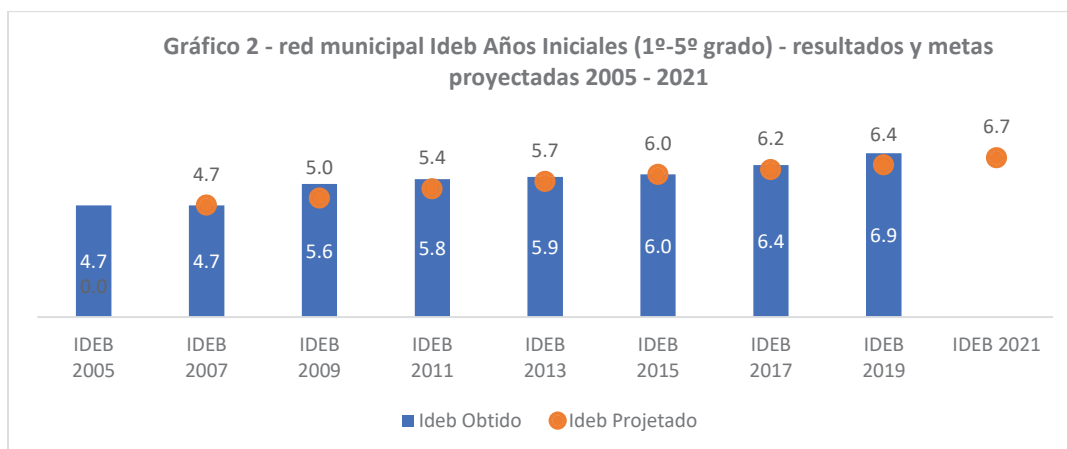
Gráfico N°1: Promedio en pruebas de rendimiento académico (portugués y matemáticas) SAEB 2007 - 2019 2º grado



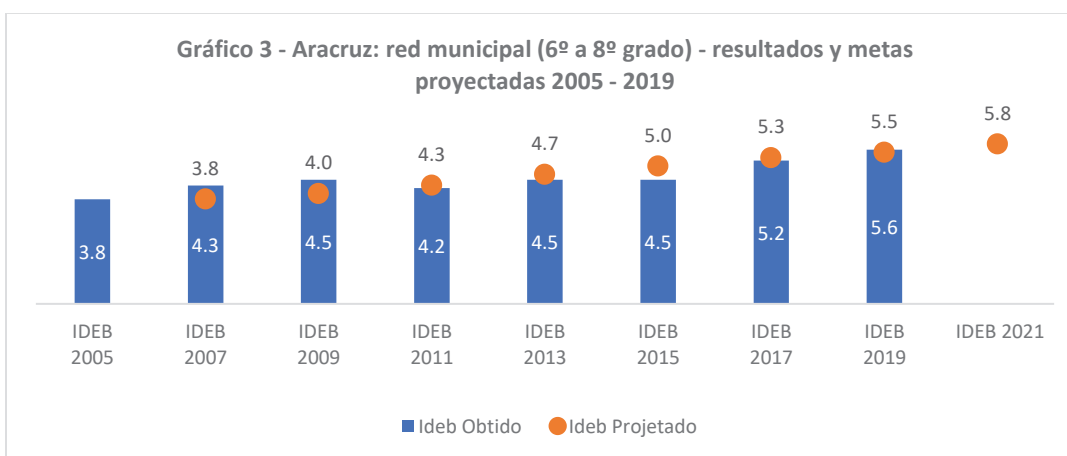
Fuente: Indicadores Educativos INEP (2019)

7 El Índice creado por el gobierno brasileño en 2007 se calcula en base al aprendizaje de los estudiantes en portugués y matemáticas en la Prova Brasil sumado a tasas de eficiencia interna tales como las tasas de aprobación. El MEC estableció metas cada dos años desde 2007 hasta 2021, para todas las escuelas, municipios, estados y el Distrito Federal. Esta proyección hasta 2021 está relacionada con el hecho de que 2022 es el año del bicentenario de la independencia del país.

Los gráficos 2 y 3 a continuación muestran la evolución IDEB de la red municipal de Aracruz en relación con los resultados obtenidos y las metas proyectadas por el Ministerio de Educación (MEC) para redes educativas públicas y privadas, hasta 2021. En relación con el gráfico 2, el municipio de Aracruz ha consistentemente superado las metas proyectadas para los grados de años iniciales, obteniendo un salto importante del 2017 al 2019. En 2019, el IDEB de los años iniciales de Aracruz ya superó la meta prevista para 2021.



El Gráfico 3 muestra el IDEB de grados de primaria (6º a 9º grado), y las proyecciones calculadas por el MEC hasta 2021. El resultado obtenido en 2005 muestra crecimiento hasta 2009, seguido de una reducción en 2011 para luego aumentar y continuar creciendo hasta 2019. Además de alcanzar la meta prevista para 2019, el municipio se acercó a la meta proyectada para 2021. En el estado de Espírito Santo, de los 62 municipios que tenían metas calculadas para 2019, solo 12 cumplieron y entre ellos se encuentra Aracruz.



El salto experimentado entre los años 2017 y 2019 en el IDEB, tanto en años iniciales como finales, coincide con la implementación del sistema de evaluación local de los aprendizajes por la SEMED. Esta iniciativa, que se desarrollará en la sección siguiente, es indicada por las autoridades del municipio como uno de los mecanismos explicativos del aumento en el rendimiento académico de los estudiantes de Aracruz. Asimismo, el progreso del municipio reflejado en el IDEB se explica por el aumento en las tasas de

aprobación escolar y una mejora en la competencia de los estudiantes. Dado que el IDEB es un índice construido a partir de los resultados de desempeño de los estudiantes en el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB) y la tasa de aprobación, en Aracruz el resultado podría mejorar más si la gestión municipal lograra reducir la tasa de repitencia que se encuentran en torno al 10% (INEP, 2019). En la otra cara, Aracruz en el año 2019 posee un alto porcentaje de funcionarios docentes con educación superior, comparado con los reportados a nivel nacional (77% en nivel parvulario y 89% nivel primario), alcanzando casi el 98% a nivel preescolar y 96% a nivel primario. Un estudio realizado a partir de los resultados obtenidos al aplicar el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) realizado por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), sobre factores asociados (Unesco, 2015) destaca que los avances en la mejora Los resultados del desempeño de los estudiantes en evaluaciones nacionales e internacionales tienen una relación significativa con el nivel educativo de la formación del profesorado, la formación en los cursos de pregrado, el tipo de estudio de la formación inicial (presencial o a distancia), la duración de la carrera y la formación continua.

4. Acompañamiento, evaluación y monitoreo de las escuelas municipales de Aracruz

Las Secretarías Municipales de Educación, según lo dispuesto por la ley brasileña, son responsables de implementar las políticas públicas diseñadas en el ámbito de los gobiernos federal y estadual, pero también son responsables de diseñar y ejecutar sus propias políticas educativas, siempre que tales iniciativas no confronten los marcos legales establecidos por el gobierno federal⁸. En el caso de Aracruz, el desarrollo de iniciativas del campo de gestión escolar y educativa, y también para acompañar y monitorear la dimensión pedagógica de las escuelas remonta a principios de la década del 2000, cuando la SEMED llevó a cabo algunas asociaciones con organizaciones no gubernamentales, como el Instituto Ayrton Sena⁹ y el Instituto Votorantim¹⁰.

Estas iniciativas se implementaron en las escuelas y han sufrido adaptaciones al contexto local. Promovieron acciones de formación continua para directores y docentes, las cuales dieron soporte teórico y experiencia práctica en las nuevas herramientas de gestión escolar presentadas y con eso se creó un *ethos* que favoreció la implantación de mecanismos de gestión por resultados, organización de rutinas en el contexto municipal de las escuelas y el seguimiento de indicadores educativos, etc. Esta cultura se fue implantando paulatinamente en el personal técnico de la SEMED y en las escuelas, y como resultado de estas acciones, comenzaron a aparecer los resultados del proceso de aprendizaje.

La creación y maduración de este concepto de gestión condujo a la creación de estrategias para el monitoreo y seguimiento de las escuelas (supervisión), evaluación del desempeño estudiantil como forma de diagnosticar los aprendizajes desarrollados durante la elaboración del Plan de Educación Municipal en las escuelas y un sistema informático de gestión escolar, lo que permitiría una mayor eficacia, rapidez y transparencia de la información, como muestra la Figura 2.

8 Corresponde a la Unión “coordinar la política educativa nacional” (LDB, Art. 8, § 1) y a los Estados “coordinar sus acciones y las de sus Municipios” (LDB, Art. 10, III), pero no hay límites definidos fuera de los establecidos por la legislación nacional.

9 El Instituto Ayrton Senna (IAC) es una organización sin fines de lucro creada en 1994, con el objetivo de ofrecer oportunidades a los niños y jóvenes brasileños para desarrollar su potencial a través de una educación de calidad. En Aracruz, el Instituto desarrolló, en 2004, una iniciativa relacionada con la formación de directores de escuelas.

10 El Instituto Votorantim es también una organización sin fines de lucro, que desde 2011 ha desarrollado un programa denominado Alianza para la Valorización de la Educación (PVE) que involucra iniciativas en el campo de la gestión educativa y escolar en Aracruz.

Figura 2: Modelo de gestión con foco en el aprendizaje, SEMED, Aracruz



Fuente: elaboración propia

A continuación, describimos las iniciativas más importantes de mejora escolar de Aracruz, esto es, el acompañamiento técnico pedagógico, la evaluación y sistemas de monitoreo a las escuelas y sus estudiantes y la implementación de sistemas de gestión de la información. Luego, en el siguiente apartado, se describen los tres componentes y cómo éstos constituyen una tríada de iniciativas articuladas que funcionan como mecanismo de apoyo y prestación de los ayuntamientos con sus escuelas. Estas iniciativas fueron elegidas por su relevancia desde el punto de vista de la gestión educativa municipal, en la que se dialoga de apoyo técnico y pedagógico con estrategias de seguimiento robustas a través de la evaluación y seguimiento externo a la red escolar y la gestión de la información. En el caso brasileño, este tipo de iniciativas son particularmente importantes, ya que los sistemas educativos municipales a menudo no cuentan con herramientas informáticas de gestión escolar y la articulación entre los equipos técnico-pedagógico y de gestión escolar es incipiente.

4.1. Sistema de supervisión y desarrollo continuo de directores escolares de Aracruz

El desarrollo de iniciativas de apoyo pedagógico y formación de directores fue una consecuencia de un equipo de asesores comprometido, una alta estabilidad de los equipos a nivel de la SEMED y la articulación con programas externos que gatillaron los procesos para la consolidación de esta función en la SEMED con recursos propios (Silva, 2017). Uno de los programas que promovió la formalización del área de apoyo a directores en Aracruz fue la iniciativa “Escuela Campeona” del Instituto Ayrton Senna que impulsó una metodología de apoyo a los equipos directivos en las escuelas por medio de asesores externos. Aracruz fue uno de los 42 municipios que participaron en esta experiencia.

Uno de los pilares del trabajo con las escuelas es el sistema de supervisión municipal (compuesta por 8 supervisores) el que destaca por su nivel de cobertura, intensidad y articulación con las escuelas de su dependencia. Hoy la mayoría de los equipos técnicos que forman parte de la Gerencia de Técnico Pedagógica de la SEMED, en especial aquellos que visitan escuelas, provienen de la red de escuelas municipales, es decir, docentes con experiencia en la enseñanza y la gestión escolar, y una parte importante con formación de posgrado¹¹. Del personal que integra el equipo de Supervisión Escolar, existe

¹¹ De hecho, algunas de las experiencias de perfeccionamiento han sido promovidas y financiadas directamente por la SEMED como el programa de Comunidad de Gestores de Minas Gerais para el perfeccionamiento continuo de directores escolares en el que asistieron parte del equipo supervisores (Silva, 2017).

un conjunto de personas que trabaja de forma mixta, es decir, a nivel del SEMED como técnicos que visitan escuelas y a nivel de las escuelas como docentes de aula. Esta fue una iniciativa de la SEMED para lograr una extensión de las horas de trabajo para estos profesionales a 40 horas de trabajo por semana. Asimismo, los cambios políticos a nivel municipal no han causado cambios importantes en los equipos técnicos de la SEMED, asegurando la continuidad de muchas iniciativas de política educativa, especialmente aquellas que han estado mostrando resultados positivos. Algunos técnicos entrevistados se han desempeñado en la SEMED durante más de diez años.

Este modelo incluso llega a algunos centros educativos de dependencia particular del municipio que adhieren voluntariamente al sistema. En concreto, el modelo de acompañamiento involucra al director escolar y coordinador pedagógico y se da en la escuela a través de visitas programadas en duplas de supervisores. El día de la visita, los equipos directivos bloquean el día para dedicación exclusiva. Adicionalmente, los directores de cada escuela y sus equipos comparecen una vez al semestre a la SEMED en turnos de acompañamiento en los que se discuten temáticas relacionadas a su gestión escolar. Estas visitas se programan con el equipo técnico-pedagógico y la organización del acompañamiento se trabaja en dos tipos de actividades: reuniones con directores, realizadas por los equipos técnicos que forman la secretaría y visitas a escuelas prioritarias¹² (que al 2015 eran 10) usando la clasificación que entrega el IDEB junto a otros indicadores (Silva, 2017).

El sistema de supervisión municipal destaca en la elaboración de instrumentos comprensivos para orientar el apoyo. El más importante es el Plan de Acción de carácter anual, que prepara el equipo directivo de cada escuela. Para la elaboración de este Plan de Acción, se consideran indicadores educativos como tasas de ingreso, y los resultados de las evaluaciones aplicadas por el gobierno federal (SAEB) y estatal (Programa de Evaluación de Educación Básica de Espíritu Santo - PAEBES). La escuela tiene autonomía administrativa y pedagógica para definir sus propias metas y, a partir de ahí, el sistema de supervisión genera perfiles y tipificaciones que inciden en cómo se estructura las metas de las escuelas y su enfoque.

Como el equipo de supervisión actúa de manera articulada y no existe una designación específica de supervisor por escuela, los informes elaborados con el perfil y tipificación de cada escuela sirven como documento guía para cualquiera de los supervisores que visitarán la escuela. A través de los testimonios recogidos, se socializan las visitas a las escuelas con todos los que integran el equipo de supervisores. La supervisión técnica-pedagógica, cuando visita la escuela, también canaliza demandas para otros sectores de la SEMED como infraestructura, recursos humanos, entre otros. Además de las visitas presenciales que pueden ocurrir bimensuales, los directores tienen acceso al equipo pedagógico y de gestión a través del teléfono, correo electrónico y redes sociales, en grupos privados creados para este tipo de comunicación.

Como se menciona anteriormente, un foco fuerte de la supervisión en estas dos actividades formales es, aprovechando la importante disponibilidad de evaluaciones propias y externas (estaduales y nacionales), discutir con los directores sobre los resultados académicos y analizar potenciales problemas u obstáculos que los estén explicando. La secretaría elabora informes a partir de estos resultados que se trabajan en conjunto por los dentro de la escuela. No fue posible por medio de las entrevistas identificar experiencias de trabajo entre escuelas. En función de la mejora de las escuelas y los desafíos propios que posee, un componente clave de la supervisión es que la SEMED pone a disposición materiales didácticos para el apoyo o soporte en el aprendizaje. En el caso de los años iniciales de la escuela primaria, los materiales

¹² Se consideran escuelas prioritarias aquellas que no alcanzaron las metas establecidas por IDEB o PAEBES para ese año. Se trata de escuelas que continuamente presentan problemas en la gestión escolar, o que se están produciendo falta de indicadores de frecuencia en los alumnos o problemas de otra índole en la escuela.

didácticos son las colecciones producidas en la propuesta del Pacto por la Educación en Espíritu Santo (PAES) y la SEMED también compra libros y otros materiales didácticos para su distribución a las escuelas.

La red municipal de Aracruz cuenta con un número significativo de docentes que son funcionarios estables de la prefectura, lo que hace posible que el 68.1% de ellos permanezcan en la misma escuela durante 3 a 4 años. En este contexto, los equipos logran trabajar de manera más efectiva para mejorar los indicadores de aprendizaje con los estudiantes. Existe un proceso de capacitación interna para el equipo de monitoreo pedagógico en las escuelas, con un estudio de indicadores de aprendizaje, que presenta los resultados de evaluaciones externas e índices educativos nacionales (IDEB) y estatales (PAEBES). Los indicadores ayudan a comprender los niveles de aprendizaje de los estudiantes, las clases y la institución en general. Esta formación es organizada por la dirección técnico-pedagógica al inicio de cada año y siempre que sea necesario, y todos los que forman parte de ella, participan, ya que es un tiempo de formación continua en servicio y nivelación de conocimientos sobre la situación de los indicadores de cada una de las escuelas municipales.

Un eje sumamente interesante de esta experiencia es que no existe una política o sanción diferenciada para las escuelas con bajos resultados, sin embargo, según la SEMED, el equipo de supervisión realiza un trabajo más sistemático y frecuente en estas escuelas, con el objetivo de hacer un mejor seguimiento de la gestión y contribuir a la mejora de los indicadores. El acompañamiento impulsado por el equipo de apoyo técnico pedagógico guía y prepara a los directores/as para pensar estrategias para mejorar sus indicadores, desarrollando un plan de acción para su escuela. Además, el equipo capacita a los directores/as para comprender el uso de los indicadores, observados a través del SGE, en los boletines informativos de rendimiento de la clase.

4.2. El sistema municipal de evaluación de Aracruz

Aracruz es uno de los municipios de Espíritu Santo que ha implementado un sistema de evaluación municipal de los aprendizajes, aplicando un diseño de pruebas en diferentes disciplinas varias veces al año. Como se verá más adelante, uno de los esfuerzos de la gestión municipal es incorporar estos indicadores en las líneas de trabajo para que los directores conjuntamente con la coordinación pedagógica de las escuelas, utilizan los instrumentos de seguimiento y seguimiento de las actividades escolares, los cuales son monitoreados, a nivel de sistema, por el equipo de supervisión del municipio.

El sistema de evaluación municipal comenzó en 2017, y la red adopta diferentes nomenclaturas para estas evaluaciones, como "simulado" y "diagnóstico". En principio, consistía en pruebas preparadas y aplicadas por SEMED al comienzo y al final de cada semestre, teniendo como referencia las matrices de evaluaciones externas del SAEB, la evaluación bianual aplicada por MEC y el PAEBES, evaluación anual aplicada por la Secretaria de Educación de Espíritu Santo. La motivación surgió de la necesidad de evaluar un mayor número de años de escuela primaria, así como tener un diagnóstico de las competencias de los estudiantes a lo largo del año escolar, con el fin de facilitar el seguimiento educativo de las escuelas y posibilitar la planificación de acciones de intervención para satisfacer sus necesidades el sentido de la mejora del aprendizaje. Gracias a la implementación de este proceso, señalan sus encargados, fue posible una articulación estrecha con las habilidades y competencias evaluadas por el SAEB y PAEBES, logrando identificar aspectos de mejora por estudiante, clase y escuela.

En 2019, el sistema de evaluación se amplió con la aplicación de seis pruebas llevadas a cabo del 1° al 3° año y en los 4° y 9° años de primaria del sistema municipal, cada 45 a 50 días, para las asignaturas Lengua portuguesa y matemáticas. Las pruebas son aplicadas de forma censal por los maestros de las clases evaluadas que reciben, de antemano, un documento de guía da SEMED para su desempeño. De las seis

evaluaciones, cuatro son corregidas por SEMED y dos por escuelas, utilizando una plantilla proporcionada por la Secretaría. Las pruebas son elaboradas y reproducidas por SEMED, que las organiza en sobres por clase y colegio. Las preguntas de la prueba son preparadas por el equipo de evaluación de SEMED, en el cual se asignan maestros de Lengua Portuguesa y Matemática, quienes continúan trabajando, en un turno, en las escuelas. Según el testimonio de estos docentes cuya jornada es compartida entre la escuela y el SEMED, señalan que ambos roles se complementan entre sí, ya que actuar como docente les permite comprender las dificultades que experimentan los estudiantes en relación a los contenidos curriculares, lo que ayudará a la hora de preparar las pruebas. Como la función de las evaluaciones es diagnóstica, el hecho de que los docentes que trabajan en la SEMED y en la escuela preparen las pruebas no caracteriza un conflicto de intereses, a juicio de estos docentes.

Para las clases de 1er al 3er año de primaria, SEMED solicita que la aplicación de la prueba ocurra diariamente, durante el período estipulado por la Secretaría, permitiendo que el niño haga una pregunta todos los días hasta completar el cuaderno. El procedimiento se lleva a cabo con respecto a la edad de los niños, las dificultades en el proceso de alfabetización, así como el número de niños por clase y la atención brindada por el maestro. Esta metodología fue adoptada porque el equipo técnico de la SEMED considera que, con la aplicación individual, el docente tendrá una mejor visión en relación con los conocimientos de los estudiantes. La evaluación diagnóstica es aplicada por el profesor de la clase y cuando el alumno tiene dificultad para leer una pregunta de la prueba, puede ser ayudado por él, quien se guía al respecto y tampoco influye en la respuesta del alumno. Luego de la aplicación, el docente debe recoger todos los diagnósticos, corregirlos, tabular los resultados en una hoja de trabajo específica marcando una “X” en los cómics correspondientes a las preguntas respondidas por cada niño, según la leyenda y luego entregándola al Coordinador Pedagógico de la escuela¹³. Este diagnóstico irá a la carpeta de evaluación del niño. Estos resultados también deben enviarse en el formulario de resultados de la clase al Sector de Educación Básica de la SEMED, por correo electrónico. Posteriormente, en los momentos de planificación individual, el Coordinador Pedagógico de la escuela debe analizar y reflejar el resultado de la clase con cada docente y en conjunto planificar las posibles y necesarias acciones de intervención para avanzar en el aprendizaje de cada niño. Estos resultados también servirán material de trabajo para que el equipo de supervisión pedagógica de SEMED acompañe a la escuela.

El municipio utiliza los resultados de PAEBES y SAEB¹⁴, que son adicionales a las que implementa el municipio, después de haber desarrollado un modelo de pruebas que se basa en las matrices del sistema de evaluación estatal y nacional, como se observa en los documentos de orientación para la aplicación de pruebas a los maestros en la red. En este sentido, es posible asociar la realización de estas pruebas como una preparación para las pruebas aplicadas por los sistemas estatales y nacionales.

13 La coordinación pedagógica de la escuela se encarga de la aplicación de las pruebas en todas las clases, desde la recepción de sobres hasta la tabulación de resultados e inserción en el Sistema de Gestión Escolar (SGE) y envío de datos a SEMED. Así, cuenta con un panorama de los resultados de cada edición de las pruebas en la escuela, lo que ayuda a formular estrategias de intervención pedagógica, junto con los docentes de cada escuela y asignatura evaluada.

14 El SAEB, que se desarrolla en diferentes exámenes, se aplica en los años impares, en el 5º y 9º de la escuela primaria y 3º de la escuela secundaria, evaluando contenidos de Lengua Portuguesa y Matemática, a partir de matrices de referencia previamente establecidas. Sus resultados se publican en los años pares, después del examen. Actualmente, PAEBES se aplica anualmente, para estudiantes de 1º, 2º y 3º año (PAEBES Alfa), y 5º año en Lengua Portuguesa y Matemáticas, 9º año en Lengua Portuguesa, Matemáticas y 3º año de docencia también en Lengua Portuguesa, Matemáticas. Los resultados de PAEBES se publican anualmente. También evalúa las disciplinas de Ciencias Humanas y Ciencias Naturales en el 9º grado de la escuela primaria y el 3º grado de la escuela secundaria, en años alternados.

Recuadro Nº1: Sistemas municipal de evaluación

La presencia de evaluaciones a gran escala en Brasil comienza con el Sistema de Evaluación de la Educación Básica (SAEB), creado en 1992, pero recién a partir de 2007, con la creación del Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB), las evaluaciones adquieren protagonismo en la política educativa y difundido a través de redes educativas.

Desde 1992, los estados de la federación han comenzado a crear sus sistemas estatales para la evaluación de la educación básica, siendo Ceará, São Paulo y Minas Gerais pioneros en este proceso. Rondônia, Acre, Tocantins, Maranhão, Pernambuco, Bahía, Espírito Santo, Paraná y Goiás, también crearon sus sistemas en el transcurso de la década de 1990 y principios de la de 2000. También hay noticias de los municipios de Salvador, Campo Grande (FREITAS, 2007) y Sobral (INEP, 2005), con sistemas de evaluación municipal en ese momento. Actualmente, 22 de los 26 estados brasileños y el Distrito Federal tienen sus propios sistemas de evaluación (Schneider, 2017), de los cuales 15 asocian sus resultados con políticas de rendición de cuentas.

Dentro de los municipios, la investigación de Bauer et al. (2015, 2017) identificaron la existencia de 1,573 municipios con iniciativas de evaluación propias. Es importante destacar que es a partir de 2007 cuando surgen con mayor rapidez los sistemas de evaluación municipal. Para Schneider (2017), además del aumento de sus propios sistemas, comenzaron a ocurrir de manera regular, lo que revela la institucionalización de estos mecanismos. El mismo movimiento fue observado por Bauer et al. (2017), cuando encontraron que la creación de sistemas de evaluación municipal aumentó significativamente entre los años 2005 a 2013, arrojando luz sobre la influencia de Prova Brasil (SAEB) e IDEB en la creación de estas iniciativas.

Estos sistemas son muy heterogéneos en cuanto a diseño, forma, metodología y objetivos, sin embargo, su interés inmediato es funcionar como un mecanismo preparatorio para las evaluaciones nacionales y estatales. El caso de la evaluación municipal de Aracruz no es una excepción. Caracterizada como una evaluación diagnóstica aplicada por la SEMED, revela una preocupación por las evaluaciones externas, adoptando el modelo de prueba con preguntas objetivas de cuatro alternativas y adoptando como matriz de referencia las mismas utilizadas por SAEB y PAEBES para las asignaturas de Lengua Portuguesa y Matemáticas. Se avanza en la aplicación de pruebas en todos los cursos escolares, de forma sistemática durante el curso escolar y buscando hacer un buen uso de los resultados, definiendo estrategias de intervención pedagógica en base a ellos.

Fuente: elaboración propia

El seguimiento de los resultados del aprendizaje se realiza en función del desempeño medido por los sistemas municipales, estatales y nacionales, sin embargo, existe una clara percepción y reconocimiento por parte de los equipos técnicos (gestión y pedagógico) de la SEMED de que el sistema creado por el municipio produce datos más rápidamente y permite la definición de estrategias de intervención con estudiantes de manera más inmediata, además de cubrir años de escuela primaria que no son evaluados por otros sistemas:

Para que los resultados se publiquen rápidamente, SEMED realiza un esfuerzo conjunto entre la gestión técnico-pedagógica y escolar, involucrando a todos los sectores de las dos administraciones. El sector de la escuela primaria corrige los cuadernos; la tabulación de datos y difusión de boletines son realizados por el sector de Tecnología e Información de SEMED. Los boletines que contiene gráficos y datos con los resultados de cada pregunta de la prueba y su respectivo descriptor están disponibles en el Sistema de Gestión Escolar (SGE) y pueden ser seguidos por los administradores escolares y los técnicos de SEMED. De acuerdo con las pautas de las evaluaciones municipales, el director es responsable de la difusión de

los resultados de aprendizaje de su escuela, con la comunidad y los padres de los estudiantes matriculados.

El equipo técnico-pedagógico también se apropia de estos resultados por escuela y se incluye como información clave para trabajar en las visitas periódicas a las escuelas. En la lista de verificación organizada para las visitas del equipo de supervisión escolar, hay preguntas sobre qué iniciativas se están implementando para dar respuesta a los resultados obtenidos por la escuela, en cada uno de los años evaluados. Los resultados de las evaluaciones municipales también están disponibles en la SGE y son de libre acceso para los padres y familiares a través de un nombre de usuario y contraseña específicos. El modelo de evaluación externa adoptado por SEMED no implica la contratación de personas o instituciones externas, ya que la Secretaría misma absorbe los costos a través de su personal y la infraestructura de los equipos existentes (copiadoras, papel y computadoras).

4.3. Sistema de Gestión Escolar (SGE): Una importación exitosa

La creación de un sistema informático para la gestión escolar fue objeto de preocupación de la SEMED desde la primera década del 2000. En principio, el municipio contrató un servicio privado para desarrollar un sistema de gestión para las escuelas, pero al cambiar la gestión municipal el contrato se interrumpió y las escuelas quedaron sin mecanismos de gestión informatizados, lo que se convirtió en un problema importante. Fue la necesidad inmediata la que motivó a la subsecretaría de Educación a contactar con la Secretaría Municipal de Educación de Vitoria, capital de estado de Espírito Santo, para conocer el sistema adoptado por ese municipio y analizar su viabilidad para el municipio de Aracruz. Según la subsecretaria, conoció el sistema informático de gestión escolar en Vitoria, a través de compañeros y en reuniones de secretarías de educación en Espírito Santo, impulsadas por la sección estadual de la Unión Nacional de Directores Municipales de Educación (UNDIME-ES)¹⁵.

El municipio destaca por haber implementado un sistema o plataforma informático para la gestión escolar que cubre diferentes ámbitos y usuarios: matrícula, docentes, notas, asistencia y otros ámbitos administrativos, como proyectos escolares etc. Originalmente, el municipio de Vitoria (ES) desarrolló el sistema entre el 2010 y 2013 en que comenzó su puesta en marcha. Luego, la iniciativa es exportada y adaptada a la realidad de Aracruz (especialmente porque las leyes y regulaciones pueden diferir entre municipios). El sistema está pensado primordialmente para facilitar la gestión de las unidades escolares (es decir, niveles intermedios dentro de la escuela), pero existen importantes herramientas que están a disposición de las familias y de gestión educacional en el ámbito de la SEMED. De esta forma, la plataforma abarca diferentes registros administrativos y los expone de manera digital y estilizada a diferentes actores para facilitar su toma de decisiones. Aracruz comenzó la aplicación piloto del SGE en algunas escuelas en 2017 y en 2018, toda la red escolar tuvo acceso al sistema. Se siguen haciendo adaptaciones y se están poniendo gradualmente a disposición de las escuelas nuevas funciones. La implementación del sistema también requirió capacitación con maestros y directores/as de unidades escolares, para asegurar su uso efectivo. La gestión del sistema está a cargo del sector de Tecnologías de la Información de la SEMED, el cual interactúa continuamente con los equipos de gestión y técnico-pedagógicos, con el objetivo de incorporar funcionalidades y hacer ajustes en el sistema a la realidad de la red municipal.

Un punto importante del SGE, es que retroalimenta directamente el funcionamiento de la supervisión, a través de informes preestablecidos de indicadores importantes que debe tener a la base el supervisor y el equipo de la escuela para enriquecer el diálogo. El sistema permite la emisión de informes sobre

¹⁵ La UNDIME es una institución nacional que cuenta con secciones estatales, en las que participan las secretarías de educación de los municipios de cada estado.

asistencia, notas, deserción, número de alumnos por clase, registro de contenidos de la clase, etc. En parte, esto funciona con gracia que el personal docente registra diariamente. todo en forma electrónica. Además, el software permite a los docentes, directores u otros dejar comentarios que puedan facilitar la coordinación para tomar acciones concretas o para agendar reuniones. A nivel de la secretaría, esta plataforma permite planificar aulas y horarios de los profesores y monitorear el desempeño de las escuelas. Esta información es accesible para la secretaría y los profesionales de apoyo a las escuelas, pero también para los directores de escuela que poseen toda la información disponible en su computador personal. Importante mencionar que el SGE de Aracruz está en un proceso de adaptación para agregar nuevos módulos de interacción entre componentes del sistema y para solucionar aspectos de la gestión educacional y escolar de Aracruz.

El SGE está organizado en varios módulos que el municipio de Aracruz está implementando gradualmente, siempre bajo la supervisión del equipo del municipio de Vitoria, que guía y ajusta las demandas. Por lo tanto, las primeras funciones disponibles para SEMED y las escuelas son:

- Supervisar la inscripción, la lista de espera y la reinscripción de estudiantes, para hacer más eficiente el proceso de matrícula en las escuelas;
- Monitorear las tasas e indicadores educativos de su institución, observando los resultados de evaluaciones externas y pruebas desarrolladas por SEMED;
- Monitorear la ejecución del currículo escolar, el cronograma de evaluación y las rutinas pedagógicas;
- Registro por parte de docentes de su planificación de clases, asistencia de estudiantes y puntajes de evaluación (existe disponibilidad de un horario con el período de aplicación de las evaluaciones y actividades realizadas);
- Permitir a los padres y tutores hacer un seguimiento de los boletines y la asistencia de los estudiantes utilizando un nombre de usuario y contraseña registrados a través del sistema;
- Generar informes trimestrales de la escuela y la red municipal, observando los resultados del aprendizaje y el flujo de los procesos escolares;
- Ofrecer apoyos, a través de informes automatizados emitidos por el sistema, a los equipos técnico-pedagógicos y de gestión para realizar el trabajo de supervisión con las escuelas, con datos actualizados.

Un objetivo de la SEMED es expandir el uso del SGE a la comunidad y a los padres y apoderados, permitiendo la amplia difusión de los resultados y el monitoreo de la vida escolar de los estudiantes por parte de los padres. Dichos usos aún están restringidos y deben progresar, pero según los técnicos de SEMED, comprender que la divulgación a la comunidad, la orientación y el monitoreo pueden facilitar esta expansión, facilitando desde la inscripción hasta la entrega de boletines al iniciar sesión en el sistema.

Algunos de los inputs que recolecta el sistema son:

| A nivel de alumnos |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Matriculas • Asistencia (trimestralmente) • Notas (trimestralmente) • Evaluaciones municipales, estatales, federales (SAEB, PAEBES y Pruebas Municipales) • Faltas disciplinarias. • Evaluaciones internas respecto a necesidad de intervenciones. • Situación del alumno: aprobado, repetido, retirado. |

- Atestados médicos

A nivel de profesores (directores tienen acceso a esta información a nivel escuela)

- Situación funcional (carga horaria docente, almacenamiento, licencia, vacaciones, etc.)
- Turnos en los que se desempeña
- Principales acciones
- Horario de cada profesor
- Registro de contenidos programáticos por aula
- Registro de asistencia por aula
- Registro de certificados médicos.
- Proyectos especiales (danza, deporte u otros)

Comunidad y apoderados

- Cada apoderado posee un usuario y contraseña que le permite observar aspectos del rendimiento del estudiante, como sus notas (ya no hay boletines impresos), asistencia, entre otros.
- También puede acceder a información importante.

A nivel de Sistema

- Automatización de informes que se emplean para acompañar la supervisión: informes de resultados educativos y otros indicadores.
- A nivel de la SEMED, la plataforma permite monitorear a sus centros educativos a partir de su desempeño actual e histórico y mirar otros indicadores de desempeño escolar (por ejemplo, ES ha logrado disminuir importantemente la deserción escolar).

5. Sostenibilidad del enfoque en el aprendizaje en un escenario de rendición de cuentas interno

En las últimas décadas, los sistemas educativos han implementado mecanismos intensivos de seguimiento de los aprendizajes de dos formas. Por un lado, a través de esquemas de responsabilización por los resultados educativos estableciendo consecuencias sobre el personal docente o las escuelas. En esta línea en particular destacan casos como el de Chile que establece consecuencias para los establecimientos tanto a nivel de incentivos monetarios por buenos resultados en evaluaciones, a través del Sistema Nacional de Evaluación de Despeño creado en 1995¹⁶, como de sanciones que llegan al cierre de escuelas con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad ante reiterados malos resultados en éstas¹⁷. Otro caso es el de Estados Unidos, que estableció un sistema de consecuencias por resultados a través la ley “No Child Left

¹⁶ El SNED fue establecido según la Ley N° 19410 de 1995 (ver Arts. 15° y 16°), modificando la ley de subvenciones y el estatuto docente para crear incentivos salariales a docentes principalmente en base a los resultados de la Evaluación Nacional SIMCE.

¹⁷ La ley N°20.529 establece que los establecimientos que por cuatro años han permanecido en la categoría insuficiente de desempeño en base a evaluaciones estandarizadas, perderán el reconocimiento oficial o deberán cerrar.

Behind”¹⁸, que funcionó entre el 2002 y el 2015, estableciendo estándares nacionales e incentivos monetarios a nivel federal a partir de los resultados obtenidos por las escuelas en evaluaciones estandarizadas y penalizaba a las escuelas que no mejoraban. Si bien este mecanismo de seguimiento de los aprendizajes ha logrado mejoras en los resultados de las evaluaciones en algunos casos, ha sido cuestionado por los efectos negativos que ha tenido en los sistemas educativos generando cambios en prácticas superficiales como ajustes en el contenido y actividades de preparación para las evaluaciones más que mejoras profundas en las prácticas educativas (Supovitz, 2009).

Una segunda estrategia de monitoreo intensivo de los aprendizajes implica crear esquemas de seguimiento con un foco pedagógico, que establece metas basadas en las necesidades identificadas en los establecimientos, mecanismos de aprendizaje para docente y apoyo a estudiantes a partir de los resultados, como es en el caso de Ontario (Camden y Levin, 2008). El caso particular de Aracruz se enmarca en esta segunda estrategia de mecanismos de evaluación intensivo, pues el énfasis del sistema está puesto en potenciar el uso pedagógico de estos insumos para planificar iniciativas, con el objetivo de mejorar los indicadores monitoreados y no como sistema de rendición de cuentas. Además, es importante señalar que la implementación de una política de evaluación municipal fue precedida por el trabajo de supervisión pedagógica que desarrolla la SEMED desde principios de la década del 2000. Por lo tanto, cuando se formula el sistema de evaluación, éste encuentra un terreno fértil para su implementación. Es decir, los diálogos de seguimiento pedagógico preexistentes facilitaron la adopción y uso de los indicadores de desempeño escolar.

En el marco de esta estrategia, la literatura en el área ha identificado ciertas características relevantes de los sistemas de seguimiento implementados por los distritos y escuelas para lograr una mejora educativa de manera integral, beneficiando a todos los niveles del sistema. En particular, analizaremos como están presentes estas características en el caso de Aracruz, así como que elementos se podrían continuar fomentando para mejorar aún más su desempeño.

En primer lugar, para promover la mejora, se debe generar sistemas generales y coherentes de uso de la información. Desarrollar objetivos compartidos sobre metas educativas y esquemas institucionales de apoyo a la enseñanza son fundamentales para la enseñanza efectiva, de forma que permitan alinear los objetivos de aprendizajes, los materiales y estrategias de enseñanza (Darling-Hammond et al, 2012). Asimismo, el contar con misiones y visiones establecidas que orientan el actuar de todo el sistema, es una característica común a los distritos escolares que han mostrado ser efectivos en términos de mejoras educativas (Leithwood, 2010; Leithwood y Azah, 2017). En el caso de Aracruz, la generación de esquemas coherentes que entregan objetivos de aprendizaje y metas de enseñanza claras se da desde dos ámbitos. Por el lado de la evaluación, las evaluaciones municipales utilizan como referencia las evaluaciones nacionales y estatales, dando coherencia en términos de los objetivos de aprendizaje. En cuanto a los sistemas de información, el avance de las escuelas son insumos fundamentales para el diseño de instrumentos de gestión que orientan el actuar del sistema educativo, desde el Plan Nacional de Educación, el Plan Municipal, hasta el Plan de Acción anual de cada escuela. Los planes usan indicadores tanto de gestión como de resultados de aprendizaje, siendo estos últimos desarrollados por las escuelas de manera autónoma con apoyo de los equipos de supervisión de la SEMEB.

Un segundo factor relevante para el éxito de los sistemas de seguimiento es el uso de información de manera institucional. Como establece Fullan (2007), distritos que promueven cambios y mejoras deben monitorear la mejora de manera continua e institucionalizada. Esto permite identificar problemas y

18 No Child Left Behind (NCLB) Act of 2001, Pub. L. No. 107-110, § 101, Stat. 1425 (2002).

generar estrategias de mediano y largo plazo de manera persistente, generando capacidades en los actores del sistema educativos basados en la colaboración y cambiando las culturas escolares para orientarse hacia el aprendizaje permanente.

En el caso de Aracruz, la institucionalización de un sistema de seguimiento ocurre mediante articulación de los pilares de evaluación, monitoreo y gestión de la información, que fortalecen las líneas de comunicación entre lo que acontece en la escuela y las decisiones y apoyos que emanan desde el SEMED. Por una parte, el complejo sistema de evaluación municipal de Aracruz permite retroalimentar los niveles de aprendizaje de los estudiantes que son canalizados a través del sistema de acompañamiento continuo, a través de visitas periódicas, formación y entrega de materiales. Por otra parte, el Sistema de Gestión Escolar (SGE) permite tener disponible información de los estudiantes, información a los docentes (como las necesidades de perfeccionamiento) y evaluaciones docentes que se generan a nivel de SEMED, y la coordinación de información entre el SEMED y los docentes y equipos directivos. Tanto el monitoreo como la gestión de la información que permite la SGE, alimentan la capacidad que poseen los asesores técnico-pedagógicos de identificar problemáticas y establecer planes pertinentes para su superación.

Un ejemplo que ilustra esta coordinación “virtuosa” entre la disponibilidad de información y el apoyo desde el nivel intermedio es el trabajo para evitar la deserción escolar que realizan las duplas que visitan las escuelas con sus equipos directivos. Para ello es clave contar con informes en línea que provee el sistema de información (a través de docentes que levantan la información se registran en el SGE). Cuando llega a la escuela con esta información, planificar estrategias de intervención con la dirección escolar es más fácil. Lo mismo ocurre con la información que generan las evaluaciones municipales de Aracruz, información que nutre el diagnóstico y permite ir evaluando las acciones de planificación que se diseñan en la escuela para atacar los problemas más evidentes a lo largo del año lectivo.

Esta articulación entre evaluación, monitoreo y gestión de la información, sumado a un pilar fuerte de apoyo técnico a las escuelas, configura un modelo de rendición de cuentas “interno”, en el que existe un nexo estrecho entre el nivel de la administración y los planteles docentes facilitando la designación de responsabilidades. Es otras palabras, Aracruz no utiliza sus evaluaciones para generar sistema de accountability con consecuencias externas o automáticas, sino más bien estructura un modelo interno de responsabilidades que recae más bien en la alineación de los planteles escolares con los planes que se generan en los equipos de acompañamiento de la SEMED. En opinión de los equipos técnicos entrevistados, este modelo estructurado de articulación SEMED-escuela permite que los resultados de las escuelas avancen cada año, y las rutinas y procedimientos desarrollados a lo largo de los años han servido satisfactoriamente a los directores y maestros de la escuela.

Un tercer factor relevante, es que los sistemas de gestión de información entreguen datos de manera integral, desde una variedad de fuentes y accesible a los distintos actores del sistema. Estrategias exitosas de distritos escolares muestran que el acceso a esta variedad de datos permite tomar medidas en distintos niveles, como el informar las prácticas pedagógicas del aula, establecer apoyo adicional según las necesidades de los estudiantes y evaluar la efectividad de estrategias que han establecido los distritos y escuelas (Scott et al, 2020; Breiter y Light, 2006). La variedad de fuentes también emerge como un aspecto importante para la supervisión, informando respecto de lo que sucede en el aula, así como también para el desarrollo de practicas de liderazgo enfocadas en el aprendizaje que respondan a los niveles de desarrollo de los docentes, experiencia, y resultados de aprendizaje de los estudiantes, combinado con visitas en escuelas e interacciones regulares con los docentes para promover la mejora en la enseñanza (Brandon et al, 2018). Además de la variedad de fuentes, el hacer los datos accesibles a distintos niveles del sistema educativo generando una cultura del uso de la información, permite empoderar a actores en

todos los niveles (distrito, escuela, sala de clases) para usar la información con un foco en la mejora (Park and Datnow, 2009).

En el caso de Aracruz, la generación de evaluaciones locales y el nuevo sistema de gestión de información, permiten tener una variedad de datos que van desde el rendimiento de los estudiantes en notas y evaluaciones estandarizadas, hasta la asistencia de docentes y profesores, comunicaciones de apoderados y necesidades de intervención por estudiantes. Todos estos indicadores son fundamentales para el diseño de intervenciones educativas plasmados en los planes de acción de cada establecimiento. Sumado a lo anterior, esta coordinación “virtuosa” entre información y apoyo solo es posible debido a la democratización de la información para todos los actores involucrados en la cadena productiva que se establece entre la gestión educativa y la gestión escolar. La información está a disposición de todos desde el personal técnico de la Secretaría, los supervisores pedagógicos que circulan en pares entre las escuelas del municipio y comparten con sus pares los hallazgos de las visitas sistemáticas que realizan; así como los directores capacitados por el equipo técnico de la SEMED para conocer los indicadores de desempeño escolar, llegando a los docentes que laboran no solo en las escuelas como docentes, sino que participan en la elaboración de las pruebas aplicadas por el sistema de evaluación y contribuyen a su corrección, un 4 de estos son corregidos por SEMED y 2 por la escuela.

El conocimiento sobre las reformas educativas ha demostrado que a menudo, las ideas que impulsan las intenciones de cambio se pierden debido al desajuste entre la formulación y la implementación de las políticas, tropezando con la resistencia de los responsables de hacer que se produzcan los cambios previstos, en particular, los docentes. Los estudios de Ball y colaboradores (2012 y 2016), por ejemplo, muestran que las reformas se reinventan en el ámbito escolar y, por ello, también “hacen políticas”. Otro aspecto a observar es que si bien un segmento expresivo de la literatura sobre políticas públicas entiende que estas son compartidas por los actores políticos responsables de la formulación y los implementadores (Hill, 2003), en la práctica no es infrecuente que “las políticas públicas estén permeadas por conflictos y decisiones vagas, además de la falta de lineamientos y guías prácticas” (Lotta, 2012, p. 2). Estos aspectos son observados por autores como Lipsky (1980) y Matland (1995). Considerando que muchas veces “las decisiones son vagas y conflictivas, los implementadores terminan teniendo espacio para decidir cómo comportarse ante situaciones” (Ídem). Por tanto, es oportuno que se consideren estos aspectos y se reconozca el papel de los “burócratas de la calle”. En el caso de Aracruz, la peculiar situación en la que los docentes efectivos de la red desempeñan el doble rol de legisladores e implementadores crea condiciones propicias para una innovación compartida por los principales actores pedagógicos del sistema. En este sentido, la distancia que suele ser común entre los responsables políticos y los ejecutores, en la práctica, no existe.

Finalmente, un cuarto elemento relevante en sistemas de gestión de información que tienen impacto en la mejora es la generación de comunidades de aprendizaje a partir de los datos obtenidos. A nivel de distrito, esto se desarrolla generando espacios colaborativos de trabajo con las escuelas y entre escuelas que generen ambientes de aprendizaje entre educadores (Fullan, 2007). A nivel de escuela, experiencias de escuelas efectivas tienen como uno de sus aspectos claves el desarrollo de una cultura colaborativa de trabajo en equipo, reflexión y evaluación de prácticas, espacios de planificación colectiva y monitoreo de la información (Bellei et al, 2015). Asimismo, escuelas que son capaces de sostener una mejora escolar en el tiempo, tienen institucionalizados estos espacios de colaboración y los resultados de evaluaciones se usan como espacio de retroalimentación docente (Bellei et al, 2016)

En el análisis de la política educativa de Aracruz, es posible identificar mecanismos permanentes e institucionales de supervisión a través de la de una red de colaboración horizontal que facilita prácticas de gestión innovadoras y es alimentada por docentes que circulan entre la red escolar y la secretaría, actuando a veces como docentes, a veces como supervisores técnicos. Si bien estos espacios de trabajo

entre los equipos de supervisores y las escuelas son un espacio importante para la conformación de comunidades de aprendizaje, hoy tienen solo un carácter bilateral entre los directivos de la escuela y los supervisores. Ampliar estos espacios de reflexión al trabajo entre docentes y al trabajo entre escuelas de manera institucional para la toma de decisiones y mejora basado en información, podría potenciar aún más la mejora obtenida por las escuelas del municipio y sostenerla en el tiempo.

La generación de comunidades de aprendizaje también ofrece a su vez una solución a los principales desafíos que generan el uso de datos para el aprendizaje. El uso de datos genera resistencia en las comunidades escolares pues, puede ser vista como mecanismos de vigilancia más que un instrumento de mejora, también puede generar resistencia por no saber como usar los datos y por la sensación de pérdida de control por parte de los directivos por el acceso horizontal a la información (Earl y Fullan, 2003). La generación de comunidades de aprendizajes permite generar confianzas entre docentes, lo cual facilita los procesos de aprendizaje entre pares, el compartir estrategias de enseñanza e información respecto de los estudiantes para diseñar estrategias diferenciadas de apoyo (Hallam et al, 2015).

Además de la democratización de la información y el diálogo permanente entre los diferentes actores de la gestión educativa y escolar, cabe mencionar que la red municipal de Aracruz en su conjunto se ha apropiado de las tecnologías necesarias para el pleno funcionamiento del modelo integrado de seguimiento pedagógico. El llenado y registro electrónico de la información que circula en los formularios más diversos no es baladí en municipios del tamaño de Aracruz, donde, a menudo, las escuelas carecen de acceso a Internet y del material impreso para acompañar las rutinas sigue siendo frecuente.

Aspectos importantes aún por destacar de las innovaciones institucionales desarrolladas en Aracruz están relacionados con la colaboración desarrollada con el municipio de Vitória, que no solo puso a disposición de la Secretaría de Aracruz el uso de su sistema de gestión de información, sino que también colabora en la formación de los equipos técnicos del municipio. No siempre ocurre una colaboración horizontal desarrollada entre dos entidades autónomas al mismo nivel. Es cierto que Brasil, donde conviven 5.570 municipios en los más diversos matices económicos, políticos, sociales y territoriales, ha perseguido formas innovadoras de cooperación, como los consorcios municipales y los Arreglos de Desarrollo Educativo (ADE), ambos previstos por la ley. La cooperación, como la desarrollada entre Vitória y Aracruz, es sana y con un potencial inequívoco para fortalecer el “régimen de colaboración”.

Sumado a lo anterior, entre aspectos institucionales que explican la exitosa política educativa del municipio de Aracruz deben acreditarse a la articulación de un conjunto de factores positivos, que involucran condiciones propicias para la innovación, tales como: el uso adecuado de los recursos financieros en la provisión de educación infantil y primaria bajo la responsabilidad del municipio; la presencia de un equipo técnico integrado por docentes permanentes del municipio que se han mantenido a la vanguardia del trabajo desarrollado por la SEMED; la continuidad de las políticas educativas desarrolladas por el municipio a pesar de los cambios en la administración local; el protagonismo en el uso de los recursos tecnológicos, sin dejar de lado la dimensión pedagógica como elemento esencial del proceso educativo; y, la articulación entre los diferentes actores que componen el sistema educativo local - desde la Secretaría, hasta la escuela, en constante diálogo con los padres.

La coexistencia de tales condiciones institucionales, sin duda, convierte a Aracruz en un caso particular e interesante de innovación sin costos adicionales al financiamiento de la educación municipal, factor que ha sido señalado como impedimento para las innovaciones y el buen gobierno.

6. Consideraciones para la continuidad del modelo de gestión educacional de Aracruz

Se seleccionó la experiencia educativa del municipio de Aracruz porque se basa en una tríada de iniciativas

en el campo de la política educativa que no suelen estar bien articuladas dentro de las secretarías de educación: Acompañamiento y apoyo técnico-pedagógico, evaluación diagnóstica y sistema informático de gestión escolar. Lo interesante del ordenamiento construido por Aracruz es que, al elegir la escuela como *locus* y el proceso de enseñanza-aprendizaje como foco, la SEMED también se organiza a partir de este reconocimiento, destacando la gestión técnico-pedagógica en una comprensión cercana de los problemas de los procesos educativos. Los equipos de la SEMED están alineados con este propósito. Las personas entrevistadas en las distintas administraciones sitúan las necesidades pedagógicas en primer lugar, construyéndose un orgullo y una mística en los equipos con los avances experimentado por sus escuelas.

Algunos aspectos, sin embargo, no pudieron ser observados con mayor precisión en la investigación y que merecen, en el mediano plazo, una mirada más cercana: la relación entre el trabajo de supervisión técnico-pedagógica y la autonomía de la gestión escolar; el nivel de estrés producido por la cantidad de evaluaciones con profesores y alumnos; el nivel de transparencia de la información del SGE hacia las familias. Estas no son preguntas simples, y se vuelven pertinentes para un país que posee un sistema nacional de evaluación a gran escala que muchas veces se replica tanto en los estados subnacionales como en un número importante de municipios en un esfuerzo por mejorar la calidad de los sistemas educativos.

El análisis de la experiencia de Aracruz nos permite observar algunos elementos que determinan su éxito, los cuales merecen especial atención. Entre el conjunto de aspectos examinados, llama la atención el método de co-construcción de todo el proceso desarrollado en el municipio de Aracruz, donde tanto en el ámbito de la Secretaría de Educación como de las escuelas predominan las estrategias de trabajo cooperativo entre los diferentes niveles de gestión y los actores participantes en las innovaciones desarrolladas. El proceso permanente de intercambio de esta política municipal - de la Secretaría a las escuelas y de estas a la Secretaría - llama la atención por su sostenibilidad en un período de tiempo significativo. En estas circunstancias, los logros alcanzados no solo se incorporan a la política educativa, sino que tampoco se ven afectados por la dinámica de cambios en el ámbito del poder municipal, situación muy común en este nivel de gobernanza en Brasil. Esta situación se ve facilitada por la presencia de profesores con experiencia en la SEMED, muchos de los cuales trabajan simultáneamente en la gestión municipal de la educación y desarrollan actividades docentes en el aula.

Además de la sinergia entre la gestión educativa y escolar traducida en un acercamiento permanente entre los diferentes actores, se pueden asociar otros factores al éxito de la política educativa del municipio de Aracruz. Uno de ellos se refiere a la capacidad institucional para aprender de otras experiencias, específicamente en relación al uso del Sistema de Gestión Escolar (SGE) en el municipio de Vitória, que no solo puso a disposición esta metodología de trabajo de forma gratuita, sino que también promovió la colaboración. entre redes, en la formación de capacidad técnica para el uso de herramientas tecnológicas. Finalmente, cabe destacar la dimensión propiamente pedagógica de las innovaciones observadas, tanto en el concepto de supervisión escolar como apoyo y fortalecimiento de capacidades, como en el enfoque en el apoyo pedagógico y de fortalecimiento a directores y docentes de escuela.

Finalmente, la forma en que la gestión educativa del municipio aborda los mecanismos de evaluación externa. Al crear un sistema de evaluación adecuado, con carácter diagnóstico y que brinde datos importantes sobre el desempeño académico de los estudiantes, esta información se utiliza como soporte para la elaboración de planes de acción que impacten en la mejora de estos resultados. Al no vincular los resultados del desempeño escolar con los mecanismos de rendición de cuentas, promueve una mayor equidad entre las escuelas y minimiza la competitividad en la red escolar.

7. Referencias

- Aracruz. (2019). Ley nº 4.260, de 16/09/2019. Disponible en: <https://leismunicipais.com.br/a1/es/a/aracruz/lei-ordinaria/2019/426/4260/lei-ordinaria-n-4260-2019-dispoe-sobre-o-funcionamento-do-programa-de-descentralizacao-de-recursos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 01 out. 2020.
- Aracruz. (2004). Decreto nº. 12.308 de 2004. Cria o Conselho Municipal de Aracruz. Prefeitura Municipal de Aracruz.
- Ball, Stepten J.; Maguire, Meg & Brown, Anette. (2016). Como as escolas fazem as políticas – atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa, Editora UEPG.
- Ball, Stephen J., Maguire, Meg & Braun, Annette. (2012). How schools do policy: policy enactments in secondary schools. London, Routledge.
- Bauer, Adriana et al. (2015). Avaliação em larga escala em municípios brasileiros: o que dizem os números?. *Estudos em Avaliação Educacional*, 26(62), 326-352.
- Bauer, Adriana et al. (2017). Iniciativas de avaliação do ensino fundamental em municípios brasileiros: mapeamento e tendências. *Revista Brasileira de Educação*, 22(71).
- Bellei, C., Valenzuela, J. P., Vanni, X., & Contreras, D. (2014). *Lo aprendí en la escuela.¿ Cómo se logran procesos de mejoramiento escolar*. Santiago de Chile: LOM.
- Bellei, C. I., Morawietz, L., Valenzuela, J. P., & Vanni, X. (2015). *Nadie dijo que era fácil. Escuelas efectivas en sectores de pobreza, diez años después*. Santiago de Chile: LOM.
- Breiter, A., & Light, D. (2006). Data for school improvement: Factors for designing effective information systems to support decision-making in schools. *Journal of Educational Technology & Society*, 9(3), 206-217.
- Brandon, J., Hollweck, T., Donlevy, J. K., & Whalen, C. (2018). Teacher supervision and evaluation challenges: Canadian perspectives on overall instructional leadership. *Teachers and teaching*, 24(3), 263-280.
- Brasil. (1988). Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 16 nov. 2019.
- Brasil. (2007). Ley nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 01 out. 2020.
- Brasil. (2014). Presidência da República. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/L13005.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.
- Brasil. (1996). Presidência da República. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes de bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em: 16 nov. 2019.
- Campbell, C., & Levin, B. (2009). Using data to support educational improvement. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability (formerly: Journal of Personnel Evaluation in Education)*, 21(1), 47.
- Cenpec. Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária. (2018). Boletim. Educação e Equidade n. 07, São Paulo, jun./ 2018.
- Darling-Hammond, L., Jaquith, A., & Hamilton, M. (2012). *Creating a comprehensive system for evaluating and supporting effective teaching*. Stanford, CA: Stanford Center for Opportunity Policy in Education.
- Lorna Earl & Michael Fullan (2003) Using Data in Leadership for Learning, *Cambridge Journal of Education*, 33:3, 383-394, DOI: 10.1080/0305764032000122023

- FGV. DGPE. (2019). Análise da arquitetura institucional do sistema educativo brasileiro: estudo de caso sobre o Espírito Santo – Primer Informe: Plan de Trabajo de Campo, 2019.
- Fernandez, Lucas (2018). Sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES). Movimento Colabora Educação. Brasília: DF.
- Freitas, Dirce Nei Teixeira de. (2007). A avaliação da educação básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa. Campinas: Autores Associados, 2007.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change*. Routledge.
- Hallam, P. R., Smith, H. R., Hite, J. M., Hite, S. J., & Wilcox, B. R. (2015). Trust and collaboration in PLC teams: Teacher relationships, principal support, and collaborative benefits. *NASSP Bulletin*, 99(3), 193-216.
- Hill, Heather C. (2003). Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.13, p. 265-282, 2003.
- IJSN. Instituto Jones dos Santos Neves. (2017). Aracruz - Relatório de Acompanhamento do Plano Municipal de Educação. 2017. Governo do Estado do Espírito Santo. Secretaria de Economia e Planejamento. Secretaria de Educação.
- Inep. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2019). Sinopse Estatística da Educação Básica 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas>. Acesso em: 27 set. 2020.
- Inep. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2005). Vencendo o desafio de aprendizagem nas séries iniciais: a experiência de Sobral/CE. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2005.
- Kenneth Leithwood (2010) Characteristics of School Districts that Are Exceptionally Effective in Closing the Achievement Gap, Leadership and Policy in Schools, 9:3, 245-291, DOI: 10.1080/15700761003731500
- Leithwood, K., & Azah, V. N. (2017). Characteristics of high-performing school districts. *Leadership and Policy in Schools*, 16(1), 27-53.
- Lipsky, Michael. (1980). Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation.
- Lotta, Gabriela. (2012). O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUC-MINAS, Belo Horizonte.
- Martins, Paulo de Sena. (2011). FUNDEB, federalismo e regime de colaboração. Campinas, SP: Autores Associados.
- Matland, Richard E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 5, n. 2, p. 145-174.
- PAEBES. (2013). Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo 2013. *Revista do Sistema de Avaliação. Rede Municipal*. CAED. Juiz de Fora.
- Silva, Márcia C. (2017). Técnicos de la Secretaría de Educación que actúan como Entrenadores de directores. 2017. 129f. Obra final (Máster profesional) – Pontificia Universidad Católica de São Paulo, São Paulo
- Schneider, Marilda P. (2017). Tessituras intergovernamentais das políticas de accountability educacional. *Revista Educação em Questão*, 55(43), 162-186.
- Scott, C., Darling-Hammond, L., & Burns, D. (2020). Instructionally Engaged Leaders in Positive Outlier Districts.
- Supovitz, J. (2009). Can high stakes testing leverage educational improvement? Prospects from the last decade of testing and accountability reform. *Journal of Educational Change*, 10(2-3), 211-227.
- Unesco. (2015). Terce – Factores Asociados. Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000243533>. Acesso em: 9 dez. 2019.

