Un documento de enfoque de políticas del Banco Mundial

Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

ALTO Y CLARO:

Políticas Efectivas sobre la Lengua de Instrucción Para el Apendizaje

WORLD BANK GROUP

AGRADECIMIENTOS

Este documento fue elaborado por un equipo liderado por Michael Crawford y Sergio Venegas Marin, bajo la dirección de Jaime Saavedra y Omar Arias, con la participación de Penelope Bender, Barbara Trudell, Dhir Jhingran, Huma Kidwai, Elaine Ding, Laura Gregory, Lisha Almeida, Amberine Huda, Aishwarya Khurana y Tihtina Zenebe Gebre. La edición estuvo a cargo de John Steinhardt. El equipo contó con comentarios de Reema Nayar, Jason Allen Weaver, Adelle Pushparatnam, Samer Al-Samarrai, Lianqin Wang, Tara Beteille, Toby Linden, Harry Patrinos, Hanna Katriina Alasuutari, Juan Manuel Moreno, Marguerite Clarke, Melissa Adelman y otros integrantes de la Práctica Global de Educación, que participaron en discusiones sobre el documento. Nicole Hamam dirigió y diseñó el arte con ilustraciones de Margaret Flatley.

Resumen Ejecutivo

LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO ES, EN GRAN MEDIDA, UN ESFUERZO QUE SE BASA EN EL IDIOMA. Es la base de la riqueza en las sociedades modernas y se adquiere principalmente a través de la educación. Las políticas que maximizan la cantidad y la calidad del capital humano tienen un sinnúmero de efectos positivos. Para maximizarlo, los países deben maximizar el aprendizaje en la escuela y, al hacerlo, aumentar el número de años de escolaridad ajustada por aprendizaje (LAYS, por sus siglas en inglés) completados por su población. El Banco Mundial creó el Proyecto de Capital Humano y el Índice de Capital Humano para llamar la atención de las políticas sobre la necesidad de que los países inviertan en su gente y que las personas inviertan en sí mismos. Las políticas que promueven la acumulación de capital humano, como las buenas políticas de lengua de instrucción, deben ser defendidas activamente por el Banco Mundial y deben ser fundamentales para los diálogos nacionales con el fin de ayudarles a las personas a alcanzar su máximo potencial.

LOS RESULTADOS DE APRENDIZAJE SORPRENDENTEMENTE BAJOS PUEDEN SER EL REFLEJO DE POLÍTICAS DE LENGUA DE INSTRUCCIÓN INADECUADAS. El componente LAYS del Índice de Capital Humano y las medidas de Pobreza de Aprendizaje muestran niveles de aprendizaje sorprendentemente bajos. En algunos países, los niños que tienen tres años de educación primaria no pueden identificar una sola palabra escrita y es posible que sólo conozcan una letra. Si no se consideran las dificultades de la lengua de instrucción (LI), se podría concluir erróneamente que los docentes carecen de los conocimientos y las habilidades para enseñar, o que los estudiantes están demasiado desfavorecidos para aprender. Una consideración alternativa y plausible es que se requiere que los docentes brinden instrucción en un idioma que los estudiantes no hablan ni comprenden. En algunos casos, los bajos puntajes de las pruebas simplemente reflejan esta casi total falta de comprensión del idioma utilizado para enseñar y/o para realizar las pruebas; no indican ninguna incapacidad para aprender en las condiciones de aprendizaje adecuadas.

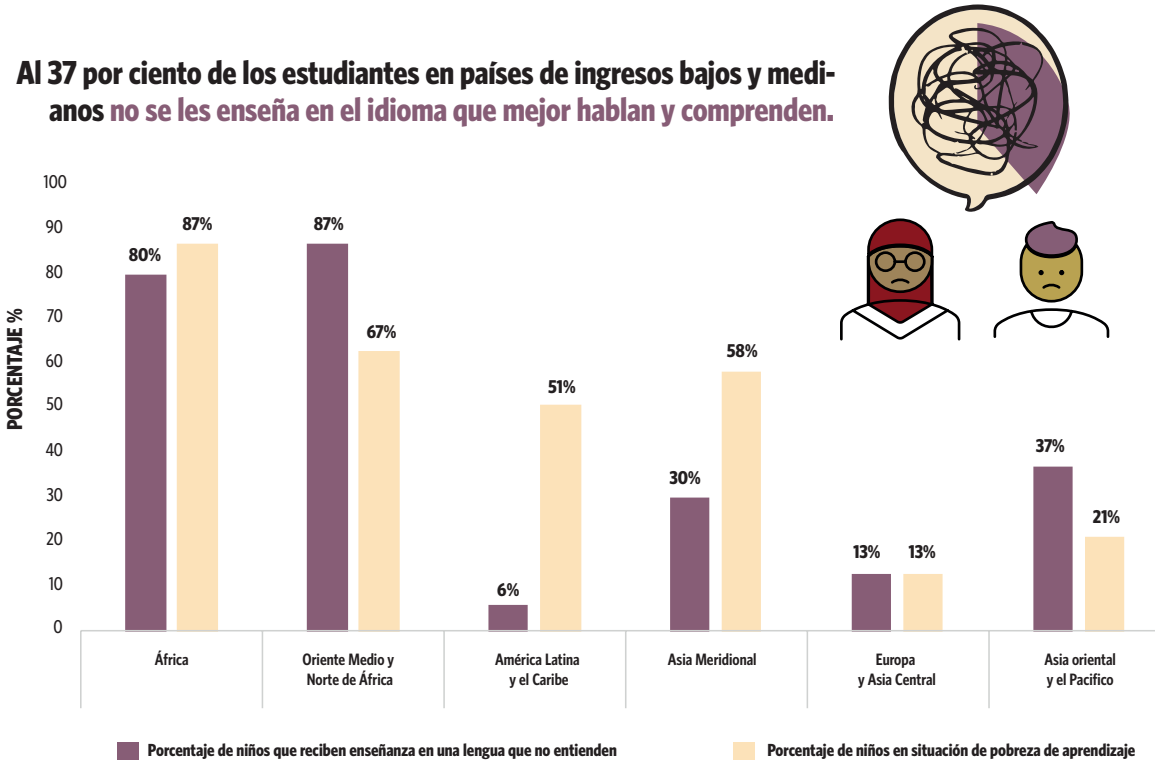
LAS POLÍTICAS DE LENGUA DE INSTRUCCIÓN ADECUADAS FACILITAN EL APRENDIZAJE Y MÁS. Cuando a los niños se les enseña por primera vez en un idioma que hablan y comprenden bien, aprenden más, están en mejores condiciones para aprender otros idiomas, es más probable que permanezcan en la escuela y disfruten de una experiencia escolar adecuada para su cultura y para las circunstancias locales. De esto dan fe una serie de investigaciones diversas y sustanciales citadas a lo largo de este documento. Unas políticas adecuadas de LI también promueven la equidad en las escuelas y en los mercados laborales, mejoran la costo-eficiencia de la educación y promueven la inclusión. Unas buenas políticas de LI deben ser la piedra angular de las estrategias nacionales eficaces de desarrollo del capital humano y, por lo tanto, deben ser de gran interés para los responsables de las políticas nacionales y los socios para el desarrollo.

LAS BUENAS POLÍTICAS DE LENGUA DE INSTRUCCIÓN SIGUEN SIENDO LA EXCEPCIÓN, NO LA REGLA. A pesar de sus muchos beneficios, muchos sistemas educativos no implementan políticas adecuadas de LI. Por el contrario, a menudo exigen que los niños aprendan en idiomas que no conocen bien y, en demasiados casos, en idiomas que no conocen en absoluto. Los niños que se ven afectados por estas políticas suelen ser aquellos que se encuentran desventajados en otros aspectos, como el nivel socioeco-

nómico y la distancia de los centros urbanos, que también dificultan el aprendizaje y el progreso en la escuela. Exigirles a los docentes que brinden instrucción en idiomas que ni ellos ni los estudiantes hablan es una práctica común, a pesar de la evidencia de que el 90 por ciento o más de los estudiantes pueden no adquirir habilidades fundamentales como alfabetización y matemáticas básicas en las escuelas que implementan estas políticas.

LAS POLÍTICAS DEFICIENTES DE LI PERJUDICAN EL APRENDIZAJE, EL ACCESO, LA EQUIDAD, LA RENTABILIDAD Y LA INCLUSIÓN. Un conjunto sustancial y creciente de investigación muestra que los niños aprenden mejor en su primera lengua (L1) que en una segunda lengua (L2). Cuando se les enseña primero en su L1, es más probable que con el tiempo se vuelvan competentes en un L2 y absorban cómodamente el contenido académico. También es más probable que permanezcan en la escuela. Los niños de hogares en el 40 por ciento inferior de la distribución socioeconómica tienen más probabilidades de recibir instrucción en una lengua que no comprenden, y carecen de los recursos familiares para mitigar los efectos de políticas inapropiadas de LI en las escuelas a las que asisten. Los países con políticas de LI que promueven el uso de idiomas que tanto docentes como alumnos ni hablan ni entienden, ven un rendimiento decepcionante de su inversión en educación. Estas políticas contribuyen a mayores tasas de deserción escolar, tasas de repetición y a un menor aprendizaje en general. En este sentido, los países se beneficiarían financieramente si, al adoptar mejores políticas de LI, redujeran el costo de cada graduado producido y cada unidad de aprendizaje dominada. Esto también haría que el aprendizaje fuera relevante e inclusivo para los estudiantes de muchas maneras, entre otras cosas, a través del valor inherente y la validación que recibe un idioma cuando se utiliza como medio oficial de instrucción.

LAS POLÍTICAS INAPROPIADAS DE LI AFECTAN APROXIMADAMENTE AL 37 POR CIENTO DE LOS ESTUDIANTES EN PAÍSES DE INGRESOS BAJOS Y MEDIOS. La UNESCO (2016) estima que, a nivel mundial, cuatro de cada diez estudiantes reciben enseñanza en idiomas que no conocen. La evidencia de los análisis originales realizados para este documento confirma en gran medida esta cifra y da fe de la enormidad del problema: Al 37 por ciento de los estudiantes en países de ingresos bajos y medianos no se



les enseña en el idioma que mejor hablan y comprenden. En algunos países, a más del 90 por ciento de los estudiantes no se les enseña en un idioma que hablan y comprenden. Esto afecta a más de 250 millones de estudiantes. Basado en datos de Ethnologue, 12 de los 20 países con las tasas más altas de pobreza en el aprendizaje utilizan lenguas de instrucción que pocos de sus estudiantes entienden cuando llegan a la escuela. El 53 por ciento de los niños de países de ingresos bajos y medianos (PIBM) que no logran leer con comprensión a los diez años, casi con certeza incluye una gran proporción de estudiantes a los que no se les enseña en su L1.

EL PROGRESO MASIVO ES FACTIBLE MEDIANTE LA ENSEÑANZA EN UNA PEQUEÑA CANTIDAD DE IDIOMAS ADICIONALES. La perspectiva de ofrecer instrucción en cada uno de los más de 7.000 idiomas del mundo es abrumadora, pero ese sentimiento está equivocado. El diálogo sobre políticas se basa a menudo en el supuesto de que adoptar una educación multilingüe basada en la lengua materna (EML-BLM) es algo costoso y oneroso. De hecho, la EML-BML es rentable y más sencilla de organizar de lo que normalmente se piensa. Ciertamente, la gran mayoría de los estudiantes que actualmente aprenden en una L2 se beneficiarían de una expansión global bastante modesta de la cantidad de idiomas utilizados para la instrucción. Tres cuartas partes (el 75 por ciento) del problema podrían atenuarse ofreciendo instrucción en 220 idiomas adicionales en todo el mundo, en promedio alrededor de un idioma nuevo por país. Para llegar al 84 por ciento de todos los estudiantes de minorías lingüísticas en todos los países, se requiere la enseñanza en sólo alrededor de 559 idiomas, en promedio menos de tres idiomas adicionales por país. En ambos escenarios, los posibles idiomas adicionales ya son "idiomas escritos". Tienen ortografías establecidas y cada uno es hablado por al menos 1,5 millones de personas. Los aproximadamente 6.200 idiomas restantes del mundo son hablados por menos del 10 por ciento de la población mundial. Las cinco sextas partes del problema se pueden resolver con un esfuerzo concentrado y enfocado; resolver la última sexta parte requiere un aumento exponencial de tiempo y recursos.

HAY CONSIDERACIONES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS MÁS AMPLIAS QUE INFLUENCIAS LAS POLÍTICAS DE LI. A la luz de esta evidencia, ¿por qué tantos países siguen eligiendo una LI que tiene resultados de aprendizaje significativamente peores y además genera exclusión social? Una razón puede ser la falta de conocimiento de los beneficios de enseñar en el idioma que los estudiantes hablan y comprenden mejor. Otros factores son posiblemente menos manejables. A menudo, las opciones de idioma para la educación son el resultado de consideraciones políticas más allá del sector educativo. El idioma está íntimamente ligado a la identidad nacional y a la identidad política. La construcción de una nación a veces implica promover el idioma de un grupo a expensas de los idiomas de otros grupos. El dominio del idioma tiene valor en el mercado laboral. Los padres a menudo consideran que la competencia en idiomas metropolitanos o internacionales es fundamental para el éxito profesional de sus hijos. Los fines, las metas, como el dominio de una L2 internacional, pueden dictar los medios de una manera manifiestamente contraproducente cuando toda la instrucción se realiza en esa L2, independientemente de los niveles de competencia de los docentes o de los estudiantes. Es fundamental considerar el contexto político más amplio para un compromiso político eficaz respecto a cuestiones de LI.

EXISTEN SOLUCIONES POLÍTICAS, PERO NO SE IMPLEMENTAN DE MANERA SISTEMÁTICA. Durante décadas ha habido incidencia en pro de buenas políticas de LI, pero rara vez ha llamado la atención de los principales responsables de la toma de decisiones y de socios de desarrollo. Afortunadamente, en algunas regiones está surgiendo una tendencia hacia más y mejores investigaciones. Se ha resumido la experiencia y los análisis han destilado sugerencias sólidas en materia de políticas para el tema en su conjunto y para prácticamente todos los subtemas pertinentes. Se dispone de buenas sugerencias para el análisis de la situación a nivel de país y para la planificación del uso del idioma en la educación. Las directrices y ejemplos de buenos alcances y secuencias para la instrucción L1 han proliferado. Los métodos para el desarrollo de materiales de enseñanza y aprendizaje, incluido el software para crear libros de texto y libros de cuentos para niños, están disponibles de manera gratuita y se utilizan con mayor frecuencia que en el pasado. Las opciones de políticas respecto a una variedad de temas que afectan a docentes, la enseñanza y la capacitación van en aumento. El conocimiento y la preocupación por los temas de

El nuevo enfoque político del Banco Mundial sobre la lengua de instrucción, como parte de la operacionalización del paquete de políticas de alfabetización en apoyo del nuevo objetivo de aprendizaje del Banco, se basa en 5 principios:

PRINCIPIO 1	PRINCIPIO 2	PRINCIPIO 3	PRINCIPIO 4	PRINCIPIO 5
Enseñarles a los niños en su L1, comenzando con los servicios de atención y educación de la primera infancia (AEPI), al menos durante los primeros seis años de educación primaria. Es fundamental que la instrucción sea en el idioma que la mayoría de los estudiantes habla y comprende mejor.	**Utilizar L1 para la instrucción en materias académicas, no sólo lectura y la escritura.** Los estudiantes deben dominar la lectura y la escritura en una amplia gama de disciplinas y en todas las materias escolares.	**Introducir L2 como lengua extranjera con un enfoque en las habilidades del lenguaje oral.** Los estudiantes pueden dominar dos idiomas en educación básica, si se optimizan la instrucción y las secuencias.	**Continuar con la instrucción en L1 después de que una L2 se convierta en la LI principal.** La instrucción en L1 continúa mejorando el rendimiento de L2 de maneras importantes, incluso después de que L2 se convierte en LI.	**Planificar, desarrollar, adaptar y mejorar continuamente la ejecución de las políticas de LI, de acuerdo con los contextos y objetivos del país.**

la lengua de evaluación está aumentando. Se dispone de evidencia empírica sobre la efectividad de la "salida tardía" (ver más abajo) y otras estrategias curriculares y pedagógicas efectivas. Sin embargo, el avance es demasiado lento y las herramientas disponibles no se conocen ni se comprenden lo suficiente.

ESTE DOCUMENTO DESCRIBE EL NUEVO ENFOQUE DE POLÍTICAS DEL BANCO MUNDIAL SOBRE LI, COMO PARTE DE LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL PAQUETE DE POLÍTICAS DE ALFABETIZACIÓN EN APOYO DE LA NUEVA META DE APRENDIZAJE DEL BANCO. Este nuevo enfoque tiene como objetivo apoyar el progreso en las políticas e intervenciones de LI, a medida que se identifican y abordan los desafíos basados en LI, a la luz del contexto de cada país. Bajo el nuevo enfoque, el Banco Mundial considera fundamental observar los siguientes principios para mejorar el aprendizaje en los países de ingresos medianos y bajos:

- ***Principio 1:*** Enseñarles a los niños en su L1, comenzando con los servicios de atención y educación de la primera infancia (AEPI), al menos durante los primeros seis años de educación primaria. Es fundamental que la instrucción sea en el idioma que la mayoría de los estudiantes habla y comprende mejor.
- ***Principio 2:*** Utilizar L1 para la instrucción en materias académicas, no sólo lectura y la escritura. Los estudiantes deben dominar la lectura y la escritura en una amplia gama de disciplinas y en todas las materias escolares.
- ***Principio 3:*** Introducir L2 como lengua extranjera con un enfoque en las habilidades del lenguaje oral. Avanzar hacia la alfabetización en L2 y a la instrucción de área de contenido sólo después de que los estudiantes hayan alcanzado la competencia suficiente en las habilidades de alfabetización en L1 y el lenguaje oral en L2. Los estudiantes pueden dominar dos idiomas en educación básica, si se optimizan la instrucción y las secuencias.
- ***Principio 4:*** Continuar con la instrucción en L1 después de que una L2 se convierta en la LI principal. La instrucción en L1 continúa mejorando el rendimiento de L2 de maneras importantes, incluso después de que L2 se convierte en LI.

- ***Principio 5:*** Planificar, desarrollar, adaptar y mejorar continuamente la ejecución de las políticas de LI, de acuerdo con los contextos y objetivos del país. El Banco Mundial debe trabajar en estrecha colaboración con los países clientes y los socios de desarrollo para crear y compartir recursos, así como hacer incidencia por oportunidades de educación equitativas y de alta calidad que brindan las políticas de LI apropiadas.

Para promover este enfoque y hacerlo operativo, el Banco Mundial propone tres líneas de trabajo para garantizar que los principios se integren de manera rutinaria en las operaciones del Banco Mundial. La línea 1 se centra en analizar y evaluar la situación de la LI en cada país cliente, así como en las principales opciones de política disponibles. La línea 2 implica un compromiso más proactivo con los problemas de la LI mediante un diálogo y una planificación mejorados para ayudarles a los países a abordar los problemas prioritarios. Como parte de la línea 3, La Práctica Global de Educación del Banco trabajaría con otros socios para promover la atención adecuada a los problemas de LI y en la creación, recopilación y difusión de la gama completa de conocimientos y soluciones de políticas de vanguardia y en la promoción de soluciones a largo plazo para los problemas del idioma en la educación.

EL PROPÓSITO, LA AUDIENCIA, EL ALCANCE Y LA ESTRUCTURA DE ESTE DOCUMENTO. Su propósito es asegurar que la Práctica Global de Educación del Banco Mundial pueda ayudar a los clientes a mitigar o eliminar los graves problemas que unas políticas inapropiadas de LI imponen sobre el aprendizaje y la escolarización. El documento es intencionalmente corto; no es un trabajo académico exhaustivo. Se presentan detalles suficientes para comenzar a explicar los problemas a la luz de las decisiones políticas actuales, no para tratar el tema en su totalidad. El documento es selectivo y no analiza la LI a la luz de todos los aspectos de la política educativa. No considera el papel de la LI en la educación terciaria, la educación y formación técnica y profesional, la educación de adultos o el aprendizaje permanente. El documento recomienda la aprobación del nuevo enfoque por parte de la gerencia del GBM. Adoptar sus recomendaciones implica comprometerse con una serie de acciones que apoyarán a los países clientes del GBM, incluidos análisis más profundos, desarrollo y difusión de bienes públicos globales, mejor conocimiento y capacidad del personal educativo y un diálogo más efectivo, especialmente en educación básica. Los lectores deben tener en cuenta lo siguiente:

- ***Aún no tenemos todas las respuestas.*** A medida que avancemos, será necesario abordar y cerrar las brechas de conocimientos clave. Por ejemplo, necesitaremos comprender mejor y desarrollar recomendaciones para mejorar situaciones de segundo nivel, como las que implican el uso de inmersión unidireccional en L2. Del mismo modo, es necesario separar los efectos agravantes de la baja competencia del docente en el idioma de destino en combinación con la baja competencia de los estudiantes. Los efectos del tiempo dedicado a la tarea, la calidad de los materiales de enseñanza y aprendizaje, así como el apoyo a los docentes y otros temas, constituyen una agenda futura que merece atención urgente si se quiere optimizar el papel asesor en materia de políticas.
- ***El liderazgo requiere un compromiso sostenido.*** Los problemas de LI se pueden gestionar pero nunca se resuelven por completo. Los esfuerzos de política por parte de los países deben ser una parte rutinaria de la política educativa general. El compromiso sostenido por parte de los aliados para el desarrollo, con el Banco buscando dar ejemplo como aliado clave, también debe ser parte de los esfuerzos generales para mejorar el aprendizaje.

La Parte 1 aborda por qué deberíamos preocuparnos por los problemas de LI y los principales desafíos involucrados. Sus cuatro secciones se titulan: (i) ¿Por qué debería importarnos? (ii) ¿Qué tan grande es el problema? (iii) El papel de la economía política; y (iv) Diversos contextos de LI. La Parte 2 presenta las soluciones existentes (en la sección 5) y propone un camino a seguir detallado para la Práctica Global de Educación del BM (sección 6). Cabe señalar que el documento no pretende poseer ni proponer un conjunto completo de soluciones técnicas para el sinnúmero de los difíciles problemas políticos involucrados. Al aumentar el compromiso y dedicar los recursos adecuados al problema, se implementarán las soluciones existentes y se diseñarán nuevas soluciones. Parte de esto será el aumento de la colaboración y el intercambio de conocimientos, al igual que el ensayo de enfoques innovadores. El nuevo enfoque implicará un aprendizaje a nivel individual e institucional, con una intensidad de participación acrode con la urgencia del problema.