



## MENSAJES PRINCIPALES

# APRENDER

## para hacer realidad la promesa de la educación

### **Escolarización no es lo mismo que aprendizaje.**

En Kenia, Tanzania y Uganda, cuando se pidió a los alumnos de tercer grado que leyeran una frase sencilla como “El perro se llama Fido”, el 75 % de los evaluados no entendió lo que leía. En las zonas rurales de la India, casi el 75 % de los alumnos de tercer grado no pudo resolver una resta con números de dos dígitos como  $46 - 17$ , y en quinto grado la mitad aún no era capaz de hacerlo. En Brasil, si bien las habilidades de los estudiantes de 15 años han mejorado recientemente, al ritmo actual de avance les llevará 75 años alcanzar el puntaje promedio en matemática de los países ricos; en lectura, les llevará más de 260 años. Estos son todos países que han medido el aprendizaje y han publicado los resultados; en muchos otros casos, el problema sigue oculto.

### **La escolarización sin aprendizaje no es solo una oportunidad desaprovechada, sino también una gran injusticia.**

Los niños de hogares marginados son los que más necesitan de una buena educación para prosperar en la vida. Pero sin aprendizaje, la educación no puede ser el factor determinante para poner fin a la pobreza y fomentar la prosperidad compartida. Dentro de los países, los resultados de aprendizaje son casi siempre mucho peores entre la población de bajos ingresos. Por ejemplo, en Uruguay, la proporción de los niños de sexto grado provenientes de hogares pobres que obtienen resultados “no competentes” en matemática es cinco veces mayor que la de los niños que gozan de una situación económica acomodada. Lo que sabemos sobre la brecha de aprendizaje corresponde a niños y jóvenes que tienen la suerte de asistir a la escuela. A nivel global, muchos ni siquiera están matriculados en la escuela primaria o secundaria, y aquellos que pertenecen a grupos desfavorecidos —los pobres, las niñas, aquellos con necesidades especiales, las minorías étnicas— son los que menos probabilidades tienen de asistir a la escuela. En conjunto, estas graves deficiencias constituyen una *crisis del aprendizaje*.

**Los bajos niveles de aprendizaje en los países de ingreso bajo y mediano constituyen una problemática que se puede abordar.** Cuando mejorar el aprendizaje reviste carácter prioritario, se

pueden lograr importantes avances. A principios de la década de 1950, la República de Corea era una sociedad devastada por la guerra, con tasas de alfabetización muy bajas. Pero en 1995 ya había alcanzado la matrícula universal con altos niveles de aprendizaje y sus jóvenes obtenían los niveles de logros más altos en pruebas internacionales. Viet Nam sorprendió al mundo cuando los resultados de 2012 del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés) revelaron que los estudiantes de 15 años del país asiático tenían el mismo rendimiento que los de Alemania, a pesar de que el nivel de ingresos de Viet Nam era mucho más bajo. Entre 2009 y 2015, Perú fue uno de los países donde los resultados de aprendizaje general mejoraron con mayor rapidez gracias a una acción concertada en materia de políticas públicas y a la reforma del sistema. Y en Liberia, Papua Nueva Guinea y Tonga, la competencia lectora en los primeros grados aumentó considerablemente en poco tiempo gracias a que se realizaron intervenciones específicas basadas en la evidencia internacional.

## Las tres dimensiones de la crisis del aprendizaje

### **La primera son los resultados de aprendizaje poco satisfactorios.**

Como se describió anteriormente, el aprendizaje que se supone debería garantizar la escuela (ya sea que esas expectativas se basen en los programas académicos formales, en las necesidades de los empleadores o simplemente en el sentido común) a menudo no ocurre. *Los niveles de aprendizaje son bajos*, y no solo en los países más pobres. Muchos estudiantes con buen desempeño de algunos países de ingreso mediano (como Argelia, Kosovo y la República Dominicana) se ubicarían en el cuartil inferior de los estudiantes si estuvieran en un país promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Al mismo tiempo, *las desigualdades en los resultados de aprendizaje son elevadas*. Al final de la escuela primaria, solo el 5 % de las niñas pertenecientes al quintil de hogares más pobre en Camerún ha aprendido lo suficiente como para continuar en la escuela, lo que contrasta con el 76 % registrado entre

las niñas del quintil más rico. Y las mejoras del aprendizaje en todo el sistema suelen ser lentas. De hecho, en los países que han participado en varias rondas de las pruebas PISA desde 2003, la mejora promedio de los puntajes nacionales entre una ronda y la siguiente fue cero.

**La segunda dimensión de la crisis del aprendizaje son sus causas inmediatas**, que en las escuelas se manifiestan en el quiebre de la relación entre la enseñanza y el aprendizaje. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2018* se identifican las cuatro maneras principales en que se produce este quiebre.

- *Los niños no llegan a la escuela preparados para aprender.* La malnutrición, las enfermedades, las escasas inversiones parentales y las difíciles condiciones asociadas con la pobreza menoscaban el aprendizaje en la primera infancia. El 30 % de los niños menores de cinco años de los países en desarrollo presentan retraso del crecimiento físico, es decir, tienen baja estatura para la edad, lo que en general se debe a la malnutrición crónica. Las deficiencias de las bases para el desarrollo implican que muchos niños no están preparados para sacar el máximo provecho de la escuela y las habilidades cognitivas de los niños pobres sufren un importante retraso en los años previos a la escuela primaria. En algunos países, la brecha que existe entre los niños de hogares más ricos y los que provienen de hogares más pobres para reconocer letras del alfabeto se duplica entre los tres y cinco años de edad. Por otro lado, las matrículas y los costos de oportunidad siguen siendo importantes obstáculos para la escolarización de muchos jóvenes, y las dimensiones sociales de la exclusión —por ejemplo, las asociadas al género o la discapacidad— exacerbaban el problema. Estas desigualdades en la participación escolar acrecientan aún más las diferencias en los resultados de aprendizaje.
- *A menudo los docentes no tienen las competencias ni la motivación para enseñar de manera eficaz.* Los docentes son el principal factor que afecta el aprendizaje en las escuelas. En Estados Unidos, los estudiantes que tienen muy buenos docentes avanzan a un ritmo tres veces más rápido que los que están a cargo de docentes ineficaces; en los países en desarrollo, la calidad de los docentes puede ser incluso más importante. Sin embargo, la mayoría de los sistemas educativos no atraen a postulantes con perfiles sólidos ni brindan capacitación eficaz a los docentes. Por ejemplo, en casi todos los países, los estudiantes de 15 años que aspiran a convertirse en docentes obtienen puntajes por debajo del promedio nacional en la prueba PISA. En 14 países de África al sur del Sahara, en las pruebas de lectura, un docente medio de sexto grado obtiene puntajes similares a los de los estudiantes de mejor rendimiento de ese mismo grado. Asimismo, se pierde mucho tiempo que debería destinarse al aprendizaje porque las horas de clase se dedican a otras actividades o porque los docentes están ausentes. En siete países de África al sur del Sahara, uno de cada cinco docentes estuvo ausente de la escuela el día en que los equipos de encuestadores realizaron una visita sin anunciar, y

otro quinto no estaba en el aula, aunque se encontraba presente en la escuela. En estos estudios de diagnóstico no se pretende culpar a los docentes, sino más bien llamar la atención sobre la manera en que los sistemas educativos menoscaban el aprendizaje al no brindar apoyo a los docentes.

- *Con frecuencia, los insumos no llegan a las aulas o, cuando se cuenta con ellos, no tienen un efecto en el aprendizaje.* En el discurso público a menudo se correlacionan los problemas de la calidad de la educación con la falta de insumos, como la falta de libros de texto o de tecnología educativa. Destinar recursos suficientes a la educación es fundamental, pero la escasez de insumos explica solo una pequeña parte de la crisis del aprendizaje. Esto se debe, en parte, a que, con frecuencia, los insumos no llegan a las aulas. Por ejemplo, en Sierra Leona, se distribuyeron libros de texto a las escuelas, pero durante las inspecciones realizadas se comprobó que la mayor parte de estos estaban guardados en armarios, sin utilizar. Igualmente, muchas iniciativas tecnológicas fracasan antes de llegar a las aulas, e incluso cuando se implementan, a menudo no mejoran la enseñanza ni el aprendizaje. En Brasil, la iniciativa Una Computadora por Alumno sufrió años de retraso en varios estados del país. Luego, incluso un año después de que finalmente las computadoras fueron recibidas en las aulas, más del 40 % de los docentes declararon que rara vez o nunca las utilizaban en actividades durante la clase.
- *Una mala administración y gobernanza suelen menoscabar la calidad de la escolarización.* Si bien la dirección eficaz de los establecimientos educativos no aumenta el aprendizaje de los estudiantes de manera directa, lo hace indirectamente al mejorar la calidad de la enseñanza y asegurar que los recursos se utilicen de modo eficaz. Un análisis cuidadoso de las prácticas de gestión muestra que en los países en desarrollo la administración de las escuelas suele ser deficiente, a diferencia de lo que sucede con las escuelas en los países más ricos o incluso con las empresas de manufacturas en aquellos países. Una dirección ineficaz en los establecimientos educativos significa que los directores de escuelas no ayudan activamente a los docentes a resolver problemas, no los aconsejan en los aspectos referidos a la instrucción ni establecen metas que prioricen el aprendizaje. Asimismo, en muchos lugares, las escuelas carecen de suficiente autonomía y la participación de las comunidades no logra influir en lo que ocurre en las aulas.

**La tercera dimensión de la crisis son sus causas sistémicas más profundas.** Todos estos quiebres en las escuelas y las comunidades responden a factores sistémicos más profundos —a menudo invisibles— que distraen a los actores de la atención que se debe prestar al aprendizaje. En primer lugar, el funcionamiento de un sistema educativo plantea dificultades técnicas importantes: las distintas partes del sistema deben estar alineadas en torno al aprendizaje y guardar coherencia entre sí, y los actores en todos los niveles deben tener la capacidad de implementación necesaria. Pero muchas

de las causas más profundas de la crisis del aprendizaje son de naturaleza *política*. Los actores tienen diferentes intereses, más allá del aprendizaje. Los políticos actúan para mantener sus posiciones de poder, lo que puede llevarlos a enfocarse en ciertos grupos (geográficos, étnicos o económicos) para obtener ventajas. En algunos casos, los burócratas se centran más en mantener contentos a los políticos y a los docentes, en lugar de promover el aprendizaje de los estudiantes, o sencillamente tratan de proteger sus propios puestos. Algunos prestadores privados de servicios educativos —ya sea libros de texto, servicios de construcción o de escolarización—, llevados por el deseo de lucro, promueven opciones de políticas que menoscaban el aprendizaje. Los docentes y otros profesionales de la educación, incluso cuando están motivados por un sentido de misión, pueden concentrar sus esfuerzos en mantener la seguridad en el empleo y proteger sus ingresos. Nada de esto significa que a los actores en el ámbito de la educación no les interese el aprendizaje, sino más bien que los intereses en pugna pueden pesar más que los intereses alineados en torno al aprendizaje, sobre todo en el caso de los sistemas mal administrados. Debido a estas dificultades técnicas y políticas, muchos sistemas se encuentran atrapados en equilibrios con bajo nivel de aprendizaje, caracterizados por la falta de rendición de cuentas y un alto nivel de desigualdad.

## Tres medidas de políticas para abordar la crisis

Para mejorar, los países pueden seguir el ABC de las reformas educativas exitosas: *Aprender* más sobre el aprendizaje, *Basar* el diseño de políticas en la evidencia y *Construir* coaliciones para implementar a escala.

### Primero, *Aprender* más sobre el nivel de aprendizaje para que su mejora sea un objetivo formal y medible.

- Actualmente solo la mitad de los países en desarrollo cuenta con sistemas de medición para evaluar el aprendizaje de los estudiantes al término de la primaria o el primer ciclo de la secundaria. Dichos indicadores son necesarios para seguir de cerca los avances en el logro del Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas referido al aprendizaje. Son menos aún los países que tienen la capacidad para hacer un seguimiento de la evolución del aprendizaje de los estudiantes a lo largo del tiempo.
- Los países deben establecer una variedad de evaluaciones de aprendizaje bien diseñadas para ayudar a los docentes a orientar a los estudiantes, mejorar la gestión del sistema y concentrar la atención de la sociedad en el aprendizaje. Estas medidas permiten centrar la atención en las deficiencias ocultas, fundamentar las decisiones de políticas y hacer un seguimiento de los avances.

### Segundo, *Basar* el diseño de políticas en la evidencia para lograr que las escuelas estén al servicio del aprendizaje de los estudiantes.

- Las buenas escuelas son aquellas que establecen sólidas relaciones entre la enseñanza y el aprendizaje en el aula. Gracias a las innovaciones de los educadores y al avance de la neurociencia, se ha producido una explosión de conocimientos sobre la manera más efectiva para fomentar el aprendizaje entre los estudiantes. Pero las prácticas que hoy por hoy se observan en las escuelas y las comunidades a menudo difieren en gran medida de lo que la evidencia señala como enfoques más prometedores.
- Los países pueden utilizar la evidencia existente para cerrar esa brecha y lograr que las escuelas funcionen mejor. Según los resultados del presente estudio, es recomendable comenzar en las siguientes tres áreas fundamentales:
  - *Estudiantes preparados*. Promover el desarrollo físico y cerebral adecuado a través de una buena nutrición y la estimulación temprana (como en Chile) para que los niños, sin importar su condición inicial, estén en condiciones de aprender. Brindar apoyo adicional a los niños de hogares marginados mediante subsidios y atención especializada para que no dejen el sistema escolar y aprendan (como en Camboya).
  - *Docentes capacitados y motivados*. Atraer a personas talentosas al ámbito de la enseñanza (como en Finlandia). Impartir formación docente específica, constante y reforzada por mentores (como en algunos casos en África), en lugar de recurrir a métodos ineficaces y de carácter extraordinario, que son los más comunes.
  - *Insumos y gestión centrados en la enseñanza y el aprendizaje*. Utilizar tecnologías que ayuden a los docentes a enseñar al nivel del estudiante (como en Delhi, India). Fortalecer la capacidad de gestión y las facultades de los directores de escuela (como en Indonesia).

### Tercero, *Construir* coaliciones y alinear a los actores para que todo el sistema favorezca el aprendizaje.

- Es poco probable que estas innovaciones en las aulas tengan un impacto significativo si existen factores técnicos o políticos a nivel del sistema que impiden focalizar los esfuerzos en el aprendizaje. Cuando los principales actores se enfocan en objetivos que no están relacionados con el aprendizaje (como la obtención de rédito político o personal) o carecen de capacidad de implementación, ni siquiera es posible ampliar o mantener innovaciones bien diseñadas.
- Los países pueden escapar de un equilibrio con bajo nivel de aprendizaje adoptando las siguientes medidas al momento de implementar reformas educativas:
  - *presentar información e indicadores públicos y transparentes* a fin de dar relevancia política al aprendizaje (como se ha hecho en el marco de

los programas ASER y Uwezo, dirigidos por organizaciones no gubernamentales en la India y África oriental, respectivamente);

- *formar coaliciones* para reorientar los incentivos políticos hacia el aprendizaje para todos (como hizo Chile en los inicios de sus reformas educativas, que se han prolongado por décadas, o como hicieron recientemente Malasia y Tanzania con sus “laboratorios” en los que toda la sociedad participa para colaborar en el diseño de los programas de reforma);
- *usar enfoques innovadores y adaptativos* para determinar cuál es la estrategia más adecuada a su contexto y circunstancia (como en el caso de Burundi mientras reconstruía el sector de educación tras el conflicto).

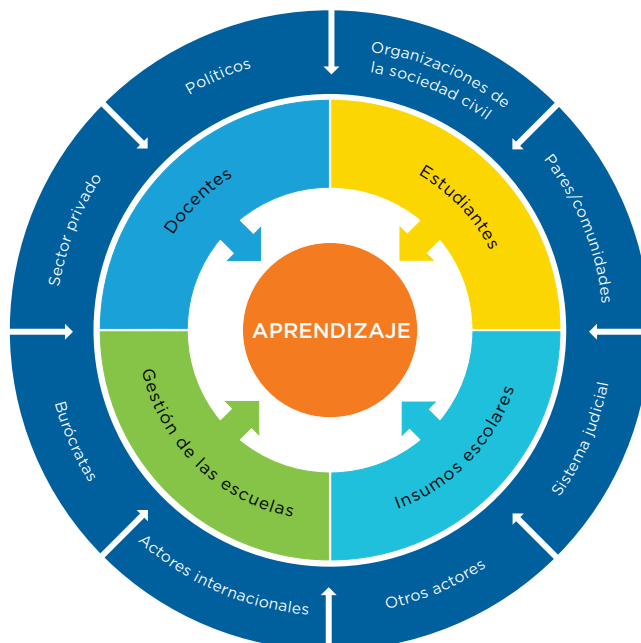
Con estas tres medidas de políticas se puede lograr un sistema en el que los elementos guarden coherencia entre sí y todo se alinee en torno al aprendizaje (gráfico 1). La coherencia y la alineación en torno al aprendizaje son necesarias para garantizar que las inversiones en educación sean plenamente redituables. Dados los retornos de la educación –tanto financieros como no financieros, y para las personas y la sociedad–, es evidente que algunos países necesitan invertir más en este sector, sobre todo a medida que más jóvenes completan la enseñanza primaria y secundaria e inician estudios superiores. Al mismo tiempo, prácticamente todos los países deberían ser más eficaces con respecto al gasto. La relación entre gasto público en educación y resultados de aprendizaje es débil, pero con el diseño de políticas adecuadas es posible obtener beneficios. El financiamiento para la educación, utilizado conjuntamente con las medidas aquí descritas, puede ayudar a que los sistemas superen la situación de equilibrio con bajo nivel de aprendizaje en la que se encuentran y a aumentar las oportunidades.

## Aprender para hacer realidad la promesa de la educación

La recompensa que se obtiene cuando se diseñan políticas educativas basadas en los tres principios ya mencionados es un sistema educativo que contribuye al crecimiento económico y al desarrollo social. Un sistema educativo incluyente se traduce en libertad individual y bienestar social. En el caso de las personas, fomenta el empleo, incrementa los ingresos, mejora la salud y reduce la pobreza. A nivel social, la educación de calidad impulsa el crecimiento económico de largo plazo, estimula la innovación, fortalece las instituciones y promueve la cohesión social. Sin embargo, hay cada vez más evidencia de que lo que impulsa el crecimiento y prepara a las personas para la vida y el trabajo son las *habilidades y competencias* que adquieren durante su formación, y no solo los años que pasan en la escuela.

Las reformas destinadas a fortalecer el aprendizaje permitirán a los países cosechar los múltiples beneficios que genera la educación. Por ejemplo, incluso una mejora relativamente pequeña del aprendizaje –que ponga a todos los estudiantes al nivel del estudiante promedio de Brasil– podría incrementar en alrededor de dos puntos porcentuales las tasas de crecimiento anual a largo plazo en un país de ingreso mediano como México o Turquía. La celeridad de los cambios tecnológicos hace que estas habilidades y competencias básicas sean aún más importantes, porque son las que permiten a trabajadores y ciudadanos adaptarse rápidamente a nuevas oportunidades. Los países ya han dado los primeros pasos al lograr que una gran cantidad de niños y jóvenes asistan a la escuela. Ahora, ha llegado el momento de hacer realidad la promesa de la educación acelerando el aprendizaje para todos.

**Gráfico 1** Coherencia y alineación en torno al aprendizaje



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2018.

SKU 33149