

Mejorar el aprendizaje de los estudiantes en América Latina: El desafío del siglo XXI

Emiliana Vegas y Jenny Petrow[♦]
Banco Mundial

[♦] Las autoras son economista superior especialista en educación y consultora, respectivamente, del Departamento de Desarrollo Humano del Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe.

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a Pedro Cerdán-Infantes, Milagros Nores, Domenec Ruiz Devesa, Ilana Umansky, William Lorie, Christel Vermeersch, Joseph Olchefske, Amy Walter y Erika Molina, quienes aportaron secciones de este libro. Guillermo Perry (economista principal, América Latina y el Caribe), Eduardo Vélez-Bustillo (director sectorial, educación, América Latina y el Caribe), Ariel Fiszbein (asesor del vicepresidente, Grupo de Investigación de Economía del Desarrollo) y Jennie Litvack (economista principal, Departamento de Desarrollo Humano, América Latina y el Caribe) nos brindaron orientación general. Agradecemos también a Juan Carlos Navarro (Banco Interamericano de Desarrollo), Lant Pritchett y Christopher Thomas por servir de colegas revisores. Las observaciones de Yael Duthilleul, Elizabeth King, Patrick McEwan, Harry Patrinos, Alberto Rodríguez y Joseph Shapiro nos resultaron de gran utilidad. Cualquier error que no se haya detectado es de nuestra absoluta responsabilidad. Este libro se basa en una serie de documentos de antecedentes que se enumeran en el Anexo 1.

RESUMEN EJECUTIVO

Los países de América Latina han evidenciado de modo sistemático un desempeño pobre en las evaluaciones internacionales, con resultados por debajo de los países de Asia Oriental y la OCDE, incluso después de neutralizar los efectos del PIB per cápita. Los resultados son más deficientes entre los estudiantes de nivel socioeconómico bajo, los estudiantes indígenas y los estudiantes descendientes de africanos. Frente a este desempeño estudiantil, entender lo que aprenden los estudiantes y cómo lo hacen se ha vuelto un tema de importancia para los encargados de formular políticas en una región que ha logrado éxitos considerables en el área del acceso a la educación primaria.

En momentos en que América Latina se embarca en una serie de reformas para abordar los problemas de calidad y equidad en la educación primaria, se vuelve esencial contar con información sobre las políticas y programas que pueden contribuir a mejorar el aprendizaje de los estudiantes, en especial cuando los niños más marginados y vulnerables ingresan al sistema. Este informe describe los más recientes avances del conocimiento sobre políticas y programas que influyen en el aprendizaje de los estudiantes a fin de proporcionar a los encargados de formular políticas en América Latina y otras regiones en desarrollo las herramientas necesarias que los ayuden a adoptar políticas efectivas de educación y de recabar más información para las operaciones del Banco Mundial y otros organismos internacionales que participan en el sector de la educación.

Si bien muchos países de América Latina han aumentado el acceso a la educación primaria y secundaria, lo cierto es que se han quedado atrás respecto de otras naciones de ingreso mediano y alto. En 1960, América Latina, Asia Oriental, los países escandinavos y España tenían niveles de instrucción similares. No obstante, en 2005 América Latina se encontraba muy a la zaga en cuanto a la cantidad de niños que completaban 12 años de educación. Si en 1960 la proporción de adultos que había

completado la educación secundaria de ciclo superior era de 7% en América Latina y de aproximadamente 11% en Asia Oriental, a comienzos del decenio de 2000 las cifras eran de 18% en América Latina y 44% en Asia Oriental.

El acceso a la educación no es suficiente: lo esencial es el aprendizaje. Existe una diversidad de opiniones sobre el propósito y la función de la educación, pero la mayoría coincide en que uno de los roles fundamentales de las escuelas es brindar a los estudiantes la oportunidad de adquirir aptitudes, conocimientos y competencias que les permitan tener el éxito en su vida. En vista de los recientes logros en materia de cobertura educacional, es evidente que alcanzar una educación primaria universal es sólo el primer paso en la tarea de ampliar la educación. En la medida en que la región avanza, podría centrar los esfuerzos en igualar el acceso a la educación secundaria y superior, reducir las desigualdades socioeconómicas y étnicas y, sobre todo, concentrar sus acciones en el propósito fundamental de la educación: asegurar que todos los niños adquieran los conocimientos y competencias necesarios para tener éxito en la vida.

Una preocupación a la hora de formular políticas es qué aprenden y cuánto aprenden los estudiantes, por varias razones que van desde asegurar los derechos humanos para mejorar los resultados en la vida de cada individuo y aumentar la competitividad, el crecimiento económico y los resultados del desarrollo, hasta reducir las desigualdades. La experiencia de los países en desarrollo sugiere que la tasa de retorno del aprendizaje puede ser mayor en estos países que en los países desarrollados¹ (Hanushek y Woessman 2007).

La calidad de la educación puede influir mucho más en el crecimiento que la cantidad. Las nuevas investigaciones sobre la relación entre calidad de la educación y crecimiento indican que los años de educación pueden ser un factor no tan importante en el crecimiento económico. Los investigadores han demostrado que los efectos de la calidad de la educación, evidenciados por las calificaciones obtenidas en evaluaciones internacionales, son mucho más marcados que los efectos que produce la cantidad, volviéndose esta última casi insignificante en algunos casos (Hanushek y Kimko 2000; Lee y Lee 1995; Barro 2001). No obstante, para que la calidad de la educación se traduzca en mayores ingresos a nivel de los individuos y en mejores tasas de crecimiento

¹ Ghana, Kenia, Marruecos, Pakistán, Sud África y Tanzania

económico para los países, se requiere un entorno macroeconómico y laboral apropiado. Debido a que las aptitudes cognitivas influyen en la habilidad de los trabajadores para adoptar nuevas tecnologías y, por consiguiente, en su capacidad para obtener mayores ingresos, las economías que fomentan la innovación tienden también a mostrar una tasa de retorno económico mayor de la calidad de la educación. Por otra parte, existe abundante material de investigación que ha documentado los efectos de la apertura de la economía sobre el crecimiento² e investigaciones recientes que demuestran los efectos más marcados de la calidad de la educación sobre la tasa de retorno del mercado laboral en los países donde no hay barreras significativas al comercio (Jamison, Jamison y Hanushek 2006).

Por último, la educación puede ayudar a reducir las desigualdades seculares entre los ciudadanos de una nación. América Latina muestra profundas disparidades en los logros de los estudiantes dentro de los países, logros que a menudo son concordantes con su origen socioeconómico y étnico o racial. Por otra parte, el aprovechamiento escolar promedio de los estudiantes de la región está por debajo del promedio de otras regiones del mundo y la región se caracteriza por una desigualdad de ingresos más alta que en cualquier otra parte. Sin embargo, América Latina se encuentra en la particular situación de tener niveles relativamente normales de desigualdad en materia de educación junto con elevados niveles de desigualdad de ingresos. Si bien los países de la región han ampliado su educación y brindan acceso equitativo a las oportunidades de aprendizaje a la mayoría de los niños, persisten las desigualdades en los ingresos, el subdesarrollo y la pobreza (DeFerranti y otros 2004). Los datos apuntan cada vez más a que la calidad de la educación, y no sólo la cantidad, puede ser la responsable de perpetuar tales desigualdades en los ingresos y que, a la inversa, podría también mitigarlas.

Son varias las razones por las cuales el aprendizaje de los estudiantes es el desafío clave para la educación en América Latina. En primer lugar, los países de América Latina se encuentran entre los que tienen los puntajes más bajos en las evaluaciones internacionales de las competencias de los estudiantes. En segundo lugar, los países de la región tienen un alto porcentaje de estudiantes que alcanzan niveles de

² Sachs y Warner (1997), además de DeFerranti y otros (2003) y Perry y otros (2006), aportan pruebas de que la apertura de los países al comercio tiene una relación positiva con el crecimiento macroeconómico.

competencia por debajo del mínimo en todas las materias. En tercer lugar, en muchos países la gran disparidad de logros entre un estudiante y otro son un indicador de la gran desigualdad en los resultados del aprendizaje que se produce entre estudiantes provenientes de diferente trasfondos. Por último, son pocos los estudiantes latinoamericanos que disfrutan de una educación de alta calidad. Si bien los estudiantes pobres y pertenecientes a minorías de la región efectivamente tienen más probabilidades de obtener puntajes inferiores a aquellos de los niveles socioeconómicos más altos, igualmente perturbador es el hecho de que incluso las mayorías étnicas/raciales y económicamente favorecidas de la región obtienen resultados inferiores a aquellos de los estudiantes de la OCDE en las evaluaciones internacionales. Esta situación hace desvanecer el mito de que los estudiantes más privilegiados de la región obtienen una educación de buena calidad.

Ahora que las autoridades políticas y educacionales vuelcan su atención hacia la tarea de mejorar el aprendizaje, las pruebas normalizadas se han convertido en un elemento más importante y polémico, en el debate normativo. Los sistemas de evaluación entregan información acerca del nivel de competencias de los estudiantes en un determinado momento en el tiempo. El diseño de las pruebas normalizadas permite captar las diferentes aptitudes de los estudiantes y medir su aprendizaje en varias formas. La información que se obtiene de las evaluaciones se pone a disposición de una serie de partes interesadas, como personal administrativo de las escuelas, encargados de la formulación de políticas educacionales, estudiantes o padres. Por supuesto, la utilidad que tenga esta información depende de su calidad.

Si bien el uso de evaluaciones normalizadas para medir el aprendizaje de los estudiantes presenta ciertas desventajas, aun así puede ser útil para la calidad de la educación. En primer lugar, las evaluaciones proporcionan una medida cuantitativa de determinadas competencias y conocimientos que pueden ser sometidos a seguimiento y comparados, lo que permite a los encargados de la formulación de políticas evaluar su propio éxito en el cumplimiento de los objetivos de aprendizaje de un año a otro o entre una escuela y otra. Pueden entregar información a los maestros y escuelas acerca de sus propias fortalezas y debilidades y advertirles sobre las áreas que requieren ser mejoradas. Igualmente, pueden entregar información a los padres y estudiantes respecto de las áreas

en que los alumnos tienen un buen desempeño y aquellas en que se mueven con dificultad. Por otra parte, son el mejor indicador disponible en la actualidad y las metodologías de las pruebas han mejorado en el tiempo y continúan haciéndolo.

Los sistemas nacionales de evaluación se han generalizado en América Latina. Desde la década de los 90, prácticamente todos los países de la región han experimentado con pruebas nacionales normalizadas, con resultados variados. En algunos casos, como APRENDO en Ecuador o PRONERE en Guatemala, los programas de evaluación fueron financiados por organizaciones internacionales, pero pronto dejados de lado al terminarse el financiamiento externo. En otros casos, los países han dado mucha importancia a la ejecución y promoción de las evaluaciones nacionales, las que a su vez se han aplicado de manera regular y así han influido en la formulación de las políticas educacionales.

Además de las evaluaciones nacionales, algunos países de América Latina han participado en evaluaciones internacionales. Éstas permiten comparar los logros entre un país y otro y observarlos a nivel nacional e internacional. Como ya hemos visto, los países de América Latina tienden a mostrar un desempeño deficiente en relación con los países de Asia Oriental y la OCDE en este tipo de evaluaciones.

El uso de la información recopilada mediante las evaluaciones de los estudiantes en América Latina es muy dispar entre un país a otro. Por ejemplo, algunos países difunden los resultados sólo internamente entre los encargados de la formulación de políticas, mientras que otros redactan informes por escuelas y organizan talleres para aconsejar a las escuelas sobre las formas en que pueden sacar provecho de la información. Un estudio sobre la manera en que las oficinas encargadas de las evaluaciones educacionales de la región recopilan, procesan y comunican la información recabada en estas evaluaciones indica que la mayoría de los países latinoamericanos carecen de una buena capacidad para evaluar el desempeño de la educación.

Este estudio pretende ayudar a entender cómo se logra el aprendizaje de los estudiantes y para este fin explora a profundidad los factores y las políticas que influyen en este ámbito. El aprendizaje depende de un gran número de factores que pueden afectar una diversidad de variables aparentemente no relacionadas, desde la instrucción de los padres y los valores sociales respecto de la educación hasta la

infraestructura de las escuelas y el calendario de las labores agrícolas. Por supuesto, las políticas pueden abordar sólo una reducida cantidad de estos factores. Se han desarrollado varios modelos para intentar explicar la calidad y efectividad de la educación³. Este libro aborda el problema de mejorar el aprendizaje de los estudiantes examinando las variables que afectan al estudiante, la escuela y el sistema en su totalidad y reconoce que las interacciones entre estas variables generan en conjunto el aprendizaje de los estudiantes. Los estudiantes llegan a la escuela con una serie de atributos y comportamientos que influyen en su aprendizaje. De igual modo, las escuelas tienen determinados atributos y comportamientos que afectan lo que transmiten a los estudiantes. Finalmente, los factores institucionales y la organización del sistema como un todo también influyen en lo que aprenden los estudiantes y cómo lo hacen. Mientras que los atributos y comportamientos de los estudiantes tienen la influencia de sus familias y hogares, los de las escuelas se ven afectados por los maestros y las autoridades administrativas. Por su parte, el contexto económico, social y político de un país proporciona el telón de fondo a estas interacciones. Resumiendo, la calidad del aprendizaje es producto de las interacciones entre los estudiantes y las escuelas y se ve afectada por los factores institucionales y las políticas educacionales, además del contexto social, económico y político. Entender la forma en que estos factores afectan el aprendizaje de los estudiantes es importante para concebir políticas que permitan mejorar la calidad y equidad de la educación en América Latina.

Asegurar el aprendizaje de todos los estudiantes exige tener una teoría de acción respecto de la entrega de la educación y una clara armonización de los roles y responsabilidades de todos los participantes en el sistema educacional para asegurar la calidad de la educación. La experiencia internacional sugiere que existen al menos tres visiones institucionales diferentes respecto de la garantía de calidad de la educación que pueden traducirse en buenos resultados. Las hemos identificado como “contratos de calidad”, “instrucción diferenciada” e “instrucción dirigida”. El desafío de los países latinoamericanos parece ser la adopción de una visión institucional que sea adecuada dado el contexto histórico, social y político específico y la aplicación

³ Para conocer algunos ejemplos iniciales, consulte Lockheed y Verspoor (1991) y Heneveld y Craig (1995).

coherente de esta visión para garantizar que todos los estudiantes exploten al máximo su potencial.

Si bien este libro resume lo que sabemos acerca de las políticas que pueden contribuir a mejorar el aprendizaje de los estudiantes y cómo lo hacen, todavía no comprendemos plenamente la forma en que se logra este aprendizaje y de qué manera las políticas educacionales pueden ser más efectivas para mejorar este proceso en América Latina. En primer lugar, un área importante que amerita futuras investigaciones tiene que ver con la evaluación de los efectos producidos por los distintos tipos de programas de formación pedagógica del profesorado, a fin de aprender a diseñar programas que sean eficaces a la hora de modificar lo que saben y hacen los maestros y así producir resultados concretos en las salas de clase. En segundo lugar, la investigación a futuro podría centrarse en mejorar las metodologías disponibles para entregar información creíble y confiable sobre el desempeño de los participantes. Por último, esta investigación, en especial en América Latina, debe permitirnos entender cómo las sociedades dejan de ser complacientes y comienzan a exigir sistemas educacionales de mayor calidad.

Este libro nos permite despertar conciencia acerca de la importancia de evaluar rigurosamente las políticas y programas educacionales. Gran parte de lo que sabemos ahora acerca de los efectos de las políticas educacionales en los resultados de los estudiantes se debe a la previsión de los encargados de la formulación de políticas que trabajaron en estrecha colaboración con los investigadores para permitir realizar evaluaciones experimentales o casi experimentales de los efectos de dichas políticas. A ellos les estamos especialmente agradecidos.