



ACERCA DE ESTA SERIE

En esta serie compuesta de cuatro partes se analizan las estrategias que los Gobiernos han desplegado para superar los múltiples obstáculos que impiden invertir de manera eficaz en capital humano. Se pone el énfasis en un enfoque que abarca todo el Gobierno y que permite (i) apoyar las iniciativas a través de los distintos ciclos políticos; (ii) coordinar tareas entre las diversas áreas del Gobierno; y (iii) diseñar políticas y programas que utilicen y amplíen la base de evidencias.

Aunque la adopción de cualquiera de estas estrategias puede ayudar a generar capital humano, los países que han implementado las tres al mismo tiempo suelen ser los que han logrado mejorar considerablemente los resultados en materia de capital humano. En esta serie se examinan las diversas dimensiones de este enfoque utilizando ejemplos de países y se concluye con un análisis de la manera en que el éxito alcanzado en la implementación de las tres estrategias ha permitido lograr beneficios significativos y perdurables.



Cómo desarrollan Capital Humano los países

Políticas y programas que utilizan y amplían la evidencia empírica

Las intervenciones diseñadas a partir de la evidencia empírica o nuevos análisis pueden contribuir a que las inversiones en capital humano generen más beneficios.

Pakistán: implementación de las lecciones aprendidas tras años de investigaciones

El diseño del plan nacional de transferencias monetarias no condicionadas denominado Programa Benazir de Apoyo a los Ingresos (BISP), que se puso en marcha en junio de 2008, tuvo en cuenta años de investigaciones previas referidas a los programas de este tipo en América Latina y otras regiones. El BISP transfiere directamente los beneficios a las mujeres jefas de hogar, con lo que se busca no solo reducir la pobreza sino también empoderar a la mujer. Hasta la fecha, se han entregado más de USD 3000 millones a 5,4 millones de hogares beneficiarios¹. Los análisis cuantitativos y cualitativos sugieren que las mujeres adquieren mayor poder de negociación cuando reciben los beneficios del BISP: una proporción significativa (el 64 %) de las destinatarias mujeres indican que son ellas las que controlan los fondos recibidos, y las beneficiarias señalan que se sienten menos dependientes de sus esposos. También se señalan mejoras en la movilidad de las mujeres y un cambio favorable en las percepciones de la comunidad al respecto. Esto, a su vez, ha contribuido a la capacidad de las mujeres para invertir en la educación de sus hijos, mejorar la ingesta de alimentos de sus hogares y lograr mayor movilidad en las zonas urbanas y más recursos para adquirir combustibles en las zonas rurales. Se ha observado asimismo que el BISP ha permitido reducir significativamente la malnutrición de los niños y ha tenido un impacto positivo en el consumo mensual de alimentos de los adultos.

Estas y otras enseñanzas derivadas de la implementación y evaluación del BISP se han tenido en cuenta en el diseño de otras operaciones centradas en el capital humano que se llevan adelante en el país, tanto a través de este mismo programa como de otros de nivel provincial. Por ejemplo, se está llevando adelante un análisis para determinar si los montos de las transferencias del BISP resultan adecuados, con el fin de intensificar su impacto en la reducción de la pobreza. En las operaciones de financiamiento del Banco Mundial actualmente en proceso de preparación también se busca utilizar los métodos de focalización establecidos y empleados en el BISP. Las evaluaciones que se llevan adelante de manera continua también permitirán mejorar el programa.

Además de estimular la demanda de educación a través del BIPS, el Gobierno de Pakistán también procuró abordar los desafíos del lado de la oferta. Entre 2005 y 2012, **el país desarrolló un programa de asociación público-privada** en virtud del cual las escuelas privadas con fines de lucro eximían del pago de aranceles a los estudiantes pobres a cambio de un subsidio que otorgaba el Gobierno por cada alumno. En 2012, el programa abarcaba 1 millón de estudiantes. Una iniciativa que comenzó a implementarse en 2005 en la provincia de Punjab incluía un componente de rendición de cuentas y evaluación: las escuelas participantes tenían que

asegurarse de que un porcentaje mínimo de sus alumnos aprobara un examen académico semestral estandarizado. Las escuelas que no alcanzaban la tasa mínima de aprobación dos veces seguidas quedaban excluidas del programa.

Las investigaciones recientes muestran que este mecanismo de rendición de cuentas ha dado resultados. En casi todos los casos, las escuelas que se vieron en peligro de perder acceso a los subsidios lograron elevar los puntajes de sus alumnos y alcanzar el índice de aprobación necesario para conservar los fondos. Como resultado, mejoró el aprendizaje de los estudiantes de estas escuelas, y los maestros mostraron mejor desempeño².

Chile: mejoras programáticas y ampliación a partir de la evidencia empírica

Las mejoras basadas en las evidencias empíricas recogidas a lo largo del tiempo han contribuido a impulsar el éxito, la sostenibilidad y la ampliación de la iniciativa Chile Crece Contigo (ChCC), el programa multisectorial de educación y desarrollo de la primera infancia a través del cual se brinda apoyo a los niños chilenos y sus familias. El ChCC ha mostrado efectos positivos en el desarrollo infantil e impactos significativos en la salud y el bienestar de los sectores de bajos ingresos del país. El Gobierno chileno recopila estadísticas sobre los resultados del programa a fin de tenerlas en cuenta en las decisiones futuras. Como resultado, se siguen introduciendo ajustes y mejoras en esta iniciativa en respuesta a las nuevas evidencias y los datos recogidos. Después de funcionar con éxito desde que se puso en marcha en todo el país en 2008, recientemente el ChCC fue ampliado a fin de incluir a los niños de hasta 9 años. También ha servido de base para diseñar iniciativas similares en otros países latinoamericanos como Colombia, Perú y Uruguay.

Polonia: reformas basadas en exámenes internacionales

Entre 2000 y 2012, el desempeño de los jóvenes polacos en los exámenes académicos mejoró notablemente. Se incrementó la proporción de alumnos que alcanzaron el nivel más alto de desempeño y se redujo la de los de bajo puntaje. Estas mejoras se observaron tanto entre los alumnos de hogares pobres como entre los de entornos socioeconómicos más acomodados. Los puntajes de Polonia en las pruebas del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA)



Entre otros beneficios, el Programa Benazir de Apoyo a los Ingresos ha mejorado la capacidad de las mujeres de invertir en la educación de sus hijos.

Fotografía: Curt Carnemark/Banque mondiale

se ubican actualmente por encima del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y en el mismo nivel que Finlandia y Alemania. Todo esto se logró con niveles de gasto educativo estables, de aproximadamente un 5 % del producto interno bruto (PIB), un valor inferior al promedio de la OCDE. Como resultado, los puntajes en las pruebas PISA de matemáticas, lectura y ciencia se elevaron 30 puntos, lo que equivale a un año adicional de escolaridad³.

La causa de este logro radica en una serie de reformas educativas integrales puestas en marcha a comienzos de la década de 1990. Los sucesivos Gobiernos establecieron pruebas estandarizadas al final de la escuela primaria y de los ciclos inferior y superior de la secundaria, delegaron importantes responsabilidades del nivel central en los Gobiernos locales, reformaron los programas académicos, invirtieron en el desarrollo profesional de los docentes y les concedieron más libertad para elegir los libros de texto.

Quizá la medida más crucial fue haber introducido en 1999 el ciclo inferior integral de la secundaria conocido como *gimnazjum*, que demoraba la elección entre el camino de la educación general o la profesional y añadía de hecho un año de exposición a los programas académicos generales para los alumnos que, antes de la reforma, ya hubiesen ingresado en la escuela profesional.





Esta modificación entró en vigor después de la prueba PISA de 2000, la primera en la que participó el país y en la que se obtuvieron resultados insatisfactorios en relación con los promedios de la Unión Europea y la OCDE. Dicha reforma fue evaluada exhaustivamente y demostró tener efectos positivos significativos en el desempeño de los estudiantes.

Vietnam: uso de comparaciones internacionales

De modo similar, **Vietnam estableció comparaciones entre su sistema de evaluación de estudiantes y las buenas prácticas internacionales, con lo que pudo determinar la eficacia de su sistema educativo.** Cuando en 2012 el país participó por primera vez en las pruebas PISA, los jóvenes vietnamitas de 15 años ocuparon el 17º lugar en matemáticas, el 8º en ciencia y el 19º en lectura, de un total de 65 países, por lo que Vietnam se ubicó por encima del promedio de la OCDE. Tras las pruebas PISA de 2012, el país modificó el marco legal referido a los exámenes de gran escala a fin de diversificar los métodos de evaluación, mejorar

Las evidencias recogidas y los nuevos análisis pueden ayudar a identificar las medidas que dan buenos resultados y a la vez contribuir a su diseño.

PAKISTÁN:

-  En un programa nacional de transferencias monetarias no condicionadas se tuvieron en cuenta años de investigaciones realizadas en otras regiones
-  Se entregaron más de USD 3000 millones a 5,2 millones de hogares desde 2008
-  Diversos análisis muestran beneficios en educación, nutrición, consumo y empoderamiento económico de las mujeres
-  Las enseñanzas extraídas contribuyeron al diseño de otras operaciones centradas en el capital humano

la calidad y sentar las bases para una evaluación basada en las aptitudes. De este modo, reiteró su compromiso con el diseño de políticas basado en pruebas empíricas. En las Pruebas PISA de 2015, el país se ubicó entre los 10 mejores en ciencia, y su puntaje medio fue 32 puntos más alto que el promedio de la OCDE, es decir, el equivalente a un año de escuela, aproximadamente⁴.

El Fondo Estratégico de Evaluación de Impacto: medir el impacto para introducir mejoras

El Fondo Estratégico de Evaluación de Impacto (SIEF) del Banco Mundial respalda investigaciones científicamente rigurosas en las que se mide el impacto de los programas y las políticas dirigidas a mejorar la educación, la salud, el acceso a servicios de agua y saneamiento de calidad, y el desarrollo de la primera infancia en países de ingreso bajo y mediano. En la página siguiente se incluye una selección de evaluaciones del SIEF.

Eje central de la evaluación**Medición, programa conexo o programa en el que se tienen en cuenta los resultados****Bangladesh (Primera infancia)**

Se evaluaron diversas intervenciones integradas de bajo costo dirigidas a embarazadas y padres de niños menores de 3 años, con las que se buscaba mejorar la nutrición y la estimulación de los niños.

El fondo Save the Children (organismo de implementación) analizó los resultados con el Ministerio de Salud.

Bulgaria (Primera infancia)

Se midió la eficacia de ofrecer educación preescolar gratuita a determinados beneficiarios y de suministrar una subvención financiera condicionada a ciertas comunidades (tanto en forma conjunta como independiente) a fin de comprender de qué manera los funcionarios encargados de formular políticas pueden incrementar el número de niños romanes que asisten a establecimientos de nivel preescolar y mejorar el desarrollo cognitivo y socioemocional de los niños.

El Ministerio de Educación y Ciencia y la organización no gubernamental encargada de la implementación decidieron financiar nuevos análisis longitudinales y mediciones cognitivas de la muestra experimental cuando los niños terminaran el jardín de infantes.

Yibuti (Nutrición y trabajo)

Se examinó la eficacia de vincular la nutrición y el trabajo como medio para reducir la malnutrición en los niños pequeños.

Los resultados contribuyeron a generar apoyo entre los funcionarios encargados de formular políticas para continuar con el programa de trabajo cuando se expandió la iniciativa a todo el país.

Kenia (Inspección de clínicas)

Se buscó determinar si al intensificar el seguimiento y brindar información a los pacientes acerca de las clínicas en las que se atienden se puede mejorar la calidad de la atención en establecimientos privados y públicos.

Sobre la base de los instrumentos utilizados durante la encuesta de referencia, el Gobierno colaboró con el equipo a cargo de la evaluación para formular un nuevo marco regulatorio dirigido a supervisar los establecimientos sanitarios privados y públicos, a fin de promover la aplicación de parámetros de seguridad para los pacientes.

Malawi (Capacitación de docentes voluntarios)

Se estudiaron qué efectos tienen los incentivos monetarios y la capacitación de los docentes, la educación de los padres y los materiales didácticos dirigidos a los niños en el desarrollo físico, emocional y cognitivo de estos, y en su grado de preparación para la escuela primaria.

El Ministerio de Género ha adoptado el programa académico elaborado para los cursos de capacitación de docentes y padres.

México (Docentes móviles)

Se evaluaron los efectos de enviar asistentes pedagógicos "móviles" a escuelas primarias de bajo desempeño ubicadas en zonas remotas para informar a los padres acerca de las escuelas y brindar apoyo a los docentes en el aula sobre el aprendizaje de los alumnos.

El Gobierno decidió ampliar el programa a partir de los resultados de la evaluación. Si estos resultados no hubieran sido positivos, se hubiese cancelado el programa.

Nepal (Información sobre nutrición)

Se evaluó la eficacia de brindar solo información sobre cómo mejorar la nutrición en embarazadas y niños pequeños, o de brindar información y dinero en efectivo.

El Gobierno adoptó el modelo y los materiales de capacitación para asegurarse de que las comunidades más pobres y aisladas recibieran información nutricional fácil de comprender y más precisa.

Níger (Primera infancia)

Se evaluó la eficacia de las transferencias monetarias y el valor agregado que aportaba la capacitación ofrecida a los padres sobre nutrición, salud y desarrollo cognitivo de niños menores de 5 años.

Capacitación y tutoría del personal a cargo del programa de estimulación cuando se lo extendió a todo el país. Decisión del Gobierno de diseñar enfoques piloto complementarios referidos a salud, agua y saneamiento.

Pakistán (Donaciones escolares)

Se determinó si al ofrecer préstamos a las escuelas privadas a las que asisten alumnos de bajos ingresos se las impulsaría a realizar inversiones que mejoraran el aprendizaje.

El banco de microfinanciamiento Tameer de Pakistán está probando un nuevo producto de préstamo para escuelas privadas que brindan servicios a estudiantes pobres.

*No se muestran todas las evaluaciones.

Fuente: Adaptado del Fondo Estratégico de Evaluación de Impacto.

NOTAS

- 1 World Bank. 2016. Reaching the Poorest through Strengthening the Social Safety Net System in Pakistan. <http://www.worldbank.org/en/country/pakistan/brief/reaching-the-poorest-through-strengthening-the-social-safety-net-system-in-pakistan>
- 2 Barrera-Osorio, Felipe, Raju, Dhushyanth, Marcus, Aliza [eds.]. 2012. *Pakistan: Can low-cost private schools improve learning? (English)*. From evidence to policy. World Bank Group.
- 3 Wes, Marina, and Bodewig, Christian. 2016. Poland's Education System: Leading in Europe. <http://www.worldbank.org/en/news/opinion/2016/01/22/polands-education-system-leading-in-europe>
- 4 Kataoka, Sachiko. 2019. Vietnam's Human Capital: Remarkable Education Success and Future Challenges. World Bank.



HUMAN
CAPITAL
PROJECT

El Proyecto de Capital Humano es una iniciativa mundial destinada a acelerar el aumento y la mejora de las inversiones en las personas a fin de lograr más equidad y un mayor crecimiento económico. El proyecto está ayudando a crear el espacio político para que los dirigentes nacionales prioricen las inversiones transformadoras en salud, educación y protección social. El objetivo es avanzar rápidamente para lograr un mundo en el que todos los niños estén bien nutridos y en condiciones de aprender, puedan alcanzar el aprendizaje real en el aula, y puedan ingresar al mercado de trabajo como adultos sanos, cualificados y productivos.

PARA MÁS INFORMACIÓN, VISITE:
worldbank.org/humancapital