

APRENDER

PARA HACER REALIDAD LA PROMESA DE LA EDUCACIÓN

PANORAMA GENERAL



APRENDER

PARA HACER REALIDAD LA PROMESA DE LA EDUCACIÓN

PANORAMA GENERAL



Este cuadernillo contiene tanto el “Panorama general” como la lista de contenidos del Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación, doi: 10.1596/978-1-4648-1096-1. Una vez publicado el libro completo, se podrá consultar la versión en pdf en <https://openknowledge.worldbank.org/>, y se podrán solicitar copias impresas en <http://Amazon.com>. Sírvase utilizar la versión final para citar, reproducir o adaptar el contenido de esta obra.

© 2018 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; sitio web: www.bancomundial.org

Reservados algunos derechos

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo establecido en el presente documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 para Organizaciones Intergubernamentales (CC BY 3.0 IGO), <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, en las siguientes condiciones:

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: Banco Mundial (2018), *Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación*, cuadernillo del “Panorama general”, Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

Traducciones: En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responderá por el contenido ni los errores de la traducción”.

Adaptaciones: En caso de que se haga una adaptación de la presente publicación, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: “Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o sus autores y no están avalados por el Banco Mundial”.

Contenido de terceros: Téngase presente que el Banco Mundial no necesariamente es propietario de todos los componentes de esta obra, por lo que no garantiza que el uso de dichos componentes o de las partes del documento que son propiedad de terceros no violará los derechos de estos. El riesgo de reclamo derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. En caso de que se desee reutilizar algún componente de esta obra, será responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Como ejemplos de componentes se pueden mencionar los cuadros, los gráficos y las imágenes, entre otros.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Diseño de la portada: Kurt Niedermeier, Niedermeier Design, Seattle, Washington.

Diseño interior: George Kokkinidis (Design Language, Brooklyn, Nueva York) y Kurt Niedermeier (Niedermeier Design, Seattle, Washington).

Índice

v Prólogo

vii Agradecimientos

1 Panorama general: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación

4 Las tres dimensiones de la crisis del aprendizaje

Los resultados de aprendizaje son poco satisfactorios: niveles bajos, desigualdad elevada, avances lentos

Las escuelas les están fallando a los estudiantes

Los sistemas educativos les están fallando a las escuelas

A pesar de todo, aún hay motivos para tener esperanza

16 Cómo hacer realidad la promesa de la educación. Tres medidas de políticas

Aprender más sobre el nivel de aprendizaje para que su mejora sea un objetivo formal y medible

Basar el diseño de políticas en la evidencia para lograr que las escuelas estén al servicio del aprendizaje de todos los estudiantes

Construir coaliciones y alinear a los actores para que todo el sistema favorezca el aprendizaje

27 Aprender para hacer realidad la promesa de la educación

37 Contenido del Informe sobre el desarrollo mundial 2018

Prólogo

La educación y el aprendizaje elevan las aspiraciones, generan valores y, principalmente, enriquecen la vida de las personas. El país en el que nació, la República de Corea, es un buen ejemplo de cómo la educación puede desempeñar estas importantes funciones. Tras la Guerra de Corea, la población era, en su gran mayoría, analfabeta y estaba sumida en la pobreza. El Banco Mundial señaló que, sin ayuda externa constante, Corea apenas podría atender las necesidades básicas de su población. Consideraba que el país era demasiado riesgoso, incluso para otorgarle préstamos con las tasas de interés más bajas.

Corea entendió que la educación era el mejor camino para salir de la miseria económica, por lo que concentró sus esfuerzos en transformar las escuelas y se comprometió a educar a todos los niños, y a educarlos bien. Este énfasis en la educación, combinado con políticas gubernamentales inteligentes e innovadoras y un sector privado vibrante, dio sus frutos. En la actualidad, no solo Corea ha alcanzado la matrícula universal, sino que además sus estudiantes obtienen los más altos niveles de rendimiento en las evaluaciones internacionales. Es un país de ingreso alto y modelo de desarrollo económico exitoso.

Corea es un ejemplo particularmente claro, pero también podemos ver los efectos beneficiosos de la educación en muchos otros países. Cuando se imparte como es debido, la educación —y el capital humano que crea— reporta muchos beneficios para las economías y para la sociedad en su conjunto. En el caso de las personas, fomenta el empleo, la obtención de ingresos y la salud. Genera orgullo y abre nuevos horizontes. A nivel social, impulsa el crecimiento económico a largo plazo, reduce la pobreza, estimula la innovación, fortalece las instituciones y promueve la cohesión social.

En resumen, la educación contribuye significativamente al logro de los dos objetivos estratégicos del Grupo Banco Mundial: poner fin a la pobreza extrema y promover la prosperidad compartida. Dado que los estudiantes de hoy en día serán los ciudadanos, los líderes, los trabajadores y los padres del mañana, la buena educación es una inversión que reporta beneficios a largo plazo.

Pero no basta con brindar educación. Lo que verdaderamente importa y genera rentabilidad es aprender y adquirir habilidades. Esto es lo que en realidad crea capital humano. Como se documenta en el *Informe sobre el desarrollo mundial* de este año, en muchos países y comunidades el aprendizaje no se está materializando. Escolarización sin aprendizaje es una lamentable pérdida de recursos valiosos y de potencial humano.

Y lo que es aún peor, constituye una injusticia. Sin aprendizaje, los estudiantes estarán condenados a vivir en la pobreza y la exclusión, y los niños con los que la sociedad está más en deuda son los que más necesitan de una buena educación para prosperar en la vida. Las condiciones del aprendizaje, al igual que sus resultados, son casi siempre peores entre los grupos desfavorecidos. Por otra parte, aún hay demasiados niños que ni siquiera asisten a la escuela. Se trata de una crisis moral y económica que debe afrontarse de inmediato.

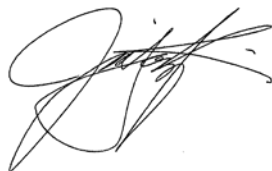
En el *Informe sobre el desarrollo mundial* de este año se ofrece un camino para encarar este fracaso económico y moral. A través de un exhaustivo análisis se muestra que esos problemas se deben no solo a las deficiencias en la prestación de servicios en las escuelas, sino también a problemas sistémicos más profundos. El capital humano perdido como consecuencia de estas deficiencias constituye una amenaza para el desarrollo y pone en peligro el futuro de las personas y sus sociedades. Al mismo tiempo, los acelerados cambios tecnológicos obligan a redoblar la apuesta: para competir en la economía del futuro, los países necesitan contar con sólidas habilidades y herramientas básicas que favorezcan la adaptabilidad, la creatividad y el aprendizaje permanente.

Para hacer realidad la promesa de la educación, debemos priorizar el aprendizaje, y no solo la escolarización. En este informe se sostiene que para lograr el aprendizaje para todos será necesario aplicar tres estrategias complementarias:

- *Primero*, aprender más sobre el nivel de aprendizaje para que su mejora sea un objetivo formal y medible. La información en sí misma crea incentivos para llevar a cabo reformas, pero muchos países carecen de sistemas adecuados para medir el aprendizaje.
- *Segundo*, basar el diseño de políticas en la evidencia para lograr que las escuelas estén al servicio del aprendizaje de todos los estudiantes. Las buenas escuelas son aquellas que establecen sólidas relaciones entre la enseñanza y el aprendizaje en el aula. Gracias al avance de la neurociencia y las innovaciones de los educadores, se han ampliado considerablemente los conocimientos sobre la manera más efectiva para fomentar el aprendizaje entre los estudiantes. Pero el modo en que hoy por hoy se aborda la educación en muchos países, comunidades y escuelas a menudo difiere en gran medida de los enfoques más prometedores basados en la evidencia.
- *Tercero*, construir coaliciones y alinear a los actores para que todo el sistema favorezca el aprendizaje. La innovación en las aulas no tendrá mucho impacto si los obstáculos técnicos y políticos que se observan en el sistema impiden que se preste atención al aprendizaje en las escuelas. Este es el caso en muchos países que se encuentran atrapados en equilibrios con bajo nivel de aprendizaje; para sacarlos de esa situación será necesario adentrarse en las causas más profundas.

El Grupo Banco Mundial ya ha comenzado a incorporar las conclusiones más importantes de este informe en sus operaciones. Seguiremos buscando nuevas formas de intensificar nuestro compromiso con la educación y de aplicar nuestros conocimientos para ocuparnos de aquellos niños cuyo potencial se está desaprovechando. Por ejemplo, estamos elaborando sistemas más útiles para medir el aprendizaje y sus factores determinantes. Nos estamos asegurando de que la evidencia oriente las operaciones para mejorar el aprendizaje en áreas como las intervenciones en los primeros años, la capacitación docente y la tecnología educativa. Nos estamos cerciorando de que en nuestros análisis de proyectos y nuestros diagnósticos estratégicos sobre los países se tenga en cuenta una gran variedad de oportunidades y limitaciones que se observan en el sistema, incluidas las limitaciones políticas. Y seguiremos haciendo hincapié en los enfoques operativos que permiten una mayor innovación y agilidad.

Estos esfuerzos están respaldados por el compromiso del Grupo Banco Mundial de garantizar que todos los estudiantes del mundo tengan la posibilidad de aprender. Hacer realidad la promesa de la educación significa darles la oportunidad no solo de competir en la economía del mañana, sino también de mejorar sus comunidades, construir países más sólidos y acercarse al objetivo de lograr que finalmente no haya más pobreza en el mundo.



Jim Yong Kim
Presidente
Grupo Banco Mundial

Agradecimientos

Este informe fue elaborado por un equipo dirigido por Deon Filmer y Halsey Rogers. El equipo principal estuvo integrado por Samer Al-Samarrai, Magdalena Bendini, Tara Bêteille, David Evans, Märt Kivine, Shwetlena Sabarwal y Alexandria Valerio, junto con los analistas de investigación Malek Abu-Jawdeh, Bradley Larson, Unika Shrestha y Fei Yuan. Rafael de Hoyos y Sophie Naudeau también formaron parte del equipo de colaboradores. Stephen Commins brindó apoyo relacionado con las consultas realizadas. Mary Breeding, Ji Liu, Christian Ponce de León, Carla Cristina Solis Uehara, Alies Van Geldermalsen y Paula Villaseñor contribuyeron en calidad de consultores. El equipo de producción y logística a cargo del informe estuvo formado por Brónagh Murphy y Jason Victor.

Este informe fue patrocinado por la Vicepresidencia de Economía del Desarrollo. Paul Romer, primer vicepresidente y economista en jefe, y Ana Revenga, economista en jefe adjunta, brindaron las orientaciones generales para su elaboración. Kaushik Basu, ex economista en jefe y primer vicepresidente, y Indermit Gill, exdirector de Políticas de Desarrollo, brindaron orientación durante los primeros meses de la preparación. El equipo también desea agradecer los comentarios y las orientaciones de Shantayanan Devarajan, director superior de Economía del Desarrollo. Los Departamentos de Prácticas Mundiales de Educación y de Desarrollo Humano brindaron apoyo permanente al equipo encargado del informe. Se agradece especialmente a Jaime Saavedra, director superior, y Luis Benveniste, director de Prácticas Mundiales de Educación, por las orientaciones y el apoyo brindados.

El equipo recibió orientación de un panel de asesoramiento integrado por Gordon Brown (quien, junto con el economista en jefe, copresidió el panel), Michelle Bachelet, Rukmini Banerji, Julia Gillard, Eric Hanushek, Olli-Pekka Heinonen, Ju-Ho Lee y Serigne Mbaye Thiam. Si bien el asesoramiento recibido fue sumamente valioso y útil, las opiniones expresadas en el informe no reflejan necesariamente las de los miembros del panel.

Asimismo, el equipo consultó, en la primera etapa, sobre distintos temas que iban surgiendo del informe con el Consejo de Notables del economista en jefe. Los miembros del Consejo que aportaron comentarios fueron Montek Singh Ahluwalia, François Bourguignon, Heba Handoussa, Justin Yifu Lin, Ory Okolloh, Pepi Patrón, Amartya Sen, Joseph Stiglitz, Finn Tarp y Maria Herminia Tavares de Almeida.

Paul Holtz fue el editor principal del informe. Bruce Ross-Larson propocionó orientación sobre la edición; Sabra Ledent y Gwenda Larsen corrigieron el documento del informe y realizaron la corrección de pruebas. La traducción al español fue realizada por Luisa Vieites, Ana María Valle, Cecilia Iyaca y Julio Bravo, y coordinada por Bouchra Belfqih y Pushpa Gnanasundram, de la Unidad de Servicios de Traducción e Interpretación del Banco Mundial. Kurt Niedermeier fue el diseñador gráfico principal. Alejandra Bustamante y Surekha Mohan brindaron apoyo relacionado con la gestión de los recursos. Phillip Hay, Mikael Reventar, Anushka Thewarapperuma y Roula Yazigi, junto con Patricia da Camara y Kavita Watsa, proporcionaron apoyo y orientación sobre la estrategia de comunicación y difusión. Agradecemos especialmente a Mary Fisk, Patricia Katayama, Stephen Pazdan y el Programa Formal de Publicaciones del Banco Mundial. El equipo expresa también su agradecimiento a Maria Alyanak, María del Camino Hurtado, Laverne Cook, Chorching Goh, Vivian Hon, Elena Chi-Lin Lee, Nancy Tee Lim, David Rosenblatt y Bintao Wang por haberse ocupado de la coordinación.

El equipo agradece el generoso apoyo brindado para la preparación del informe por el Programa Conocimiento para el Cambio (fondo fiduciario de múltiples donantes) y especialmente por los Gobiernos y organismos de desarrollo de los siguientes países donantes de dicho programa: Finlandia, Francia y Noruega. Las investigaciones de antecedentes y los estudios relacionados, así como la difusión, reciben actualmente el generoso apoyo de la Fundación Bill y Melinda Gates, el fondo fiduciario Asociación para el Aprendizaje Temprano, la Fundación LEGO y el Fondo Fiduciario Nórdico.

Se organizaron reuniones de consultas en Alemania, Bolivia, Brasil, Canadá, China, Côte d'Ivoire, Estados Unidos, Finlandia, Francia, India, Indonesia, Japón, Kenya, Malaysia, México, Reino Unido, Senegal, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia y Turquía, a las que asistieron funcionarios gubernamentales, investigadores y organizaciones de la sociedad civil (OSC), y participantes de muchos otros países. El equipo desea agradecer a todos los que participaron en estos eventos por sus valiosos comentarios y sugerencias. Para obtener más información al respecto, visite <http://www.worldbank.org/wdr2018>.

Por otro lado, se llevaron a cabo consultas con la Alianza Mundial para la Educación, la Asociación para el Desarrollo de la Educación en África, la Comisión Internacional sobre Financiamiento de la Oportunidad de Educación Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Red Mundial para el Desarrollo. Las consultas con asociados bilaterales en la tarea del desarrollo incluyeron representantes de los Gobiernos de Canadá, Finlandia, Japón, Noruega, la República de Corea y Suecia, y de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Departamento de Relaciones Exteriores y Comercio de Australia, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, el Organismo Francés de Desarrollo, y el Organismo Japonés de Cooperación Internacional. El equipo también mantuvo reuniones de consultas con el consejo asesor del Programa Conocimiento para el Cambio. Agradece a todos los que participaron en estos eventos.

En las reuniones de consultas estuvieron representadas, entre otras, las siguientes OSC: Action Aid, la Campaña Mundial por la Educación, Education International, la Fundación Bill y Melinda Gates, la Fundación LEGO, la Fundación MasterCard, ONE Campaign, Oxfam, Save the Children, Teach for All, y World Vision. Asimismo, un grupo diverso de OSC participó en la sesión del Foro de las OSC realizado durante las Reuniones de Primavera de 2017 del Banco Mundial y el FMI, así como en un foro virtual que tuvo lugar en marzo de 2017. El equipo agradece a dichas OSC por sus observaciones y su valiosa participación.

Investigadores y académicos brindaron valiosos comentarios en las sesiones orientadas al *Informe sobre el desarrollo mundial* que se llevaron a cabo en el marco de la Conferencia sobre Investigaciones para Mejorar los Sistemas de Educación 2017 en la Universidad de Oxford, las reuniones de 2017 de las Asociaciones de Ciencias Sociales Aliadas, las reuniones de 2017 de la Sociedad para la Investigación sobre la Eficacia de la Educación, la Conferencia sobre la Economía Política de la Educación realizada en 2017 en México y la reunión de 2017 del Panel Asesor del Enfoque Sistémico para Lograr Mejores Resultados en la Educación. Además, tuvieron lugar distintos eventos dedicados al *Informe sobre el desarrollo mundial*, organizados por el Centro para la Educación Universal de Brookings en Washington, DC; Asuntos Mundiales Canadá y la Fundación Aga Khan en Ottawa; la Facultad de Asuntos Internacionales y Públicos de la Universidad de Columbia y la Universidad de Cornell en Nueva York; el Foro sobre Políticas de Desarrollo de la GIZ, en nombre del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, en Berlín; el Organismo Japonés de Cooperación Internacional; USAID en Washington, DC, y la Universidad Félix Houphouët-Boigny en Abiyán.

Este informe se basa en estudios de fondo preparados por Violeta Arancibia, Felipe Barrera-Osorio, Tessa Bold, Pierre de Galbert, Louise Fox, Dileni Gunewardena, James Habyarimana, Michael Handel, Anuradha Joshi, Kanishka Kacker, Michelle Kaffenberger, Upaasna Kaul, Elizabeth M. King, Gayle Martin, Eema Masood, Ezequiel Molina, Sebastián Monroy-Taborda, Kate Moriarty, Anna Popova, Lant Pritchett, Christophe Rockmore, Andrew Rosser, María Laura Sánchez Puerta, Priyam Saraf, M. Najeeb Shafiq, Brian Stacy, Jakob Svensson, Namrata Tognatta, Robert Toutkoushian, Michael Trucano, Waly Wane, Tim Williams, y Attiya Zaidi.

El equipo se basó en análisis, investigaciones y revisiones bibliográficas de investigadores y especialistas de todo el mundo. Asimismo, desearía agradecer a las siguientes personas por sus observaciones y sugerencias: Christine Adick, Ben Ansell, Manos Antoninis, Caridad Araujo, David

Archer, Belinda Archibong, Monazza Aslam, Girindre Beeharry, Penelope Bender, Peter Bergman, Raquel Bernal, Robert Birch, Tarsald Brautaset, Barbara Bruns, Annika Calov, Michael Clemens, Luis Crouch, Rohen d'Aiglepierre, Rossieli Soares da Silva, Momar Dieng, Rob Doble, Amy Jo Dowd, Margaret Dubeck, Sandra Dworack, Alex Eble, Marcel Fafchamps, John Floreta, Eli Friedman, Akihiro Fushimi, Paul Gertler, Rachel Glennerster, Paul Glewwe, Amber Gove, Oliver Haas, James Habyarimana, Jeffrey Hammer, Michael Handel, Christoph Hansert, Blanca Heredia, Sam Hickey, Veronika Hilber, Arja-Sisko Holappa, Naomi Hossain, Huang Xiaoting, Ali Inam, Dhir Jhingran, Emmanuel Jimenez, Maciej Jubowski, Ravi Kanbur, Cheikh Kane, Jouni Kangasniemi, Devesh Kapur, Vishnu Karki, Nina Kataja, Venita Kaul, Kim Kerr, Kenneth King, Elizabeth M. King, Geeta Kingdon, Eiji Kozuka, Michael Kremer, K. P. Krishnan, Kazuo Kuroda, Elina Lehtomäki, Henry Levin, Brian Levy, Krystelle Lochard, Lu Mai, Karen Macours, Akshay Mangla, M. A. Mannan, Santhosh Mathew, Imran Matin, Jordan Matsudaira, Karthik Muralidharan, Essa Chanie Mussa, Charles Nelson III, Aromie Noe, Munaz Ahmed Noor, Mario Novelli, Mead Over, Jan Pakulski, Benjamin Piper, Lant Pritchett, Ritva Reinikka, Risto Rinne, Jo Ritzen, Francisco Rivera Batiz, John Rogers, Caine Rolleston, Andrew Rosser, David Sahn, Justin Sandefur, Yasuyuki Sawada, Andreas Schleicher, Ben Ross Schneider, Dorothea Schonfeld, Olaf Seim, Abhijeet Singh, David Skinner, William Smith, Prachi Srivastava, Liesbet Steer, R. Subrahmanyam, Sudarno Sumarto, Jan Svejnar, Jakob Svensson, Soubhy Tawil, Valerie Tessio, Auli Toom, Miguel Urqiola, Jouni Välijärvi, Olli Vesterinen, Joseph Wales, Libing Wang, Michael Ward, Kevin Watkins, Mark Wenz, Yang Po, Khair Mohamad Yusof y Andrew Zeitlin. Los miembros del equipo también sacaron provecho de sus propias experiencias e interacción con numerosos educadores, administradores y funcionarios responsables de formular las políticas que a menudo trabajan con toda dedicación en condiciones difíciles para brindar a los estudiantes las mejores oportunidades de educación posibles.

Se reconocen asimismo los valiosos comentarios, las observaciones y la colaboración de muchos colegas del Banco Mundial: Junaid Ahmad, Omar Arias, Nina Arnhold, Ana Belver, Hana Brix, James Brumby, Pedro Cerdan Infantes, Marie-Hélène Cloutier, Aline Coudouel, Amit Dar, Jishnu Das, Amanda Epstein Devercelli, Gregory Elacqua, Emanuela Galasso, Diana Hincapie, Alaka Holla, Peter Holland, Sachiko Kataoka, Stuti Khemani, Igor Kheyfets, Kenneth King, Eva Kloeve, Steve Knack, Xiaoyan Liang, Toby Linden, Oni Lusk-Stover, Francisco Marmolejo, Yasuhiko Matsuda, Julie McLaughlin, Muna Meky, Ezequiel Molina, Caitlin Moss, Matiullah Noori, Anna Olefir, Owen Ozier, Andrew Ragatz, Vijayendra Rao, Dan Rogger, Audrey Sacks, María Laura Sánchez Puerta, Indhira Santos, William Seitz, Shabnam Sinha, Lars Sondergaard, Dewi Susanti, Michael Trucano, Adam Wagstaff y Melanie Walker.

El equipo expresa su agradecimiento a los colegas del Banco Mundial que ayudaron a organizar y facilitar las consultas y brindaron asesoramiento sobre las traducciones: Gabriela Geraldès Bastos, Paolo Belli, Moussa Blimpo, Andreas Blom, Leandro Costa, Oumou Coulibaly, Meaza Zerihun Demissie, Safaa El-Kogali, Tazeen Fasih, Ning Fu, Elena Glinskaya, Marek Hanusch, Pimom Iamsripong, Susiana Iskandar, Nalin Jena, Hamoud Abdel Wedoud Kamil, Adriane Landwehr, Dilaka Lathapipat, Khady Fall Lo, Norman Loayza, André Loureiro, Hope Nanshemeza, Mademba Ndiaye, Koichi Omori, Azedine Ouerghi, Tigran Shmis, Taleb Ould Sid'ahmed, Lars Sondergaard, Dewi Susanti, Yasusuke Tsukagoshi y Michael Woolcock.

Agradece también a los numerosos colegas del Banco Mundial que formularon comentarios por escrito durante el proceso de revisión formal que abarcó todo el organismo: Cristian Aedo, Inga Afanasieva, Ahmad Ahsan, Edouard Al Dahdah, Umbreen Arif, Nina Arnhold, Anna Autio, Arup Banerji, Elena Bardasi, Sajitha Bashir, Ana Belver, Raja Bentaouet Kattan, Luis Benveniste, Moussa Blimpo, Erik Bloom, Vica Bogaerts, Susan Caceres, César Calderón, Ted Haoquan Chu, Punam Chuhan-Pole, Fernando Ramírez Cortés, Michael Crawford, Laisa Daza, Bénédicte de la Brière, Gabriel Demombynes, Shanta Devarajan, Sangeeta Dey, Ousmane Diagona, Ousmane Dione, Safaa El Tayeb El-Kogali, Marianne Fay, María Marta Ferreyra, Carina Fonseca, Marie Gaarder, Roberta Gatti, Ejaz Syed Ghani, Elena Glinskaya, Markus Goldstein, Melinda Good, David Gould, Sangeeta Goyal, Caren Grown, Keith Hansen, Amer Hasan, Caroline Heider, Katia Herrera, Niels Holm-Nielsen, Dingyong Hou, Elena Ianchovichina, Keiko Inoue, Sandeep Jain, Omer Karasapan, Michel Kerf, Asmeen Khan, Igor Kheyfets, Youssouf Kiendrebeogo, Daniel John Kirkwood, Eva Kloeve, Markus Kostner, Daniel Lederman, Hans Lofgren, Gladys López-Acevedo, Javier Luque, Michael Mahrt, Francisco Marmolejo, Kris McDonall, Mahmoud Mohieldin, Lili Mottaghi, Mary Mulusa, Yoko Nakashima, Shiro Nakata, Muthoni Ngatia, Shinsaku Nomura, Dorota Agata Nowak, Michael O'Sullivan, Arunma Oteh, Aris Panou, Georgi Panterov, Suhas Parandekar, Harry Patrinos, Dhushyanth Raju, Martín Rama, Sheila Redzepi, Lea Marie Rouanet, Jaime Saavedra, Hafida Sahraoui, Sajjad Shah, Sudhir Shetty, Mari Shoji, Lars Sondergaard, Nikola Spatafora, Venkatesh Sundararaman, Janssen Teixeira,

Jeff Thindwe, Hans Timmer, Yvonne Tsikata, Laura Tuck, Anuja Utz, Julia Valliant, Axel van Trotsenburg, Carlos Vegh, Binh Thanh Vu, Jan Walliser, Jason Weaver, Michel Welmond, Deborah Wetzel, Christina Wood y Hanspeter Wyss.

El equipo pide disculpas a las personas o las organizaciones que hayan sido involuntariamente omitidas de esta lista y expresa su gratitud a todos los que contribuyeron a la elaboración de este informe, incluidos aquellos cuyos nombres no figuran en él.

Asimismo, sus integrantes desean agradecer a sus familias por el apoyo que les brindaron durante la preparación de este informe. Por último, agradecen a muchos niños y jóvenes que los han inspirado a partir de la interacción que tuvo lugar en distintas aulas de todo el mundo a través de los años, así como a los muchos otros niños y jóvenes cuyo gran potencial ha servido de motivación para este informe. El *Informe sobre el desarrollo mundial 2018* está dedicado a ellos.

PANORAMA GENERAL

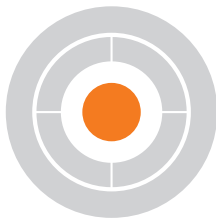
Aprender para hacer realidad
la promesa de la educación



Aprender para hacer realidad la promesa de la educación



Aprender más sobre el nivel de aprendizaje



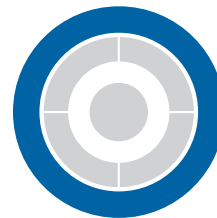
para que su mejora sea un objetivo formal y medible

Basar el diseño de políticas en la evidencia



para lograr que las escuelas estén al servicio del aprendizaje de todos los estudiantes

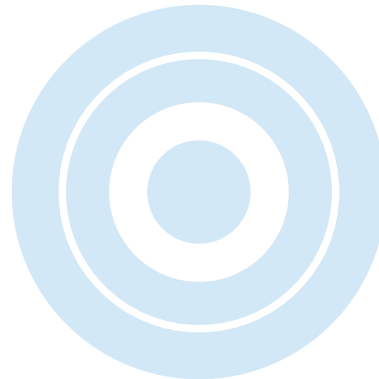
Construir coaliciones y alinear a los actores



para que todo el sistema favorezca el aprendizaje

PANORAMA GENERAL

Aprender para hacer realidad la promesa de la educación



“La educación es el arma más poderosa para cambiar el mundo”.

NELSON MANDELA (2003)

“Si tu plan es a un año, siembra arroz. Si tu plan es a diez años, planta árboles. Si tu plan es a cien años, educa a los niños”.

KUAN CHUNG (SIGLO VII A. C.)

Escolarización no es lo mismo que aprendizaje. En Kenya, 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 leía¹. 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 hacerlo². 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 años³. Dentro de los países, los resultados de aprendizaje son casi siempre mucho peores entre la población de bajos ingresos. En Uruguay, la proporción de los niños de sexto grado provenientes de hogares pobres que obtienen resultados “no satisfactorios” en matemática es cinco veces mayor que la de los niños que gozan de una situación económica acomodada⁴. Lo que sabemos sobre la brecha de aprendizaje corresponde a niños y jóvenes que tienen la suerte de asistir a la escuela. Alrededor de 260 millones de niños ni siquiera están matriculados en la escuela primaria o secundaria⁵.

Estos países no son los únicos que enfrentan esos desafíos. (De hecho, merecen reconocimiento por medir el aprendizaje de los estudiantes y dar a conocer los resultados). En todo el mundo, cientos de millones de personas llegan a la primera etapa de la adultez sin contar siquiera con las competencias más básicas para desenvolverse en la vida. Muchos de ellos han asistido a la escuela y aun así no cuentan con las habilidades necesarias para calcular correctamente el vuelto en una transacción, leer las indicaciones del médico o interpretar las promesas de

una campaña electoral, y mucho menos para desarrollar una carrera gratificante o educar a sus hijos.

La crisis del aprendizaje es una crisis moral. Un sistema educativo incluyente se traduce en libertad individual y bienestar social. En el caso de las personas, fomenta el empleo, incrementa el ingreso, 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, estos beneficios dependen en gran medida del aprendizaje. 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.

Todos los países pueden mejorar en este aspecto si con sus acciones demuestran que el aprendizaje es realmente importante. Esto puede parecer obvio: después de todo, ¿qué otro objetivo puede tener la educación? No obstante, aun cuando el apoyo retórico a los objetivos de aprendizaje se ha incrementado, en la práctica, muchas de las características de los sistemas educativos conspiran contra el aprendizaje. En este informe se sostiene que los países pueden lograr mejoras si avanzan en tres frentes:

- *Aprender más sobre el nivel de aprendizaje para que su mejora sea un objetivo formal y medible.* Esto significa utilizar evaluaciones de estudiantes bien diseñadas con el fin de determinar el estado de los sistemas educativos (y no principalmente como herramientas para establecer recompensas y castigos). También implica emplear los resultados para poner

de relieve la exclusión oculta, tomar decisiones y evaluar los avances.

- *Basar el diseño de políticas en la evidencia para lograr que las escuelas estén al servicio del aprendizaje de los estudiantes.* En las últimas décadas, se ha incrementado exponencialmente el cúmulo de evidencia sobre el modo en que las personas aprenden, y han proliferado también las innovaciones educativas. Los países pueden sacar mucho mayor provecho de esa información para establecer prioridades en sus propias prácticas e innovaciones.
- *Construir coaliciones y alinear a los actores para que todo el sistema favorezca el aprendizaje.* Los países deben reconocer que, por más innovaciones que incorporen en las aulas, no lograrán un impacto significativo si, debido a la presencia de obstáculos técnicos o políticos, el sistema en su totalidad no favorece el aprendizaje. Si toman en cuenta estos aspectos del mundo real y movilizan a todas las partes interesadas, los países pueden respaldar la labor de los docentes innovadores en las aulas.

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. En Liberia, Papua Nueva Guinea y Tonga, la competencia lectora en los primeros grados aumentó considerablemente en muy poco tiempo, gracias a que se realizaron intervenciones específicas basadas en la evidencia internacional. Recientemente, Malasia y Tanzania comenzaron a aplicar enfoques de colaboración muy prometedores que abarcan a toda la sociedad y que tienen como objetivo mejorar de manera sistemática el aprendizaje.

Para lograr estos avances se necesitan diagnósticos lúcidos, seguidos de acciones concertadas. Antes de exponer las medidas que pueden adoptarse para hacer realidad la promesa de la educación, en esta reseña se analiza la crisis del aprendizaje: se explica cómo y por qué muchos países aún no logran el “aprendizaje para todos”. El contenido de este análisis puede resultar desalentador, pero no debe interpretarse como si planteara que todo está perdido; solo se afirma que en la actualidad hay demasiados niños y jóvenes que no reciben la educación que necesitan. En las secciones restantes de esta reseña se muestra que el cambio es posible cuando los responsables de los sistemas asumen como propia la consigna “todos por el aprendizaje”. Para esto, se incluyen ejemplos de familias, educadores, comunidades y sistemas que han logrado progresos reales.

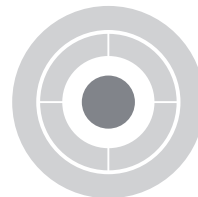
Las tres dimensiones de la crisis del aprendizaje

La educación debe equipar a los estudiantes con las competencias que necesitan para llevar una vida saludable, productiva y significativa. Los países definen esas competencias de modos diversos, pero todos comparten ciertas aspiraciones esenciales, que se reflejan en sus programas académicos. Sea cual fuere el lugar donde viven, todos los estudiantes deben aprender a interpretar numerosos tipos de textos escritos, desde etiquetas de medicamentos hasta ofertas de empleo, desde estados de cuenta bancarios hasta grandes obras literarias. Tienen que saber hacer cuentas, de modo de poder comprar y vender productos en los mercados, elaborar presupuestos familiares, interpretar convenios de préstamo o escribir códigos de ingeniería de software. Requieren también de los razonamientos complejos y de la creatividad que se desarrollan a partir de esas habilidades básicas. Y necesitan las competencias socioemocionales (como la perseverancia y la capacidad para el trabajo en equipo) que los ayuden a adquirir y aplicar esas capacidades básicas y otras habilidades.

Muchos países aún no logran estos objetivos. En primer lugar, 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. Y, lo que es aún más preocupante, muchos países no brindan aprendizaje para todos. Las personas que ya se encuentran en desventaja en la sociedad (debido a su pobreza, su ubicación geográfica, su etnia, género o discapacidad) son los que menos aprenden. De este modo, los sistemas educativos pueden ampliar las brechas sociales en lugar de reducirlas. Los factores que generan las deficiencias en el aprendizaje han comenzado a identificarse con mayor claridad gracias a nuevos análisis que destacan tanto la causa inmediata (servicios inadecuados que amplifican los efectos de la pobreza), como los problemas sistémicos más profundos (técnicos y políticos) que perpetúan la escolarización de baja calidad.

Los resultados de aprendizaje son poco satisfactorios: niveles bajos, desigualdad elevada, avances lentos

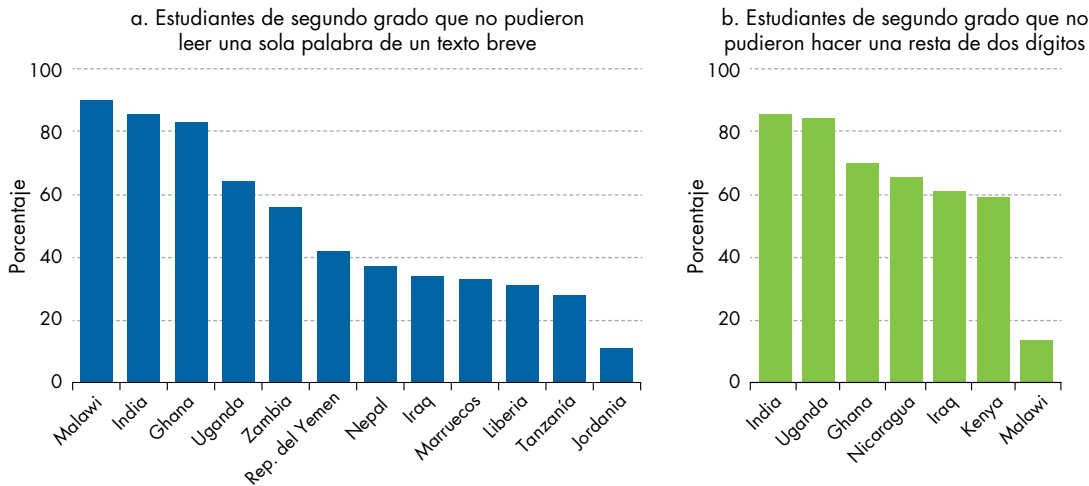
La expansión que se ha observado en la educación en los últimos tiempos es notable para los estándares históricos. En muchos países en desarrollo, durante las últimas décadas, la tasa neta de matrícula en el sistema educativo ha superado de manera considerable los valores históricos de los países hoy industrializados. Por ejemplo, Estados Unidos demoró 40 años (de 1870 a 1910) en llevar la tasa de matrícula de las niñas del 57 % al 88 %. Marruecos, en cambio, logró un incremento similar en solo 11 años⁶. La cantidad de años de escolaridad completados por un adulto promedio en el mundo en desarrollo aumentó a más del triple desde 1950 hasta 2010, pues pasó de 2 años a 7,2 años⁷. Para 2010, un trabajador promedio de



Dimensión 1:
Resultados

Gráfico 1 Las deficiencias en el aprendizaje aparecen temprano

Porcentaje de estudiantes de segundo grado que no pudieron realizar un ejercicio simple de lectura o matemática, en países seleccionados



Fuentes: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2018, con datos sobre lectura y matemática correspondientes a Kenya y Uganda extraídos de los informes sobre las evaluaciones anuales de Uwezo (<http://www.uwezo.net/>); datos sobre lectura y matemática correspondientes a las zonas rurales de la India extraídos del Centro ASER, 2017; datos sobre lectura correspondientes a todos los demás países extraídos del Barómetro de Lectura en los Primeros Grados, 2017, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), consultado el 30 de mayo de 2017 (<http://www.earlygradereadingbarometer.org/>), y datos sobre matemática correspondientes a todos los demás países extraídos de los informes de la Evaluación de Matemática en los Primeros Grados, 2012-15, realizada por USAID y RTI (<https://shared.rti.org/sub-topic/early-grade-math-assessment-egma>). Datos disponibles en http://bit.do/WDR2018-Fig_0-1.

Nota: Estos datos, por lo general, se refieren a determinadas regiones y no necesariamente son representativos de todo el país. Los datos sobre la India corresponden a las zonas rurales.

Bangladesh había completado más años de escolaridad que un trabajador típico de Francia en 1975⁸. Estos avances implican que, en la mayoría de los casos, las diferencias en las tasas de matrícula en la educación básica entre países de ingreso alto y bajo están desapareciendo. Ya en 2008, las tasas de matrícula en la primaria de un país promedio de ingreso bajo eran casi las mismas que las de un país promedio de ingreso alto.

Pero escolarización no es lo mismo que aprendizaje⁹. En muchos sistemas educativos del mundo, los niños aprenden muy poco: aun después de varios años de escuela, millones de estudiantes carecen de las competencias básicas de lectura, escritura y aritmética. En las evaluaciones efectuadas recientemente en Ghana y Malawi, más del 80 % de los alumnos no podían leer palabras familiares como “el” o “gato” (gráfico 1) al finalizar segundo grado¹⁰. Incluso en Perú, país de ingreso mediano, esa proporción llegaba a la mitad antes de las reformas recientes¹¹. Cuando en 2011 se tomó una prueba a los estudiantes de tercer grado de Nicaragua, tan solo la mitad pudo resolver la suma $5 + 6$ ¹². En 2015, en las zonas urbanas de Pakistán, tan solo el 60 % de los alumnos de tercer grado pudo restar de manera correcta $54 - 25$, y en las zonas rurales, solo poco más del 40 % de los niños pudo resolver la operación¹³.

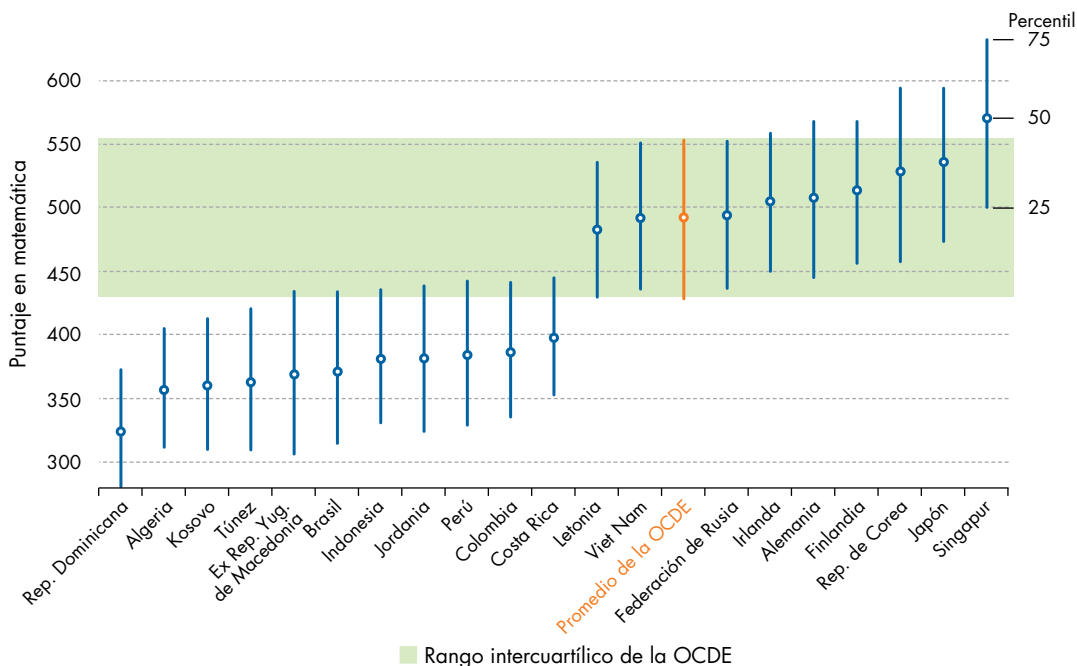
Este comienzo tan lento en el aprendizaje implica que aun los estudiantes que llegan a terminar la escuela primaria no dominan las competencias básicas. En 2007, el año más reciente para el que se dispone de datos, menos del 50 % de los alumnos de sexto grado de África oriental y meridional pudo pasar del nivel que implica

simplemente descifrar las palabras, y menos del 40 % logró ir más allá de los cálculos aritméticos básicos¹⁴. En 2014, entre los niños de sexto grado de África occidental y central, menos del 45 % llegó a un nivel de competencia en lectura o en matemática que fuera “suficiente” para continuar los estudios: los demás no pudieron, por ejemplo, resolver un problema matemático en el que debían dividir 130 por 26¹⁵. En 2016, en las zonas rurales de la India, solo la mitad de los niños de quinto grado podía leer con fluidez un texto del nivel del programa de segundo grado, que incluía oraciones (en el idioma local) del tipo de “Era el mes de las lluvias” y “Había nubes negras en el cielo”¹⁶. Estas graves deficiencias constituyen una crisis del aprendizaje.

Si bien no todos los países en desarrollo muestran deficiencias tan extremas, muchos están aún muy lejos de los niveles que aspiran a alcanzar. Según el Estudio Internacional de Progreso en Comprensión Lectora (PIRLS, por sus siglas en inglés) y el Estudio Internacional de Tendencias en Matemática y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés) (reconocidas evaluaciones internacionales de alfabetismo y aritmética), el estudiante promedio de los países de ingreso bajo tiene peor desempeño que el 95 % de los estudiantes de los países de ingreso alto, es decir, ese niño recibiría atención especial si concurriera a una escuela de un país de ingreso alto¹⁷. Muchos alumnos con buen desempeño de los países de ingreso mediano (jóvenes que llegaron al cuartil más alto de sus respectivas cohortes) se ubicarían en el cuartil inferior si estuvieran en un país más rico. En Argelia, Kosovo y la República Dominicana, el puntaje que delimita el cuartil

Gráfico 2 En varios países, el percentil 75 de los estudiantes que se someten a la prueba PISA obtiene resultados inferiores a los del percentil 25 del promedio de los países de la OCDE

Desempeño de los percentiles 25, 50 y 75 en las pruebas PISA de matemática, en países seleccionados



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2018, con datos del PISA recogidos en 2015 (OCDE, 2016). Datos disponibles en http://bit.do/WDR2018-Fig_0-2.

de mejor desempeño de los estudiantes que participan de las pruebas (el percentil 75 de la distribución de los que se someten a la evaluación del PISA) se ubica muy por debajo del puntaje que define el último cuartil de los alumnos (percentil 25) en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (gráfico 2). Aun en Costa Rica, país con resultados relativamente buenos en educación, el puntaje de corte para los alumnos del cuartil más alto es igual al del cuartil más bajo de Alemania.

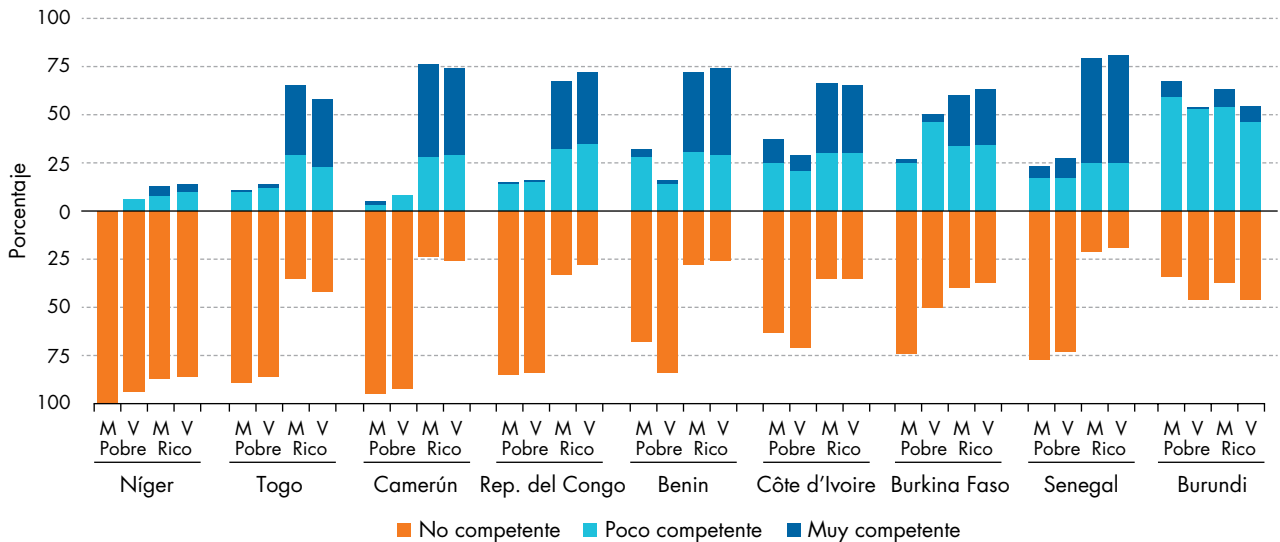
La crisis del aprendizaje amplía la desigualdad: perjudica gravemente a los jóvenes desfavorecidos, que son los que más necesitan el impulso que una buena educación puede proporcionar. Entre los estudiantes de muchos países de África, las diferencias según el nivel de ingreso son muy marcadas (gráfico 3). En una evaluación tomada hace poco a los alumnos que finalizan el ciclo primario en Camerún (Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs de la Confemen [PASEC], 2014), solo el 5 % de las niñas pertenecientes al quintil de hogares más pobre había aprendido lo suficiente como para continuar en la escuela, mientras que entre las niñas del quintil más rico la proporción era del 76 %¹⁸. En varios otros países (Benin, República del Congo y Senegal), las diferencias en el aprendizaje eran casi igual de amplias. Esta gran disparidad entre los estudiantes afecta también a muchos países de ingreso alto y mediano, donde los jóvenes desfavorecidos representan un porcentaje desproporcionadamente

elevado de los que obtienen puntajes bajos. Costa Rica y Qatar obtienen el mismo puntaje promedio en una de las evaluaciones internacionales (TIMSS, 2015), pero la diferencia entre el cuartil más alto de los estudiantes y el más bajo es de 138 puntos en Qatar, y de 92 en Costa Rica. En Estados Unidos, la diferencia entre el cuartil más alto y el más bajo es mayor que la diferencia entre el puntaje promedio de Argelia y Estados Unidos.

Con frecuencia, los niños aprenden poco de un año a otro, y los déficits de aprendizaje inicial se agravan con el tiempo. Los niños que permanecen en la escuela deberían ser recompensados con un continuo avance en el aprendizaje, sean cuales fueren las desventajas que hayan presentado en un principio. Sin embargo, en 2010 en Andhra Pradesh (India), los estudiantes de quinto grado de bajo desempeño no estaban en mejores condiciones de responder correctamente una pregunta de primer grado que los estudiantes de segundo grado. Incluso el alumno promedio de quinto tenía un 50 % de probabilidades de responder de manera correcta una pregunta de primero, mientras que, en segundo grado, la probabilidad era del 40 %¹⁹. En Sudáfrica, a fines de la década de 2000, la gran mayoría de los niños de cuarto grado tan solo dominaba el programa de matemática de primero, y la mayor parte de los de noveno grado solo dominaba los temas de matemática correspondientes a quinto²⁰. En Nueva Delhi (India), en 2015 el promedio de sexto grado tenía un desempeño en matemática correspondiente a tercero.

Gráfico 3 Los niños de los hogares pobres de África suelen aprender mucho menos

Porcentaje de niños de sexto grado que tomaron la prueba PASEC en 2014 y que obtuvieron puntajes por encima (azul) y por debajo (naranja) del nivel considerado suficiente en comprensión lectora: quintil más pobre y más rico, desglosado por género, en países seleccionados



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2018, con datos del Banco Mundial (2016b). Datos disponibles en http://bit.do/WDR2018-Fig_0-3.

Nota: Los quintiles socioeconómicos están definidos por los propios países. La clasificación "no competente" se refiere a los niveles 0-2 de la codificación original, y se considera por debajo del nivel mínimo necesario para continuar en la escuela; "poco competente" se refiere al nivel 3, y "muy competente" se refiere al nivel 4. M = mujeres; V = varones.

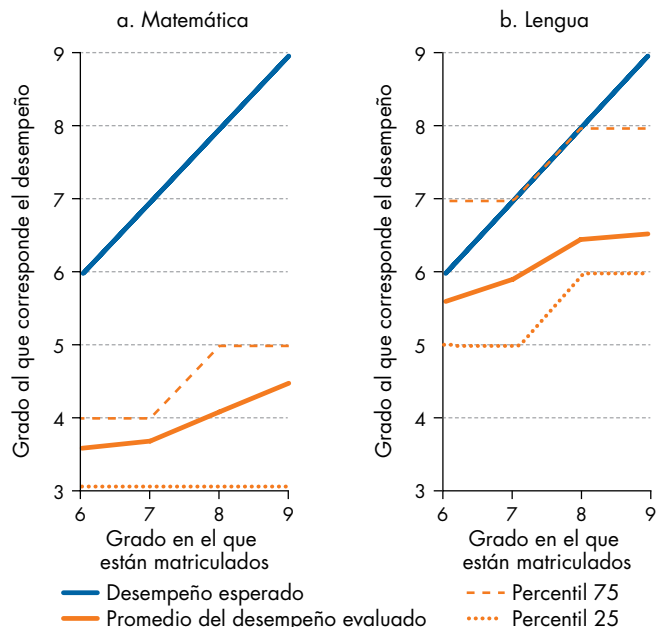
Aun ya en noveno, el estudiante promedio no había llegado siquiera al nivel de quinto grado, y la diferencia entre los de alto y bajo desempeño se acrecentaba con el tiempo (gráfico 4). En Perú y Viet Nam (países ubicados respectivamente entre los de peor y mejor rendimiento en la prueba PISA para estudiantes de 15 años), los niños de 5 años comienzan con competencias similares en matemática, pero en Viet Nam aprenden mucho más en cada año de la escuela primaria y del ciclo inferior de la secundaria²¹.

Si bien algunos países están mejorando en el área del aprendizaje, los avances son, por lo general, lentos. Incluso los países de ingreso mediano que están poniéndose a la par de los de mejor desempeño avanzan con mucha lentitud. Indonesia ha mostrado avances muy significativos en los resultados de las pruebas PISA en los últimos 10 o 15 años. Y sin embargo, aun suponiendo que pudiera sostener la tasa de mejora registrada entre 2003 y 2015, no llegará al puntaje promedio de los países de la OCDE en matemática sino hasta dentro de 48 años, y en lectura, dentro de 73. Para otros países, la espera podría ser todavía más larga: sobre la base de las tendencias actuales, Túnez tardaría más de 180 años en llegar al promedio de la OCDE en matemática y Brasil, más de 260 años en alcanzar el promedio de la OCDE en lectura. Por otro lado, cabe señalar que estos cálculos se refieren a los países en donde ha mejorado el aprendizaje. 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.

Debido a la lentitud de los avances, más del 60 % de los niños de la escuela primaria en los países en desarrollo

Gráfico 4 Con frecuencia, los niños aprenden poco de un año a otro, y los déficits en el aprendizaje inicial se agravan con el tiempo

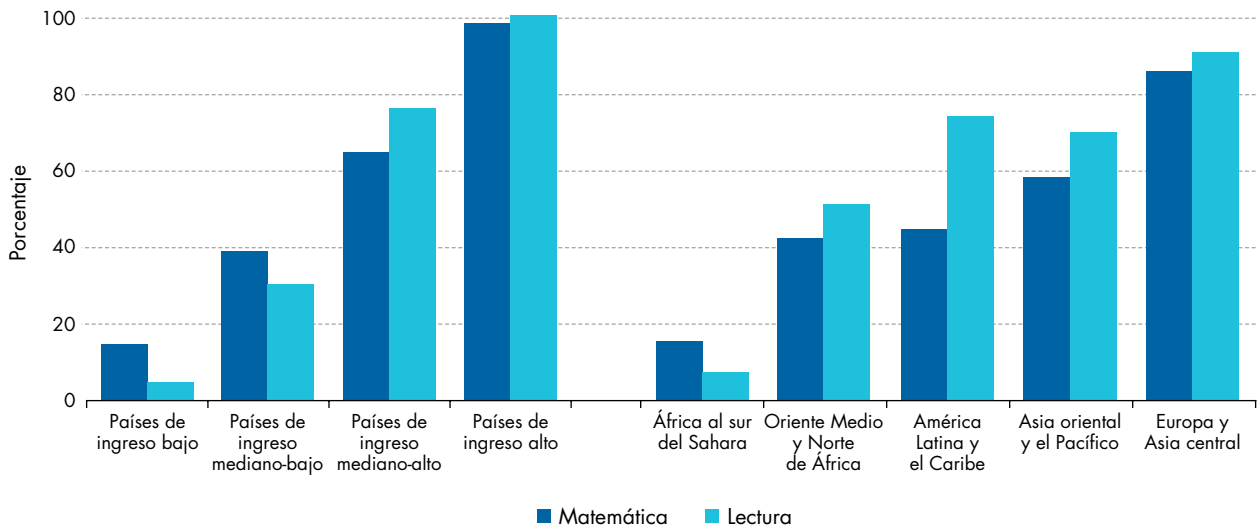
Grado al que corresponde el desempeño evaluado y grado en el que están matriculados los estudiantes, Nueva Delhi, India (2015)



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2018, con datos extraídos de Muralidharan, Singh y Ganimía (2016). Datos disponibles en http://bit.do/WDR2018-Fig_0-4.

Gráfico 5 El porcentaje de niños de la escuela primaria que superan el umbral de competencia mínima es, a menudo, bajo

Porcentaje promedio de estudiantes de los últimos años de la primaria que obtienen puntajes superiores al nivel de competencia mínimo en una evaluación del aprendizaje, por grupo de ingresos y región



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2018, con información de la Base de Datos Mundial sobre Calidad de la Educación (2017), entregada por Nadir Altinok, Noam Angrist y Harry Anthony Patrinos. Datos disponibles en <http://bit.do/WDR2018>.

Nota: Las barras muestran la media no ponderada de cada grupo de países. Los promedios regionales excluyen a los países de ingreso alto. La India y China se encuentran entre los países excluidos por falta de datos. La competencia mínima en matemática se establece en función de la evaluación del TIMSS, mientras que la competencia en lectura se mide según la prueba del PIRLS. La competencia mínima en matemática implica que los estudiantes tienen ciertos conocimientos matemáticos básicos, por ejemplo, saben sumar y restar números enteros, reconocen figuras geométricas familiares y saben leer gráficos y cuadros simples (Mullis y otros, 2016). La competencia mínima en lectura implica que los estudiantes pueden detectar y extraer detalles expresados explícitamente cuando leen textos literarios, y pueden identificar y reproducir información señalada explícitamente en el comienzo de textos informativos (Mullis y otros, 2016).

aún no logra alcanzar un nivel mínimo de competencia en el aprendizaje, según un indicador. Si bien ninguna prueba se ha tomado en todos los países, si se combinan los datos de las evaluaciones del aprendizaje efectuadas en 95 países, se puede establecer un umbral de “competencia mínima” en matemática que permite la comparación en el plano internacional²². Los estudiantes que se ubican por debajo de este umbral no dominan siquiera las competencias matemáticas más básicas, ya sea hacer cálculos sencillos con números enteros, usar fracciones o unidades de medida, o interpretar gráficos de barras simples. En los países de ingreso alto, casi todos los estudiantes (el 99 % en Japón, el 98 % en Noruega, el 91 % en Australia) alcanzan este nivel en la escuela primaria²³. Pero en otras partes del mundo la proporción es mucho más baja: solo el 7 % en Malí, el 30 % en Nicaragua, el 34 % en Filipinas y el 76 % en México. En los países de ingreso bajo, el 14 % de los estudiantes llega a este nivel hacia el final de la primaria, mientras que en los países de ingreso mediano-bajo, la proporción es del 37 % (gráfico 5). Incluso en los países de ingreso mediano-alto, solo el 61 % de los niños alcanza este nivel mínimo de competencia.

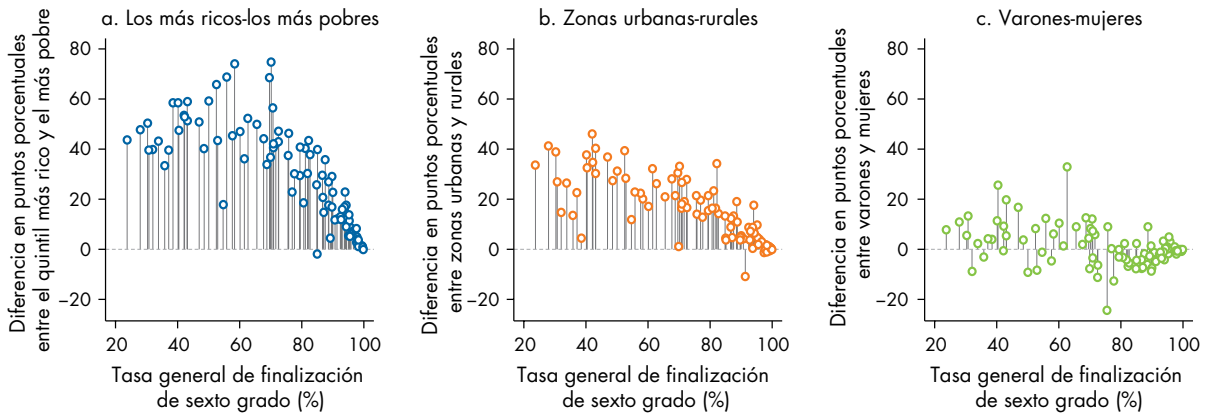
El obstáculo primordial al aprendizaje es la ausencia total de escolarización, y sin embargo, hay cientos de millones de niños que no asisten a la escuela. En 2016, 61 millones de niños en edad de concurrir a la primaria (el 10 % de todos los niños de los países de ingreso bajo y mediano-bajo) y 202 millones de jóvenes en edad de asistir a la secundaria no estaban escolarizados²⁴. Los niños de países frágiles y afectados por conflictos

representaban poco más de la tercera parte de esas cantidades, un porcentaje desproporcionadamente alto. En la República Árabe Siria, donde en el año 2000 se había alcanzado la matrícula universal en la educación primaria, para 2013 la guerra civil había obligado a 1,8 millones de niños a dejar la escuela²⁵. Casi todos los países en desarrollo presentan todavía grupos de niños provenientes de sectores sociales excluidos que no asisten a la escuela. La pobreza es el factor que con mayor contundencia predice que un niño no finalizará su escolarización, pero hay otros elementos, como el género, la discapacidad, la casta y la etnia, que con frecuencia también contribuyen al déficit en la participación escolar (gráfico 6).

Pero la pobreza y los conflictos no son los únicos factores que impiden que los niños asistan a la escuela: la crisis del aprendizaje también es un obstáculo. Cuando los padres de hogares pobres perciben que la calidad de la educación es mala, se muestran menos dispuestos a sacrificarse para mantener a sus hijos en la escuela, lo que constituye una respuesta racional en vista de las limitaciones a las que se enfrentan²⁶. Si bien la percepción respecto de la calidad de la educación depende de muchos factores, desde el estado físico de las escuelas hasta la puntualidad de los docentes, los padres citan sistemáticamente los resultados de aprendizaje como un componente clave²⁷. Esos resultados pueden influir en las conductas: en la República Árabe de Egipto, la probabilidad de que los alumnos abandonaran los estudios (considerando constante la capacidad de los estudiantes)

Gráfico 6 Las tasas de finalización de la escuela son más altas entre los niños de familias más ricas y de entornos urbanos, mientras que las diferencias por género dependen en mayor medida del contexto

Diferencias en las tasas de finalización del sexto grado (porcentaje) entre los jóvenes de 15 a 19 años, según nivel de riqueza, ubicación y género



Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2018, con datos extraídos de Filmer (2016). Datos disponibles en http://bit.do/WDR2018-Fig_0-6.

Nota: Los datos aquí presentados son los más recientes de los que se dispone para cada país, 2005-14. Las líneas verticales indican el tamaño y el sentido de la diferencia en cada país.

era mayor entre los que asistían a escuelas con desempeño poco satisfactorio²⁸.

Las deficiencias en el aprendizaje durante los años de escuela se manifiestan más tarde como brechas de habilidades en la fuerza laboral. Por este motivo, el debate sobre las habilidades laborales refleja la crisis del aprendizaje. A menudo se discute la escasez de habilidades sin relacionarla con el debate sobre el aprendizaje, pero los dos elementos son parte de un mismo problema. Dado que los sistemas educativos no logran preparar adecuadamente a los trabajadores, muchos de estos ingresan en la fuerza laboral sin contar con las competencias necesarias. La medición de las habilidades de los adultos en el lugar de trabajo es una tarea compleja, pero en diversas iniciativas recientes se ha evaluado una serie de habilidades en la población adulta de numerosos países. En esos estudios se observó que, a menudo, el nivel de las habilidades básicas como lectura, escritura y el cálculo es bajo, y es aun peor en el caso de otras competencias más avanzadas. El problema no radica solo en la falta de trabajadores capacitados, sino en la falta de trabajadores que puedan capacitarse fácilmente. En consecuencia, muchos de ellos terminan en empleos que exigen un uso mínimo de la lectura o la matemática²⁹. La falta de competencias reduce la calidad del empleo, los ingresos y la movilidad laboral.

Las habilidades que se necesitan en los mercados de trabajo son multidimensionales, por lo cual los sistemas no pueden limitarse a equipar a los estudiantes con la capacidad para leer, escribir y hacer operaciones matemáticas. Pero no es posible eludir el desarrollo de estas competencias básicas. Ya sea como trabajadores o como miembros de la sociedad, las personas necesitan también habilidades cognitivas complejas, como la capacidad de resolver problemas. Asimismo, necesitan competencias socioemocionales (también conocidas como habilidades no cognitivas), como la capacidad de reflexionar antes de actuar. Por último, requieren también habilidades técnicas que les permitan desempeñarse en un empleo en particular. Dicho esto, cabe señalar que las habilidades

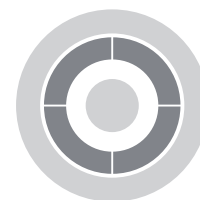
cognitivas básicas son esenciales, y los sistemas no pueden eludir los desafíos que implica desarrollarlas enfocándose en habilidades más complejas.

Para abordar la crisis del aprendizaje y las brechas de habilidades, es necesario diagnosticar las causas, tanto las inmediatas a nivel de la escuela, como los factores sistémicos más profundos. En vista de las inversiones que los países han destinado a la educación, las deficiencias que se observan en el aprendizaje son desalentadoras. Pero una de las causas de ese déficit radica en que el aprendizaje no siempre ha recibido la atención que merece. Como consecuencia, las partes interesadas carecen de información práctica acerca de lo que no da resultado en las escuelas y en la sociedad en general, por lo que no pueden diseñar respuestas que sean apropiadas para los contextos específicos y les permitan mejorar el aprendizaje. Para actuar con eficacia es necesario comprender primero en qué aspectos las escuelas les están fallando a los estudiantes y de qué forma los sistemas les están fallando a las escuelas.

Las escuelas les están fallando a los estudiantes

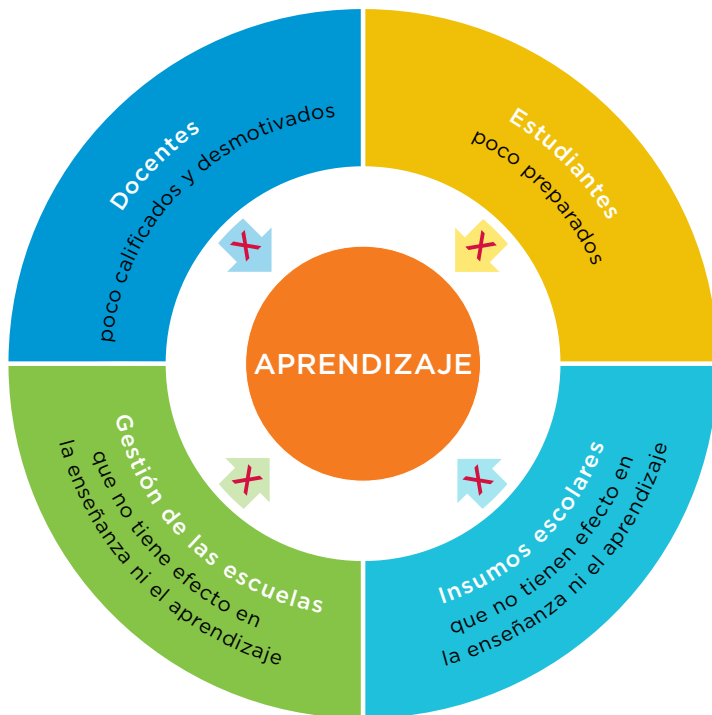
Los sistemas educativos que atraviesan dificultades carecen de uno o de varios de los cuatro elementos clave para el aprendizaje en el ámbito escolar: estudiantes preparados, una enseñanza eficaz, insumos centrados en el aprendizaje, y directores de escuela calificados y una gobernanza adecuada que aglutine todos estos elementos (gráfico 7). En la sección siguiente se analizan las causas de la ruptura de estos vínculos, centrandó la atención en la manera en que se rompen.

Primero, con frecuencia los niños llegan a la escuela mal preparados para aprender, si es que llegan. La malnutrición, las enfermedades, las escasas inversiones



Dimensión 2:
Causas
inmediatas

Gráfico 7 Por qué no se produce aprendizaje: Cuatro factores inmediatos que fallan



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

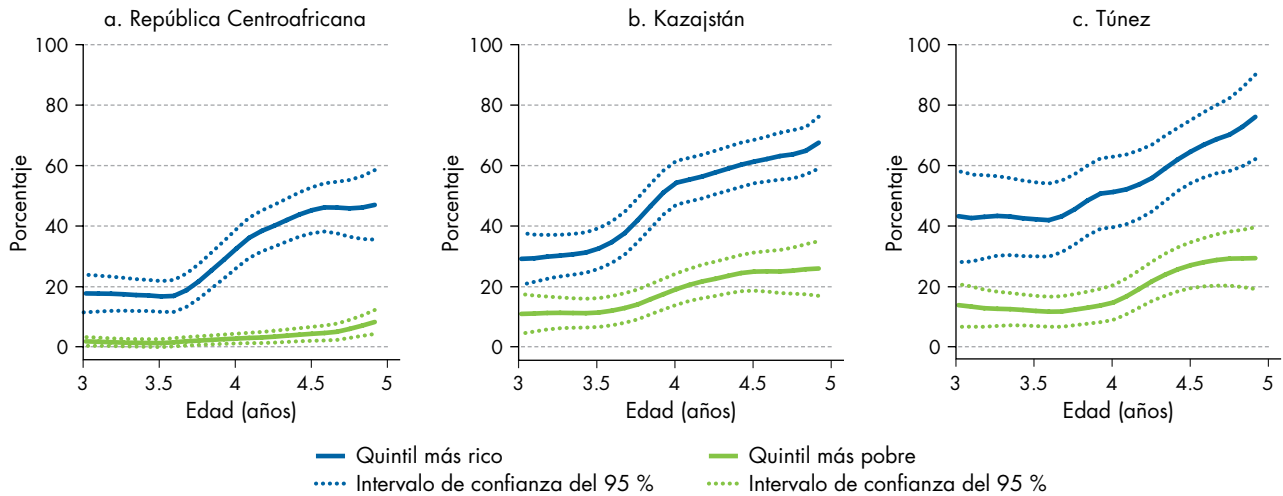
parentales y las difíciles condiciones asociadas con la pobreza menoscaban el aprendizaje en la primera infancia³⁹. Las graves privaciones, ya sea en términos de nutrición, ambientes insalubres o falta de atención y cariño por parte de las personas a cargo, tienen efectos de larga duración porque impiden el desarrollo cerebral de los niños pequeños³¹. 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 crónica³². Las deficiencias de las bases para el desarrollo y los bajos niveles de aptitudes preescolares como consecuencia de esas privaciones implican que muchos niños no están preparados para sacar el máximo provecho de la escuela (gráfico 8)³³. Por lo tanto, incluso si asisten a una buena escuela, los niños que sufren privaciones aprenden menos. Además, a medida que crecen, resulta más difícil escapar de las trayectorias de bajo aprendizaje, dado que el cerebro se vuelve menos maleable. En consecuencia, los sistemas educativos tienden a acrecentar las diferencias iniciales. A esto se agrega que muchos jóvenes desfavorecidos no asisten a la escuela. Las matrículas y los costos de oportunidad siguen siendo importantes obstáculos financieros para la escolarización, y las dimensiones sociales de la exclusión —por ejemplo, las asociadas al género o la discapacidad— exacerban el problema. Estas desigualdades en la participación escolar acrecientan aún más las diferencias en los resultados de aprendizaje.

Segundo, 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 1,5 grados o más en el transcurso de un año escolar, en comparación con solo 0,5 grados en el caso de los estudiantes con docentes ineficaces³⁴. En los países en desarrollo, la calidad de los docentes puede ser incluso más importante que en los países con mayores niveles de riqueza³⁵. Sin embargo, la mayoría de los sistemas educativos no atraen postulantes con perfiles sólidos. 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 PISA³⁶. A esto se agrega el hecho de que el bajo nivel de educación de los docentes implica que estos no tienen suficientes conocimientos sobre las materias ni competencias pedagógicas. En 14 países de África al sur del Sahara, en las pruebas de lectura, un profesor medio de sexto grado obtiene puntajes similares a los de los estudiantes de mejor rendimiento de ese mismo grado³⁷. En Indonesia, el 60 % del tiempo de una clase normal de matemática se ocupa en exponer la materia, lo que deja poco tiempo para realizar ejercicios prácticos o resolver problemas³⁸. Igualmente, en muchos países en desarrollo 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 Etiopía, Ghana y Guatemala solo se aprovechaba un tercio del tiempo de instrucción³⁹. 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 (gráfico 9)⁴⁰. Los problemas son aún más graves en las comunidades aisladas, situación que aumenta las desventajas que ya tienen los estudiantes de las zonas rurales. 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.

Tercero, 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. Destinar recursos suficientes a la educación es fundamental, pero en algunos países esos recursos no se han incrementado al mismo ritmo que el rápido aumento de la matrícula. Sin embargo, por varias razones, la escasez de insumos explica solo una pequeña parte de la crisis del aprendizaje. En primer lugar, al analizar los sistemas educativos y las escuelas, a menudo se observan niveles similares de recursos asociados con importantes diferencias en los resultados de aprendizaje⁴¹. En segundo término, el incremento de los insumos en un determinado entorno suele tener poco efecto en los resultados de aprendizaje⁴². Esto se debe, en parte, a que, con frecuencia, los insumos no llegan a las aulas. Por ejemplo, hace una década, 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 utilizar⁴³. Igualmente, muchas intervenciones con insumos

Gráfico 8 Las diferencias en los logros cognitivos según el nivel socioeconómico aumentan con la edad, incluso en la edad preescolar

Porcentaje de niños de 3 a 5 años que pueden reconocer 10 letras del alfabeto, por quintil de riqueza, en países seleccionados



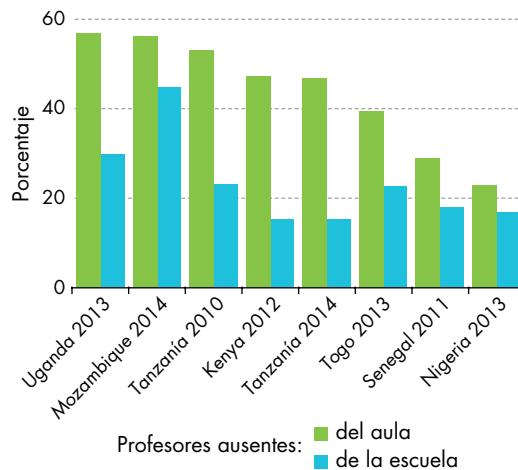
Fuente: Equipo a cargo del Informe sobre el desarrollo mundial 2018, con datos tomados de las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados (<http://mics.unicef.org/>). Los datos corresponden a 2010 en el caso de la República Centroafricana, a 2010-11 en el de Kazajistán y a 2012 en el de Túnez. Datos disponibles en http://bit.do/WDR2018-Fig_0-8.

tecnológicos fracasan antes de que estos lleguen a las aulas, e incluso cuando se reciben en estas, 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 clase⁴⁴.

Cuarto, 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 eficaz⁴⁵. En ocho países estudiados, un aumento de 1,00 desviación estándar de un índice de capacidad de gestión —basado en la adopción de 20 prácticas de gestión— se correlaciona con un aumento de 0,23 a 0,43 en la desviación estándar de los resultados obtenidos por los estudiantes. Sin embargo, la capacidad de gestión de los establecimientos escolares tiende a ser más baja en los países de menores ingresos, y la capacidad de gestión es mucho más baja en las escuelas que en el sector de manufacturas (gráfico 10)⁴⁶. 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. La gobernanza de las escuelas —en particular, la autonomía en la toma de decisiones que tienen esas instituciones, junto con la supervisión que realizan los padres y las comunidades— es el marco para buscar soluciones locales y asumir la responsabilidad de estas. En muchos lugares, las escuelas carecen de suficiente autonomía y la participación de las comunidades no logra influir en lo que ocurre en las aulas⁴⁷.

Gráfico 9 En África, a menudo los docentes se ausentan de la escuela o del aula en el horario de clases

Porcentaje de docentes ausentes de la escuela y del aula el día de una visita sin previo aviso, en países participantes



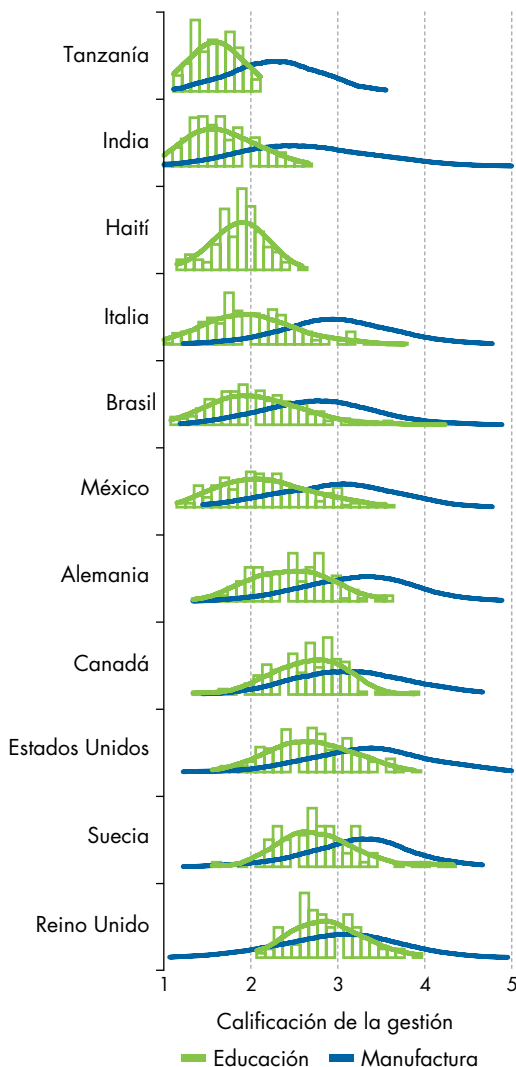
Fuente: Bold y otros, 2017 (http://bit.do/WDR2018-Fig_0-9).

Nota: La expresión "ausentes del aula" combina las ausencias de la escuela con las ausencias de la sala de clases de los docentes que están presentes en el establecimiento educativo. Los datos están tomados de las encuestas sobre indicadores de prestación de servicios realizadas por el Banco Mundial. Datos disponibles en <http://www.worldbank.org/sdi>.

Dado que estos problemas de calidad de la escolarización se concentran en los niños desfavorecidos, las desigualdades sociales se acrecientan. En los países de ingreso bajo, las tasas de retraso del crecimiento de

Gráfico 10 La capacidad de gestión es limitada en las escuelas de los países de ingreso bajo e ingreso mediano

Distribución de las calificaciones de la gestión, por sector, en países participantes



Fuentes: Bloom y otros (2014, 2015); Lemos y Scur (2016), con actualizaciones. Datos disponibles en http://bit.do/WDR2018-Fig_0-10.

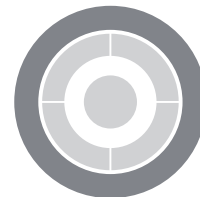
Nota: Las distribuciones subyacentes de los datos sobre el sector educativo se muestran en forma de barras; en ambos sectores, las distribuciones suavizadas se muestran como curvas. Los índices se construyen a partir de nueve elementos que son comparables entre ambos sectores. No se dispone de datos sobre el sector de manufacturas de Haití.

los niños menores de cinco años del quintil más pobre son, en promedio, casi tres veces más altas que las de ese mismo grupo etario del quintil más rico⁴⁸. En las escuelas, los problemas de absentismo docente, falta de insumos y mala administración suelen ser más graves en las comunidades que atienden a los estudiantes más pobres. Los patrones de gasto normalmente desfavorecen a las comunidades marginadas, pero, además, en esas

comunidades los recursos se utilizan de manera menos eficaz, lo que exacerba el problema. En consecuencia, el efecto de las políticas públicas es acrecentar las brechas sociales en lugar de ofrecer a todos los niños una oportunidad para aprender.

Los sistemas educativos les están fallando a las escuelas

Visto desde una perspectiva sistémica, el bajo nivel de aprendizaje y de habilidades no debería causar sorpresa. Las complejidades técnicas y las fuerzas políticas provocan constantemente un desalineamiento de los sistemas educativos con respecto al aprendizaje (gráfico 11).



Dimensión 3:
Causas más profundas

Dificultades técnicas:

Reorientar los sistemas educativos en torno al aprendizaje no es tarea fácil

La complejidad de los sistemas y la limitada capacidad de gestión impiden que todos los actores de un sistema educativo puedan centrar la atención en el aprendizaje. En primer lugar, las distintas partes del sistema deben estar alineadas en torno al aprendizaje. Pero los actores del sistema tienen otros objetivos, declarados o no. Promover el aprendizaje es solo uno de ellos, y no necesariamente el más importante. En ocasiones, esos otros objetivos pueden ser perjudiciales, por ejemplo, cuando las empresas constructoras y los burócratas se coluden para proveer establecimientos educativos que no se ajustan a las normas con el fin de obtener ganancias económicas. En otros casos, esos objetivos pueden ser loables, como promover valores nacionales comunes. No obstante, si los elementos del sistema están alineados en torno a esos otros objetivos, en algunos casos socavarán el objetivo del aprendizaje.

Incluso cuando los países desean priorizar el aprendizaje, a menudo no cuentan con los indicadores para ello. Cada sistema evalúa el aprendizaje de los estudiantes de alguna manera, pero muchos carecen de evaluaciones confiables y oportunas, que son necesarias para recoger comentarios sobre las innovaciones. Por ejemplo, ¿un nuevo programa de formación docente está contribuyendo realmente a que los maestros sean más eficaces? Si el sistema no dispone de información confiable sobre la calidad de la enseñanza y del aprendizaje de los estudiantes de primaria —que sea comparable en el tiempo o entre cursos—, no hay forma de responder esa pregunta.

Para que estén realmente alineadas, las partes del sistema educativo también tienen que guardar coherencia entre sí. Supóngase que en un país se ha establecido como primera prioridad el aprendizaje de los estudiantes y que se cuenta con indicadores razonables. Aun así, el país debe sortear un gran obstáculo técnico: garantizar que los elementos del sistema funcionen en conjunto. Si en un país se adopta un nuevo plan de estudios que pone más énfasis en el aprendizaje activo y el pensamiento creativo, ello por sí solo no generará mayores cambios. Habrá que capacitar a los docentes para que puedan utilizar métodos de aprendizaje más activo, y es necesario que consideren que vale la pena hacer ese cambio, pues

enseñar conforme al nuevo plan puede resultarles mucho más exigente que los antiguos métodos de aprendizaje de memoria. Incluso si los docentes están de acuerdo con la reforma del plan de estudios, los estudiantes podrían disminuir sus efectos si, debido a que no se modifica el sistema de examen, se produce una desalineación de los incentivos. En Corea, el importante sistema de examen para ingresar a la universidad ha debilitado los esfuerzos por reorientar el aprendizaje en la escuela secundaria. Se ha modificado el plan de estudios para desarrollar la creatividad y las competencias socioemocionales de los estudiantes, pero muchos padres siguen enviando a sus hijos a escuelas privadas de cursos intensivos para prepararlos para el examen de admisión⁴⁹.

La necesidad de que exista coherencia hace riesgoso tomar prestados elementos de los sistemas de otros países. Los responsables de las políticas educativas y otros expertos a menudo analizan sistemas que arrojan mejores resultados de aprendizaje para determinar qué elementos podrían adoptar. En efecto, en la década de 2000, la búsqueda del secreto que había detrás del admirable historial de aprendizaje con equidad logrado en Finlandia generó una proliferación de delegaciones de visitantes a ese país, que los finlandeses apodaron “turismo PISA”. El sistema finlandés otorga bastante autonomía a sus docentes, quienes tienen un elevado nivel de educación y pueden adaptar la enseñanza a las necesidades de sus alumnos. Pero si los sistemas menos eficientes adoptan la autonomía de los docentes finlandeses en sus propios contextos, los resultados probablemente sean decepcionantes: si el nivel de educación de los docentes es bajo, y estos no están motivados y se encuentran sometidos a una administración poco rigurosa, es probable que darles aún más autonomía empeore la situación. Sudáfrica lo descubrió en la década de 1990 y de 2000, cuando adoptó un plan de estudios que establecía objetivos, pero dejaba su implementación en manos de los docentes⁵⁰. Este concepto fracasó debido al bajo nivel de capacidad de los docentes y los recursos que tenían a su disposición⁵¹. Es importante encontrar soluciones locales y específicas según las circunstancias.

Los sistemas educativos exitosos combinan la alineación con la coherencia. La alineación significa que el objetivo de los diversos componentes del sistema es el aprendizaje. La coherencia significa que los componentes se refuerzan entre sí para alcanzar los objetivos que el sistema haya establecido para cada uno de ellos. Cuando los sistemas logran alineación y coherencia, es mucho más probable que promuevan el aprendizaje de los estudiantes. Cuando la desalineación y la incoherencia son excesivas, no se logra el aprendizaje, aunque el sistema pueda alcanzar otros objetivos (cuadro 1).

Dificultades políticas: Los principales actores no siempre quieren priorizar el aprendizaje de los estudiantes

Las dificultades políticas agravan las dificultades técnicas. Muchos actores del sector educativo 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

Gráfico 11 Los factores técnicos y políticos distraen a las escuelas, los docentes y las familias de la atención que se debe prestar al aprendizaje



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

contentos a los políticos y a los docentes, en lugar de promover el aprendizaje de los estudiantes, o simplemente tratan de proteger sus propios puestos. Algunos prestadores privados de servicios educativos —ya sean libros de texto, servicios de construcción o servicios de escolarización—, llevados por el deseo de lucro, promueven opciones de políticas que no apuntan a favorecer a los estudiantes. Los docentes y otros profesionales de la educación, incluso cuando están motivados por un sentido de misión, también pueden luchar por 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 (cuadro 2).

La falta de alineación no es producto del azar. Debido a los intereses en pugna, la elección de una política en particular rara vez depende de que esta mejore o no el aprendizaje. Con frecuencia, la decisión recae en los actores más poderosos de la arena política. Cada agente es responsable ante los demás por diferentes razones, no solo el aprendizaje. Dada la existencia de estos intereses, no sorprende que, a menudo, el nivel de aprendizaje sea bajo.

Uno de los problemas es que las actividades para promover el aprendizaje son difíciles de administrar. La enseñanza y el aprendizaje en el aula requieren que los docentes tomen múltiples acciones con autonomía y debe

Cuadro 1 La alineación y la coherencia son dos aspectos importantes

¿Los elementos del sistema...		...son coherentes?	
		Si	No
...están alineados en torno al aprendizaje?	Si	<i>Buen desempeño:</i> Sistemas bien organizados para promover el aprendizaje. <i>Ejemplos:</i> Sistemas con un buen desempeño en cada nivel (Shanghái [China], Finlandia, Viet Nam).	<i>Incoherencia:</i> Sistemas orientados al aprendizaje, pero de manera incoherente. <i>Ejemplos:</i> Países que toman prestados elementos de “buenas prácticas” orientados al aprendizaje, pero sin velar por que los diversos elementos guarden coherencia entre sí.
	No	<i>Sistemas coherentes, pero no orientados al aprendizaje:</i> Sistemas bien organizados para promover otros objetivos. <i>Ejemplos:</i> Sistemas totalitarios o autoritarios centrados en promover la lealtad hacia el Estado o la construcción de la nación (era estalinista en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, era de Suharto en Indonesia); sistemas centrados en el rendimiento escolar, no en el aprendizaje (muchos sistemas).	<i>Sistemas fracasados:</i> Sistemas que no intentan lograr el aprendizaje ni ningún otro objetivo en forma coherente. <i>Ejemplos:</i> Sistemas de Estados fallidos.

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

Cuadro 2 Diversos intereses dictan las acciones de los actores del sector educativo

Actores	Ejemplos de...	
	...intereses alineados en torno al aprendizaje	...intereses en pugna
Docentes	Aprendizaje de los estudiantes, ética profesional	Empleo, seguridad laboral, salario, clases particulares
Directores de escuela	Aprendizaje de los estudiantes, desempeño docente	Empleo, salario, buenas relaciones con el personal, favoritismo
Burócratas	Escuelas que funcionan bien	Empleo, salario, captación de rentas
Políticos	Escuelas que funcionan bien	Ventajas electorales, captación de rentas, clientelismo
Padres y estudiantes	Aprendizaje de los estudiantes, empleo de los egresados	Empleo familiar, ingreso familiar, superación respecto de otras personas
Sistema judicial	Verdadero derecho a la educación	Favoritismo, captación de rentas
Empleadores	Egresados calificados	Bajos impuestos, intereses particulares mezquinos
Escuelas no estatales (religiosas, no públicas, con fines de lucro)	Escolarización innovadora y atenta a las necesidades de los estudiantes	Lucro, misión religiosa, financiamiento
Proveedores de insumos educativos (por ejemplo, libros de texto, tecnología de la información, edificios)	Insumos adecuados y de alta calidad	Lucro, influencia
Donantes internacionales	Aprendizaje de los estudiantes	Intereses nacionales estratégicos, respaldo de los contribuyentes, empleo

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

haber interacciones regulares y repetidas entre estudiantes y docentes⁵². Estas características, sumadas a la falta de información confiable sobre el aprendizaje, hacen que la gestión del aprendizaje sea más difícil que el logro de otros objetivos⁵³. Por ejemplo, los avances en el acceso a la educación pueden controlarse observando los datos sobre matrícula, que son sencillos y fáciles de recopilar.

De la misma manera, la construcción de establecimientos educativos, los programas de transferencias monetarias, la contratación de docentes y los programas de subsidios escolares dirigidos a ampliar el acceso a la educación son inversiones muy visibles y de fácil control.

Los beneficiarios potenciales de un mejor aprendizaje fundacional —estudiantes, padres y empleadores—

a menudo carecen de la organización, la información o el incentivo inmediato para promover el cambio. Por lo general, los padres no están organizados para participar en debates dentro del sistema, y es posible que desconozcan las ventajas que podrían ofrecer diferentes políticas para mejorar el aprendizaje⁵⁴. También les pueden preocupar las posibles consecuencias que intereses opuestos, como los de los docentes, los burócratas o los políticos, podrían tener para sus hijos o para ellos mismos. Los estudiantes tienen aún menos poder —excepto, a veces, en la educación superior, donde pueden amenazar con realizar manifestaciones— y, al igual que los padres, pueden no ser conscientes de lo poco que están aprendiendo hasta que comienzan a buscar trabajo. Por último, la comunidad empresarial y de negocios a menudo no promueve una educación de calidad, incluso si existe escasez de egresados calificados para contratar, y, en cambio, ejerce influencia para que se rebajen los impuestos y el gasto. A diferencia de estos posibles beneficiarios de las reformas, los potenciales perdedores tienden a ser más conscientes de lo que está en juego para ellos y, en muchos casos, suelen estar mejor organizados para actuar colectivamente.

Como resultado, 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. En estos sistemas, los actores clave están unidos mediante contratos informales que priorizan otros objetivos, como el empleo en la administración pública, las utilidades de las empresas o la reelección, perpetuando el equilibrio con bajo nivel de responsabilidad. En los sistemas mejor administrados, algunos actores —como burócratas y docentes— pueden dedicar gran parte de sus esfuerzos a mejorar los resultados de los estudiantes. Pero en sistemas atrapados en equilibrios con bajo nivel de aprendizaje, esos mismos actores no tienen los incentivos ni el apoyo necesarios para concentrarse en el aprendizaje, sino que se encuentran sometidos a una presión constante para prestar otros servicios a actores más poderosos. Los actores deben lidiar con múltiples objetivos, apoyándose unos en otros en un ambiente de incertidumbre, escasa confianza social y aversión al riesgo. Por ello, a menudo, es en el interés de cada cual mantener el *statu quo*, incluso si para la sociedad y para muchos de esos actores sería más ventajoso hacer la transición a un equilibrio de más alta calidad.

Este diagnóstico se ha concentrado en las deficiencias en el aprendizaje fundacional, y en la sección siguiente se analizarán las acciones prioritarias. El énfasis en estos aspectos no debería interpretarse en el sentido de que otras áreas revisten menos importancia. Los sistemas educativos y las condiciones propicias para su funcionamiento son temas más amplios y más complejos que escapan al alcance del presente informe; en consecuencia, nuestra prioridad es destacar lo que se puede hacer en forma más inmediata para fortalecer las bases del aprendizaje sobre las que se construye todo sistema exitoso. Pero tanto el diagnóstico como las prioridades para la adopción de medidas también son pertinentes para otras partes del sistema, como la educación superior o el aprendizaje permanente. En estos ámbitos,

muchos países tampoco prestan suficiente atención a los resultados, registran grandes brechas en materia de oportunidades y enfrentan obstáculos sistémicos para resolver estos problemas.

A pesar de todo, aún hay motivos para tener esperanza

Aun en los países que parecen estar atrapados en equilibrios con bajo nivel de aprendizaje, algunos docentes y establecimientos educativos logran mejorarlo. Quizás estos ejemplos no sean sostenibles —y es improbable que puedan extenderse a todo el sistema si no se toman medidas para reorientar el sistema en torno al aprendizaje—, pero pueden ser beneficiosos para los sistemas donde exista la disposición a aprender de estos casos atípicos. A mayor escala, en algunas regiones dentro de los países se consiguen mejores resultados en la promoción del aprendizaje, y lo mismo ocurre en algunos países de todos los niveles de ingresos.

Estos ejemplos muestran que existen equilibrios con alto nivel de aprendizaje en los sistemas. Sin embargo, ¿es posible que todo un sistema logre escapar de un equilibrio con bajo nivel de aprendizaje y convertirse en uno mejor? Hay al menos dos motivos para ser optimistas. El primero es que, a medida que los países innovan para mejorar el aprendizaje, pueden valerse de más conocimientos sistemáticos (cuya disponibilidad alcanza niveles sin precedentes) sobre lo que puede dar buenos resultados a nivel de los estudiantes, el aula y las escuelas. Varias intervenciones, innovaciones y planteamientos han producido considerables aumentos del aprendizaje. Estos enfoques promisorios son muy diversos —nuevos métodos pedagógicos, maneras de asegurarse de que los estudiantes y los docentes estén motivados, modelos de gestión de los establecimientos educativos, tecnologías para mejorar la enseñanza y el aprendizaje—, y tal vez no den resultados en todos los contextos, pero la posibilidad de mejorar los resultados de aprendizaje debería ser motivo de esperanza. Estas intervenciones pueden generar considerables mejoras del aprendizaje: el equivalente de casi uno o dos grados en el caso de algunos estudiantes⁵⁵. Aun cuando las intervenciones exitosas no puedan adoptarse totalmente en otros contextos, los países pueden utilizarlas como puntos de partida para aplicar sus propias innovaciones.

El segundo motivo es que en algunos países se han introducido reformas que han generado mejoras sostenidas del aprendizaje en todo el sistema. Como es sabido, la importante reforma de la educación introducida en Finlandia a fines de la década de 1970 aumentó la equidad de los resultados y, al mismo tiempo, mejoró la calidad. Por lo tanto, cuando se realizó la primera prueba PISA en 2000, ese país obtuvo los mayores puntajes. Más recientemente, Chile, Perú, Polonia y el Reino Unido han asumido serios y firmes compromisos de reformar la calidad de sus sistemas educativos. En todos estos países, el aprendizaje ha mejorado con el tiempo, no siempre de manera uniforme, pero lo suficiente para mostrar que las reformas del sistema pueden valer la pena. Los sistemas educativos de Shanghái (China) y Viet Nam en la actualidad —y el de Corea décadas atrás— muestran que es posible lograr un desempeño muchísimo mejor de lo que podrían predecir los niveles

de ingreso de los países, gracias a un énfasis sostenido en el aprendizaje con equidad. Brasil e Indonesia han hecho grandes avances, a pesar de las dificultades que entraña reformar sistemas descentralizados y de gran tamaño.

Cómo hacer realidad la promesa de la educación. Tres medidas de políticas

Los resultados de aprendizaje no cambiarán, a menos que los sistemas educativos se tomen en serio el aprendizaje y lo utilicen como una guía y un indicador. Esta idea puede resumirse en la expresión “todos por el aprendizaje”⁵⁶. Como se explica en esta sección, comprometerse todos con el aprendizaje —y, por lo tanto, con el aprendizaje para todos— implica poner en práctica tres estrategias complementarias que constituyen el ABC de las reformas educativas exitosas:

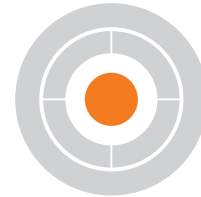
- *Aprender más sobre el nivel de aprendizaje para que su mejora sea un objetivo formal y medible.* Medir mejor el aprendizaje y mejorar su seguimiento; utilizar esos resultados para orientar las medidas que deban adoptarse.
- *Basar el diseño de políticas en la evidencia para lograr que las escuelas estén al servicio del aprendizaje de todos los estudiantes.* Utilizar la evidencia para orientar la innovación y la práctica.
- *Construir coaliciones y alinear a los actores para que todo el sistema favorezca el aprendizaje.* Abordar los obstáculos técnicos y políticos que impiden el aprendizaje a escala.

Estas tres estrategias son interdependientes. Adoptar un sistema de medición del aprendizaje sin contar con una manera fiable de alcanzar los objetivos de aprendizaje simplemente generará frustración. Incorporar innovaciones en los establecimientos educativos sin contar con un sistema de medición del aprendizaje podría desviar del rumbo a las escuelas, y si estas no tienen el apoyo del sistema, tales innovaciones podrían ser efímeras. Además, es improbable que el compromiso con el aprendizaje a nivel sistémico sin que haya innovaciones en las escuelas y sin mediciones para orientar las reformas llegue a ser algo más que retórica de las aspiraciones. Sin embargo, en conjunto, las tres estrategias pueden generar transformaciones positivas.

La recompensa puede ser enorme. Cuando los niños tienen una mentalidad de crecimiento, es decir, entienden el gran potencial de aprendizaje que poseen, aprenden mucho más que cuando creen estar limitados por una inteligencia fija⁵⁷. Las sociedades tienen la misma oportunidad. Cuando adoptan una mentalidad de crecimiento —reconociendo los obstáculos que impiden el aprendizaje, pero también las oportunidades muy concretas que tienen para derribarlos—, pueden lograr avances en materia de aprendizaje. Una prioridad general debe ser eliminar la exclusión oculta que provoca el bajo nivel de aprendizaje. Esto no solo es lo correcto; es también la manera más segura de mejorar los niveles medios de aprendizaje y de aprovechar todos los beneficios de la educación para la sociedad en su conjunto.

Aprender más sobre el nivel de aprendizaje para que su mejora sea un objetivo formal y medible

Los dichos “solo se puede gestionar lo que se puede medir” y “no se engorda a un cerdo pesándolo más veces” encierran algo de verdad. Sin mediciones, resulta difícil saber cuál es el estado de las cosas, hacia dónde se está yendo y qué medidas están generando efectos significativos. Contar con esta información puede brindar orientación y promover la adopción de medidas. Pero las mediciones que están demasiado alejadas de la acción no suelen conducir a ninguna parte. El desafío consiste en lograr un equilibrio, es decir, determinar cuáles son las medidas adecuadas para los fines adecuados e implementarlas dentro de un marco de rendición de cuentas apropiado.



Medida de políticas 1
Aprender más sobre el nivel de aprendizaje

Utilizar mediciones para analizar el aprendizaje

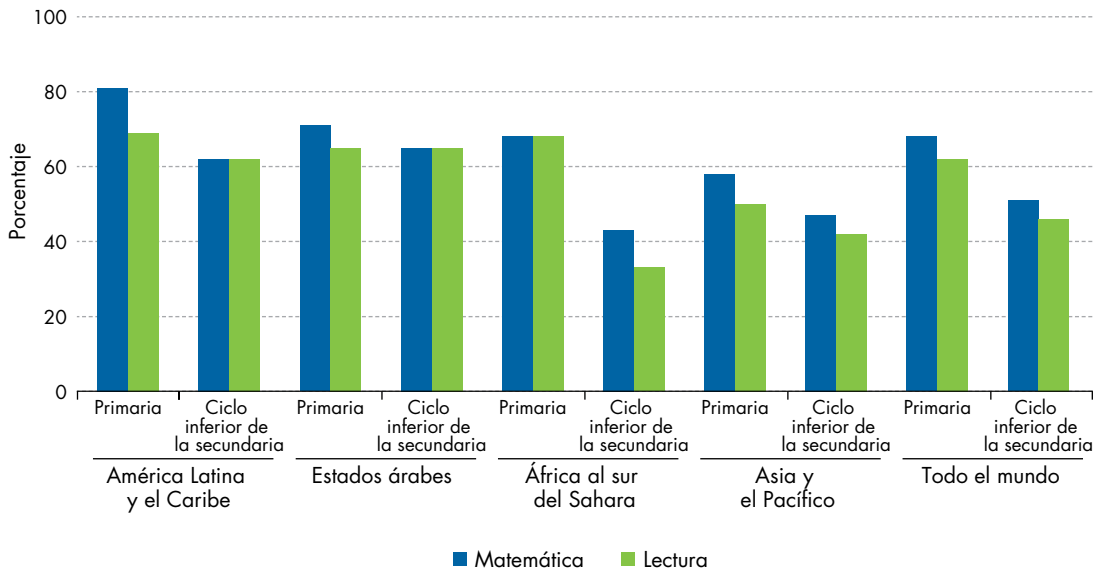
El primer paso para mejorar el aprendizaje en todo el sistema es aplicar indicadores adecuados que permitan verificar si los programas y las políticas están generando los resultados previstos. La información creíble y confiable puede incidir considerablemente en los incentivos de los políticos. En particular, la información sobre el aprendizaje de los estudiantes y el desempeño escolar —si se presenta de manera que resulte relevante y aceptable— contribuye a enriquecer el debate político y a mejorar la prestación de servicios. Asimismo, ayuda a los responsables de formular las políticas a gestionar un sistema complejo.

La medición del aprendizaje puede mejorar la equidad revelando exclusiones ocultas. Como se destacó al comienzo de esta reseña, la crisis del aprendizaje no es solo un problema para la sociedad y la economía en su conjunto, sino que es también uno de los principales generadores de inequidad y de diferencias cada vez mayores en las oportunidades. Pero dado que en muchos sistemas educativos la información confiable sobre el aprendizaje es sumamente dispar, sobre todo en la escuela primaria y el ciclo inferior de la secundaria, la manera en que el sistema les está fallando a los niños desfavorecidos constituye una exclusión oculta⁵⁸. A diferencia de la exclusión física de la escuela, la falta de aprendizaje suele ser invisible, lo que impide a las familias y comunidades ejercer su derecho a una educación de calidad.

Estas mediciones del aprendizaje nunca serán, ni deberían ser, la única guía para lograr el progreso en materia de educación. Los sistemas educativos deberían contar con mecanismos que permitan seguir de cerca los avances hacia los objetivos que se fijan para sí mismos y para los estudiantes, y no solo el aprendizaje. Además, deberían identificar los factores decisivos que impulsan el aprendizaje, como la preparación de los estudiantes, las competencias de los docentes, la calidad de la gestión de las escuelas, y el nivel y la equidad del financiamiento. Pero los indicadores de aprendizaje son un punto de partida esencial para mejorar los sistemas rezagados.

Gráfico 12 Muchos países carecen de información sobre resultados de aprendizaje

Porcentaje de países con datos para seguir de cerca los avances en pos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible relativos al aprendizaje al final de la escuela primaria o del ciclo inferior de la secundaria



Fuente: Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU), 2016. Datos disponibles en http://bit.do/WDR2018-Fig_0-12.

Nota: Las agrupaciones regionales siguen las definiciones de la UNESCO.

No hay suficientes mediciones del aprendizaje

La recomendación de abordar la crisis del aprendizaje realizando más y mejores mediciones puede parecer, en un principio, desconcertante. En muchos debates sobre educación se destacan los riesgos que conlleva tomar demasiadas pruebas o poner un énfasis excesivo en las evaluaciones. En Estados Unidos, luego de dos décadas en las que se aplicó la política de tomar exámenes decisivos, se observan patrones de comportamiento que se condicen con los problemas mencionados⁵⁹. En efecto, algunos docentes se han concentrado en impartir conocimientos orientados a exámenes específicos, y algunas escuelas han adoptado medidas estratégicas para garantizar que solo se evalúe a los estudiantes con mejor rendimiento, por ejemplo, incorporando a determinados estudiantes en programas de educación especial para que no sean evaluados⁶⁰. En casos extremos, se han registrado condenas por engaños sistémicos en el distrito escolar⁶¹. Asimismo, en muchos países de ingreso bajo y mediano (y en algunos de ingreso alto), la cobertura mediática de la educación suele centrarse en exámenes nacionales decisivos con los que se selecciona a los candidatos que ingresan al nivel terciario, lo que genera la preocupación de que se ponga un énfasis excesivo en las evaluaciones.

Pero en muchos sistemas el problema es que se presta demasiado poca atención al aprendizaje, y no lo contrario. Muchos países carecen de información incluso sobre las competencias básicas en lectura y en matemática. En una evaluación de la capacidad para seguir de cerca los avances en pos de los Objetivos de

Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas se concluyó que un tercio de los 121 países estudiados carece de los datos necesarios para informar sobre los niveles de competencia lectora y en matemática de los niños que terminan la escuela primaria⁶². Una proporción incluso mayor no dispone de datos correspondientes al final del ciclo inferior de la secundaria (gráfico 12). Incluso cuando los países cuentan con esos datos, suele tratarse de evaluaciones puntuales que no permiten realizar un seguimiento sistemático a lo largo del tiempo. La falta de mediciones adecuadas a menudo implica que los sistemas educativos carecen de toda orientación e incluso de un objetivo predeterminado.

Utilizar una variedad de indicadores con un objetivo último

Los distintos indicadores de aprendizaje tienen propósitos diferentes, pero cada uno de ellos contribuye al aprendizaje para todos. Los docentes evalúan a los estudiantes en el aula todos los días —de manera formal o informal—, incluso en sistemas escolares con escasos recursos y mal administrados. Sin embargo, para utilizar adecuadamente los indicadores y mejorar así el aprendizaje en todo el sistema, es preciso contar con diversos tipos de evaluación que permitan a los educadores y a los responsables de las políticas elegir la combinación adecuada de enfoques pedagógicos, programas y políticas.

Las evaluaciones formativas que realizan los docentes ayudan a orientar la instrucción y a adaptar la enseñanza a las necesidades de los estudiantes. Aquellos docentes que están bien preparados y motivados no

actúan a ciegas, dado que saben cómo evaluar con regularidad el aprendizaje de los estudiantes de manera formal e informal. Como se discute en la próxima sección, este tipo de control regular es importante, puesto que muchos estudiantes quedan tan rezagados que finalmente dejan de aprender. Conocer la situación en la que se encuentran los estudiantes permite a los docentes ajustarse a sus necesidades y brindarles oportunidades de aprendizaje que les resulten viables. Singapur ha utilizado este enfoque de manera satisfactoria: ha identificado a los estudiantes de primer grado que estaban atrasados con respecto a sus compañeros, valiéndose de pruebas para detectar a los que tenían dificultades y brindándoles apoyo intensivo para ayudarlos a alcanzar el nivel esperado⁶³.

Las evaluaciones nacionales y subnacionales del aprendizaje proporcionan información sobre todo el sistema que las evaluaciones que realizan los docentes en clase no pueden brindar. Para orientar un sistema educativo, los responsables de formular las políticas deben saber si los estudiantes dominan los contenidos del plan nacional de estudios, en qué áreas son más solventes o tienen más dificultades, si determinados grupos de la población se encuentran rezagados y en qué medida, y qué factores contribuyen a mejorar el desempeño de los estudiantes. No hay una manera eficaz de integrar los resultados de la evaluación formativa que los docentes realizan en el aula con este tipo de información confiable sobre todo el sistema. Por ello, los sistemas necesitan evaluaciones de muestras representativas de estudiantes realizadas en jurisdicciones más extensas, como países o provincias. Dichas evaluaciones pueden revestir especial importancia como parte del seguimiento de los avances registrados en el sistema, dado que se basan en las expectativas que dicho sistema ha establecido para sí mismo. Además, las evaluaciones nacionales pueden ayudar a controlar la calidad de las evaluaciones subnacionales poniendo de relieve los casos en que las tendencias o los niveles de los logros de los estudiantes difieren de un tipo de evaluación a otro. En Estados Unidos, esta es la función que cumple la Evaluación Nacional de Progreso Educativo⁶⁴.

Las evaluaciones internacionales también suministran información que ayuda a mejorar los sistemas. Las evaluaciones internacionales (como las del PISA, el TIMSS y el PIRLS) y las regionales (como las del PASEC en África occidental y central, y la del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación [LLECE]) brindan una perspectiva adicional sobre el nivel de aprendizaje de los estudiantes. Permiten evaluar comparativamente el desempeño de los países y verificar la información que surge de las evaluaciones nacionales. Además, pueden ser herramientas poderosas desde el punto de vista político: dado que a los dirigentes de los distintos países les preocupan la productividad y la competitividad a nivel nacional, las comparaciones internacionales pueden generar conciencia sobre el nivel de retraso que experimenta un país con respecto a otros en la promoción del capital humano.

Para reforzar el énfasis de los sistemas de evaluación en la calidad y la equidad, pueden utilizarse otros dos tipos de indicadores de aprendizaje en entornos no escolares. Distintos movimientos comunitarios en favor de la rendición de cuentas —dirigidos por organizaciones de la sociedad civil, como el Centro ASER en la India y Uwezo en África oriental— han implementado programas de evaluación ciudadana en los que se reclutan voluntarios para que midan el aprendizaje fundacional de los niños pequeños en sus comunidades. Estas organizaciones utilizan luego los datos obtenidos sobre el aprendizaje para abogar por reformas educativas. Mediante encuestas multipropósito de hogares también se recopilan datos sobre el aprendizaje que permiten a los investigadores analizar de qué manera los resultados de aprendizaje se correlacionan con las variables comunitarias y de ingresos. Ambos tipos de evaluaciones no se realizan en las escuelas, sino en los hogares. De ese modo, no se ven afectados por una de las deficiencias clave de las evaluaciones que tienen lugar en las escuelas: cuando los estudiantes con bajo desempeño abandonan los estudios, su ausencia puede mejorar el puntaje promedio del establecimiento, generando así un incentivo perverso para los directivos. Las evaluaciones en el hogar, en cambio, generan indicadores de aprendizaje que recompensan a los sistemas que mejoran tanto el acceso como la calidad. Esto es fundamental para garantizar que ningún niño sea considerado un problema sin solución. Incluso en el caso de los estudiantes que asisten a la escuela, las evaluaciones en el hogar proporcionan una fuente alternativa de datos sobre el aprendizaje, lo que puede ser importante en entornos donde la calidad de las evaluaciones oficiales resulta cuestionable.

La medición puede resultar difícil

¿Por qué no se cuenta con más y mejores formas de medir el aprendizaje? Al igual que los obstáculos sistémicos al aprendizaje, los obstáculos que impiden mejorar la medición son de carácter técnico y político. Desde el punto de vista técnico, llevar a cabo buenas evaluaciones no es tarea fácil. En el aula, los docentes no están lo suficientemente capacitados para evaluar el aprendizaje de manera eficaz, sobre todo cuando las evaluaciones se enfocan en destrezas más complejas (por ejemplo, sobre la base de un proyecto), antes que en el aprendizaje de memoria. En lo que se refiere al sistema, los ministerios de Educación carecen de la capacidad necesaria para diseñar evaluaciones válidas e implementarlas en una muestra de establecimientos escolares. Asimismo, intervienen factores políticos. Parafraseando un antiguo refrán, los responsables de elaborar las políticas en algunos casos deciden que es mejor evitar las pruebas y dar por sentada la ineficacia que evaluar a los estudiantes y despejar cualquier duda. Por otra parte, incluso cuando participan en las evaluaciones, los Gobiernos en ocasiones se niegan a hacer públicos los resultados, como sucedió con la evaluación del TIMSS realizada en 1995 en México⁶⁵. Por último, cuando las evaluaciones están mal diseñadas o se las convierte sin fundamento en exámenes decisivos, los

administradores o educadores pueden tener un incentivo para tergiversar la información, haciendo que los resultados de las evaluaciones no sirvan para orientar la elaboración de políticas.

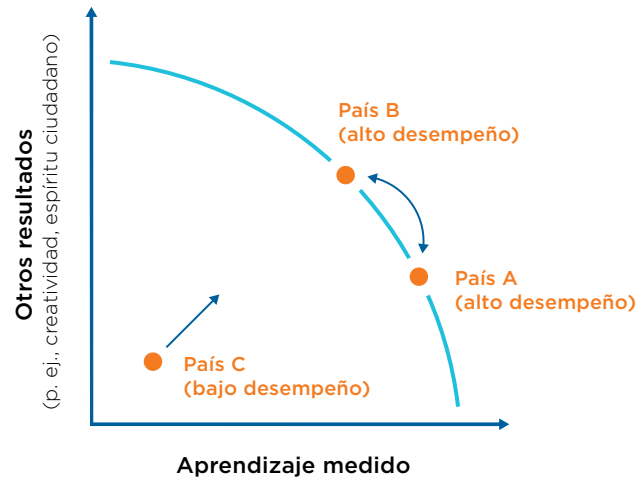
La medición no necesita apartarse de los objetivos más generales en materia de educación: puede incluso respaldarlos

El hecho de hacer mayor hincapié en un aprendizaje que pueda medirse no significa que otros resultados del área educativa no sean importantes. Si bien la educación formal y otras instancias de aprendizaje tienen muchos objetivos, solo algunos de ellos se ven reflejados en las evaluaciones habituales de lectura y escritura, cálculos aritméticos básicos y razonamiento lógico. Los educadores también procuran ayudar a los estudiantes a desarrollar habilidades cognitivas más complejas, algunas de las cuales (como la creatividad) son difíciles de plasmar en las evaluaciones. El éxito en la vida también depende de las habilidades socioemocionales y no cognitivas —la perseverancia, la resiliencia y el espíritu de equipo— que las personas pueden desarrollar cuando reciben una educación adecuada. A menudo, los sistemas educativos también persiguen otros objetivos: dotar a los estudiantes de competencias ciudadanas, alentar los valores cívicos y promover la cohesión social. Se trata de objetivos de educación ampliamente compartidos, y resulta entendible que algunas personas se pregunten si, dada la importancia que se concede a los objetivos medibles, estos otros objetivos quedarán relegados a un segundo plano, sobre todo en los sistemas educativos que ya se encuentran sobrecargados.

De hecho, es más probable que el énfasis en el aprendizaje —y en la calidad educativa que lo respalda— genere estos otros resultados deseables. Las condiciones que hacen que un niño, luego de asistir a la escuela durante dos o tres años, no haya aprendido a leer una sola palabra o que llegue al final de la escuela primaria sin saber hacer una resta de dos dígitos no contribuyen al logro de los objetivos más elevados de la educación. Normalmente, las escuelas que no pueden dotar a los jóvenes de las habilidades laborales necesarias tampoco los prepararán para crear nuevas empresas ni analizar grandes obras literarias. Si los estudiantes no pueden concentrarse debido a las privaciones que sufren, si los docentes carecen de las competencias pedagógicas y la motivación necesarias para despertar el interés de los estudiantes, si el material destinado al aula nunca llega debido a la gestión deficiente, y si el sistema en su conjunto no se adapta a las necesidades de la sociedad, ¿tiene sentido pensar que los estudiantes podrán desarrollar habilidades para el pensamiento complejo, como la resolución de problemas y la creatividad? Es más probable que estas condiciones obstaculicen la búsqueda de objetivos más elevados y que, por el contrario, al poner mayor énfasis en el aprendizaje, también se aceleren los avances hacia el logro de dichos objetivos.

Paradójicamente, es probable que los países con rendimiento más bajo no se vean obligados a tomar las mismas decisiones difíciles que los países con alto desempeño en

Gráfico 13 Los países con bajo desempeño no se ven obligados a elegir entre resultados de aprendizaje y otros resultados educativos



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

la frontera educativa. Los economistas utilizan el concepto de fronteras de posibilidades de producción para entender la manera en que los productores —o, en este caso, los países— optan por los distintos bienes. Esta idea resume los debates sobre políticas educativas en los países de la OCDE que se encuentran en la frontera del aprendizaje (gráfico 13). Por ejemplo, en los últimos años, muchos actores relevantes de Corea han sostenido que el sistema educativo de ese país, conocido por su gran desempeño, pone demasiado énfasis en los puntajes de las pruebas (lo que en el gráfico 13 se denomina “aprendizaje medido”) y no presta suficiente atención a la creatividad ni a determinadas habilidades socioemocionales como el trabajo en equipo (“otros resultados”). Implícitamente, este debate se refiere a la conveniencia de desplazarse hacia arriba y a la izquierda de la frontera, esto es, ir de A a B. Sin embargo, los países atrapados en un equilibrio con bajo nivel de aprendizaje (representados en el gráfico por el país C) conceden tan poca importancia a los resultados que el debate entablado en el seno de la OCDE carece de toda relevancia para ellos. El país C tiene la oportunidad de mejorar, al mismo tiempo, tanto en el plano del aprendizaje medido como en el de los otros resultados educativos. En el estado de Andhra Pradesh (India), gracias a un experimento en el que se recompensaba a los docentes por los resultados positivos que obtenían sus alumnos en matemática y lengua, se logró mejorar el aprendizaje no solo en esas materias, sino también en ciencias y estudios sociales, aun cuando en este último caso no estaba prevista ninguna recompensa⁶⁶. Este resultado tiene sentido: después de todo, la lectura, la escritura y el cálculo aritmético básico son, en términos más generales, una vía de acceso a la educación.

Basar el diseño de políticas en la evidencia para lograr que las escuelas estén al servicio del aprendizaje de todos los estudiantes



Medida de políticas 2:
Basar el diseño de políticas en la evidencia

La medición de las deficiencias en el aprendizaje no brinda una orientación clara sobre la manera de corregirlas. Afortunadamente, hoy se cuenta con una amplia experiencia sobre cómo mejorar los resultados de aprendizaje a nivel del estudiante, del aula y de la escuela. La neurociencia cognitiva ha evolucionado considerablemente durante las dos últimas décadas, proporcionando información valiosa sobre cómo aprenden los niños⁶⁷. El trabajo realizado en ese campo ha revelado la importancia que tienen los primeros años de vida para el desarrollo del cerebro del niño⁶⁸. Al mismo tiempo, las escuelas y los sistemas de todo el mundo han innovado de muchas formas: aplicando enfoques pedagógicos novedosos, utilizando nuevas tecnologías para mejorar la enseñanza y el aprendizaje en el aula, o exigiendo una mayor rendición de cuentas a varios actores del sistema y, en algunos casos, dotándolos de mayor autonomía. La cantidad de evaluaciones sistemáticas orientadas a determinar si dichas intervenciones han mejorado el aprendizaje aumentó más de 10 veces al pasar de apenas 19 en el año 2000 a 299 en 2016⁶⁹.

En muchos casos, las intervenciones permitieron mejorar los resultados de aprendizaje. Los logros obtenidos gracias a intervenciones eficaces se traducen en más años de escolarización, mayores ingresos y menos pobreza. En el caso de un grupo de niños jamaquinos de entre 9 y 24 meses que presentaban retraso en el crecimiento, un programa orientado a mejorar el desarrollo cognitivo y socioemocional generó resultados muy positivos 20 años más tarde: tasas de delitos más bajas, mejor salud mental e ingresos un 25 % más elevados que los de quienes no habían participado del programa⁷⁰. Los programas destinados a mejorar la pedagogía han tenido un impacto mayor que el equivalente de medio año de escolarización suplementaria y un aumento del 8 % del valor actual descontado de los ingresos de toda la vida⁷¹. Por ello, si bien la crisis del aprendizaje resulta difícil de abordar, el hecho de que mediante determinadas intervenciones el aprendizaje puede mejorarse sugiere el camino a seguir.

Esta evidencia no nos permite identificar lo que funciona en todos los contextos, dado que en el ámbito de la educación no existen las soluciones mundiales. Mejorar el aprendizaje en un entorno particular nunca resulta tan sencillo como tomar un programa exitoso de un país o una región e implementarlo en otro lugar. En los estudios aleatorios controlados y otros enfoques para evaluar el impacto se hace especial hincapié en aislar cuidadosamente el impacto causal de las intervenciones. Pero dichos enfoques, en algunos casos, no contemplan interacciones importantes con los factores subyacentes que determinan si una intervención constituye un aporte significativo, factores que pueden no entrar en juego cuando se reproduce la intervención en un nuevo

contexto. Por ejemplo, la decisión de aumentar el tamaño de una clase agregando 10 estudiantes llevó a que los puntajes en las pruebas se redujeran cuatro veces más en Israel que en Kenya, pero no ha tenido ningún impacto en algunos contextos⁷². Tal como lo explican dos especialistas en el tema: “Conocer ‘lo que funciona’, esto es, tener conciencia del efecto del tratamiento en la población estudiada tiene un valor limitado si no se comprende el entorno político e institucional de dicha población”⁷³.

Si bien en la próxima sección se trata el tema de ese entorno más general, por el momento abordaremos primero cómo utilizar esta evidencia de la forma más eficaz. En tal sentido, cabe formular cuatro consideraciones principales.

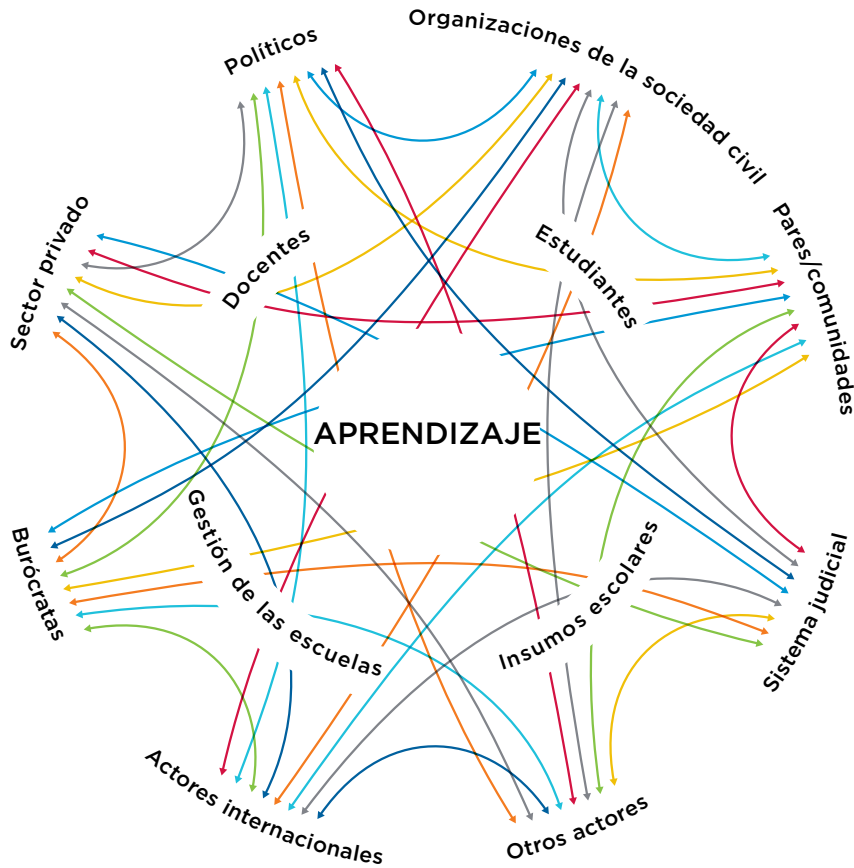
En primer lugar, los principios que permiten comprender cómo y por qué funciona un programa son más importantes que los resultados de estudios individuales. En términos económicos, por “principios” se entiende modelos de comportamiento que pueden ayudar a orientar conjuntos más amplios de enfoques aplicables a la resolución de problemas. Hay tres tipos de modelos que pueden resultar especialmente valiosos: modelos sencillos en los que los actores maximizan su bienestar dentro de las restricciones que enfrentan; modelos del agente-principal que incorporan a múltiples actores con distintos objetivos y, en algunos casos, distinta información; y modelos conductuales que tienen en cuenta modelos mentales y normas sociales.

En segundo lugar, la diferencia entre lo que, según la evidencia, puede ser eficaz y lo que se hace en la práctica sugiere un punto de partida para actuar. Entender por qué aumentan las diferencias ayuda a encontrar la forma de abordarlas. Por ejemplo, cuando distintos actores manejan distinta información o algunos actores carecen de información, conviene recurrir a enfoques que muestren cómo se puede difundir y utilizar mejor la información. Las diferencias ayudan a determinar qué tipos de principios deberían favorecer la innovación en contextos específicos.

En tercer lugar, la evidencia tiende a acumularse allí donde resulta más fácil generarla, y no necesariamente donde la acción generaría el efecto más significativo, de modo que las políticas centradas únicamente en dicha evidencia podrían estar mal orientadas⁷⁴. Si bien el alcance de la evidencia acumulada en materia de educación es amplio, el hecho de que un enfoque no se haya evaluado no significa que carece de potencial. La innovación adaptada al contexto específico en algunos casos significa probar cosas que no se han probado en otro lugar.

En cuarto lugar, un examen exhaustivo de los principios subyacentes revela que para resolver el problema no basta con que un funcionario a cargo de las decisiones ordene aumentar la cantidad, o incluso la calidad, de las intervenciones. Muchas de las intervenciones en el ámbito del aprendizaje son el resultado de decisiones adoptadas por otros actores en respuesta a las decisiones reales y esperadas. Por ejemplo, los docentes responden a incentivos para asistir a la escuela y mejorar los resultados de los estudiantes, aun cuando la naturaleza de la respuesta varía de un contexto a otro⁷⁵. Del mismo modo, los estudiantes y los padres eligen respondiendo a otras decisiones. En la India y Zambia, las subvenciones del

Gráfico 14 Es más complicado de lo que parece: las personas actúan en función de las decisiones adoptadas por otros actores del sistema



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

Gobierno a las escuelas llevaron a que los padres redujeran los montos que invertían en la escolarización de sus hijos⁷⁶. En definitiva, el gráfico 14 ofrece una descripción más completa del marco de aprendizaje: aprender a mejorar los resultados a través de intervenciones centradas en el estudiante, en el aula y en la escuela implica iluminar las distintas flechas del gráfico.

La integración de todos estos elementos permite distinguir tres puntos de partida prometedores: estudiantes preparados, enseñanza eficaz e intervenciones en las escuelas que tengan una incidencia real en el proceso de enseñanza y aprendizaje. Cada una de estas áreas reviste carácter prioritario debido a que, según evidencias provenientes de diversos contextos, puede contribuir significativamente al aprendizaje.

Preparar a niños y jóvenes para aprender

Lograr que los estudiantes asistan a la escuela preparados y motivados para aprender es el primer paso para mejorar el aprendizaje. Sin ello, cualquier otro programa o política que se implemente tendrá un efecto mínimo. Hay tres puntos de partida clave para abordar la preparación de los estudiantes:

- *Garantizar el desarrollo pleno de los niños a través de la nutrición, la estimulación y el cuidado durante la primera infancia.* Cabe resaltar tres estrategias derivadas de las experiencias exitosas. La primera consiste en realizar intervenciones en el campo de la salud y la nutrición dirigidas a las madres y a sus hijos durante los primeros 1000 días a fin de reducir la malnutrición y fomentar el desarrollo fisiológico. La segunda, en aumentar la frecuencia y la calidad de la estimulación, así como las oportunidades para aprender en el hogar (a partir del nacimiento) con el fin de mejorar el desarrollo del lenguaje y la motricidad, y desarrollar desde temprano las habilidades cognitivas y socioemocionales. Y la tercera, en promover las guarderías para niños muy pequeños y los programas preescolares para niños de entre 3 y 6 años —junto con los programas de cuidadores que contribuyen a la nutrición y protección de los niños— con el objeto de mejorar sus habilidades cognitivas y socioemocionales en el corto plazo, así como los resultados educativos y laborales posteriores en la vida⁷⁷. La calidad de los programas es muy importante: los programas de guarderías que cuentan con procesos deficientes (aun cuando la infraestructura,

a capacitación de los cuidadores y la cantidad de niños por cuidador sean relativamente adecuadas) pueden dañar el desarrollo de los niños⁷⁸.

- *Reducir el costo que supone la escolarización para que los niños asistan a la escuela, pero utilizar otras herramientas para aumentar la motivación y el esfuerzo, dado que las intervenciones destinadas a reducir los costos no suelen, por sí solas, favorecer el aprendizaje⁷⁹.* Para mejorar el aprendizaje, los programas basados en la demanda deben fomentar el esfuerzo de los estudiantes por aprender o su capacidad para hacerlo. Por ejemplo, las comidas que se proveen en las escuelas inciden positivamente en el acceso a la educación y también en el aprendizaje en aquellos lugares donde los niños tienen acceso limitado a los alimentos en el hogar⁸⁰. Las transferencias monetarias focalizadas contribuyen a aumentar el aprendizaje cuando incentivan el buen desempeño⁸¹ o se promocionan de manera tal que se fomenta el esfuerzo, como en Camboya⁸². En algunas intervenciones destinadas a brindar información también se alienta a realizar mayores esfuerzos⁸³.
- *Para compensar el hecho de que muchos jóvenes terminan la educación básica sin las competencias necesarias, ofrecerles programas de recuperación antes de que sigan avanzando en el plan de educación y capacitación⁸⁴.* Los programas de recuperación en la escuela constituyen siempre el mejor enfoque inicial. Después de la escuela, los programas más exitosos comparten dos rasgos principales. En primer lugar, ofrecen cursos de nivelación en entornos de la vida real, de modo que los estudiantes que tienen un nivel muy bajo de competencias básicas pueden desarrollarlas en el lugar de trabajo⁸⁵. En segundo lugar, los programas acelerados y flexibles —no los cursos secuenciales que duran varios semestres— suelen dar lugar a una mayor permanencia de los estudiantes en el ámbito educativo y a un porcentaje más alto de certificaciones finales⁸⁶.

Aumentar la eficacia de la enseñanza

Si bien la eficacia de la enseñanza depende de las competencias y la motivación de los docentes, son muchos los sistemas que no toman en serio esos aspectos. Los sueldos de los docentes constituyen el rubro presupuestario más importante de los sistemas educativos, dado que consumen tres cuartas partes del presupuesto correspondiente a la educación primaria en los países en desarrollo. Sin embargo, en muchos sistemas resulta difícil atraer candidatos idóneos para que ejerzan la docencia y proporcionarles una base sólida de conocimientos pedagógicos y sobre distintas materias antes de que empiecen a enseñar. Como resultado, los nuevos docentes a menudo ingresan al aula con escaso dominio del contenido que deben transmitir⁸⁷. Una vez que los docentes se encuentran en funciones, la capacitación profesional que reciben suele ser incongruente y demasiado teórica. En algunos países, el costo de esta capacitación es enorme; en Estados Unidos, por ejemplo, alcanza los USD 2500 millones al año⁸⁸. Asimismo, los sistemas educativos a menudo cuentan con pocos mecanismos eficaces para orientar, respaldar y motivar a los docentes, aun cuando las competencias de estos últimos no contribuyen al aprendizaje a menos que decidan aplicarlas en el aula⁸⁹. Afortunadamente, las competencias y la motivación de los docentes pueden reforzarse, generando así un mayor

nivel de esfuerzo y de aprendizaje. En este sentido, cabe destacar tres principios prometedores:

- *Diseñar la capacitación docente de manera tal que apunte a la enseñanza individualizada y se repita, con sesiones orientativas de seguimiento, por lo general referidas a una técnica pedagógica específica.* Este enfoque contrasta fuertemente con gran parte del desarrollo profesional que actualmente se ofrece a los docentes en una variedad de países. En Estados Unidos, un equipo de expertos en capacitación docente calificó el desarrollo profesional de “fragmentado, miope y, a menudo, carente de sentido”⁹⁰. En África al sur del Sahara, la capacitación de los docentes suele ser demasiado corta para ser eficaz y demasiado deficiente para marcar la diferencia⁹¹. Por el contrario, algunos programas de África y Asia meridional que brindaban orientación a largo plazo generaron importantes logros en el aprendizaje⁹².
- *Evitar que los estudiantes se atrasen con respecto a sus compañeros al punto de que les resulte imposible ponerse al día, y adaptar la enseñanza al nivel del estudiante.* En muchos casos se observa que, aun cuando los estudiantes pasan sucesivamente de grado, solo una fracción de ellos adquiere los conocimientos requeridos; de hecho, la mayoría se retrasa y algunos no aprenden prácticamente nada. Esto se debe, en parte, a que los docentes enseñan a los estudiantes más avanzados de la clase, como se documentó en Australia, Suecia y Estados Unidos⁹³, o están obligados a enseñar un plan de estudios demasiado ambicioso⁹⁴. Una de las estrategias eficaces para adaptar la enseñanza al nivel del estudiante consiste en recurrir a docentes comunitarios para que dicten clases de apoyo a los estudiantes con peor desempeño, reorganizar las clases según las capacidades o utilizar herramientas tecnológicas para adaptar las clases a las necesidades de los destinatarios⁹⁵.
- *Recurrir a los incentivos pecuniarios y no pecuniarios para mejorar la motivación de los docentes, garantizando que las acciones que se busca incentivar en ellos se condigan con sus capacidades.* Por lo general, los sistemas educativos no recompensan a los docentes por su buen desempeño ni los sancionan cuando su desempeño es deficiente. Los incentivos son más eficaces para mejorar los resultados cuando los docentes pueden adoptar medidas sencillas para mejorar el aprendizaje, como aumentar su asistencia cuando el ausentismo representa un obstáculo. Pero los incentivos no necesitan ser muy importantes (ni económicos) para incidir en el comportamiento. En México y en el Punjab (Pakistán), con solo brindar información de diagnóstico a los padres y a las escuelas sobre el desempeño relativo de estas últimas se logró mejorar los resultados en el aprendizaje⁹⁶.

Centrar todo lo demás en la enseñanza y el aprendizaje

Para mejorar el aprendizaje, los insumos, la gestión y la gobernanza de las escuelas deben beneficiar la relación estudiante-docente, pero en muchos casos eso no sucede. Los debates en torno a la mejora de los resultados de la educación suelen referirse al aumento de los insumos, como los libros de texto, la tecnología o la infraestructura de las escuelas. Sin embargo, con demasiada frecuencia,

no se tiene en cuenta por qué estos insumos podrían, efectivamente, mejorar el aprendizaje. Las pruebas del uso eficaz de los insumos y la gestión revelan tres principios cardinales, a saber:

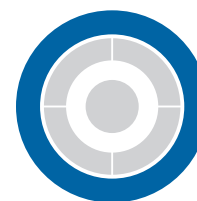
- *Proporcionar insumos adicionales, como nuevas tecnologías, de manera complementaria y no sustitutiva de los docentes*⁹⁷. El aprendizaje mejoró en el marco de un programa de aprendizaje con ayuda de computadoras de Gujarat (India), cuando se sumó al tiempo de enseñanza y aprendizaje, especialmente en el caso de los estudiantes de desempeño⁹⁸. Un programa de Kenya en virtud del cual se proporcionaron tabletas a los docentes de escuelas públicas para respaldar la instrucción permitió mejorar el desempeño de lectura de los estudiantes⁹⁹. Sin embargo, el mero hecho de proporcionar computadoras de escritorio para las aulas en Colombia sin que esos dispositivos estuvieran integrados de manera adecuada en los planes de estudios no tuvo impacto en el aprendizaje¹⁰⁰. Insumos aún más tradicionales, como los libros, no suelen tener efecto en la enseñanza y el aprendizaje cuando no se usan efectivamente en el aula o si su contenido es demasiado avanzado para los estudiantes¹⁰¹.
- *Garantizar que la nueva tecnología de la información y las comunicaciones pueda implementarse realmente en los sistemas actuales*. Las intervenciones que incorporan la tecnología de la información y las comunicaciones tienen, en algunos casos, los mayores impactos en el aprendizaje¹⁰². Pero por cada programa de gran eficacia —como el programa de aprendizaje dinámico con ayuda de computadoras para estudiantes de escuelas secundarias en Delhi, que permitió obtener en matemática y lengua puntajes más altos que la gran mayoría de otras intervenciones de aprendizaje puestas a prueba en la India u otros lugares¹⁰³— hay programas, como el denominado “Una Computadora por Alumno” de Perú y Uruguay, que evaluaciones sugieren no han tenido impacto alguno en los conocimientos de lectura o matemática de los estudiantes¹⁰⁴. Las tecnologías que no se adaptan bien a las condiciones reinantes no suelen llegar al aula o, si lo hacen, no suelen usarse¹⁰⁵.
- *Centrar las reformas de la gestión y gobernanza de las escuelas en la mejora de la interacción entre docentes y estudiantes*. La capacitación de los directores de las escuelas en la forma de mejorar esa interacción —proporcionando a los docentes opiniones y comentarios sobre los planes de clases, los planes de acción para mejorar el desempeño de los estudiantes y la conducta en el aula— ha ejercido un gran impacto en el aprendizaje de los estudiantes¹⁰⁶. En países que van desde Brasil y la India hasta Suecia, el Reino Unido y Estados Unidos, la capacidad de gestión de los directores de escuela guarda una relación significativa y sólida con el desempeño de los estudiantes— incluso después de controlar la influencia de una variedad de características de los estudiantes y las escuelas¹⁰⁷. Lograr la participación de las comunidades, los padres y los actores de las escuelas en formas que promuevan la supervisión y la rendición de cuentas a nivel local por la prestación de servicios puede mejorar los resultados¹⁰⁸. Sin embargo, la vigilancia de la comunidad, por lo general,

tiene mayor impacto cuando abarca cosas que los padres pueden observar fácilmente (como el ausentismo de los docentes cuando es de un nivel elevado) y cuando se reúne una variedad de interesados (no solo los padres) en formas que conduzcan a la acción. En Indonesia, las subvenciones escolares permitieron mejorar el aprendizaje cuando se fortalecieron los vínculos entre la escuela y el consejo de la aldea (el centro de autoridad local)¹⁰⁹.

Los sistemas más eficaces, en lo que se refiere al aprendizaje, son aquellos en que hay poca diferencia entre las observaciones y la práctica. En lo que respecta a la preparación del estudiante, por ejemplo, países de Asia oriental, como Corea y Singapur, han alcanzado un nivel elevado de niños en condiciones de aprender. Las tasas de retraso en el crecimiento de los niños de edad preescolar son bajas, y los niños se ven motivados y respaldados por sus familias. Para promover la enseñanza eficaz, Finlandia y Singapur atraen algunos de los graduados más preparados de la educación superior a la enseñanza y les proporcionan oportunidades de desarrollo profesional efectivas y apoyo sostenido.

Construir coaliciones y alinear a los actores para que todo el sistema favorezca el aprendizaje

Trabajar a escala no significa tan solo incrementar el alcance de determinadas intervenciones. Incrementar el alcance de las intervenciones en el campo de la educación entraña realizar intervenciones de demostrada eficacia a escala experimental y repetir las en cientos o miles de escuelas. Sin embargo, este planteamiento suele fallar porque los principales actores son seres humanos que actúan con aspiraciones y limitaciones humanas en un ámbito de contenido político. Las complicaciones en la realidad pueden socavar los programas bien diseñados, especialmente cuando entran en juego nuevas fuerzas en todo el sistema. Cuando el Gobierno de Camboya trató de ampliar los centros de desarrollo de la primera infancia y los establecimientos de educación preescolar —programas que habían dado buenos resultados en algunas partes del país cuando su ejecución estuvo a cargo de organizaciones no gubernamentales (ONG)—, la escasa demanda por parte de los padres y la baja calidad de los servicios hizo que no se produjeran impactos en el desarrollo del niño, y que incluso se desacelerara este desarrollo en algunos casos¹¹⁰. Cuando el Gobierno de Kenya trató de reducir el número de estudiantes por maestro a través de docentes subcontratados —una intervención que había mejorado los resultados académicos cuando la implementó una ONG—, los resultados fueron insignificantes tanto por limitaciones de la ejecución como por factores de economía política¹¹¹. Y cuando el Gobierno de Indonesia trató de aumentar la capacidad de los docentes duplicando casi los sueldos de los docentes diplomados, las presiones políticas diluyeron el proceso de certificación y solo se concretó el aumento salarial.



Medida de políticas 3:
Construir coaliciones y alinear a los actores

El resultado fueron desembolsos presupuestarios mucho mayores por concepto de sueldos, sin ningún aumento de las competencias de los docentes ni del aprendizaje de los estudiantes¹².

La enseñanza que puede destacarse, entonces, es que las mejores intervenciones en las escuelas y respecto de los estudiantes mejorarán considerablemente el aprendizaje solo si los países abordan los pertinaces obstáculos técnicos y políticos del sistema que impiden el cambio. Los obstáculos técnicos comprenden la complejidad del sistema, el gran número de actores, la interdependencia de las reformas y el lento ritmo al que se producen cambios en los sistemas educativos. Los obstáculos políticos comprenden los intereses contrapuestos de los distintos actores y la dificultad para salir del desequilibrio, especialmente, en los medios de bajo nivel de confianza donde predominan los riesgos. Todas estas trabas alejan a los actores del aprendizaje, según lo explicado antes. Los sistemas que las superan y que alinean a los actores en torno al aprendizaje pueden lograr resultados notables de aprendizaje. Shanghai fue un ejemplo de esto cuando obtuvo las calificaciones máximas en las pruebas PISA de 2012, en parte gracias a políticas que garantizaron que todas las clases contarán con un docente preparado y motivado que tuviera el debido respaldo¹³.

Para orientar el sistema en función del aprendizaje, desde los puntos de vista técnico y político, los reformadores pueden usar los siguientes tres conjuntos de instrumentos:

- *Información e indicadores.* Contar con información e indicadores más adecuados puede promover el aprendizaje de las siguientes dos maneras: catalizando las reformas y sirviendo como indicadores de su efectividad para mejorar el aprendizaje con equidad. De esa manera, pueden mejorar la alineación política y técnica del sistema.
- *Coaliciones e incentivos.* La buena información tendrá efectos positivos solo si se cuenta con apoyo suficiente para asignar prioridad al aprendizaje. La política suele ser el problema, cuando debe ser parte de la solución. Para ello hace falta crear coaliciones para promover el aprendizaje y las competencias de amplia base y para lograr un nuevo equilibrio de los incentivos políticos.
- *Innovación y agilidad.* Las escuelas y las sociedades han logrado elevados niveles de aprendizaje equitativo de diversas maneras. Definir qué enfoques darán resultado en determinadas circunstancias requiere innovación y adaptación. Esto significa usar pruebas para establecer dónde empezar y después usar los indicadores para repetir los circuitos de retroalimentación.

Todos estos instrumentos serán más eficaces cuando cuenten con el respaldo de una sólida capacidad de ejecución dentro del Gobierno.

Información e indicadores

Contar con información e indicadores más adecuados —comenzando con los indicadores de aprendizaje— es fundamental para crear espacio político para la innovación y usar después ese espacio para lograr mejoras constantes. Como se recalcó, la falta de indicadores de aprendizaje adecuados impide a los interesados juzgar el desempeño del sistema, diseñar las políticas adecuadas, y exigir la

rendición de cuentas a políticos y burócratas. Mejorar de esa manera la medición del aprendizaje es fundamental para atraer la atención hacia los problemas y crear la voluntad para tomar medidas. En Tanzania, a comienzos de la década de 2010, los resultados deficientes de los exámenes que se tomaron a los alumnos que finalizaban la escuela —junto con los resultados ampliamente difundidos de evaluaciones del aprendizaje realizadas por la ciudadanía y encuestas que mostraban la calidad deficiente de las escuelas— motivaron a los responsables de las políticas a emprender reformas ambiciosas. En Alemania, la conmoción generada por los resultados mediocres obtenidos en las primeras pruebas PISA de 2000 dio lugar a reformas que mejoraron tanto la equidad como los niveles medios de aprendizaje.

Los esfuerzos en esta esfera deben ir más allá de tan solo medir el aprendizaje: deben hacer el seguimiento de sus factores determinantes también. Entender estos factores determinantes puede permitir que las reformas se ocupen de las causas más profundas, si existe el compromiso por parte de todo el sistema de mejorar el aprendizaje. Considérese la cuestión de la preparación del estudiante. Cuando los indicadores revelan que los niños más pobres ya están muy atrasados cuando empiezan la escuela primaria, esta determinación puede crear la voluntad política no solo de ampliar la educación preescolar en las zonas de bajos ingresos, sino también de luchar contra el retraso en el crecimiento y educar a los padres acerca de la estimulación temprana de los niños. Cuando los indicadores revelan que muchos docentes carecen de un dominio sólido de lo que se supone que sus estudiantes deben aprender, esta determinación puede impulsar esfuerzos para mejorar la calidad de la formación de los docentes¹⁴.

Naturalmente, la información y los indicadores también pueden ser equívocos, irrelevantes o insostenibles desde el punto de vista político, de modo que deben diseñarse y usarse con tino. Los indicadores pueden no captar dimensiones importantes de los resultados que el sistema educativo trata de promover. Por ejemplo, el Objetivo de Desarrollo del Milenio de lograr la enseñanza primaria universal antes de fines de 2015 consagró un objetivo crucial (el acceso equitativo), pero no representó lo que muchos suponían: la adquisición de alfabetización y aritmética elemental, y mucho menos otras competencias para la vida. Otro riesgo es la distorsión de los indicadores adecuados atribuyéndoles mucha importancia cuando los posibles beneficiarios pueden manipularlos. Por lo tanto, los sistemas necesitarán distintas mediciones para distintos fines¹⁵. Aunque sean acertados desde el punto de vista técnico, los indicadores pueden resultar insostenibles desde el punto de vista político si destacan demasiados problemas y no dan ningún motivo de esperanza. Una forma de abordar este problema es centrarse no solo en los niveles de aprendizaje, que pueden ser muy bajos, sino en el progreso a lo largo del tiempo.

Coaliciones e incentivos

Una estrategia importante de los esfuerzos para mejorar el aprendizaje ha sido la movilización de todos los interesados en alcanzar ese objetivo. Muchos países han hecho uso de una amplia variedad de consultas que han

procurado que todos los grupos interesados se unieran para generar apoyo para los cambios propuestos de la política educativa. Malasia usó un modelo de laboratorio para formar coaliciones de interesados y lograr su participación en todas las etapas de la reforma, desde el diseño hasta la ejecución¹¹⁶. También puede constituir una estrategia importante movilizar a los ciudadanos a través de campañas periódicas de información y comunicación. En Perú, los reformadores del Gobierno usaron información sobre los malos resultados de aprendizaje y el desempeño del sistema educativo para movilizar el apoyo del público para las reformas con el objeto de fortalecer la responsabilidad de los docentes. Esa información también catalizó la acción por parte de la comunidad empresarial, que financió una campaña que ponía de relieve la importancia de la educación de buena calidad para el crecimiento económico. En algunos lugares de Perú, los padres usaron este punto de partida para manifestarse en contra de las huelgas de docentes que habían causado la interrupción de la escolarización¹¹⁷. Otro instrumento para crear coaliciones es agrupar las reformas, para que cada actor logre una de sus máximas prioridades. Por ejemplo, el compromiso de modernizar la formación profesional —reforma que podría prestar ayuda inmediata a los empleados— podría ganar su apoyo para reformas educativas más amplias.

Cuando sea posible, un planteamiento negociado y gradual respecto de la reforma puede ofrecer una alternativa más alentadora que la confrontación directa. Cuando los actores del sistema acuerdan colaborar y generar confianza en torno a objetivos comunes, es probable que haya más posibilidades de que la reforma sea eficaz. En Chile, las negociaciones sucesivas entre el Gobierno y el sindicato de los docentes generaron amplio apoyo para varias reformas que ajustaron las condiciones de trabajo de los docentes con el objeto de aumentar su bienestar general, y al mismo tiempo vincularon el pago y el desarrollo profesional más estrechamente con el desempeño¹¹⁸. Un enfoque utilizado por varios países ha sido compensar a los actores que podrían verse perjudicados por las reformas. En otros casos, se han aplicado reformas de doble vía para introducir gradualmente cambios de manera de proteger a los actores existentes de sus efectos (por ejemplo, en Perú y el Distrito de Columbia de Estados Unidos, los sistemas de pago por desempeño, en un principio, fueron voluntarios)¹¹⁹.

Para mantener las reformas también es importante crear alianzas sólidas entre las escuelas y sus comunidades. Cuando los incentivos políticos y burocráticos para la reforma son deficientes, la acción local puede servir como sustituto de ellos. En Sudáfrica, la situación política y económica limita los esfuerzos para mejorar los resultados académicos. Sin embargo, se lograron avances para mejorar los resultados a nivel local gracias a alianzas sólidas entre los padres y las escuelas¹²⁰. Aun donde existan incentivos más amplios para mejorar el aprendizaje, la participación de la comunidad a nivel local es importante y puede complementar las medidas de cambio nacionales o subnacionales¹²¹.

Innovación y agilidad

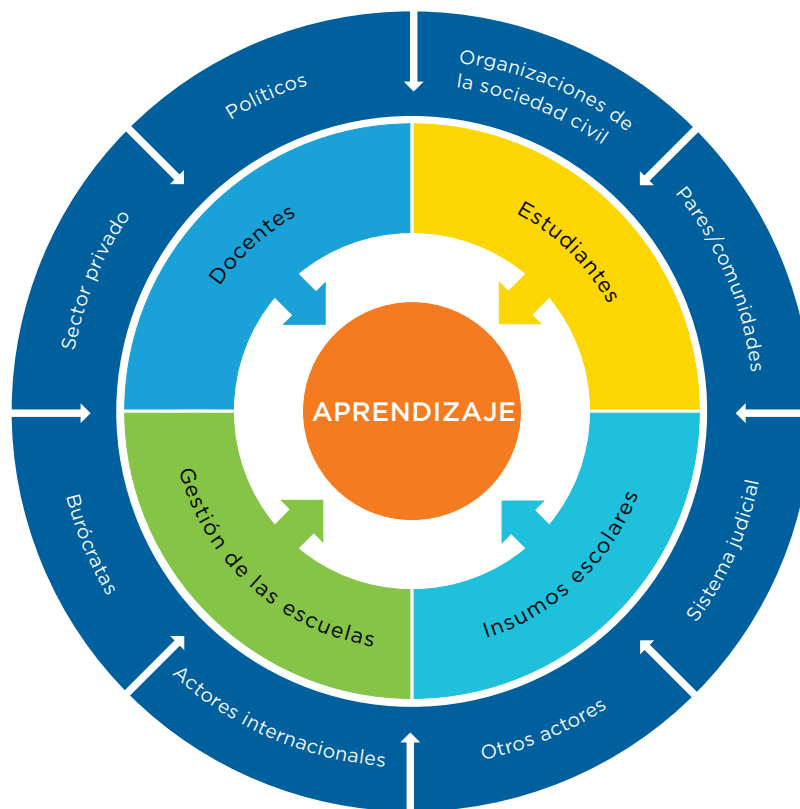
Para formular planteamientos de aprendizaje eficaces que se ajusten a sus circunstancias, los sistemas educativos deben alentar la innovación y la adaptación. En muchos sistemas educativos, las escuelas y otras instituciones educativas se adaptan periódicamente a los cambios de circunstancias. Gracias a estas adaptaciones suelen surgir soluciones novedosas para los desafíos de la educación. El estudio de las partes de cualquier sistema educativo que funcionan bien puede revelar planteamientos viables desde el punto de vista técnico y político para resolver los problemas que enfrentan los sistemas para mejorar el aprendizaje. Por ejemplo, en Misiones, provincia de Argentina, se habían generalizado las altas tasas de deserción escolar, pero algunas escuelas, al parecer, lograron escapar a esa tendencia. Una mirada más de cerca a estas “anomalías positivas” reveló relaciones muy distintas entre docentes y padres. Cuando otras escuelas adoptaron el planteamiento más constructivo en lo que se refiere a las relaciones entre padres y docentes que utilizaban las escuelas exitosas, sus tasas de deserción escolar bajaron significativamente¹²². Mientras se recuperaba de una guerra civil, Burundi usó un planteamiento adaptativo para encontrar la manera adecuada de llevar libros de texto a las escuelas. Redujo el plazo de entrega de más de un año a 60 días, después repitió ese planteamiento en otras zonas¹²³.

Los incentivos son importantes para determinar si los sistemas innovan y adoptan soluciones nuevas a escala. Los sistemas que son cerrados, que limitan la autonomía de los docentes y las escuelas, y que juzgan el desempeño por el grado de cumplimiento con las reglas que rigen el uso de los recursos, suelen dejar poco espacio para la innovación. En cambio, los sistemas más abiertos que prestan más atención a los resultados generales y premian los avances en la mejora de los resultados tienen más probabilidades de registrar más innovación y la difusión de nuevos planteamientos en todo el sistema educativo¹²⁴.

Para ejercer influencia en el sistema, dichas innovaciones deben agruparse con indicadores adecuados y con coaliciones a nivel del sistema en favor del aprendizaje. Sin ambas, toda mejora derivada de la innovación probablemente resulte ser de corta duración o se limite a las zonas locales. Pero con dicho apoyo, es posible que se produzca un círculo virtuoso si los sistemas siguen los siguientes pasos:

- Fijar el aprendizaje como objetivo claramente delineado y medirlo.
- Crear una coalición en favor del aprendizaje que permita el espacio político para la innovación y la experimentación.
- Innovar y poner a prueba planteamientos que parezcan ser los más prometedores para una situación determinada, inspirándose en la evidencia empírica, y centrándose en las áreas que prometan el logro de las mayores mejoras en comparación con la práctica corriente.
- Usar la medición del aprendizaje, junto con otras mediciones de la prestación de servicios escolares, como indicador de si el planteamiento está dando buenos resultados.

Gráfico 15 Coherencia y alineación en torno al aprendizaje



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

- Construir a partir de aquello que da resultado y retroceder cuando algo no va bien, para producir resultados a corto plazo que fortalezcan la determinación a largo plazo de la coalición a favor del aprendizaje.
- Repetir.

La recompensa por hacer lo que hace falta es que se logra un sistema cuyos componentes guardan coherencia entre sí y donde todo se alinea en torno al aprendizaje (gráfico 15).

El aumento del financiamiento puede respaldar este equilibrio de aprendizaje para todos siempre que los diversos actores principales demuestren con su conducta que el aprendizaje es importante para ellos. Esta condición de “siempre que” es importante porque los niveles más elevados de gasto público no están asociados estadísticamente con un grado más alto de terminación de los estudios, ni siquiera con tasas de matrícula más elevadas en países con una gobernanza deficiente¹²⁵. Garantizar que los estudiantes aprendan es aún más difícil y, en consecuencia, hay escasa correlación entre el gasto y el aprendizaje después de tener en cuenta el ingreso nacional. Es fácil imaginar la razón de esto, dadas las muchas maneras en que el financiamiento puede desviarse, ya sea porque el dinero nunca llega a la escuela,

o porque con él se pagan insumos que no influyen en la relación entre la enseñanza y el aprendizaje, o porque el sistema no asigna prioridad al aprendizaje de los niños y jóvenes desfavorecidos. Por lo tanto, más financiamiento para continuar con las mismas prácticas solo llevará a conseguir los mismos resultados. Sin embargo, cuando los países abordan seriamente los obstáculos al aprendizaje para todos, el gasto en educación es una inversión crucial para el desarrollo, en especial, en los países que, en la actualidad, tienen un bajo nivel de gasto total, como se ha destacado en estudios importantes de los últimos tiempos sobre la educación a nivel mundial¹²⁶. Sin dudas hará falta más financiamiento público para la educación a fin de que un número mayor de niños asista a la escuela durante más tiempo y aprenda en ella. Un aporte de financiamiento —ya sea de fuentes nacionales o internacionales— puede ayudar a los países a escapar de un equilibrio con bajo nivel de aprendizaje, si están dispuestos a dar los demás pasos necesarios que se expusieron en este trabajo.

Consecuencias para los actores externos

Los actores externos pueden reforzar estas estrategias para abrir el espacio político y técnico para el aprendizaje. En el ámbito de la información y los indicadores, por

ejemplo, los actores internacionales pueden financiar la participación en las evaluaciones regionales del aprendizaje (como las del PASEC en África occidental o el LLECE en América Latina) o en las evaluaciones mundiales de esa temática (como las del PISA o el TIMSS) para detectar los desafíos y catalizar los esfuerzos nacionales en pos de la reforma. Los actores externos también pueden desarrollar instrumentos para hacer el seguimiento de los factores inmediatos del aprendizaje con el fin de ayudar a los bucles de retroalimentación. El financiamiento para la educación suele provenir en su mayor parte de fuentes nacionales de modo que un punto de partida de altos niveles de movilización de los actores internacionales es financiar mejor información que torne más eficaz el gasto nacional. En el campo de la innovación y la experimentación, las fuentes de financiamiento externo, como el Banco Mundial, pueden proporcionar financiamiento basado en los resultados, lo que brinda a los países más espacio para la innovación y la repetición en su rumbo hacia el logro de mejores resultados.

Aprender para hacer realidad la promesa de la educación

Demostrando que el aprendizaje es realmente importante para ellos, los países pueden hacer realidad la promesa plena de la educación. La educación, además de ser un derecho humano básico, si se la lleva a cabo adecuadamente, mejora los resultados sociales en muchos ámbitos de la vida. Para las personas físicas y las familias, la educación promueve el capital humano, mejora las oportunidades económicas, promueve la salud y aumenta la capacidad de tomar decisiones eficaces. Para las sociedades, la educación aumenta las oportunidades económicas, promueve la movilidad social y hace que las instituciones funcionen de manera más eficaz. Para medir estos beneficios, la investigación se ha centrado recién en los últimos tiempos en la distinción entre escolaridad y aprendizaje. Pero las pruebas confirman la intuición de que estos beneficios suelen depender de las habilidades que adquieren los estudiantes, no solo del número de años que pasan en el aula. Las economías con mayores competencias aumentan más rápido que aquellas con escolaridad pero competencias mediocres; una tasa más alta de alfabetización predice mejores conocimientos financieros y mejor estado de salud, más allá de los efectos de la escolaridad; y los niños pobres tienen más probabilidades de ocupar un peldaño más alto en la distribución de ingresos cuando crecen en comunidades con mejores resultados de aprendizaje.

No será fácil lograr que se tome en serio el aprendizaje. Ya es difícil superar los problemas técnicos que entraña determinar qué es lo que promoverá el aprendizaje a nivel de los estudiantes y las escuelas en cualquier situación, y más aún lo es abordar los desafíos políticos y técnicos de trabajar a escala. Muchos países que luchan por superar la crisis del aprendizaje tal vez se sientan tentados de mantener la situación actual. Después de todo, tal vez argumenten, a la larga, el desarrollo mejorará los resultados de aprendizaje: a medida que los hogares salgan de la pobreza y las escuelas saquen provecho de

mejores instalaciones, más materiales y docentes mejor formados, los resultados de aprendizaje mejorarán.

Pero esperar a que pase la crisis de aprendizaje sin hacer nada no es una estrategia ganadora. Aunque el ingreso nacional y el aprendizaje están correlacionados de alguna manera para los niveles más bajos de desarrollo, el aumento de los ingresos no siempre conlleva mejores resultados de aprendizaje. Y en la medida en que el desarrollo sí produce mejores resultados de aprendizaje y competencias, ello se debe, en parte, a que el desarrollo ha ido unido a la disposición para abordar las situaciones de estancamiento político y los problemas de gobernanza que obstaculizan el aprendizaje. En definitiva, entonces, esos desafíos son inevitables. Asimismo, no hay necesidad de esperar a que se produzca el aprendizaje. En todos los niveles de ingresos, hay países que no solo obtienen mejor puntaje que otros en las evaluaciones internacionales, sino que, lo que es más importante, demuestran con la calidad de sus sistemas educativos y su formulación de políticas que están consagrados al aprendizaje.

El futuro del trabajo valorará el aprendizaje. El ritmo acelerado de los avances tecnológicos ha producido grandes cambios en la naturaleza del trabajo, y ha llevado a algunos a declarar que estamos viviendo una nueva era: La Segunda Edad de las Máquinas o la Cuarta Revolución Industrial. Las versiones extremas de esta visión indican que podrían desaparecer todos los empleos, salvo unos pocos, lo que disminuiría el valor de las habilidades para la mayoría de las personas. Sin embargo, los cambios sísmicos pronosticados aún no se han reflejado en los países de ingreso alto y mucho menos en los de ingreso bajo y mediano. Lo más importante es que, sin perjuicio de los cambios en la demanda de habilidades en el futuro, las personas necesitarán una base sólida de habilidades y conocimientos básicos. En todo caso, los adelantos acelerados aumentarán la rentabilidad de aprender la manera de aprender, para lo que se necesitan competencias básicas que permitan a las personas físicas evaluar las situaciones nuevas, adaptar su forma de pensar, y saber de dónde obtener información y cómo darle sentido.

* * *

Los países ya han dado un gran paso inicial con la escolarización de tantos niños y jóvenes. Ahora es el momento de hacer realidad la promesa de la educación acelerando el aprendizaje. Una educación real, que aliente el aprendizaje, es un instrumento para promover tanto la prosperidad compartida como el fin de la pobreza. Ese tipo de educación beneficiará a muchos: niños y familias cuya experiencia positiva de escolarización restablezca su confianza en el Gobierno y la sociedad, en lugar de socavarla; jóvenes con las habilidades que buscan los empleadores; docentes que puedan responder a su vocación profesional en lugar de hacerlo a las demandas políticas; trabajadores adultos que hayan aprendido la manera de aprender, preparándolos para cambios económicos y sociales imprevisibles; y ciudadanos que tengan los valores y las capacidades de raciocinio necesarios para contribuir a la vida cívica y a la cohesión social.

Notas

1. Uwezo (2014). En todos los países, la prueba se tomó en inglés. En Kenya y Tanzania, se la tomó también en suajili, y se utilizó el puntaje más alto (en inglés o en suajili) para evaluar el nivel de competencia. En Kenya y en Uganda, las clases se dictan en inglés.
2. Centro ASER (2017).
3. Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2018*, con datos del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA), 2015 (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016).
4. Equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2018*, con datos del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), 2012 (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura [UNESCO], 2013).
5. UNESCO (2016).
6. Banco Mundial (2011).
7. Barro y Lee (2013).
8. Pritchett (2013).
9. Pritchett (2013).
10. Gove y Cvelich (2011).
11. Crouch (2006).
12. Castillo y otros (2011).
13. ASER Pakistán (2015a, 2015b).
14. Resultados del Consorcio de África Meridional y Oriental para el Seguimiento de la Calidad de la Educación (SACMEQ) correspondientes a alumnos de sexto grado de 15 países en 2007 (Hungu y otros, 2010).
15. Resultados del Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs de la Confemen (PASEC) correspondientes a alumnos de sexto grado de 10 países francófonos en 2014 (PASEC, 2015).
16. Centro ASER (2017).
17. RTI International (2009).
18. Banco Mundial (2016b).
19. Muralidharan y Zieleniak (2013).
20. Spaully y Kotze (2015).
21. Singh (2015).
22. "Competencia mínima" se define como una desviación estándar por debajo de la media de los puntajes de las evaluaciones armonizadas.
23. Estas cifras se basan en el análisis de la información de la Base de Datos Mundial sobre Calidad de la Educación (2017), entregada al equipo a cargo del *Informe sobre el desarrollo mundial 2018* por Nadir Altinok, Noam Angrist y Harry Anthony Patrinos. Los promedios no incluyen a China ni India por falta de datos.
24. UNESCO (2016).
25. Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) e Iniciativa Educación para Todos (EFA) (2015).
26. Banerjee, Jacob y Kremer (2000); Hanushek y Woessmann (2008); Rivkin, Hanushek y Kain (2005).
27. Alderman, Orazem y Paterno (2001); Andrabi, Das y Khwaja (2008); Farah (1996); Kingdon (1996); Orazem (2000); Tooley y Dixon (2007).
28. Hanushek, Lavy e Hitomi (2008).
29. Estudios del Marco de Habilidades para el Empleo y la Productividad (STEP) (Banco Mundial, 2014).
30. Lupien y otros (2000); McCoy y otros (2016); Walker y otros (2007).
31. Coe y Lubach (2007); Garner y otros (2012); Nelson (2016).
32. Black y otros (2017). La Organización Mundial de la Salud (OMS) define el *retraso del crecimiento* como una puntuación z de la talla para la edad de menos de dos desviaciones estándar por debajo de la mediana de una población de referencia saludable.
33. Paxson y Schady (2007); Schady y otros (2015).
34. Hanushek (1992); Rockoff (2004).
35. Bau y Das (2017).
36. Bruns y Luque (2015).
37. UIS (2006).
38. Chang y otros (2013).
39. Abadzi (2009); EQUIP2 (2010).
40. Bold y otros (2017).
41. Hanushek (1995); Mingat y Tan (1998); Tan y Mingat (1992); Wolf (2004).
42. Glewwe y otros (2011); Hanushek (1986); Kremer (1995).
43. Sabarwal, Evans y Marshak (2014).
44. Lavinias y Veiga (2013).
45. Robinson, Lloyd y Rowe (2008); Waters, Marzano y McNulty (2003).
46. Bloom y otros (2015). Las áreas de gestión comprenden las operaciones, el seguimiento, la fijación de metas y la gestión de recursos humanos.
47. Bruns, Filmer y Patrinos (2011); Orazem, Glewwe y Patrinos (2007); Banco Mundial (2003).
48. Datos tomados de StatCompiler, del programa de Encuestas de Demografía y Salud de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), <http://www.statcompiler.com/en/>.
49. Park (2016).
50. Todd y Mason (2005).
51. Chisholm y Leyendecker (2008).
52. Banco Mundial (2003).
53. Andrews, Pritchett y Woolcock (2017).
54. Grindle (2004).
55. Evans y Yuan (2017).
56. El equipo expresa su agradecimiento a Kai-Ming Cheng por sugerir esta expresión.
57. Dweck (2008).
58. Save the Children (2013).
59. Guilfoyle (2006).
60. Jacob (2005).
61. Fausset (2014).
62. IEU (2016).
63. OECD (2011).
64. Jacob (2007).
65. Solano-Flores, Contreras-Niño y Backhoff Escudero (2005).
66. Muralidharan y Sundararaman (2011).
67. De Smedt (2014); Insel y Landis (2013); Kuhl (2010).
68. Dua y otros (2016).
69. Evans y Popova (2016).
70. Gertler y otros (2014).
71. Cálculos realizados para el *Informe sobre el desarrollo mundial 2018*. Véase Evans y Yuan (2017).

72. Pritchett y Sandefur (2013).
73. Deaton y Cartwright (2016).
74. Romer (2015).
75. Duflo, Hanna y Ryan (2012); Muralidharan y Sundararaman (2011).
76. Das y otros (2013).
77. Los datos provienen de países tan diversos como Estados Unidos, Argentina, Bangladesh, China y Uganda, entre otros (Berlinski, Galiani y Gertler, 2008; Engle y otros, 2011).
78. Berlinski y Schady (2015); Bernal y otros (2016); Grantham-McGregor y otros (2014).
79. Baird y otros (2014); Fiszbein y Schady (2009); Morgan, Petrosino y Fronius (2012).
80. Snilstveit y otros (2016).
81. Blimpo (2014); Kremer, Miguel y Thornton (2009). Los incentivos financieros directos han sido menos eficaces en los países de ingreso alto (Fyer, 2011), si bien los diseños alternativos que proporcionan incentivos inmediatamente después de la prueba han funcionado (Levitt y otros, 2016).
82. Barrera-Osorio y Filmer (2013).
83. Avitabile y de Hoyos (2015); Nguyen (2008).
84. Organización Internacional del Trabajo (2015).
85. Bragg (2014).
86. Calcagno y Long (2008); Martorell y McFarlin Jr. (2011); Scott-Clayton y Rodríguez (2014).
87. Tandon y Fukao (2015); Banco Mundial (2013, 2016a).
88. Layton (2015).
89. Bruns y Luque (2015); Mulkeen (2010).
90. Darling-Hammond y otros (2009).
91. Lauwerier y Akkari (2015).
92. Banerjee y otros (2007); Conn (2017).
93. Abadzi y Llambiri (2011); Ciaccio (2004); Leder (1987).
94. Banerjee y otros (2016); Pritchett y Beatty (2015).
95. Banerjee y otros (2007); Duflo, Dupas y Kremer (2011); Kiessel y Duflo (2014); Muralidharan, Singh y Ganimian (2016).
96. Andrabi, Das y Khwaja (2015); de Hoyos, García-Moreno y Patrinos (2017).
97. Snilstveit y otros (2016).
98. Linden (2008).
99. Piper y otros (2015).
100. Barrera-Osorio y Linden (2009).
101. Glewwe, Kremer y Moulin (2009); Sabarwal, Evans y Marshak (2014).
102. McEwan (2015).
103. Muralidharan, Singh y Ganimian (2016).
104. Cristia y otros (2012); De Melo, Machado y Miranda (2014). Para el caso de Uruguay, se evaluaron los impactos sobre matemática y lectura durante los primeros años del programa, cuando su objetivo principal era el de proveer equipamiento y conectividad a las escuelas. Desde entonces el programa evolucionó, incorporando capacitación docente y herramientas adaptativas para la educación. Nuevas evaluaciones sobre su impacto serán hechas públicas hacia fines de 2017.
105. Lavinias y Veiga (2013).
106. Fryer (2017).
107. Bloom y otros (2015).
108. Bruns, Filmer y Patrinos (2011).
109. Pradhan y otros (2014).
110. Bouguen y otros (2013).
111. Bold y otros (2013).
112. Chang y otros (2013); de Ree y otros (2015).
113. Liang, Kidwai y Zhang (2016).
114. Por ejemplo, en Mozambique, después de que los indicadores de prestación de servicios del Banco Mundial revelaran un nivel muy bajo de conocimiento de los docentes y muy altos niveles de ausentismo (resultados que fueron recogidos por los medios de comunicación locales) el Gobierno puso en marcha un programa (respaldado en última instancia a través de un préstamo del Banco Mundial) para abordar estos problemas.
115. Neal (2013).
116. Banco Mundial (2017).
117. Bruns y Luque (2015).
118. Mizala y Schneider (2014); Wales, Ali y Nicolai (2014).
119. Birnbaum (2010); Bruns y Luque (2015).
120. Levy y otros (2016).
121. Mansuri y Rao (2013).
122. Green (2016); Pascale, Sternin y Sternin (2010).
123. Campos, Randrianarivelo y Winning (2015).
124. Andrews, Pritchett y Woolcock (2013).
125. Rajkumar y Swaroop (2008); Suryadarma (2012).
126. Véase, en particular, el informe de la Comisión de Educación (2016), que hace hincapié en la importante función del financiamiento para complementar las reformas.

Bibliografía

- Abadzi, Helen. 2009. "Instructional Time Loss in Developing Countries: Concepts, Measurement, and Implications." *World Bank Research Observer* 24 (2): 267–90.
- Abadzi, Helen, and Stavri Llambiri. 2011. "Selective Teacher Attention in Lower-Income Countries: A Phenomenon Linked to Dropout and Illiteracy?" *Prospects* 41 (4): 491–506.
- Alderman, Harold, Peter F. Orazem, and Elizabeth M. Paterno. 2001. "School Quality, School Cost, and the Public/Private School Choices of Low-Income Households in Pakistan." *Journal of Human Resources* 36 (2): 304–26.
- Andrabi, Tahir, Jishnu Das, and Asim Ijaz Khwaja. 2008. "A Dime a Day: The Possibilities and Limits of Private Schooling in Pakistan." *Comparative Education Review* 52 (3): 329–55.
- . 2015. "Report Cards: The Impact of Providing School and Child Test Scores on Educational Markets." Policy Research Working Paper 7226, World Bank, Washington, DC.
- Andrews, Matt, Lant Pritchett, and Michael Woolcock. 2013. "Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA)." *World Development* 51: 234–44.
- . 2017. *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. New York: Oxford University Press.
- ASER Centre. 2017. *Annual Status of Education Report (Rural) 2016*. New Delhi: ASER Centre. http://img.asercentre.org/docs/Publications/ASER%20Reports/ASER%202016/aser_2016.pdf.
- ASER Pakistan. 2015a. "Annual Status of Education Report: ASER Pakistan 2015 National (Rural)." Lahore, Pakistan: South Asian Forum for Education Development.
- . 2015b. "Annual Status of Education Report: ASER Pakistan 2015 National (Urban)." Lahore, Pakistan: South Asian Forum for Education Development.

- Avitabile, Ciro, and Rafael E. de Hoyos. 2015. "The Heterogeneous Effect of Information on Student Performance: Evidence from a Randomized Control Trial in Mexico." Policy Research Working Paper 7422, World Bank, Washington, DC.
- Baird, Sarah Jane, Francisco H. G. Ferreira, Berk Özler, and Michael Woolcock. 2014. "Conditional, Unconditional and Everything in Between: A Systematic Review of the Effects of Cash Transfer Programmes on Schooling Outcomes." *Journal of Development Effectiveness* 6 (1): 1–43.
- Banerjee, Abhijit Vinayak, Rukmini Banerji, James Berry, Esther Duflo, Harini Kannan, Shobhini Mukherji, Marc Shotland, et al. 2016. "Mainstreaming an Effective Intervention: Evidence from Randomized Evaluations of 'Teaching at the Right Level' in India." NBER Working Paper 22746, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Banerjee, Abhijit Vinayak, Shawn Cole, Esther Duflo, and Leigh Linden. 2007. "Remediating Education: Evidence from Two Randomized Experiments in India." *Quarterly Journal of Economics* 122 (3): 1235–64.
- Banerjee, Abhijit Vinayak, Suraj Jacob, and Michael Kremer. 2000. "Promoting School Participation in Rural Rajasthan: Results from Some Prospective Trials." With Jenny Lanjouw and Peter Lanjouw. Working paper, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- Barrera-Osorio, Felipe, and Deon Filmer. 2013. "Incentivizing Schooling for Learning: Evidence on the Impact of Alternative Targeting Approaches." Policy Research Working Paper 6541, World Bank, Washington, DC.
- Barrera-Osorio, Felipe, and Leigh L. Linden. 2009. "The Use and Misuse of Computers in Education: Evidence from a Randomized Experiment in Colombia." Policy Research Working Paper 4836, World Bank, Washington, DC.
- Barro, Robert J., and Jong Wha Lee. 2013. "A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950–2010." *Journal of Development Economics* 104: 184–98.
- Bau, Natalie, and Jishnu Das. 2017. "The Misallocation of Pay and Productivity in the Public Sector: Evidence from the Labor Market for Teachers." Policy Research Working Paper 8050, World Bank, Washington, DC.
- Berlinski, Samuel, Sebastian Galiani, and Paul J. Gertler. 2008. "The Effect of Pre-primary Education on Primary School Performance." *Journal of Public Economics* 93 (1–2): 219–34.
- Berlinski, Samuel, and Norbert R. Schady, eds. 2015. *The Early Years: Child Well-Being and the Role of Public Policy*. Development in the Americas Series. Washington, DC: Inter-American Development Bank; New York: Palgrave Macmillan.
- Bernal, Raquel, Orazio Pietro Attanasio, Ximena Peña, and Marcos Vera-Hernández. 2016. "The Effects of the Transition from Home-Based Community Nurseries to ChildCare Centers on Children in Colombia." Working paper, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- Birnbaum, Michael. 2010. "D.C. Schools Unveil Teacher-Pay Bonus Plan." *Washington Post*, September 12. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/09/10/AR2010091006604.html>.
- Black, Maureen M., Susan P. Walker, Lia C. H. Fernald, Christopher T. Andersen, Ann M. DiGirolamo, Chunling Lu, Dana C. McCoy, et al. 2017. "Early Childhood Development Coming of Age: Science through the Life Course." *Lancet* 389 (10064): 77–90.
- Blimpo, Moussa P. 2014. "Team Incentives for Education in Developing Countries: A Randomized Field Experiment in Benin." *American Economic Journal: Applied Economics* 6 (4): 90–109.
- Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun, Daniela Scur, and John Van Reenen. 2014. "JEEA-FBBVA Lecture 2013: The New Empirical Economics of Management." *Journal of the European Economic Association* 12 (4): 835–76.
- Bloom, Nicholas, Renata Lemos, Raffaella Sadun, and John Van Reenen. 2015. "Does Management Matter in Schools?" *Economic Journal* 125 (584): 647–74.
- Bold, Tessa, Deon Filmer, Gayle Martin, Ezequiel Molina, Brian Stacy, Christophe Rockmore, Jakob Svensson, et al. 2017. "What Do Teachers Know and Do? Does It Matter? Evidence from Primary Schools in Africa." Policy Research Working Paper 7956, World Bank, Washington, DC.
- Bold, Tessa, Mwangi Kimenyi, Germano Mwabu, Alice Ng'ang'a, and Justin Sandefur. 2013. "Scaling Up What Works: Experimental Evidence on External Validity in Kenyan Education." Working Paper 321, Center for Global Development, Washington, DC.
- Bouguen, Adrien, Deon Filmer, Karen Macours, and Sophie Naudeau. 2013. "Impact Evaluation of Three Types of Early Childhood Development Interventions in Cambodia." Policy Research Working Paper 6540, World Bank, Washington, DC.
- Bragg, Debra D. 2014. "Career Pathways in Disparate Industry Sectors to Serve Underserved Populations." Paper presented at American Educational Research Association conference, Philadelphia, April 5.
- Bruns, Barbara, Deon Filmer, and Harry Anthony Patrinos. 2011. *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*. Human Development Perspectives Series. Washington, DC: World Bank.
- Bruns, Barbara, and Javier Luque. 2015. *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. With Soledad De Gregorio, David K. Evans, Marco Fernández, Martin Moreno, Jessica Rodríguez, Guillermo Toral, and Noah Yarrow. Latin American Development Forum Series. Washington, DC: World Bank.
- Calcagno, Juan Carlos, and Bridget Terry Long. 2008. "The Impact of Postsecondary Remediation Using a Regression Discontinuity Approach: Addressing Endogenous Sorting and Noncompliance." NBER Working Paper 14194, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Campos, Jose Edgardo, Benjamina Randrianarivelo, and Kay Winning. 2015. "Escaping the 'Capability Trap': Turning 'Small' Development into 'Big' Development." *International Public Management Review* 16 (1): 99–131.
- Castillo, Melba, Vanesa Castro, José Ramón Laguna, and Josefina Vijil. 2011. *Informe de Resultados: EGMS Nicaragua*.

- Research Triangle Park, NC: Centro de Investigación y Acción Educativa Social and RTI International. <https://shared.rti.org/content/informe-de-resultados-egma-nicaragua>.
- Chang, Mae Chu, Sheldon Shaeffer, Samer Al-Samarrai, Andrew B. Ragatz, Joppe De Ree, and Ritchie Stevenson. 2013. *Teacher Reform in Indonesia: The Role of Politics and Evidence in Policy Making*. Directions in Development: Human Development Series. Washington, DC: World Bank.
- Chisholm, Linda, and Ramon Leyendecker. 2008. "Curriculum Reform in Post-1990s Sub-Saharan Africa." *International Journal of Educational Development* 28 (2): 195–205.
- Ciaccio, Joseph. 2004. *Totally Positive Teaching: A Five-Stage Approach to Energizing Students and Teachers*. Alexandria, VA: ASCD.
- Coe, Christopher L., and Gabrielle R. Lubach. 2007. "Mother-Infant Interactions and the Development of Immunity from Conception through Weaning." In *Psychoneuroimmunology*, edited by Robert Ader, 455–74. Burlington, MA: Elsevier Academic Press.
- Conn, Katharine M. 2017. "Identifying Effective Education Interventions in Sub-Saharan Africa: A Meta-Analysis of Impact Evaluations." *Review of Educational Research* (May 26). <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.3102/0034654317712025>.
- Cristia, Julián P., Pablo Ibararán, Santiago Cueto, Ana Santiago, and Eugenio Severín. 2012. "Technology and Child Development: Evidence from the One Laptop Per Child Program." IZA Discussion Paper 6401, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany.
- Crouch, Luis. 2006. "Education Sector: Standards, Accountability, and Support." In *A New Social Contract for Peru: An Agenda for Improving Education, Health Care, and the Social Safety Net*, edited by Daniel Cotlear, 71–106. World Bank Country Study Series. Washington, DC: World Bank.
- Darling-Hammond, Linda, Ruth Chung Wei, Alethea Andree, Nikole Richardson, and Stelios Orphanos. 2009. "Professional Learning in the Learning Profession: A Status Report on Teacher Development in the United States and Abroad." National Staff Development Council, Dallas.
- Das, Jishnu, Stefan Dercon, James Habyarimana, Pramila Krishnan, Karthik Muralidharan, and Venkatesh Sundararaman. 2013. "School Inputs, Household Substitution, and Test Scores." *American Economic Journal: Applied Economics* 5 (2): 29–57.
- Deaton, Angus S., and Nancy Cartwright. 2016. "Understanding and Misunderstanding Randomized Controlled Trials." NBER Working Paper 22595, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- De Hoyos, Rafael E., Vicente A. Garcia-Moreno, and Harry Anthony Patrinos. 2017. "The Impact of an Accountability Intervention with Diagnostic Feedback: Evidence from Mexico." *Economics of Education Review* 58: 123–40.
- De Melo, Gioia, Alina Machado, and Alfonso Miranda. 2014. "The Impact of a One Laptop Per Child Program on Learning: Evidence from Uruguay." IZA Discussion Paper 8489, Institute for the Study of Labor, Bonn, Germany.
- De Ree, Joppe, Karthik Muralidharan, Menno Pradhan, and Halsey Rogers. 2015. "Double for Nothing? Experimental Evidence on the Impact of an Unconditional Teacher Salary Increase on Student Performance in Indonesia." NBER Working Paper 21806, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- De Smedt, Bert. 2014. "Advances in the Use of Neuroscience Methods in Research on Learning and Instruction." *Frontline Learning Research* 2 (4): 7–14.
- Dua, Tarun, Mark Tomlinson, Elizabeth Tablante, Pia Britto, Aisha Yousfzai, Bernadette Daelmans, and Gary L. Darmstadt. 2016. "Global Research Priorities to Accelerate Early Child Development in the Sustainable Development Era." *Lancet Global Health* 4 (12): e887–e889.
- Duflo, Esther, Pascaline Dupas, and Michael Kremer. 2011. "Peer Effects, Teacher Incentives, and the Impact of Tracking: Evidence from a Randomized Evaluation in Kenya." *American Economic Review* 101 (5): 1739–74.
- Duflo, Esther, Rema Hanna, and Stephen P. Ryan. 2012. "Incentives Work: Getting Teachers to Come to School." *American Economic Review* 102 (4): 1241–78.
- Dweck, Carol S. 2008. *Mindset, the New Psychology of Success: How We Can Learn to Fulfill Our Potential*. New York: Ballantine Books.
- Education Commission. 2016. *The Learning Generation: Investing in Education for a Changing World*. New York: International Commission on Financing Global Education Opportunity.
- Engle, Patrice L., Lia C. H. Fernald, Harold Alderman, Jere Behrman, Chloe O'Gara, Aisha Yousafzai, Meena Cabral de Mello, et al. 2011. "Strategies for Reducing Inequalities and Improving Developmental Outcomes for Young Children in Low-Income and Middle-Income Countries." *Lancet* 378 (9799): 1339–53.
- EQUIP2 (Educational Quality Improvement Program 2). 2010. "Using Opportunity to Learn and Early Grade Reading Fluency to Measure School Effectiveness in Ethiopia, Guatemala, Honduras, and Nepal." Working paper, Educational Policy, Systems Development, and Management, U.S. Agency for International Development, Washington, DC.
- Evans, David K., and Anna Popova. 2016. "What Really Works to Improve Learning in Developing Countries? An Analysis of Divergent Findings in Systematic Reviews." *World Bank Research Observer* 31 (2): 242–70.
- Evans, David K., and Fei Yuan. 2017. "Economic Returns to Interventions That Increase Learning." Background paper, *World Development Report 2018*, World Bank, Washington, DC.
- Farah, I. 1996. "Road to Success: Self-Sustaining Primary School Change in Rural Pakistan." With T. Mehmood, Amna, R. Jaffar, F. Ashams, P. Iqbal, S. Khanam, Z. Shah, and N. Gul-Mastoi. Institute for Educational Development, Aga Khan University, Karachi, Pakistan.
- Fausset, Richard. 2014. "Trial Opens in Atlanta School Cheating Scandal." *New York Times*, September 29.

- https://www.nytimes.com/2014/09/30/us/racketeering-trial-opens-in-altanta-schools-cheating-scandal.html?_r=1.
- Filmer, Deon. 2016. "Educational Attainment and Enrollment around the World: An International Database." World Bank, Washington, DC. <http://go.worldbank.org/3GEREWJoEo>.
- Fiszbein, Ariel, and Norbert R. Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. With Francisco H. G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto, and Emmanuel Skoufias. World Bank Policy Research Report. Washington, DC: World Bank.
- Fryer, Roland G., Jr. 2011. "Financial Incentives and Student Achievement: Evidence from Randomized Trials." *Quarterly Journal of Economics* 126 (4): 1755–98.
- . 2017. "Management and Student Achievement: Evidence from a Randomized Field Experiment." Working paper, Harvard University, Cambridge, MA.
- Garner, Andrew S., Jack P. Shonkoff, Benjamin S. Siegel, Mary I. Dobbins, Marian F. Earls, Laura McGuinn, John Pascoe, et al. 2012. "Early Childhood Adversity, Toxic Stress, and the Role of the Pediatrician: Translating Developmental Science into Lifelong Health." *Pediatrics* 129 (1): e224–e231.
- Gertler, Paul J., James J. Heckman, Rodrigo Pinto, Arianna Zanolini, Christel Vermeersch, Susan Walker, Susan M. Chang, et al. 2014. "Labor Market Returns to an Early Childhood Stimulation Intervention in Jamaica." *Science* 344 (6187): 998–1001.
- Glewwe, Paul W., Eric A. Hanushek, Sarah D. Humpage, and Renato Ravina. 2011. "School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010." NBER Working Paper 17554, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Glewwe, Paul W., Michael Kremer, and Sylvie Moulin. 2009. "Many Children Left Behind? Textbooks and Test Scores in Kenya." *American Economic Journal: Applied Economics* 1 (1): 112–35.
- Gove, Amber, and Peter Cvelich. 2011. "Early Reading, Igniting Education for All: A Report by the Early Grade Learning Community of Practice." Rev. ed. Research Triangle Park, NC: Research Triangle Institute.
- Grantham-McGregor, Sally M., Lia C. H. Fernald, Rose M. C. Kagawa, and Susan Walker. 2014. "Effects of Integrated Child Development and Nutrition Interventions on Child Development and Nutritional Status." *Annals of the New York Academy of Sciences* 1308 (1): 11–32.
- Green, Duncan. 2016. *How Change Happens*. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Grindle, Merilee Serrill. 2004. *Despite the Odds: The Contentious Politics of Education Reform*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Guilfoyle, Christy. 2006. "NCLB: Is There Life Beyond Testing?" *Educational Leadership* 64 (3): 8–13.
- Hanushek, Eric A. 1986. "The Economics of Schooling: Production and Efficiency in Public Schools." *Journal of Economic Literature* 24 (3): 1141–77.
- . 1992. "The Trade-Off between Child Quantity and Quality." *Journal of Political Economy* 100 (1): 84–117.
- . 1995. "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries." *World Bank Research Observer* 10 (2): 227–46.
- Hanushek, Eric A., Victor Lavy, and Kohtaro Hitomi. 2008. "Do Students Care about School Quality? Determinants of Dropout Behavior in Developing Countries." *Journal of Human Capital* 2 (1): 69–105.
- Hanushek, Eric A., and Ludger Woessmann. 2008. "The Role of Cognitive Skills in Economic Development." *Journal of Economic Literature* 46 (3): 607–68.
- Hungi, Njora, Demus Makuwa, Kenneth Norman Ross, Mioko Saito, Stéphanie Dolata, Frank Van Cappelle, Laura Paviot, et al. 2010. "SACMEQ III Project Results: Pupil Achievement Levels in Reading and Mathematics." Southern and Eastern Africa Consortium for Monitoring Educational Quality, Paris.
- ILO (International Labor Organization). 2015. "Global Employment Trends for Youth 2015: Scaling Up Investments in Decent Jobs for Youth." ILO, Geneva.
- Insel, Thomas R., and Story C. Landis. 2013. "Twenty-Five Years of Progress: The View from Nimh and Ninds." *Neuron* 80 (3): 561–67.
- Jacob, Brian A. 2005. "Accountability, Incentives, and Behavior: The Impact of High-Stakes Testing in the Chicago Public Schools." *Journal of Public Economics* 89 (5): 761–96.
- . 2007. "Test-Based Accountability and Student Achievement: An Investigation of Differential Performance on NAEP and State Assessments." NBER Working Paper 12817, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Kiessel, Jessica, and Annie Duflo. 2014. "Cost Effectiveness Report: Teacher Community Assistant Initiative (TCAI)." IPA Brief (March 26), Innovation for Poverty Action, New Haven, CT.
- Kingdon, Geeta. 1996. "The Quality and Efficiency of Private and Public Education: A Case-Study of Urban India." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 58 (1): 57–82.
- Kremer, Michael R. 1995. "Research on Schooling: What We Know and What We Don't, a Comment on Hanushek." *World Bank Research Observer* 10 (2): 247–54.
- Kremer, Michael R., Edward Miguel, and Rebecca Thornton. 2009. "Incentives to Learn." *Review of Economics and Statistics* 91 (3): 437–56.
- Kuhl, Patricia K. 2010. "Brain Mechanisms in Early Language Acquisition." *Neuron* 67 (5): 713–27.
- Lauwerier, Thibaut, and Abdeljalil Akkari. 2015. "Teachers and the Quality of Basic Education in Sub-Saharan Africa." ERF Working Paper 11, Education Research and Foresight, Paris.
- Lavinás, Lena, and Alinne Veiga. 2013. "Brazil's One Laptop Per Child Program: Impact Evaluation and Implementation Assessment." *Cadernos de Pesquisa* 43 (149).
- Layton, Lyndsey. 2015. "Study: Billions of Dollars in Annual Teacher Training Is Largely a Waste." *Washington Post*, August 4. https://www.washingtonpost.com/local/education/study-billions-of-dollars-in-annual-teacher-training-is-largely-a-waste/2015/08/03/c4e1f322-39ff-11e5-9c2d-ed991d848c48_story.html.

- Leder, Gilah C. 1987. "Teacher Student Interaction: A Case Study." *Educational Studies in Mathematics* 18 (3): 255–71.
- Lemos, Renata, and Daniela Scur. 2016. "Developing Management: An Expanded Evaluation Tool for Developing Countries." RISE Working Paper 16/007, Research on Improving Systems of Education, Blavatnik School of Government, Oxford University, Oxford, U.K.
- Levitt, Steven D., John A. List, Susanne Neckermann, and Sally Sadoff. 2016. "The Behavioralist Goes to School: Leveraging Behavioral Economics to Improve Educational Performance." *American Economic Journal: Economic Policy* 8 (4): 183–219.
- Levy, Brian, Robert Cameron, Ursula Hoadley, and Vinothan Naidoo. 2016. "The Politics of Governance and Basic Education: A Tale of Two South African Provinces." Occasional Working Paper 2, Graduate School of Development Policy and Practice, University of Cape Town, Cape Town.
- Liang, Xiaoyan, Huma Kidwai, and Minxuan Zhang. 2016. *How Shanghai Does It: Insights and Lessons from the Highest-Ranking Education System in the World*. Directions in Development: Human Development Series. Washington, DC: World Bank.
- Linden, Leigh L. 2008. "Complement or Substitute? The Effect of Technology on Student Achievement in India." Edited by Michael Trucano. InfoDev Working Paper 17 (June), World Bank, Washington, DC.
- Lupien, Sonia J., Suzanne King, Michael J. Meaney, and Bruce S. McEwen. 2000. "Child's Stress Hormone Levels Correlate with Mother's Socioeconomic Status and Depressive State." *Biological Psychiatry* 48 (10): 976–80.
- Mansuri, Ghazala, and Vijayendra Rao. 2013. *Localizing Development: Does Participation Work?* Policy Research Report Series. Washington, DC: World Bank.
- Martorell, Paco, and Isaac McFarlin Jr. 2011. "Help or Hindrance? The Effects of College Remediation on Academic and Labor Market Outcomes." *Review of Economics and Statistics* 93 (2): 436–54.
- McCoy, Dana Charles, Evan D. Peet, Majid Ezzati, Goodarz Danaei, Maureen M. Black, Christopher R. Sudfeld, Wafaie Fawzi, et al. 2016. "Early Childhood Developmental Status in Low- and Middle-Income Countries: National, Regional, and Global Prevalence Estimates Using Predictive Modeling." *PLOS Medicine* 13 (6): e1002034.
- McEwan, Patrick J. 2015. "Improving Learning in Primary Schools of Developing Countries: A Meta-Analysis of Randomized Experiments." *Review of Educational Research* 85 (3): 353–94.
- Mingat, Alain, and Jee-Peng Tan. 1998. "The Mechanics of Progress in Education: Evidence from Cross-Country Data." Policy Research Working Paper 2015, World Bank, Washington, DC.
- Mizala, Alejandra, and Ben Ross Schneider. 2014. "Negotiating Education Reform: Teacher Evaluations and Incentives in Chile (1990–2010)." *Governance* 27 (1): 87–109.
- Morgan, Claire, Anthony Petrosino, and Trevor Fronius. 2012. "A Systematic Review of the Evidence of the Impact of Eliminating School User Fees in Low-Income Developing Countries." Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.
- Mulkeen, Aidan G. 2010. *Teachers in Anglophone Africa: Issues in Teacher Supply, Training, and Management*. Development Practice in Education Series. Washington, DC: World Bank.
- Mullis, I. V. S., M. O. Martin, P. Foy, and K. T. Drucker. 2012. "PIRLS 2011 International Results in Reading." TIMSS and PIRLS International Study Center, Boston College, Chestnut Hill, MA. <https://timssandpirls.bc.edu/pirls2011/international-results-pirls.html>.
- Mullis, I. V. S., M. O. Martin, P. Foy, and M. Hooper. 2016. "TIMSS 2015 International Results in Mathematics." TIMSS and PIRLS International Study Center, Boston College, Chestnut Hill, MA. <http://timssandpirls.bc.edu/timss2015/international-results/>.
- Muralidharan, Karthik, Abhijeet Singh, and Alejandro Ganimian. 2016. "Disrupting Education? Experimental Evidence on Technology-Aided Instruction in India." NBER Working Paper 22923, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Muralidharan, Karthik, and Venkatesh Sundararaman. 2011. "Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India." *Journal of Political Economy* 119 (1): 39–77.
- Muralidharan, Karthik, and Yendrick Zieleiniak. 2013. "Measuring Learning Trajectories in Developing Countries with Longitudinal Data and Item Response Theory." Paper presented at Young Lives Conference, Oxford University, Oxford, U.K., July 8–9.
- Neal, Derek. 2013. "The Consequences of Using One Assessment System to Pursue Two Objectives." *Journal of Economic Education* 44 (4): 339–52.
- Nelson, Charles A. 2016. "Brain Imaging as a Measure of Future Cognitive Outcomes: A Study of Children in Bangladesh Exposed to Multiple Levels of Adversity." Presentation, CMU Department of Psychology Colloquium, Department of Psychology, College of Humanities and Social Sciences, Carnegie Mellon University, Pittsburgh, September 29.
- Nguyen, Trang. 2008. "Information, Role Models, and Perceived Returns to Education: Experimental Evidence from Madagascar." Economics Department, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2011. *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States*. Paris: OECD.
- . 2016. *PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education*. Vol. 1. Paris: OECD.
- Orazem, Peter F. 2000. "The Urban and Rural Fellowship School Experiments in Pakistan: Design, Evaluation, and Sustainability." *Economics of Education Review* 22 (3): 265–74.
- Orazem, Peter F., Paul W. Glewwe, and Harry Patrinos. 2007. "The Benefits and Costs of Alternative Strategies to Improve Educational Outcomes." Department of Economics Working Paper 07028, Iowa State University, Ames.
- Park, Rufina Kyung Eun. 2016. "Preparing Students for South Korea's Creative Economy: The Successes and Challenges

- of Educational Reform” [refers to the Republic of Korea]. Research Report, Asia Pacific Foundation of Canada, Vancouver.
- Pascale, Richard T., Jerry Sternin, and Monique Sternin. 2010. *The Power of Positive Deviance: How Unlikely Innovators Solve the World's Toughest Problems*. Boston: Harvard Business Press.
- PASEC (Programme d'Analyse des Systèmes Éducatifs de la Confemén). 2015. *PASEC 2014: Education System Performance in Francophone Africa, Competencies and Learning Factors in Primary Education*. Dakar, Senegal: PASEC.
- Paxson, Christina H., and Norbert R. Schady. 2007. “Cognitive Development among Young Children in Ecuador: The Roles of Wealth, Health, and Parenting.” *Journal of Human Resources* 42 (1): 49–84.
- Piper, Benjamin, Evelyn Jepkemei, Dunston Kwayumba, and Kennedy Kibukho. 2015. “Kenya’s ICT Policy in Practice: The Effectiveness of Tablets and E-readers in Improving Student Outcomes.” *FIRE: Forum for International Research in Education* 2 (1): 3–18.
- Pradhan, Menno, Daniel Suryadarma, Amanda Beatty, Maisy Wong, Arya Gaduh, Armida Alisjahbana, and Rima Prama Artha. 2014. “Improving Educational Quality through Enhancing Community Participation: Results from a Randomized Field Experiment in Indonesia.” *American Economic Journal: Applied Economics* 6 (2): 105–26.
- Pritchett, Lant. 2013. *The Rebirth of Education: Schooling Ain't Learning*. Washington, DC: Center for Global Development; Baltimore: Brookings Institution Press.
- Pritchett, Lant, and Amanda Beatty. 2015. “Slow Down, You’re Going Too Fast: Matching Curricula to Student Skill Levels.” *International Journal of Educational Development* 40: 276–88.
- Pritchett, Lant, and Justin Sandefur. 2013. “Context Matters for Size: Why External Validity Claims and Development Practice Do Not Mix.” *Journal of Globalization and Development* 4 (2): 161–98.
- Rajkumar, Andrew Sunil, and Vinaya Swaroop. 2008. “Public Spending and Outcomes: Does Governance Matter?” *Journal of Development Economics* 86 (1): 96–111.
- Rivkin, Steven G., Eric A. Hanushek, and John F. Kain. 2005. “Teachers, Schools, and Academic Achievement.” *Econometrica* 73 (2): 417–58.
- Robinson, Viviane M. J., Claire A. Lloyd, and Kenneth J. Rowe. 2008. “The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types.” *Educational Administration Quarterly* 44 (5): 635–74.
- Rockoff, Jonah E. 2004. “The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data.” *American Economic Review* 94 (2): 247–52.
- Romer, Paul Michael. 2015. “Botox for Development.” *Paul Romer’s Blog*, September 13. <https://paulromer.net/botox-for-development/>.
- RTI International. 2009. “Early Grade Reading Assessment Toolkit.” Research Triangle Institute, Research Triangle Park, NC.
- Sabarwal, Shwetlena, David K. Evans, and Anastasia Marshak. 2014. “The Permanent Input Hypothesis: The Case of Textbooks and (No) Student Learning in Sierra Leone.” Policy Research Working Paper 7021, World Bank, Washington, DC.
- Save the Children. 2013. “Ending the Hidden Exclusion: Learning and Equity in Education Post-2015.” Education Global Initiative, Save the Children International, London.
- Schady, Norbert R., Jere Behrman, Maria Caridad Araujo, Rodrigo Azuero, Raquel Bernal, David Bravo, Florencia Lopez-Boo, et al. 2015. “Wealth Gradients in Early Childhood Cognitive Development in Five Latin American Countries.” *Journal of Human Resources* 50 (2): 446–63.
- Scott-Clayton, Judith, and Olga Rodriguez. 2014. “Development, Discouragement, or Diversion? New Evidence on the Effects of College Remediation Policy.” *Education Finance and Policy* 10 (1): 4–45.
- Singh, Abhijeet. 2015. “Learning More with Every Year: School Year Productivity and International Learning Divergence.” CESifo Area Conference on the Economics of Education, CESifo Group, Munich, September 11–12.
- Snilstveit, Birte, Jennifer Stevenson, Radhika Menon, Daniel Phillips, Emma Gallagher, Maisie Geleen, Hannah Jobse, et al. 2016. “The Impact of Education Programmes on Learning and School Participation in Low- and Middle-Income Countries: A Systematic Review Summary Report.” 3ie Systematic Review Summary 7, International Initiative for Impact Evaluation, London. http://www.3ieimpact.org/media/filer_public/2016/09/20/srs7-education-report.pdf.
- Solano-Flores, Guillermo, Luis Ángel Contreras-Niño, and Eduardo Backhoff Escudero. 2005. “The Mexican Translation of TIMSS-95: Test Translation Lessons from a Post-mortem Study.” Paper presented at Annual Meeting, National Council on Measurement in Education, Montreal, April 12–14.
- Spaull, Nicholas, and Janeli Kotze. 2015. “Starting Behind and Staying Behind in South Africa: The Case of Insurmountable Learning Deficits in Mathematics.” *International Journal of Educational Development* 41: 13–24.
- Suryadarma, Daniel. 2012. “How Corruption Diminishes the Effectiveness of Public Spending on Education in Indonesia.” *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 48 (1): 85–100.
- Tan, Jee-Peng, and Alain Mingat. 1992. *Education in Asia: A Comparative Study of Cost and Financing*. World Bank Regional and Sectoral Studies Series. Washington, DC: World Bank.
- Tandon, Prateek, and Tsuyoshi Fukao. 2015. *Educating the Next Generation: Improving Teacher Quality in Cambodia*. Directions in Development: Human Development Series. Washington, DC: World Bank.
- Todd, Alexa, and Mark Mason. 2005. “Enhancing Learning in South African Schools: Strategies beyond Outcomes-Based Education.” *International Journal of Educational Development* 25 (3): 221–35.
- Tooley, James, and Pauline Dixon. 2007. “Private Education for Low-Income Families: Results from a Global Research Project.” In *Private Schooling in Less Economically Developed Countries: Asian and African Perspectives*, edited by Prachi Srivastava and Geoffrey Walford, 15–39. Oxford Studies

- in Comparative Education Series. Oxford, U.K.: Symposium Books.
- UIS (UNESCO Institute for Statistics). 2006. *Teachers and Educational Quality: Monitoring Global Needs for 2015*. Montreal: UIS.
- . 2016. “Sustainable Development Data Digest: Laying the Foundation to Measure Sustainable Development Goal 4.” UIS, Montreal.
- UIS (UNESCO Institute for Statistics) and EFA (Education for All). 2015. “A Growing Number of Children and Adolescents Are Out of School as Aid Fails to Meet the Mark.” Policy Paper 22/Fact Sheet 31, UIS, Montreal; EFA, Paris.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization). 2013. Third Regional Comparative and Explanatory Study (TERCE). UNESCO Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean, Santiago, Chile. <http://www.unesco.org/new/en/santiago/education/education-assessment-llece/third-regional-comparative-and-explanatory-study-terce/>.
- . 2016. *Global Education Monitoring Report 2016, Education for People and Planet: Creating Sustainable Futures for All*. Paris: UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002457/245752e.pdf>.
- USAID (U.S. Agency for International Development). 2017. Early Grade Reading Barometer. Washington, DC. <http://www.earlygradereadingbarometer.org/>.
- Uwezo. 2014. “Are Our Children Learning? Literacy and Numeracy across East Africa 2013.” Twaweza, Nairobi.
- Wales, Joseph, Ahmed Ali, and Susan Nicolai. 2014. “Improvements in the Quality of Basic Education: Chile’s Experience.” With Francisca Morales and Daniel Contreras. Case Study Report: Education, Overseas Development Institute, London.
- Walker, Susan P., Theodore D. Wachs, Julie Meeks Gardner, Betsy Lozoff, Gail A. Wasserman, Ernesto Pollitt, Julie A. Carter, and the International Child Development Steering Group. 2007. “Child Development: Risk Factors for Adverse Outcomes in Developing Countries.” *Lancet* 369 (9556): 145–57.
- Waters, Tim, Robert J. Marzano, and Brian McNulty. 2003. “Balanced Leadership: What 30 Years of Research Tells Us about the Effect of Leadership on Student Achievement.” McRel Working Paper, McRel International, Denver.
- Wolf, Alison. 2004. “Education and Economic Performance: Simplistic Theories and Their Policy Consequences.” *Oxford Review of Economic Policy* 20 (2): 315–33.
- World Bank. 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, DC: World Bank; New York: Oxford University Press.
- . 2011. *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. Washington, DC: World Bank.
- . 2013. Service Delivery Indicators (database). World Bank, Washington, DC. <http://datatopics.worldbank.org/sdi/>.
- . 2014. “STEP Skills Measurement Surveys: Innovative Tools for Assessing Skills.” Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1421. Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/516741468178736065/STEP-skills-measurement-surveys-innovative-tools-for-assessing-skills>.
- . 2016a. *Assessing Basic Education Service Delivery in the Philippines: The Philippines Public Education Expenditure Tracking and Quantitative Service Delivery Study*. Report AUS6799. Washington, DC: World Bank.
- . 2016b. “Francophone Africa Results Monitor: Basic Education (Multiple Countries).” World Bank, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch/projects/P156307>.
- . 2017. “Driving Performance from the Center: Malaysia’s Experience with Pemandu.” Knowledge and Research: The Malaysia Development Experience Series, World Bank, Kuala Lumpur.

Contenido del *Informe sobre el desarrollo mundial 2018*

Prólogo

Agradecimientos

Siglas y abreviaturas

Panorama general: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación

Parte I: La promesa de la educación

1 Escolarización, aprendizaje y la promesa de la educación

Parte II: La crisis del aprendizaje

2 La gran expansión de la escolarización y los que se han quedado en el camino

Artículo destacado 1: La biología del aprendizaje

3 Las distintas facetas de la crisis del aprendizaje

Artículo destacado 2: La pobreza frena el desarrollo biológico y obstaculiza el aprendizaje

4 Para tomar en serio el aprendizaje, el primer paso es medirlo

Artículo destacado 3: La multidimensionalidad de las habilidades

Parte III: La innovación y la evidencia al servicio del aprendizaje

Artículo destacado 4: Aprender sobre el aprendizaje

5 No hay aprendizaje sin estudiantes preparados y motivados

6 Las habilidades y la motivación del docente son dos factores importantes (aunque muchos sistemas educativos funcionan como si no lo fueran)

7 Todas las demás intervenciones deben contribuir a fortalecer la relación docente-estudiante

8 Consolidar las bases vinculando la formación con el empleo

Artículo destacado 5: La tecnología está transformando el mundo laboral: ¿Cuáles son las implicaciones para el aprendizaje?

Parte IV: Lograr que el sistema favorezca el aprendizaje a escala

9 Los sistemas educativos no están alienados en torno al aprendizaje

Artículo destacado 6: ¿Gastar más o gastar mejor? ¿O ambas cosas a la vez?

10 Las prácticas políticas nocivas contribuyen a la falta de alineación

11 Cómo escapar a los equilibrios con bajo nivel de aprendizaje

AUDITORÍA AMBIENTAL

Declaración sobre los beneficios para el medio ambiente

El Banco Mundial ha asumido el compromiso de reducir su huella ambiental. Por lo tanto, sacamos provecho de las opciones de publicación electrónica y de las tecnologías de impresión a demanda, instaladas en centros regionales de todo el mundo. Esto permite reducir las tiradas y las distancias de los envíos, con lo que disminuyen el consumo de papel, el uso de productos químicos, las emisiones de gases de efecto invernadero y los desechos.

Seguimos las normas recomendadas por Green Press Initiative para el uso del papel. La mayoría de nuestros libros están impresos en papel certificado por el Consejo de Administración Forestal (FSC), y casi todos contienen entre un 50 % y un 100 % de papel reciclado. Las fibras recicladas del papel de nuestros libros no están blanqueadas, o bien se ha utilizado un blanqueo totalmente libre de cloro (TCF) o procesado sin cloro (PCF) o mejorado sin cloro elemental (EECF).

Para obtener más información sobre la filosofía ambiental del Banco, visite <http://www.worldbank.org/corporateresponsibility>.



Todos los años, el *Informe sobre el desarrollo mundial* del Banco Mundial aborda un tema de vital importancia para el desarrollo. La edición de 2018, titulada **APRENDER para hacer realidad la promesa de la educación**, es la primera dedicada enteramente a la educación. Y este es el momento adecuado: si bien la educación ha sido desde siempre fundamental para el bienestar de las personas, lo es aún más en una época de rápidos cambios económicos y sociales como la actual. La mejor forma de preparar a niños y jóvenes para el futuro es lograr que el aprendizaje constituya el eje de todos los esfuerzos destinados a promover la educación.



En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2018* se analizan cuatro temas principales:

En primer lugar, la **promesa de la educación**: la educación es un poderoso instrumento para erradicar la pobreza y promover la prosperidad compartida, pero para aprovechar al máximo su potencial es necesario contar con políticas más eficaces dentro y fuera del sistema educativo.

En segundo lugar, la necesidad de **arrojar luz sobre el aprendizaje**: a pesar de los avances logrados en el acceso a la educación, las recientes evaluaciones del aprendizaje revelan que muchos jóvenes de todo el mundo, especialmente los pobres o marginados, salen de la escuela sin contar siquiera con las habilidades básicas que necesitan para la vida. Al mismo tiempo, las evaluaciones internacionales muestran que las habilidades observadas en muchos países de ingreso mediano están muy por debajo de los niveles esperados. Y, en muchos casos, tales deficiencias no son visibles, de modo que, como primer paso para afrontar esta crisis del aprendizaje, es imprescindible obtener información al respecto realizando una evaluación más adecuada del aprendizaje de los estudiantes.

En tercer lugar, **cómo lograr que las escuelas estén al servicio del aprendizaje de todos los estudiantes**: en investigaciones llevadas a cabo en áreas como la neurociencia cognitiva, las innovaciones pedagógicas y la gestión de las escuelas se han identificado intervenciones que promueven el aprendizaje garantizando que los estudiantes estén preparados para aprender, que los docentes estén capacitados y motivados, y que la relación docente-alumno se vea debidamente respaldada.

En cuarto lugar, **cómo lograr que todo el sistema favorezca el aprendizaje**: para lograr un nivel adecuado de aprendizaje en todo el sistema educativo no basta con implementar las intervenciones eficaces a escala. Los países también deben superar las barreras técnicas y políticas estableciendo indicadores relevantes para movilizar a los actores y seguir de cerca los progresos, formando coaliciones a favor del aprendizaje, y aplicando un enfoque adaptativo para llevar adelante las reformas educativas.