



\*La educación cuenta

RESUMEN DEL INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL MUNDO

2017/8

# Rendir cuentas en el ámbito de la educación:

## CUMPLIR NUESTROS COMPROMISOS



Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



Objetivos de Desarrollo Sostenible



Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo

RESUMEN DEL INFORME DE SEGUIMIENTO  
DE LA EDUCACIÓN EN EL MUNDO



2017/8

# Rendir cuentas en el ámbito de la educación:

CUMPLIR NUESTROS COMPROMISOS

En la *Declaración de Incheon y el Marco de Acción Educación 2030* se especifica que el mandato del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo consiste en ser “el mecanismo de seguimiento y presentación de informes sobre el ODS 4 y sobre la educación en los otros ODS” con la misión de “informar sobre la puesta en marcha de estrategias nacionales e internacionales orientadas a ayudar a todos los asociados pertinentes a dar cuenta acerca de sus compromisos, como parte del seguimiento y evaluación globales de los ODS”. Lo elabora un equipo independiente acogido por la UNESCO.

Las denominaciones empleadas y la presentación de los datos que contiene esta publicación no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la situación jurídica de los países, territorios, ciudades o zonas o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

El equipo del *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo* se ha encargado de elegir y exponer los hechos recogidos en este informe y es responsable de las opiniones que en él se expresan, que no son necesariamente las de la UNESCO y no comprometen a la Organización. El Director del Informe asume la responsabilidad general de los pareceres y las opiniones que se expresan en él.

### El equipo del Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo

Director: Manos Antoninis

Madeleine Barry, Nicole Bella, Nihan Köseleci Blanchy, Anna D’Addio, Priyadarshani Joshi, Katarzyna Kubacka, Leila Loupis, Kassiani Lythrangomitis, Alasdair McWilliam, Anissa Mechtar, Branwen Millar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Taya Louise Owens, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Will Smith y Rosa Vidarte.

*El equipo del Informe GEM deja constancia de la labor, que agradece, de su Director saliente, Aaron Benavot, que dirigió las investigaciones y la elaboración del presente Informe.*

El *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo* es una publicación anual independiente. El Informe GEM está financiado por un grupo de gobiernos, organizaciones multilaterales y fundaciones privadas y facilitado y apoyado por la UNESCO.



MINISTRY FOR FOREIGN  
AFFAIRS OF FINLAND



Esta publicación está disponible en Open Access con la licencia Attribution-ShareAlike 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO) (<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>). Al utilizar el contenido de esta publicación, los usuarios aceptan regirse por las condiciones de uso del Repositorio de Acceso Abierto de la UNESCO (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-ccbysa-en>).

Título original en inglés: Global Education Monitoring Report Summary 2017/8: Accountability in education: Meeting our commitments

**Si desean más información, solicitenla a:**

Global Education Monitoring Report team  
c/o UNESCO, 7, place de Fontenoy  
75352 París 07 SP, Francia  
Correo electrónico: [gemreport@unesco.org](mailto:gemreport@unesco.org)  
Tel.: +33 1 45 68 07 41  
[www.unesco.org/gemreport](http://www.unesco.org/gemreport)  
<https://gemreportunesco.wordpress.com>

Todo error u omisión que se detecte con posterioridad a la impresión se corregirá en la versión en línea, en: [www.unesco.org/gemreport](http://www.unesco.org/gemreport)

© UNESCO, 2017  
Reservados todos los derechos  
Primera edición  
Publicado en 2017 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

7, Place de Fontenoy,  
75352 París 07 SP, Francia

Composición: UNESCO  
Diseño gráfico: FHI 360  
Maqueta: FHI 360

**Nuevo Colección Informes de Seguimiento de la Educación en el Mundo**

- 2017/8 *Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos*
- 2016 *La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Creación de futuro sostenibles para todos*

**Colección Informes de Seguimiento en el Mundo de la EPT**

- 2015 *La Educación para Todos 2000-2015: Logros y desafíos*
- 2013/4 *Enseñanza y aprendizaje: Lograr la calidad para todos*
- 2012 *Los jóvenes y las competencias: Trabajar con la educación*
- 2011 *Una crisis encubierta: Conflictos armados y educación*
- 2010 *Llegar a los marginados*
- 2009 *Superar la desigualdad: Por qué es importante la gobernanza*
- 2008 *Educación para Todos en 2015: ¿Alcanzaremos la meta?*
- 2007 *Bases sólidas: Atención y educación de la primera infancia*
- 2006 *La alfabetización, un factor vital*
- 2005 *Educación para Todos: El imperativo de la calidad*
- 2003/4 *Educación para Todos: Hacia la igualdad entre los sexos*
- 2002 *Educación para Todos: ¿Va el mundo por el buen camino?*

Fotografías de la tapa y la contratapa: David Tett  
Tira gráfica de Godfrey Mwampembwa (GADO)  
Ilustración de Housatonic Design Network

*En la fotografía de la tapa: Protesta en la escuela de enseñanza primaria de Wendell (Inglaterra, Reino Unido).*

Este informe resumido y toda la documentación relacionada con él pueden descargarse en: [bitly.com/CountOnME](http://bitly.com/CountOnME) y [gem-report-2017.unesco.org](http://gem-report-2017.unesco.org).

# Prefacio

Hoy día, hay 264 millones de niños y jóvenes que no van a la escuela, un fracaso cuya solución debemos acometer juntos porque la educación es una responsabilidad compartida y solo con nuestros esfuerzos aunados será sostenible el progreso en este campo, que es esencial para hacer realidad las ambiciones del Objetivo de Desarrollo Sostenible relativo a la educación (el ODS 4), que forma parte de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. A los gobiernos, las escuelas y los docentes les corresponde desempeñar al respecto un papel de vanguardia, codo con codo con los estudiantes mismos y con los padres de estos.

Para avanzar se precisan líneas de responsabilidad claras, saber cuándo y dónde se quiebran esas líneas y qué medidas son necesarias como respuesta a esa situación: tal es el significado de la rendición de cuentas, el eje de este *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo*. La conclusión es clara: la falta de rendición de cuentas puede hacer peligrar el progreso, al posibilitar que en los sistemas educativos se incrusten prácticas perjudiciales. En primer lugar, la inexistencia de planes de enseñanza diseñados claramente por los gobiernos puede desdibujar los papeles y hacer que las promesas queden incumplidas y las políticas sin financiar. Cuando los sistemas públicos no imparten una educación de suficiente calidad y los agentes que buscan un beneficio económico colman esa laguna, pero actúan sin estar regulados, las personas marginadas salen perdiendo. Los gobiernos son los garantes principales del derecho a la educación, a pesar de lo cual ese derecho no es exigible en casi la mitad de los países y resultan vano todo lo que puedan intentar quienes tengan una queja o reclamación que hacer al respecto.

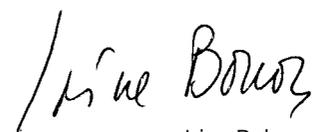
Todo el mundo debe desempeñar un papel en la mejora de la educación, empezando por los ciudadanos, apoyados por organizaciones de la sociedad civil y por instituciones de investigación, que señalan las lagunas de que adolece la educación equitativa y de gran calidad. En distintos países, los movimientos estudiantiles han impulsado frecuentemente políticas sobre educación equitativa y asequible, resaltando el poder que todos compartimos y debemos ejercer para hacer progresar la consecución del ODS 4. Las organizaciones internacionales también han estado en la primera fila, conformando nuevos objetivos y metas acordes con los complejos retos de nuestra época.

El informe muestra asimismo que no todos los métodos de rendición de cuentas nos ayudan actualmente a alcanzar el ODS 4. En algunas partes del mundo, cada vez es más habitual, por ejemplo, que se sancione a los docentes y las escuelas por los malos resultados en los exámenes, en nombre de supuestos intentos de mejorar la instrucción y el aprendizaje de calidad. El informe concluye que es una manera de actuar que debe manejarse con mucha cautela para evitar consecuencias indeseadas, contrarias a las buscadas.

Está ampliamente demostrado que las pruebas y los exámenes muy exigentes basados en mediciones romas de los resultados pueden alentar los esfuerzos encaminados a ‘trampar con el sistema’, lo cual repercute negativamente en el aprendizaje y castigan desproporcionadamente a los marginados. Es vital recopilar datos sobre los resultados del aprendizaje, para arrojar luz sobre los factores que impulsan la desigualdad en la educación. Mas, para extraer conclusiones precisas, hacen falta tiempo, recursos y competencias que pocos países poseen, y puede ser demasiado fácil sacar conclusiones erróneas.

Rendir cuentas significa ser capaces de actuar cuando algo va mal, por medio de la política, las leyes y la promoción, inclusive a través de los defensores de los ciudadanos para proteger los derechos de estos. Tenemos necesidad de mecanismos generales más sólidos para consagrar y hacer cumplir el derecho a la educación y exigir a todos los gobiernos cuentas de sus compromisos, incluidos los donantes.

La expresión “rendición de cuentas” aparece a lo largo de todo el *Marco de Acción Educación 2030*, lo que demuestra la importancia que la UNESCO y la comunidad internacional conceden a las funciones de seguimiento y examen para catalizar y vigilar los avances. Esto significa que todos los países deberían producir informes nacionales de seguimiento de la educación que expliquen su progreso con respecto a sus compromisos – actualmente, solo lo hace aproximadamente la mitad de ellos y en su mayoría sin regularidad –. La rendición de cuentas tiene que ver con interpretar las pruebas empíricas, determinar los problemas e idear cómo resolverlos. Tal debe ser la línea maestra de todos los esfuerzos que dediquemos a alcanzar una educación para todos de elevada calidad y equitativa.



Irina Bokova  
Directora General de la UNESCO

## Rendir cuentas en el ámbito de la educación

En el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017-2018* se evalúa el papel de la rendición de cuentas en los sistemas educativos mundiales con respecto a la consecución de la visión del cuarto Objetivo de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS 4): garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

Las poblaciones cada vez más numerosas que acceden a la educación, así como la comprobación de los resultados insuficientes del aprendizaje, han puesto de manifiesto persistentes deficiencias en materia de impartición y calidad de la educación. Estas, aunadas a presupuestos de educación apretados y a una mayor insistencia en una utilización óptima de los recursos en todo el mundo, hacen que los países busquen soluciones. Una que con frecuencia encabeza la lista es una mayor rendición de cuentas.

La rendición de cuentas puede ser una virtud que entraña la calidad de ser responsable y confiable. En este informe, se la define como un tipo de mecanismo. Por razones jurídicas, políticas, sociales o morales, los gobiernos y otros agentes de la educación tienen la obligación de informar sobre el cumplimiento de sus responsabilidades.

“

Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad es a menudo una empresa colectiva en la que todos los participantes hacen un esfuerzo concertado para cumplir con sus responsabilidades

”

Puesto que la obtención de resultados ambiciosos en materia de educación depende de múltiples agentes que cumplen responsabilidades a menudo compartidas, la rendición de cuentas no puede incumbir a agentes individuales. Como se demuestra en este informe, lograr el ODS 4 y garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad es a menudo una empresa colectiva en la que todos los participantes hacen un esfuerzo concertado para cumplir con sus responsabilidades (**Figura 1**). Para ello, los intereses políticos y económicos deben ser coincidentes. Las políticas y los agentes de la educación no están aislados del mundo que los rodea.

NO ECHAR LA CULPA AL OTRO:  
LA EDUCACIÓN ES UNA  
RESPONSABILIDAD  
COMPARTIDA

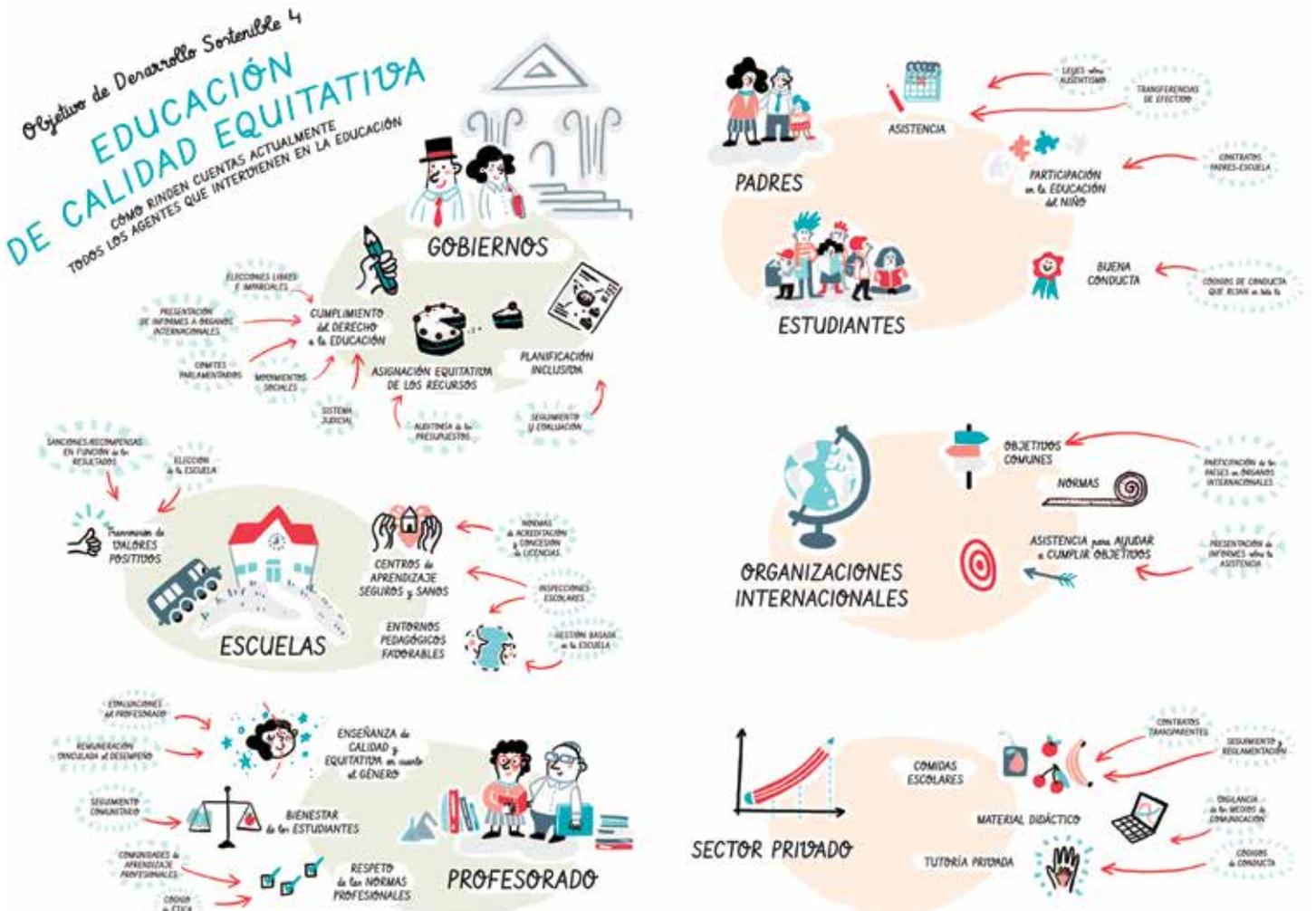


Es igualmente importante reconocer que ningún método de rendición de cuentas puede ser satisfactorio si los interesados carecen de un entorno propicio o están mal preparados para cumplir con sus responsabilidades. Sin información clara y recursos y capacidades suficientes, sus esfuerzos se verán frustrados. Las políticas destinadas a mejorar las prácticas existentes que se centran no en formular reproches sino críticas constructivas tienen más probabilidades de instaurar sistemas educativos equitativos, inclusivos y de alta calidad.

El logro de objetivos amplios en materia de educación requiere la colaboración y la comunicación entre los interesados. La confianza y el apoyo del público dependen de que los procesos y los objetivos se consideren legítimos y alcanzables con recursos limitados. En última instancia, la falta de confianza del público puede conducir a la falta de compromiso de los ciudadanos y a la privación de los derechos de los padres. En sistemas que suscitan escasa confianza, es probable que la reforma educativa sea lenta y superficial. Establecer un clima de confianza supone incluir a numerosas partes interesadas en la determinación de objetivos comunes y reconocer la interdependencia de los protagonistas mediante la rendición de cuentas mutua.

Varias tendencias sociopolíticas han hecho que las políticas de la educación presten mayor atención a la rendición de cuentas. La rápida expansión de la educación en la segunda mitad del siglo XX hizo que los sistemas educativos fueran cada vez más difíciles de administrar. Una respuesta de las autoridades gubernamentales de los países de altos ingresos a este problema, no solo en la educación sino también en otros sectores, fue el cambio de la gestión de los insumos a la gestión de los resultados. Este mayor hincapié en los resultados se acompañó del establecimiento de indicadores e instrumentos normalizados que posibilitan las comparaciones de los gobiernos locales y las escuelas.

**FIGURA 1:**  
De qué manera rinden cuentas en la actualidad todos los agentes en el ámbito de la educación



Fuente: Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo.

Una circunstancia conexas fue la descentralización, cuya finalidad era aumentar el control local sobre la impartición de educación, en tanto que el gobierno central seguía asumiendo la responsabilidad del financiamiento, el seguimiento y la reglamentación. Asimismo, en algunos países la insatisfacción con respecto a la educación pública contribuyó a la formulación de políticas que diversificaban la impartición y creaban un “mercado” de la educación, en el que los padres podían escoger escuelas para sus hijos basándose en las clasificaciones de las escuelas publicadas con objeto de estimular la competencia y elevar la calidad. Además, la disponibilidad de la información alentó a los ciudadanos a exigir una mayor transparencia.

En algunos países de altos ingresos, se han aplicado políticas de rendición de cuentas que utilizan la puntuación de los alumnos en las pruebas para medir y evaluar el desempeño. El desempeño de los alumnos está cada vez más vinculado a un sistema de sanciones y recompensas y sirve como base para evaluar el desempeño de los profesores y la calidad de las escuelas.

Ahora bien, si la finalidad de la rendición de cuentas es ayudar a lograr sistemas educativos más inclusivos, equitativos y de alta calidad, es necesario aplicar métodos flexibles que utilicen acertadamente la información disponible. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden ser eficaces para algunos contextos y aspectos de la educación, y perjudiciales para otros.

La rendición de cuentas es sumamente importante para mejorar los sistemas educativos, pero algunos supuestos se deben cuestionar. El sonneto de la rendición de cuentas *per se* es un desacierto. La rendición de cuentas debe entenderse como un medio para alcanzar un fin -una herramienta para el logro de las metas del ODS 4- no como un objetivo en sí mismo de los sistemas educativos.

En el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017-2018* se examinan los datos mundiales disponibles sobre los mecanismos a menudo interdependientes que responsabilizan a los agentes esenciales de la educación, su eficacia en la consecución del ODS 4 y los entornos de apoyo necesarios que les permiten cumplir con sus responsabilidades individuales.

“ La rendición de cuentas debe entenderse como un medio para alcanzar un fin - una herramienta para el logro de las metas del ODS 4 - no como un objetivo en sí mismo de los sistemas educativos ”

## Gobiernos responsables

Los gobiernos son responsables en última instancia de los avances logrados en la consecución de los objetivos mundiales en el ámbito de la educación. Tanto en los países pobres como en los ricos, los gobiernos deben rendir cuentas sobre los compromisos, los planes, la implementación y los resultados de la educación.

### LOS GOBIERNOS TIENEN RESPONSABILIDADES JURÍDICAS CON RESPECTO A LA EDUCACIÓN

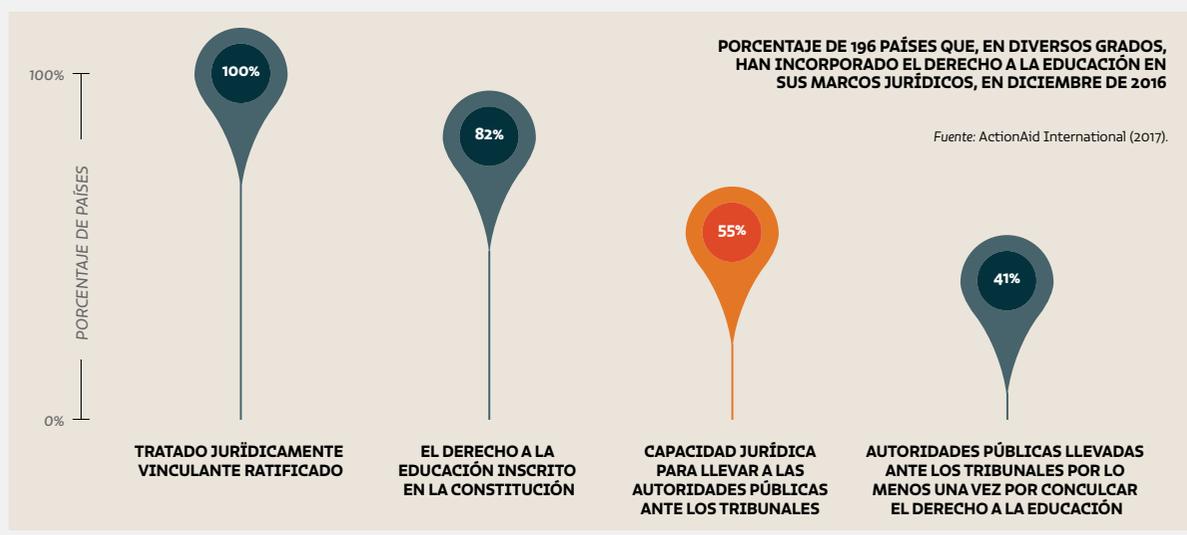
Todos los países han ratificado al menos un tratado internacional jurídicamente vinculante relativo al derecho a la educación. Los gobiernos tienen la responsabilidad de respetar, proteger y posibilitar el ejercicio de este derecho. En la actualidad, el 82% de las constituciones nacionales contienen una disposición sobre el derecho a la educación. En un poco más de la mitad de los países, este derecho es justiciable y otorga a los ciudadanos la capacidad jurídica de entablar demanda contra el gobierno ante los tribunales por su incumplimiento (**Figura 2**).

### LOS PROCESOS INTERNACIONALES DE PRESENTACIÓN DE INFORMES TIENEN DIVERSOS EFECTOS SOBRE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS GOBIERNOS

Los países que han ratificado cualquiera de los siete tratados básicos de derechos humanos de las Naciones Unidas relativos a la educación deben informar periódicamente sobre las medidas adoptadas para cumplir con sus obligaciones. Uno de los siete tratados básicos es la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos

**FIGURA 2:**

Los ciudadanos deben poder entablar demanda contra sus gobiernos ante los tribunales por incumplimiento del derecho a la educación



de las personas con discapacidad, en la que se pide el establecimiento de un sistema inclusivo en todos los niveles de la educación. En ella se promueve un enfoque basado en los derechos de la educación para las personas con discapacidad, lo cual proporciona una base sólida para la rendición de cuentas de los gobiernos. En esta Convención se estipula la creación de mecanismos internacionales y nacionales de aplicación y seguimiento. Los países deben acopiar datos e informar al Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

“ En 42 de 86 países, las constituciones, leyes o políticas se refieren explícitamente a la educación inclusiva ”

Si bien en la mayoría de los 86 informes presentados por los países hasta la fecha se señala que las constituciones, leyes o políticas hacen referencia explícitamente al derecho a la educación de las personas con discapacidad, en pocos se define la discapacidad. La falta de una definición internacional clara puede dificultar la elaboración de programas y el cumplimiento de las normas internacionales. Asimismo, las constituciones, leyes o políticas de 42 países se refieren explícitamente a la educación inclusiva, lo que denota una tendencia a no recurrir a escuelas especiales sino más bien a favorecer programas inclusivos en las escuelas normales. Sin embargo, las políticas no siempre coinciden con la práctica.

Los informes paralelos presentados por organizaciones no gubernamentales (ONG) pueden influir en las conclusiones de los comités de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Por ejemplo, en las recomendaciones de los comités se reflejaron los informes paralelos sobre la financiación insuficiente de la educación pública y las escuelas privadas no reguladas en Filipinas.

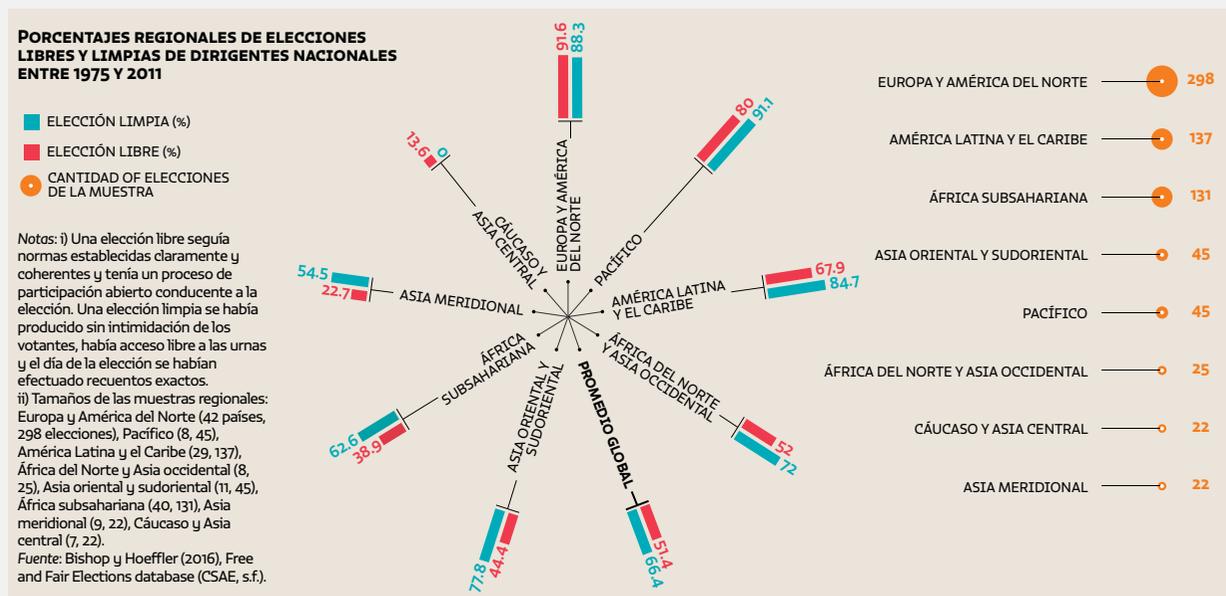
Los países también informan sobre los avances en la consecución de los ODS, aunque esta presentación de informes es de carácter voluntario. Hasta la fecha, 44 países han presentado balances periódicos al respecto. El examen temático mundial de 2019 de las Naciones Unidas, “empoderar a las personas y garantizar la inclusión”, estudiará detenidamente el ODS 4. Aún queda por ver la eficacia de un enfoque voluntario y dirigido por los países para lograr el cambio; la falta de mecanismos externos de ejecución puede retrasar los avances.

## LOS CIUDADANOS PUEDEN PRESIONAR AL GOBIERNO A TRAVÉS DEL PROCESO POLÍTICO PARA QUE CUMPLA SUS PROMESAS

El proceso político incita a los funcionarios a responder a las demandas de la ciudadanía. Un mecanismo a tales efectos es la celebración de elecciones libres y justas. Entre 1975 y 2011, 469 de 890 elecciones de dirigentes nacionales en 169 países se consideraron libres y justas. El porcentaje disminuyó del 70% en 1975-1985 al 45% en 2001-2011, debido en parte a la celebración de elecciones en democracias emergentes (Figura 3).

FIGURA 3:

A menudo no es posible rechazar por votación a los gobiernos que no han cumplido sus promesas



El gasto público en educación aumenta cuando se produce un cambio hacia la democracia y la apertura. Aun así, a los votantes les resulta difícil identificar y responsabilizar a quienes ejercen cargos por elección por una política de educación fallida o ineficaz. Las simples promesas de campaña pueden desviar la atención y la inversión apartándolas de problemas educativos más importantes. Los gobiernos tienden a centrarse en cuestiones visibles de infraestructura de educación y a cumplir las promesas al respecto, y desatienden aspectos educativos menos palpables, como el perfeccionamiento profesional.

Algunos sostienen que la competencia electoral estimula la acción responsable, pero los datos al respecto son contradictorios. En Brasil, los alcaldes que se proponían ser reelegidos malversaron un 27% menos de recursos que los alcaldes que cumplían un solo mandato. Por el contrario, en la República de Corea, el cambio a la elección directa de los superintendentes no alteró significativamente el gasto en educación o las tasas de finalización o de matrícula.

## LOS CIUDADANOS TAMBIÉN PUEDEN PRESIONAR AL GOBIERNO MEDIANTE MOVIMIENTOS SOCIALES

Las elecciones no son el único mecanismo político que obliga a los gobiernos a rendir cuentas. La acción de los ciudadanos puede también ejercer presión sobre el gobierno, como en el caso de los movimientos estudiantiles en Chile y Sudáfrica en favor de la reducción de los derechos de matrícula en la universidad que culminaron con éxito.

Las organizaciones de la sociedad civil utilizan una serie de estrategias, como por ejemplo los mecanismos jurídicos, las encuestas y otras investigaciones, los datos abiertos, la creación de coaliciones y las campañas mediáticas. La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia de Argentina demandó al gobierno de la ciudad de Buenos Aires ante los tribunales por no responder a las solicitudes de acceso a la información relativas a la educación de la primera infancia.

Las encuestas acopian información que puede poner de manifiesto las deficiencias de las políticas y propugnar un cambio. En numerosos países, entre ellos Kenya, Pakistán y Senegal, se han utilizado encuestas realizadas por iniciativa de los ciudadanos en las que se evalúan las capacidades básicas de lectura y aritmética de los niños a fin de presionar al gobierno para que mejore la impartición de la educación.

Las coaliciones de organizaciones de la sociedad civil, como la Campaña para la Educación Popular en Bangladesh, han cobrado intensidad con objeto de aumentar la presión sobre el gobierno, por ejemplo para aumentar los recursos destinados a la educación. Las libretas de calificaciones de los ciudadanos, utilizadas por primera vez en Bangalore en 1994, se han adoptado en otros países, entre ellos Rwanda.

“ Las organizaciones de personas con discapacidad participaron en el seguimiento de la aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en 50 de los 86 países que presentaron informes ”

En algunos países, entre ellos la India y la República Unida de Tanzania, las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel importante en la lucha contra las prácticas de corrupción mediante el seguimiento y análisis presupuestarios a fin de supervisar los desembolsos y gastos del gobierno y evaluar si los recursos se asignan y se gastan de conformidad con los presupuestos y planes.

Las organizaciones para personas con discapacidades pueden ayudar a las escuelas a tomar mejores decisiones y ejercer presión sobre los gobiernos en favor del cambio. Las ONG y las instituciones de derechos humanos independientes pueden proporcionar información, sensibilizar y apoyar a las familias. Las

organizaciones de personas con discapacidad ayudaron a supervisar la aplicación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en 50 de los 86 países que presentaron informes, pero solo participaron en el examen nacional en 29 países. La falta de capacidades es un obstáculo para la participación.

Los sindicatos de docentes forman parte de la sociedad civil en general, pero tienen también su propia voz y desempeñan un papel específico. Pueden ayudar a responsabilizar a los gobiernos apoyando u oponiéndose a la reforma de la educación y promoviendo el diálogo sobre cuestiones delicadas que el gobierno puede vacilar en atender. Incluir formalmente a los sindicatos en la formulación de políticas aumenta la rendición de cuentas y la participación de los docentes, al tiempo que mejora las relaciones entre sindicatos y gobierno. Desafortunadamente, empero, no se consulta con regularidad a los sindicatos sobre la reforma. De 70 sindicatos en más de 50 países, más del 60% nunca o rara vez fueron consultados sobre la elaboración y selección de materiales didácticos.

“ De 70 sindicatos de docentes en más de 50 países, más del 60% nunca o rara vez fueron consultados sobre los materiales didácticos ”

## LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN CUMPLEN UN PAPEL ESENCIAL AL PLANTEAR CUESTIONES IMPORTANTES RELATIVAS A LA EDUCACIÓN

Los ciudadanos necesitan información válida para responsabilizar a los gobiernos. Los medios de comunicación pueden ejercer su vigilancia frente al gobierno, ayudando a los ciudadanos a evaluar su desempeño. También sirven como cauce para que las organizaciones de la sociedad civil difundan su trabajo y hagan públicos temas como la equidad. Los medios de comunicación internacionales, nacionales y locales han publicado los resultados de evaluaciones efectuadas por iniciativa de los ciudadanos para mostrar cuán difícil es que todos los niños adquieran las competencias básicas.

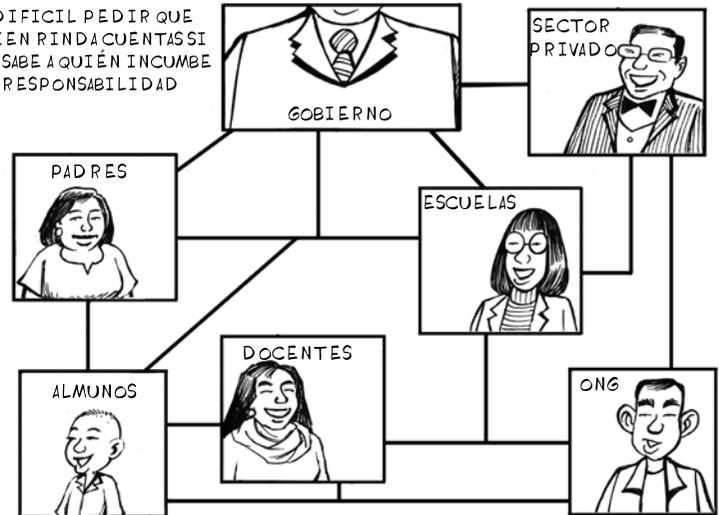
Los medios de comunicación informan también acerca de las conclusiones de las investigaciones realizadas por grupos de reflexión, universidades e instituciones gubernamentales. Disponer de una mayor información mediática sobre cómo se gastan los fondos públicos puede ayudar a empoderar a los ciudadanos y aumentar la presión sobre los funcionarios encargados de la educación para que actúen de manera responsable. En Uganda, una disminución de 2,2 km en la distancia a un punto de venta de periódicos aumentó la proporción de fondos que llegaban a la escuela en casi 10 puntos porcentuales.

Si bien los medios de comunicación tradicionales siguen desempeñando un papel importante para explicar al público problemas complejos, las redes sociales permiten a los usuarios compartir información ampliamente, sin expresar las ideas en forma editorial y obviando el filtro de los periodistas o, en algunos casos, la censura gubernamental. En un momento en que las políticas relativas a la educación cambian a menudo con rapidez, las funciones que las redes sociales pueden desempeñar son importantes.

Sin embargo, los medios de comunicación deben también ser independientes, responsables y capaces de proporcionar información pertinente y reflejar opiniones sociales diversas. El personal de los medios de comunicación que participa directamente en la investigación, el análisis, la organización y la redacción o difusión de las noticias debe contar con las competencias técnicas necesarias para informar sobre cuestiones relativas a la educación e inspirar confianza.

### LOS PLANES DE EDUCACIÓN VIABLES CON PAUTAS DE RESPONSABILIDAD CLARAS SON HERRAMIENTAS IMPORTANTES

ES DIFÍCIL PEDIR QUE ALGUIEN RINDA CUENTAS SI NO SE SABE A QUIÉN INCUMBE LA RESPONSABILIDAD



Una vez que los gobiernos asumen el poder, sus documentos de planificación de la educación facilitan la rendición de cuentas al contraerse compromisos oficiales y deslindarse responsabilidades. Los gobiernos suelen establecer planes estratégicos plurianuales para el sector de la educación, pero los planes operativos anuales son por lo general esenciales para la planificación y la coordinación.

Los mecanismos institucionales que conceden atribuciones más formales a todas las partes interesadas pueden fortalecer la rendición de cuentas. Se recomienda la constitución de un comité de dirección conjunto de partes interesadas gubernamentales y no gubernamentales con mandato oficial para evaluar y aprobar los planes sectoriales. Sin embargo, cuando la falta de capacidades plantea problemas, no todas las partes interesadas pueden estar representadas.

Una planificación de la educación realmente participativa puede exigir mucho tiempo y dedicación. Los gobiernos pueden sucumbir a la tentación de designar expertos, consultores o donantes para elaborar planes rápidamente, evitando amplias consultas. Estos apresuramientos van en desmedro de la implicación y el compromiso locales. Los países beneficiarios de la ayuda deben procurar evitar que los donantes monopolicen la planificación.

“  
**Los gobiernos que designan expertos, consultores o donantes para elaborar planes rápidamente corren el riesgo de menoscabar la implicación y el compromiso locales**  
 ”

Definir claramente las responsabilidades es importante, sobre todo en los sistemas descentralizados, donde las responsabilidades son a menudo indefinidas y se superponen, desdibujando la estructura jerárquica de rendición de cuentas. Las administraciones descentralizadas, especialmente en países de bajos ingresos y frágiles, suelen carecer de capacidades para la planificación estratégica.

La concesión de subvenciones condicionadas basadas en el desempeño para aumentar las capacidades y la transparencia del gobierno local ha mejorado la gestión financiera en varios países de ingresos bajos y medios. En la República Unida de Tanzania, las autoridades que cumplían las condiciones mínimas para la concesión de subvenciones aumentaron de un 50% a un 90% en un lapso de tres años.

Pero exigir una estricta rendición de cuentas local para resultados determinados a nivel central puede también tener consecuencias negativas. Una práctica excesiva de la auditoría puede ocultar las responsabilidades, reducir la colaboración, socavar la innovación y hacer que los proveedores de servicios se centren en objetivos en vez de mejoras.

## UNA MAYOR SUPERVISIÓN DURANTE LA PREPARACIÓN DEL PRESUPUESTO PUEDE LOGRAR QUE SE ASIGNEN RECURSOS A ÁMBITOS PRIORITARIOS

Empoderar a las partes interesadas para que participen en la presupuestación y examinen los gastos previstos puede mejorar la equidad en la asignación de los recursos.

La vigilancia presupuestaria es la función primordial de los cuerpos legislativos y ello requiere tiempo y contribuciones de expertos. Las organizaciones de la sociedad civil pueden ayudarlas a evaluar los presupuestos propuestos y alimentar las deliberaciones, como en Indonesia y Kenya. Más que los presupuestos por partidas, los presupuestos programáticos ayudan a los legisladores a evaluar los gastos de manera más eficaz.

## LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL PUEDE SER EFICAZ

Los comités legislativos, las defensorías del pueblo y los tribunales son ejemplos de instrumentos horizontales de rendición de cuentas que representan a la opinión pública y se oponen a la extralimitación del poder ejecutivo. Las auditorías internas y externas son herramientas eficaces de rendición de cuentas de la ejecución del presupuesto y ayudan a limitar el derroche, la mala distribución de los recursos y la corrupción. Sin embargo, su funcionamiento exige capacidades suficientes.

Los comités legislativos cumplen una función de supervisión esencial. La falta de independencia, de capacidades o de autoridad puede limitar su posibilidad de impulsar el cambio, pero la deliberación entre legisladores con competencias especializadas en educación puede mejorar las propuestas normativas sobre las cuestiones menos controvertidas. Los cuerpos legislativos de Nueva Zelanda, Noruega, Perú, Estados Unidos y Zambia

“ Los cuerpos legislativos de Nueva Zelanda, Noruega, Perú, Estados Unidos y Zambia tienen comités de educación que inspeccionan en detalle las iniciativas gubernamentales, examinan las leyes y recomiendan cambios

que inspeccionan en detalle las iniciativas gubernamentales, examinan las leyes y recomiendan cambios. En el Reino Unido, las recomendaciones de los comités eran idénticas o similares a las medidas normativas gubernamentales en 20 de 86 casos, especialmente para la elaboración de una reforma legislativa del sistema de inspección.

en conflicto con el gobierno. En América Latina, la presencia de un defensor del pueblo, aun sin poder de sanción, contribuyó a mejorar el acceso a la educación, la salud y la vivienda entre 1982 y 2011. En Indonesia, la defensoría del pueblo fue esencial para denunciar fraudes relacionados con pruebas y exámenes vendidos a estudiantes y respuestas difundidas en los teléfonos móviles.

Las defensorías del pueblo atienden a ciudadanos que desean presentar una queja contra el gobierno. Estas revisten especial importancia cuando los ciudadanos sienten renuencia a tratar con funcionarios del gobierno. En 2010, 118 países contaban con un defensor del pueblo. La defensoría se ocupa a menudo de cuestiones políticamente polémicas, que pueden ponerla

Las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden reforzar las auditorías externas. En Chile y la República de Corea, las quejas y sugerencias en línea de los ciudadanos destacan los ámbitos que merecen la atención de los auditores. Las encuestas de seguimiento del gasto público permiten a las organizaciones de la sociedad civil llevar a cabo auditorías sociales de los gastos. Sin embargo, se trata a menudo de intervenciones puntuales impulsadas por donantes que rara vez conducen a cambios importantes y duraderos.

## LA INSTAURACIÓN DE UNA CULTURA INSTITUCIONAL DE INTEGRIDAD ES ESENCIAL PARA LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN

La corrupción puede producirse en todas las facetas de la impartición de educación, desde las finanzas y la adquisición de servicios hasta la acreditación institucional, la gestión del personal docente, los exámenes, las becas, la investigación y los libros de texto. Ya se trate de malversaciones que aparecen en primera plana o de

prácticas soterradas de bajo nivel, sus repercusiones van mucho más allá de las pérdidas contables y afectan el acceso a la educación y la calidad del servicio. La corrupción altera las decisiones gubernamentales de asignación de recursos, reduce la productividad y disminuye los ingresos públicos.

Si bien los estudios del Banco Mundial sobre las fugas en las transferencias de fondos del gobierno central al local y, por lo tanto, a las escuelas inspiraron gran parte del trabajo sobre este tema, sigue siendo difícil efectuar un seguimiento de los fondos hasta su recepción por los destinatarios finales, especialmente cuando no existen reglas claras para las asignaciones. Los docentes y escuelas “fantasmas” inexistentes constituyen un tema complejo y polémico. En Nigeria, tan solo en la primera mitad de 2016, había 8.000 denuncias de docentes fantasmas o de docentes que cobraban más que su salario oficial.

Tras las reformas encaminadas a mejorar el mecanismo del fondo de compensación para la educación en el Brasil, las inspecciones del Contralor General de la Unión en 120 municipios y 4 estados encontraron todavía que en 49 de ellos había habido procesos de licitación irregulares, en 28 había habido ejecuciones de contrato irregulares y en 21 se habían efectuado “retiros de dinero en efectivo” de la cuenta.

Las prácticas más graves pueden resultar imperceptibles para los observadores externos y su magnitud difícil de verificar, por ejemplo en circunstancias complejas como las situaciones de conflicto. Aproximadamente el 80% de las 740 escuelas de la provincia de Ghor (Afganistán) no estaban funcionando aunque el Ministerio de Educación estaba pagando los sueldos de los docentes.

Algunas prácticas de corrupción demasiado soterradas pasan a menudo desapercibidas. En un estudio de seguimiento del gasto público en Bangladesh, aproximadamente el 40% de los funcionarios de la enseñanza primaria de distrito y subdistrito admitieron hacer ‘pagos rápidos’ a los funcionarios encargados de las cuentas para el reembolso de gastos. Estos pagos pueden no implicar fugas reales o directas del tesoro público, pero incitan a los funcionarios a compensar los gastos de otro modo.

La denuncia de las irregularidades no es suficiente, y aun las normas y estructuras jurídicas deben ir acompañadas de mejores mecanismos de seguimiento, de instituciones de auditoría sólidas e independientes, de sistemas de información abiertos y de un entorno propicio para la supervisión por parte de los medios de comunicación y la participación de las ONG. Cuando se descubren casos de corrupción, la policía y los tribunales desempeñan un papel crucial en su seguimiento.

“ De los informes nacionales de seguimiento de la educación, solo la tercera parte abarcan la educación de adultos ”

## EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN DEBEN SISTEMATIZARSE

El seguimiento y la evaluación pueden promover la rendición de cuentas por parte del gobierno. Para ser útil, el seguimiento debe informar sobre los resultados esperados y los datos deben ser precisos y acopiarse periódicamente. Sin embargo, los sistemas de seguimiento y evaluación suelen estar fragmentados. Los organismos difieren en el método y la frecuencia del acopio de datos, y éstos pueden no estar recopilados centralmente, ni ser comparables o accesibles.

Una manera de consolidar la información es que los gobiernos preparen informes nacionales de seguimiento de la educación como parte de sus obligaciones con órganos como los cuerpos legislativos o las organizaciones internacionales, así como para ayudar a los ciudadanos a responsabilizar a los gobiernos. De 209 países, 108 han publicado un informe nacional de seguimiento de la educación por lo menos una vez desde 2010, pero solo uno de cada seis países de todo el mundo lo hace con regularidad.

Los informes nacionales de seguimiento de la educación son más comunes en los países más ricos, pero los países de ingresos medios, como la República Dominicana y la República de Moldova, así como algunos países de bajos ingresos, como Uganda, también preparan informes. Casi todos los informes abarcan la enseñanza primaria y secundaria. Aproximadamente las tres cuartas partes cubren la atención y educación de la primera infancia, dos tercios cubren la enseñanza superior y una tercera parte la educación de adultos.

“

De 209 países, 108 han publicado un informe nacional de seguimiento de la educación por lo menos una vez desde 2010, pero sólo uno de cada seis países de todo el mundo lo hace con regularidad

”

Los informes difieren en sus prioridades.

Aproximadamente el 60% se centran principalmente en la exposición de las medidas adoptadas y el 25% en la evaluación de la situación, reflejando las preocupaciones en materia de rendición de cuentas asociadas a los diversos contextos nacionales. Los informes pueden centrarse también en la contabilización de los gastos.

Algunos, como el Bildungsbericht (Informe de Educación) de Alemania, son una obligación jurídica que forma parte de la presentación de informes al público centrados

generalmente en la contabilización de iniciativas o gastos. El Ministerio de Educación de Panamá publica un informe anual según lo estipulado en la ley sobre la transparencia en la gestión pública. En Filipinas, en virtud de la disposición sobre el “sello de transparencia” de la ley de presupuesto, “para aumentar la transparencia y aplicar medidas de rendición de cuentas”, se pide a todos los sitios web oficiales de los organismos gubernamentales nacionales que publiquen informes anuales correspondientes a los últimos tres años, de conformidad con las instrucciones precisas que figuran en la circular relativa al presupuesto nacional.

Puede ser necesario encargar la producción de alguna información de seguimiento a una institución exterior cuya labor es respetada y ampliamente aceptada como exenta de control gubernamental. En el último decenio se han creado organismos autónomos de evaluación en países latinoamericanos como Colombia, Ecuador y México, y sus responsabilidades se han fortalecido por la práctica o mediante nuevas disposiciones jurídicas. Un factor esencial para que puedan desempeñar su papel con eficacia es que cuenten con una financiación duradera.

En los países beneficiarios de ayuda son ahora comunes las evaluaciones sectoriales conjuntas anuales que reúnen a gobiernos, donantes, miembros de la sociedad civil y otras partes interesadas. Sin embargo, éstas adolecen de deficiencias, ya que la participación no es lo suficientemente amplia, faltan planes de aplicación de las recomendaciones y su cometido se determina por iniciativa de los donantes.

## Escuelas responsables

Las escuelas y otros establecimientos de educación y capacitación son formalmente responsables ante los gobiernos y de manera informal ante los padres y alumnos. Muchos países delegan la adopción de decisiones a las autoridades escolares regionales y locales, alentando la rendición de cuentas ascendente y descendente. La importancia concedida a la rendición de cuentas plantea varios problemas para las escuelas.

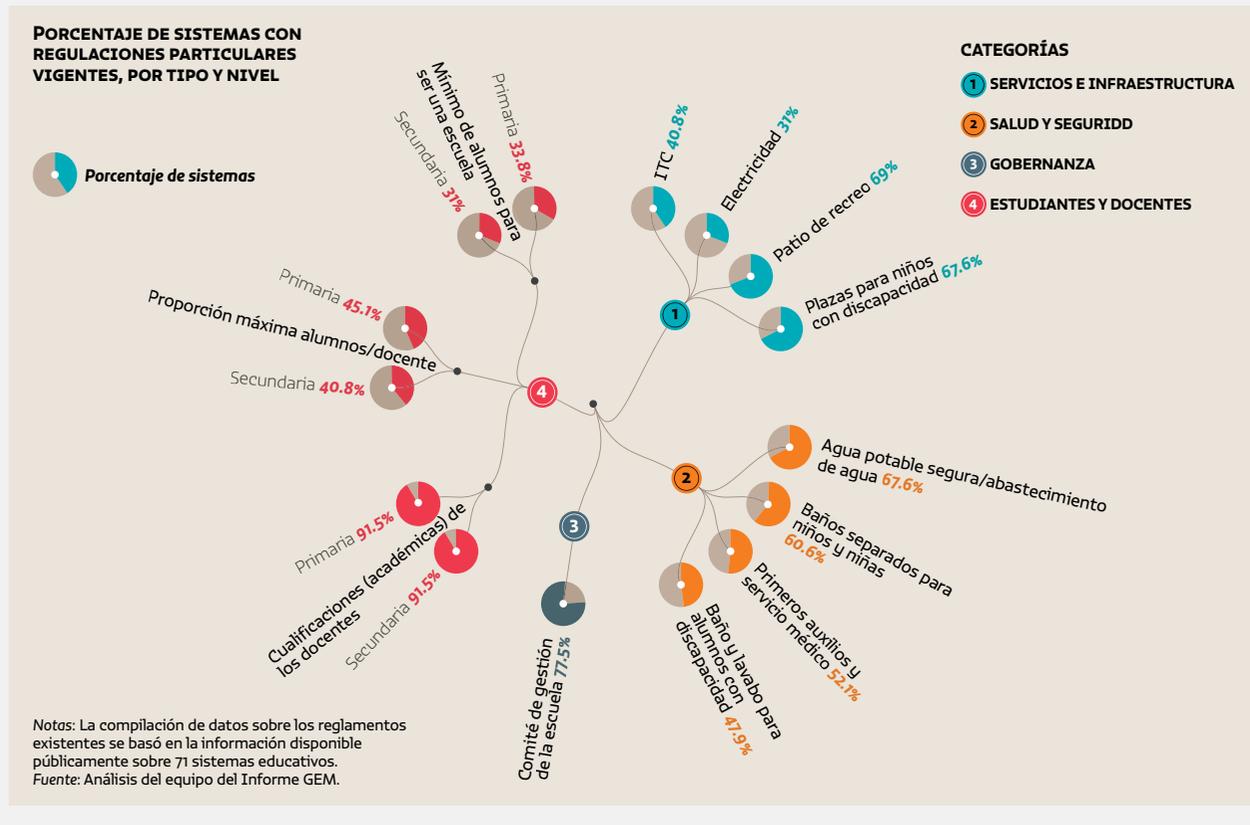
### LAS NORMATIVAS GUBERNAMENTALES CONTRIBUYEN AL SEGUIMIENTO DE LA CALIDAD DE LAS ESCUELAS

Las normativas gubernamentales relativas a la educación varían en todo el mundo. Por ejemplo, mientras que en casi todos los 71 sistemas examinados para el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo* había normas de cualificación del personal docente, en menos del 40% se indicaba el número máximo de alumnos por docente (**Figura 4**). Las reglamentaciones pueden responsabilizar a los proveedores de educación pero pueden no resultar eficaces en la práctica. En los países más pobres, muchas escuelas no aplicaban las reglamentaciones existentes por razones fuera de su control. Por ejemplo, la falta de fondos impide que muchas escuelas en Tayikistán tengan calefacción adecuada en invierno pese a las reglamentaciones.

Tradicionalmente, las inspecciones escolares supervisaban el cumplimiento de las normas y su eficacia dependía de las competencias de los inspectores. En algunas investigaciones realizadas se observó que los directores de escuela que sentían una fuerte presión para la rendición de cuentas por parte de las inspecciones tomaron iniciativas encaminadas a mejorar el desempeño.

FIGURA 4:

Las normativas gubernamentales relativas a la educación varían en todo el mundo



### Muchas escuelas privadas en los países más pobres no están reglamentadas

La enseñanza privada se ha ampliado. El número de países con más del 20% de matriculación en establecimientos de enseñanza privados aumentó entre 2005 y 2015 (Figura 5). En algunos países del África subsahariana y del Asia Meridional, muchas escuelas privadas no están reglamentadas, especialmente las escuelas de bajo costo que atienden a las poblaciones pobres, cuyo rápido crecimiento ha superado las capacidades de ordenación de los gobiernos. Algunas escuelas no están registradas para evitar reglamentaciones excesivamente restrictivas. La reglamentación de las escuelas privadas puede mejorar la equidad pero requiere una acción concertada.

Los entornos normativos deficientes son especialmente problemáticos cuando se produce una rápida expansión de poderosas cadenas privadas. Bridge International Academies cuenta con más de 500 escuelas en 5 países. En inspecciones realizadas en Kenya y Uganda se señaló la existencia de docentes no cualificados, infraestructuras inadecuadas y planes de estudios no autorizados, y los tribunales confirmaron las decisiones ministeriales de cerrar algunas escuelas.

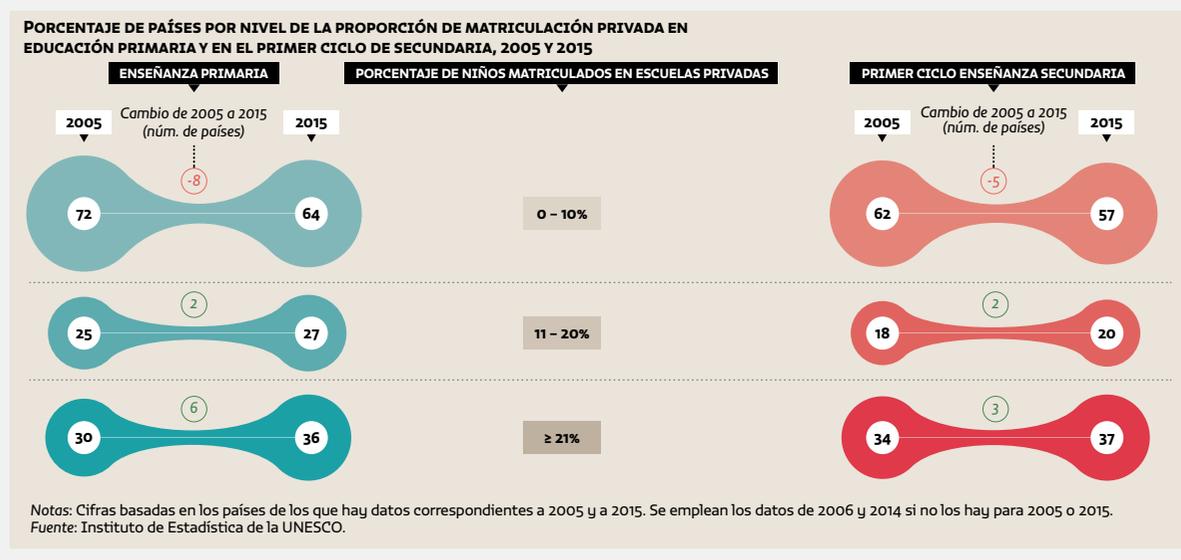
### Las inspecciones deberían centrarse en la calidad de la educación, objetivo difícil de lograr

La inspección se está centrando cada vez menos en el cumplimiento de las normas reglamentarias y cada vez más en la evaluación de la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas, sobre



**FIGURA 5:**

La matriculación en el sector privado se ha ampliado en la enseñanza primaria y el primer ciclo de la enseñanza secundaria



todo en los países más ricos. Sin embargo, es difícil ejercer correctamente esta función de apoyo. Los sistemas de inspección en los países más pobres se topan con limitaciones de recursos y capacidades. En Sudáfrica, los supervisores se opusieron a la reforma de la inspección, en parte por los recuerdos que dejaron las inspecciones de la época del apartheid. En muchos contextos, mejorar la inspección requiere tiempo. En 2015, solo el 45% de los inspectores en Angola habían recibido capacitación tras las reformas iniciadas en 2010.

**La garantía de calidad en la educación de la primera infancia se centra en aspectos fácilmente observables**

A pesar de la importancia que reviste la educación de la primera infancia para el desarrollo integral de los niños, entre 2010 y 2015 el Enfoque sistémico para lograr mejores resultados en la educación, del Banco Mundial, mostró que solo 14 de 34 países de bajos y medianos ingresos habían establecido normas de educación de la primera infancia y sistemas de vigilancia de su cumplimiento.

En materia de garantía de calidad, los países favorecen a menudo las características operacionales fácilmente medibles y observables, como las infraestructuras y el número de alumnos por docente. Aun así, los países procuran a menudo supervisar sistemáticamente el cumplimiento, como indican los ejemplos de Belice, Indonesia, Nepal y Swazilandia.

Otros sistemas tratan de evaluar aspectos más matizados de la enseñanza. En Chile, los educadores de todas las escuelas municipales se someten cada cuatro años a una evaluación con respecto a las normas del Marco para la Buena Enseñanza, un proceso que comprende la autoevaluación, las observaciones externas, la evaluación por homólogos y una carpeta didáctica. Los profesores calificados como “insatisfactorios” son reevaluados al año siguiente y quedan excluidos de la enseñanza si no se observa ningún progreso.

Algunos instrumentos, como la escala de evaluación del entorno preescolar, ayudan a evaluar la calidad de las interacciones entre docentes y niños. Elaborada y ampliamente utilizada en los Estados Unidos, esta escala ha sido adaptada para poder utilizarla también en otros países de altos ingresos, como Alemania e Italia.

Las mediciones directas del desarrollo de la primera infancia pueden prestar apoyo a los procesos de garantía de calidad. El estudio longitudinal Growing Up in Scotland (Crecer en Escocia) se propone vincular experiencias

“ Solo 14 de 34 países de bajos y medianos ingresos habían establecido normas de educación de la primera infancia y sistemas de vigilancia de su cumplimiento ”

tempranas con resultados ulteriores entre 14.000 niños en tres cohortes. Los resultados de este análisis se reutilizan para volver a formular las políticas relativas a la atención y educación de la primera infancia.

Las contribuciones de la comunidad, en particular de los padres de familia, son decisivas para garantizar la calidad de la atención de la primera infancia. En Francia, la Caja nacional de prestaciones a las familias produce un barómetro periódico basado en encuestas de satisfacción de los padres, y los representantes elegidos de los padres aportan contribuciones a la comisión de la primera infancia del Consejo General.

### **Los mecanismos de garantía de calidad en la enseñanza superior reflejan diversos objetivos**

Los marcos jurídicos de los países prevén la existencia de organismos nacionales únicos o múltiples encargados de la garantía de calidad en la enseñanza superior, aunque numerosos países de bajos ingresos aún no han establecido sistemas nacionales. Los acuerdos regionales, como el Convenio de Lisboa, han estimulado el establecimiento de sistemas nacionales de garantía de calidad, y los países incorporan las normas regionales al derecho nacional.

La evaluación de la garantía de calidad comprende el establecimiento de normas, la autoevaluación institucional, el examen externo de expertos y por homólogos, los informes de evaluación y los procedimientos de llamamiento. Las normas, prescriptivas o consultivas, abarcan los insumos, las actividades y los resultados de la enseñanza superior. Las normas de evaluación de la calidad de la enseñanza universitaria de China comprenden 19 indicadores en 8 ámbitos principales: misión de la universidad, personal docente, instalaciones, planes de estudios académicos, gestión, ambiente, perfiles de aprendizaje y programas especiales.

Los organismos encargados de la garantía de calidad rinden cuentas mediante informes anuales, bases de datos, registros de organismos regionales e internacionales y centros nacionales de información. La Red Internacional de Organismos para la Garantía de la Calidad en la Enseñanza Superior publica un manual de prácticas ejemplares para fomentar la rendición de cuentas y la transparencia; 18 miembros de países como Costa Rica y los Emiratos Árabes Unidos se han ceñido a sus directrices sobre prácticas ejemplares. Sin embargo, gran parte de la información contenida en los informes de rendición de cuentas no se difunde ampliamente más allá de los expertos en enseñanza superior.

“ La garantía de calidad en la enseñanza superior comprende el establecimiento de normas, la autoevaluación institucional, el examen externo de expertos y por homólogos, los informes de evaluación y los procedimientos de llamamiento ”

Los marcos reglamentarios que abarcan la enseñanza superior transnacional se centran en gran medida en el apoyo a las instituciones. Los estudiantes internacionales suelen ignorar sus derechos y la información puede ser de difícil acceso. Los países deben priorizar la identificación de los proveedores deshonestos y la sensibilización al respecto, y alentar a los organismos estudiantiles a difundir información sobre proveedores de buena calidad.

Numerosos programas de becas rinden cuentas periódicamente a los donantes sobre los recursos gastados, pero sus informes serían más útiles si también proporcionaran información oportuna a los estudiantes, las familias y las universidades. Resultan útiles los estudios longitudinales que miden la repercusión de los programas y recogen las observaciones de la universidad y los estudiantes egresados. La Commonwealth Scholarship Commission del Reino Unido, por ejemplo, efectúa encuestas entre los becarios y utiliza sus resultados para alimentar la futura elaboración del programa.

### **Se debe responsabilizar a los gobiernos para que velen por un acceso asequible a la enseñanza superior**

La matriculación en la enseñanza superior ha ido aumentando constantemente, impulsada por mejores tasas de progreso de los educandos y un mayor número de estudiantes a tiempo parcial.

Los gobiernos utilizan los marcos legislativos nacionales para fomentar la equidad y la asequibilidad en la enseñanza superior, pero pocos países garantizan el acceso universal. Entre los que sí lo garantizan figuran Ecuador, Grecia y Túnez. Muchas leyes que garantizan el acceso a la enseñanza superior, como las promulgadas en el Brasil y la República Democrática Popular Lao, prohíben la discriminación y fomentan el acceso de las minorías y los grupos desfavorecidos.

A medida que ha aumentado la demanda de enseñanza superior, los gobiernos han transferido parte de la carga financiera a las personas, ya sea aumentando los derechos de matrícula, o estimulando la enseñanza privada. Aun cuando no se cobran derechos de matrícula, empero, esto por sí solo no basta para garantizar la asequibilidad. Sin apoyo adicional, el acceso universal gratuito puede terminar subvencionando a los ricos. En Filipinas, por ejemplo, en 2016 se suprimieron los derechos de matrícula de las universidades públicas, pero éstas ya estaban atrayendo a estudiantes de orígenes más ricos.

Las tasas de matrícula deben combinarse con programas de ayuda financiera, que pueden consistir en subvenciones, préstamos e incentivos fiscales. La ayuda para el reembolso de préstamos destinada a los estudiantes de bajos ingresos puede contribuir a aumentar las opciones de asequibilidad. Es esencial atender a las poblaciones de bajos ingresos, pero puede ser difícil comprobar el nivel de renta en países con menos mediciones fiables de las finanzas de los hogares, como en el caso de numerosos países de bajos ingresos.

“ Las tasas de matrícula deben combinarse con programas de ayuda financiera, que pueden consistir en subvenciones, préstamos e incentivos fiscales ”

### **Los formadores y los certificadores son responsables ante los educandos y los empleadores**

Un sólido sistema de garantía de calidad para el desarrollo de competencias profesionales ayuda a que las autoridades y los proveedores de servicios rindan cuentas a los beneficiarios, esto es, a los trabajadores y los empleadores, y entre sí.

Los sistemas de cualificación para el desarrollo de competencias requieren una gobernanza coherente, con un marco común que establezca objetivos claros. Una forma de vincular la demanda del mercado laboral y la oferta de los proveedores es implicar a los empleadores y los interlocutores sociales en la elaboración de marcos, aunque esto no siempre ha resultado fácil, por ejemplo en Polonia y Túnez.

El creciente número de proveedores de formación no gubernamentales debe cumplir con normas y procedimientos reglamentarios que han de acreditarse y ponerse en práctica. Al igual que en el caso de la enseñanza superior, la acreditación es un proceso de garantía de calidad mediante el cual por lo general las autoridades gubernamentales o profesionales externas confirman que los proveedores han cumplido con las normas establecidas.

Con el objetivo de capacitar a 400 millones de personas en 2022, el ambicioso programa de desarrollo de competencias de la India se propone lograr que la certificación sea transparente, que el programa sea plenamente provechoso para los educandos, que los candidatos se registren utilizando un número único de identificación y que no haya subcontratación ilícita de proveedores no acreditados. El gobierno necesita proteger a los educandos de ofrecimientos falsos que les prometen empleo a cambio del pago de honorarios. Asimismo, en Australia, el Senado llevó a cabo una investigación para indagar si la comercialización de los proveedores de formación privada engañaba a los candidatos, especialmente a los desfavorecidos, sobre el valor de las cualificaciones propuestas.

### **El seguimiento puede mejorar la rendición de cuentas en los programas de alfabetización de adultos**

La rendición de cuentas en los programas de alfabetización y adquisición de nociones elementales de aritmética para adultos es complicada por la amplia gama de programas, proveedores, fuentes de financiación y objetivos esperados. Sin embargo, los países están estableciendo cada vez más normas de calidad y expectativas de resultados. Los sistemas de seguimiento se están volviendo comunes: la totalidad de los más de 200 programas de alfabetización y adquisición de nociones elementales de aritmética para adultos de la base de datos de la UNESCO sobre prácticas eficaces en lectura, escritura y cálculo han llevado a cabo actividades de seguimiento y evaluación, por lo general como parte de la gestión y ejecución de los programas.

“ La totalidad de los más de 200 programas de alfabetización y adquisición de nociones elementales de aritmética para adultos de una base de datos de la UNESCO han llevado a cabo actividades de seguimiento y evaluación ”

El acopio de datos financieros ayuda a los gobiernos a responsabilizar a los proveedores no gubernamentales por la calidad y la asignación de recursos. El programa de alfabetización Kha Ri Gude (Aprendamos) de Sudáfrica contrata a una empresa privada para la contabilidad financiera y la presentación de informes, así como para actualizar las bases de datos sobre educandos y educadores de un sistema de información sobre la gestión. Los pagos de los docentes dependen de la presentación de datos sobre gastos y asistencia. En una auditoría efectuada en 2016 se averiguó que a los voluntarios al parecer se les habían pagado estipendios por un número de educandos superior al que habían indicado.

El seguimiento de los resultados de los programas de alfabetización puede contribuir a la rendición de cuentas. Las evaluaciones de visitas sobre el terreno son un método utilizado, por ejemplo, en Pakistán. Cabe citar, entre otros métodos, las estrategias 'formativas' y 'sumativas' o finales, como las pruebas, las presentaciones orales y las autoevaluaciones.

Los países de ingresos altos evalúan a menudo los resultados del aprendizaje utilizando marcos y herramientas de evaluación nacionales normalizados, a veces vinculados a la financiación pública, como en los Estados Unidos. Algunos países de ingresos medios, entre ellos la República Islámica del Irán y México, ofrecen exámenes finales en línea generados automáticamente para cada distrito. En otros países se recurre más a facilitadores del aprendizaje para generar evaluaciones formativas y sumativas y no se hace un acopio sistemático de datos para su análisis. Además, para la evaluación de los logros del aprendizaje, algunos programas van más allá de las competencias en lectoescritura estrictamente definidas. El programa de lucha contra el analfabetismo en Francia evalúa la autonomía, la confianza, la motivación, las interacciones de la vida cotidiana y el desarrollo cognitivo de los participantes.

## **RESULTA ONEROSA LA UTILIZACIÓN DE LOS DATOS DE APRENDIZAJE RELATIVOS A LOS ALUMNOS PARA RESPONSABILIZAR A LAS ESCUELAS...**

A los gobiernos les interesa cada vez más acopiar datos sobre los resultados escolares y el aprendizaje de los alumnos. En principio, esta información debería permitir a los dirigentes de la educación en los planos nacional, subnacional y escolar adoptar decisiones basadas en datos empíricos, siempre y cuando la información sea de buena calidad y éstos dispongan de un poder de decisión independiente de los intereses políticos.

Los resultados de la evaluación sumativa se utilizan a nivel individual para la adopción de decisiones relativas a la admisión y el progreso de los estudiantes, y a nivel institucional para situar a las escuelas en relación unas con otras para determinar los ámbitos por mejorar. A nivel sistémico, los resultados de la evaluación sumativa pueden ayudar a comprobar si se cumplen las normas.

Los países difieren en la manera en que utilizan los datos de aprendizaje individuales. Algunos sistemas, como el del Japón, se centran en los exámenes nacionales que evalúan el progreso entre niveles en un año determinado pero no permiten efectuar comparaciones del aprendizaje a lo largo del tiempo.

En otros sistemas se definen normas para el aprendizaje esperado y se organizan evaluaciones para informar al respecto. El complejo y amplio sistema de Inglaterra sobre los resultados del aprendizaje se basa en normas nacionales, un complicado mecanismo de evaluación de los estudiantes y un sistema de evaluación externa. Los datos acopiados se utilizan para preparar a los inspectores antes de las visitas escolares, informar a los padres, ayudar a los directores de escuela a fijar objetivos, identificar a los alumnos que necesitan apoyo adicional y apoyar a las autoridades locales y nacionales en el seguimiento del desempeño con fines de rendición de cuentas.

Diferentes países evalúan diferentes resultados del aprendizaje; algunos se centran exclusivamente en el lenguaje y las matemáticas y otros evalúan una gama más amplia. Los países difieren también en el tipo de información sobre las escuelas y el historial de los alumnos que acopian para posibilitar la comparación contextual. En Australia, la información contextual sobre las escuelas, que comprende las finanzas, la estructura demográfica y la ventaja socioeducativa, está disponible en el sitio web My School. En Dinamarca, el organismo para la educación y la calidad introdujo un indicador sobre el bienestar de los alumnos.

Ahora bien, la gestión de toda esta información puede plantear dificultades a los sistemas educativos. Aun los países de altos ingresos tienen que esforzarse mucho para evitar interpretaciones simplistas haciendo ajustes según la información socioeconómica relativa a la escuela y los alumnos y según si las escuelas y los alumnos mejoran con el tiempo. Los países están introduciendo cada vez más estas medidas de valor añadido, pero pueden ser insuficientemente precisas y las conclusiones que se extraen de ellas deben matizarse.

Estos problemas se intensifican en los países de ingresos medios y bajos. Resulta oneroso producir la información sobre los resultados que permitiría efectuar comparaciones fiables y la inversión necesaria en capacidades puede ser prohibitiva. Estos países a menudo se centran más en los resultados de los exámenes finales que en las comparaciones con respecto a las normas. En Jordania, por ejemplo, cada grado se evalúa cada tres años mediante una prueba nacional, pero los resultados no son comparables con el tiempo ya que el contenido de la prueba cambia periódicamente. Los informes publicados consisten principalmente en cuadros descriptivos sin ningún análisis de políticas conexas, y los docentes no reciben apoyo para interpretar los resultados a pesar del objetivo de prestar asistencia pedagógica.

“ La gestión de la información relativa a los resultados del aprendizaje puede plantear dificultades a los sistemas educativos. Aun los países de altos ingresos tienen que esforzarse mucho para evitar interpretaciones simplistas ”

### ... Y LOS INDICIOS DE QUE LA RENDICIÓN DE CUENTAS BASADA EN EL DESEMPEÑO POSIBILITA UNA EDUCACIÓN DE BUENA CALIDAD SON DESIGUALES

De los 101 sistemas educativos examinados, 51 publican la puntuación obtenida por los alumnos en los exámenes, entre ellos 17 que la utilizan para sancionar y recompensar a las escuelas y los educadores. Los resultados de los exámenes, sin embargo, están determinados en gran medida por factores fuera del control escolar.

No hay pruebas irrefutables de que el hecho de sancionar a las escuelas en función de los resultados de las pruebas mejore el aprendizaje: las estadísticas no suelen mostrar ninguna ventaja, ni siquiera marginalmente positiva. La ley de los Estados Unidos “Que ningún niño se quede atrás” amenazó con cerrar las escuelas que obtenían malos resultados. Ello tuvo efectos positivos marginales en el desempeño de los alumnos, acentuó las disparidades entre blancos y negros y sometió a los alumnos, especialmente en las escuelas de bajo rendimiento, a programas más reducidos, ya que las escuelas concedían prioridad a los temas incluidos en los exámenes.



“ La rendición de cuentas basada en el desempeño puede hacer que las escuelas tengan que ajustarse de manera negativa, burlando al sistema y evitando sanciones, excluyendo así reformas a más largo plazo ”

Las escuelas pueden ajustarse a los sistemas de rendición de cuentas basados en el desempeño de manera negativa, burlar el sistema y evitar sanciones, excluyendo reformas a más largo plazo. En Australia, Chile, la República de Corea y en otros lugares se observó una remodelación del grupo de pruebas, la reducción de los planes de estudios, la orientación de la enseñanza en función de los exámenes y la existencia de prácticas tramposas. Todo ello afecta desproporcionadamente a las escuelas y los alumnos desfavorecidos.

## LA COMPETENCIA COMERCIAL EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN PUEDE AGRAVAR LAS DIVISIONES SOCIALES

Un posible mecanismo de rendición de cuentas es la competencia. La idea es que, si los padres pueden elegir la escuela de sus hijos, ello presiona a las escuelas para lograr un mejor desempeño y atraer así a los alumnos.

Lograr que la información sobre las escuelas sea públicamente accesible y comprensible es un requisito previo para que los padres escojan y para que un mercado funcione. En numerosos sistemas educativos de los países de ingresos medios y altos se publican los resultados de las pruebas de cada escuela. En cambio, en los países más pobres, la información no es fácilmente accesible ni comprensible para los usuarios a los que va destinada. Por ejemplo, las libretas de calificaciones en línea rara vez se consultan en la República Unida de Tanzania, donde el acceso a Internet es escaso. En Kenya, el 72% de los padres no sabían utilizar la información sobre alfabetización y adquisición de nociones elementales de aritmética.

Algunos países de ingresos medios y altos se han mostrado proactivos en la creación de un mercado para las escuelas. Las políticas de elección de escuelas han aumentado en más de dos tercios de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en los últimos 25 años. Sin embargo, los datos indican que las políticas de elección de escuelas redundan en beneficio de las poblaciones más favorecidas. Los padres suelen basar la elección en factores como la

composición demográfica, lo cual puede conducir a disminuir la diversidad y agravar las divisiones socioeconómicas.

En Finlandia, la elección de la escuela fue ejercida principalmente por familias educadas cuyos hijos sobresalían académicamente. En Santiago de Chile, solo uno de cada cuatro padres de alumnos de primer grado eligió la escuela de mejor desempeño entre las escuelas preseleccionadas, y casi el 70% solo consideró las escuelas desde el punto de vista de la afiliación religiosa.

Los programas de vales pueden emparejar la elección de la escuela, pero sus efectos en la educación son desiguales.

El programa de Colombia destinado a los barrios de bajos ingresos aumentó la matriculación en las escuelas privadas, así como los niveles de resultados y los índices de finalización de estudios de los beneficiarios de vales. Sin embargo, lograr la disponibilidad universal de los vales y permitir que las escuelas aumenten sus tarifas puede acrecentar la desigualdad en el acceso sin mejorar el desempeño de los alumnos. El programa universal de vales de Suecia ha suscitado una creciente segregación. Chile tiene un sistema sumamente estratificado. Su programa de vales ha propiciado la admisión selectiva de estudiantes de alto rendimiento o de elevados ingresos. Las reformas llevadas a cabo en 2008 para mejorar la determinación de los beneficiarios no consiguieron mejorar la equidad.

“ En los sistemas en que se puede elegir la escuela, los padres suelen basar su elección en factores como la composición demográfica, lo cual puede conducir a disminuir la diversidad y agravar las divisiones socioeconómicas ”

## LAS COMUNIDADES PUEDEN AYUDAR A CONFIGURAR Y SUPERVISAR LAS POLÍTICAS Y PRÁCTICAS ESCOLARES

La rendición de cuentas por parte de las comunidades puede mejorar la capacidad de respuesta y la eficacia de las escuelas. La vigilancia comunitaria se focaliza a menudo en las infraestructuras, la asiduidad del personal y la presupuestación, pero el efecto de intervenciones puntuales puede ser insostenible. En Etiopía, la colaboración de las comunidades con el gobierno para el acopio de datos escolares y la mejora del diálogo comunitario tuvo resultados positivos. No obstante, la falta de recursos puede comprometer la sostenibilidad de estos proyectos.

Las partes interesadas de la comunidad participan en la gestión basada en la escuela, en virtud de la cual la facultad de adoptar decisiones y la responsabilidad se transfiere a los agentes locales. La gestión basada en la escuela ha mejorado los resultados y la asiduidad de los alumnos en países como Indonesia y México. Sin embargo, la renuencia a compartir la responsabilidad con los miembros de la comunidad ha frustrado algunas iniciativas de gestión basada en la escuela, como en Hong Kong (China). La representación comunitaria excluye a veces a los grupos marginados. El acaparamiento de la élite constituyó un problema para algunos comités de gestión basada en la escuela en Nepal.

## Docentes responsables

Los docentes asumen la responsabilidad principal de educar a los alumnos. En numerosos países, los profesores se enfrentan a crecientes presiones. La complejidad y la diversidad de sus tareas pueden someterlos a exigencias contradictorias en relación con su tiempo disponible, complicando los esfuerzos por responsabilizarlos.

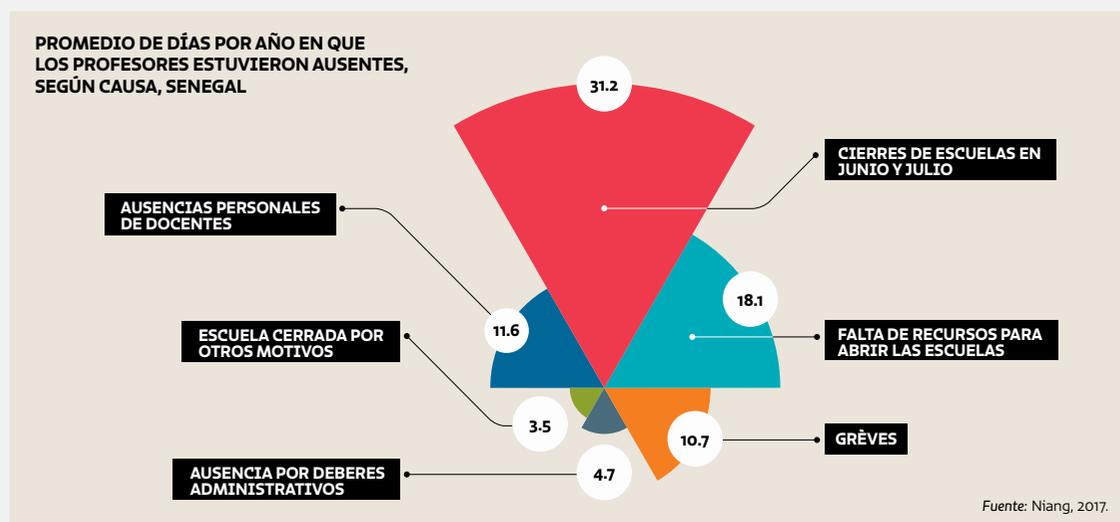
### IMPARTIR UNA ENSEÑANZA DE ALTA CALIDAD ES LA RESPONSABILIDAD PRINCIPAL DE LOS DOCENTES

La mayoría de los países asignan la gran mayoría del tiempo de trabajo de los profesores a la enseñanza. En algunos países la instrucción formal se ha extendido más allá de las asignaturas básicas para abarcar aptitudes transversales y competencias sociales, conductuales y emocionales. Los docentes que participaron en la Encuesta internacional sobre enseñanza y aprendizaje (TALIS) pasaron en promedio cerca de dos horas por semana en actividades extracurriculares (de una hora en Suecia a ocho horas en el Japón). Los profesores también asumen responsabilidades que con frecuencia no son reconocidas o recompensadas, lo cual puede hacer que disminuya su motivación.

Un estudio de seis países de bajos y medianos ingresos realizado a principios de los años 2000 había indicado que el absentismo de los docentes era del 19% en promedio. Sin embargo, se suele exagerar el grado de responsabilidad de los docentes por el absentismo. Entre 2007 y 2014, los alumnos senegaleses recibieron, en promedio, 108 de los 188 días escolares oficiales anuales. La mayoría de las razones de ausencia estaban fuera del control de los profesores (**Figura 6**). En Indonesia, en 2013 y 2014, el 10% de los maestros de primaria estuvieron ausentes. Casi la mitad de estas ausencias fueron pretextos para disponer de tiempo para estudiar.

**FIGURA 6:**

Los estudiantes senegaleses pierden más de 50 días escolares al año debido a los cierres de escuelas



## EVALUAR A LOS DOCENTES EN RELACIÓN CON LA CALIDAD DE LA ENSEÑANZA PUEDE SER DIFÍCIL Y COBRA MUCHAS FORMAS

La confianza del gobierno y del público en la profesión docente y la confianza de los profesores en el proceso de evaluación influyen considerablemente en la eficacia de los métodos de rendición de cuentas. En Finlandia, los docentes elaboran y rigen sus propias políticas de rendición de cuentas, evidenciando la confianza mutua entre

“

La confianza de los profesores en el proceso de evaluación influye considerablemente en la eficacia de los métodos de rendición de cuentas

”

las partes interesadas. Por el contrario, la confianza en los docentes en el Japón disminuyó debido a los malos resultados obtenidos en las evaluaciones internacionales, y un aumento de los mecanismos externos de rendición de cuentas ha añadido responsabilidades de presentación de informes a una carga de trabajo que ya promedia las 54 horas semanales.

El recurso a profesores interinos fue inicialmente una medida provisional para compensar la escasez de docentes, pero los contratos de docentes a corto plazo se utilizan cada vez más como un mecanismo de rendición de cuentas en entornos de

baja confianza, en el que la perspectiva de renovación del contrato sirve para incentivar un mejor desempeño. La escasez de puestos permanentes coincide a menudo con una mayor carga de trabajo para el personal, la reducción de los fondos públicos y la disminución de los derechos del personal. Los docentes interinos carecen también con frecuencia de las competencias necesarias, no reciben apoyo y están mal remunerados.

## LAS EVALUACIONES FORMALES SON EL MECANISMO MÁS COMÚN PARA RESPONSABILIZAR A LOS PROFESORES

La mayoría de los países evalúan a los profesores utilizando diversos métodos. Las observaciones en las aulas se utilizaron en las evaluaciones para el 96% de los docentes de los países más ricos que participaron en el estudio TALIS de 2013. Las observaciones suelen correr a cargo de los directores de escuela o miembros del equipo directivo, y sus consecuencias varían. En Singapur, la información se utiliza principalmente con fines de formación; en Israel, las observaciones se utilizan para los ascensos. En los Estados Unidos, las clasificaciones han resultado a menudo poco útiles para distinguir las competencias de los docentes. Una observación fiable y útil requiere una retroinformación precisa y viable. Los observadores capacitados y con competencias temáticas y pedagógicas especializadas, comprendidos los evaluadores homólogos, proporcionan una retroinformación más coherente.

En el estudio TALIS de 2013, el 83% de los docentes señalaron que las encuestas entre los alumnos formaban parte de las evaluaciones. La utilización de las evaluaciones de los alumnos supone que éstos son capaces de reconocer una buena enseñanza y de informar al respecto verazmente. La fiabilidad depende en gran medida del propósito y la finalidad de las evaluaciones y puede verse menoscabada por la parcialidad de los alumnos. En Francia e Italia, los profesores que dieron calificaciones más altas fueron objeto de mejores evaluaciones. La condición masculina o femenina de los docentes puede afectar también la percepción de los alumnos.

“

La fiabilidad de las evaluaciones de los alumnos depende en gran medida del propósito y la finalidad de las evaluaciones y puede verse menoscabada por la parcialidad de los alumnos

”

Según el 97% de los profesores, la puntuación de los alumnos en las pruebas fue el componente más común de las evaluaciones de los docentes en el estudio TALIS de 2013. Sin embargo, la puntuación en las pruebas está influenciada por numerosos factores, entre ellos el currículo abarcado, las capacidades de los alumnos, la participación de los padres y la mentalidad y los recursos de la escuela. Las calificaciones por sí solas son indicadores insuficientemente fiables de la eficacia de los docentes. Las evaluaciones más precisas utilizan múltiples fuentes, lo cual puede resultar difícil en sistemas con escasos recursos.

Las evaluaciones de los docentes revisten cada vez mayor importancia. Quienes creen que este enfoque de la rendición de cuentas puede aportar una respuesta eficaz a los problemas de educación detectados suelen suponer que: a) todos los agentes de la educación han acordado resultados esperados que pueden ser medidos con precisión; b) las responsabilidades están claramente deslindadas y asignadas, y los agentes responsables tienen la capacidad de influir por sí solos en los resultados esperados; y c) los incentivos escogidos suscitarán las iniciativas que producirán los resultados esperados.

Ahora bien, la remuneración basada en el desempeño tiene un efecto desigual en los resultados del aprendizaje y puede ser perjudicial para la equidad. También tiende a promover un entorno competitivo, lo cual reduce la motivación de los docentes, contrariamente a la intención inicial. Algunos estudios indican que ello afecta a las profesoras de modo más negativo que a los profesores.

Las evaluaciones de los docentes en sistemas de alta exigencia en países ricos tienen una capacidad limitada para mejorar la instrucción. La falta de retroinformación viable y el hecho de que se conceda mayor importancia al seguimiento que al mejoramiento puede reducir la satisfacción de los docentes y hacer que muchos vean la evaluación como una mera tarea administrativa.

### **Los sistemas educativos centrados en la rendición de cuentas no preparan suficientemente a los docentes**

Existe una clara tendencia a atribuir a las escuelas las responsabilidades relativas a la instrucción y la gestión. Aunada a la introducción de sistemas de rendición de cuentas más estrictos, esta tendencia aumenta la carga de trabajo y exige competencias adicionales por parte de los docentes y los directores de escuela, lo que puede ser motivo de queja: en el Reino Unido, el 56% de los profesores señalaron que el acopio y la gestión de datos causaban trabajo innecesario.

Los docentes necesitan poseer competencias para evaluar el desempeño de los alumnos, analizar los datos y aprovecharlos para la enseñanza. Pero muchos docentes se sienten mal preparados para utilizar los datos. En un estudio realizado en los Estados Unidos se averiguó que dos tercios de los profesores carecían de la posibilidad de utilizar los datos para mejorar la enseñanza y opinaban con frecuencia que la su cantidad era excesiva.

Un gran número de países de altos ingresos integran cada vez más la iniciación a la utilización de los datos en los programas de preparación de docentes y directores de escuela y en los programas de perfeccionamiento profesional. Sin embargo, esos programas tienden a centrarse en la comprensión de informes, y en pocos de ellos se ejercita a los profesores en formación en el aprovechamiento de los datos para la enseñanza. Además, los programas destacan a menudo la tecnología en lugar de las competencias relativas a la iniciación a la utilización de los datos.

Minimizar la duplicación del acopio de datos puede reducir la carga que pesa sobre los docentes y los directores de escuela. Ahora bien, la creciente tendencia a utilizar los datos para la gestión de la educación plantea también cuestiones más generales. En primer lugar, la idea de que la mejora del aprendizaje se puede programar hace caso omiso de los aspectos sociales y culturales de la educación. En segundo lugar, el hecho de hacer hincapié en resultados de aprendizaje que pueden ser objeto de seguimiento puede de hecho servir principalmente al sistema de rendición de cuentas, que se basa en un conjunto muy limitado de resultados del aprendizaje. Por lo tanto, a pesar de su utilidad, es importante procurar no tomar los datos al pie de la letra y utilizarlos más bien como instrumento de diagnóstico.

“ En un estudio realizado en los Estados Unidos se averiguó que dos tercios de los profesores carecían de la posibilidad de utilizar los datos para mejorar la enseñanza ”

## LA RENDICIÓN DE CUENTAS POR PARTE DE LOS PROFESIONALES PUEDE CONFIGURAR LA CULTURA DE ENSEÑANZA

La rendición de cuentas por parte de los profesionales se prepara mediante la participación de los docentes y se basa en sus competencias especializadas y su profesionalismo. Los sistemas que incorporan la responsabilidad por parte de los profesionales son por lo general el resultado de la confianza del público en la impartición de una educación de alta calidad por parte de la profesión docente.

El aprendizaje entre homólogos puede mejorar la enseñanza. Presentes habitualmente en los países de ingresos medios y altos, las comunidades de aprendizaje profesional constituyen una estructura para el aprendizaje colaborativo consistente en compartir las enseñanzas con homólogos. El modelo de 'estudio de lecciones', utilizado en Australia, Hong Kong, Japón, Singapur, Suecia, Reino Unido y Estados Unidos, utiliza la planificación, la observación, el análisis y la matización colaborativos para mejorar la impartición de enseñanza y el aprendizaje de los alumnos. En Inglaterra, el estudio de lecciones estimuló la toma de riesgos pedagógicos y redujo la impresión de aislamiento de los docentes. Un aprendizaje entre homólogos eficaz requiere la autonomía de los docentes y una dedicación considerable en tiempo y recursos.



“ En un examen de los códigos deontológicos en 24 países se descubrió que numerosos docentes no conocían su existencia ”

La mayoría de los países tienen códigos deontológicos elaborados por los docentes para impartir directrices de autodisciplina mediante la formulación de normas profesionales. En un examen de los códigos deontológicos en 24 países se descubrió que numerosos docentes no conocían su existencia. La falta de mecanismos de aplicación claros puede también menoscabar su eficacia. No siempre están definidos los mecanismos de presentación de informes y las sanciones. Quienes evalúan la falta de ética profesional deben recibir formación al respecto.

## LOS CIUDADANOS PUEDEN AYUDAR A LOS DOCENTES A RENDIR CUENTAS

El seguimiento comunitario puede ser particularmente útil para reaccionar ante el absentismo de los profesores. En Uganda, las libretas de calificaciones elaboradas por las comunidades redujeron las ausencias de los docentes. Sin embargo, depender de los padres para responsabilizar a los profesores no es sostenible. En Kenya, los logros en materia de aprendizaje conseguidos gracias al seguimiento y evaluación de los docentes por parte de los padres desaparecieron un año después de haber concluido la intervención.

Un mayor número de sistemas de vigilancia de los docentes utilizan la tecnología, a pesar de las preocupaciones que ésta suscita sobre la confianza y la intrusión. Pakistán supervisó la asistencia a la escuela de más de 210.000 funcionarios de la educación en 26.200 establecimientos utilizando la biometría. Para febrero de 2017, se había disciplinado a 40.000 profesores ausentes y a 6.000 fugitivos. Miles de aulas en China disponen de transmisión en vivo, lo que permite a los padres y al público vigilar y comentar las prácticas de enseñanza y el comportamiento de los alumnos. Los críticos insisten en que una vigilancia continua viola los derechos de privacidad de los docentes y alumnos y podría afectar negativamente a la enseñanza.

La participación en la vigilancia de los docentes puede verse afectada por el estatus socioeconómico, las capacidades individuales y las actitudes de los profesores. Los padres desfavorecidos carecen a menudo de las aptitudes, los conocimientos o el aplomo para relacionarse con los docentes. Para que esta vigilancia pueda ejercerse, tanto los miembros de la comunidad como los profesores deben participar en la elección de los criterios y en la elaboración de los mecanismos de rendición de cuentas, con funciones y responsabilidades claramente definidas.

# Padres y estudiantes responsables

Las políticas de rendición de cuentas suelen responsabilizar a los gobiernos, las escuelas y los profesores en pro del derecho a una educación pública de buena calidad. Ahora bien, como la educación es un esfuerzo social compartido, los padres y los alumnos tienen también papeles importantes que desempeñar. Los padres son responsables de crear un ambiente hogareño estimulante, pero también de propiciar la asistencia a la escuela, el esfuerzo y el buen comportamiento de sus hijos. Los alumnos asumen más estas últimas responsabilidades a medida que crecen.

## LAS LEYES SOBRE ABSENTISMO ESCOLAR PREVÉN SANCIONES PARA LOS PADRES Y ALUMNOS

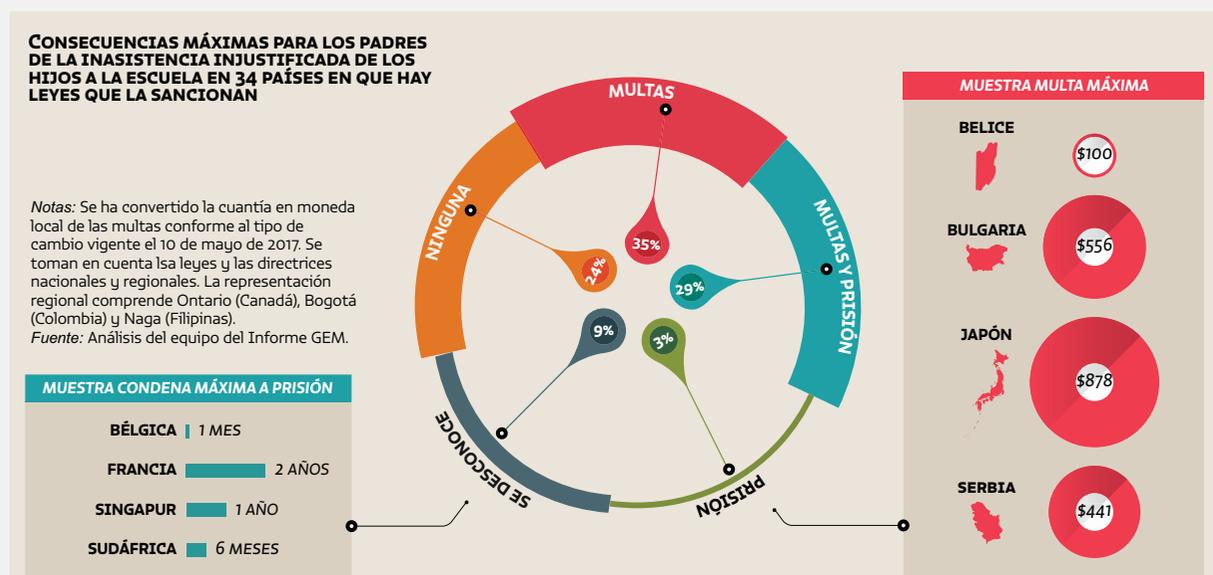
El absentismo escolar – el hecho de ausentarse de la escuela sin autorización – es un problema muy común en todo el mundo. En promedio, en los 33 países que participaron en la Encuesta Mundial de Salud a Escolares, uno de cada tres adolescentes de entre 13 y 17 años de edad informó haber estado ausente en los últimos 30 días, variando del 20% en las Bahamas y el Uruguay a más del 40% en Kuwait, Omán y Tokelau. El absentismo está asociado con consecuencias negativas a corto y largo plazo para los alumnos; está vinculado con la repetición de curso y la deserción escolar, así como con la comparecencia ante los tribunales.

Los estudiantes desfavorecidos tienen mayores probabilidades de ausentarse sin permiso. Si bien el absentismo escolar es un fenómeno pluridimensional que entraña varios factores, los padres cumplen un papel importante en su atenuación.

Muchos países tienen leyes de absentismo escolar que obligan a los padres a rendir cuentas por la asistencia de sus hijos a la escuela. Las multas son las sanciones más comunes, aunque en algunos países se imponen sanciones penales (Figura 7). Las sanciones severas afectan de manera desproporcionada a las familias de bajos ingresos y a las mujeres, que encabezan la mayoría de los hogares monoparentales.

Por consiguiente, las leyes de ausentismo escolar, al tiempo que proporcionan un marco jurídico, deben ir acompañadas de una estructura de apoyo para la prevención. Para mejorar la responsabilidad de los padres hay que comenzar por entender y mejorar la relación entre la escuela y los padres, como sugieren ejemplos de Australia, Francia e Irlanda.

**FIGURA 7:**  
Las multas son la consecuencia más común del absentismo escolar



## **LAS TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO CONDICIONADAS VAN DIRIGIDAS A LAS FAMILIAS POBRES**

Las transferencias de efectivo condicionadas (TEC) dotan a las familias pobres de subsidios condicionados con objeto de que los padres se cercioren de que sus hijos van a la escuela. Se recurrió a ellas por primera vez en países latinoamericanos, entre ellos Brasil, Colombia y México, y se expandieron luego a países de ingresos medianos y bajos de Asia y África subsahariana. En Europa y América del Norte, las TEC suelen aplicar incentivos negativos, que hacen las veces de multas. En Rumania, por ejemplo, se suspende el subsidio de las familias pobres por hijos a cargo después de varias ausencias inexplicadas.

Las TEC han aumentado la asistencia a la escuela, en particular de las niñas, en Bangladesh, Camboya, Nicaragua y otros países. En un examen de los programas de TEC realizado en 34 países de altos ingresos se obtuvieron resultados similares. Su eficacia depende de la determinación de sus beneficiarios, la facilidad de acceso a la escuela y la cuantía de la transferencia, que debe ser suficiente para cubrir los costos indirectos de la asistencia a la escuela.

## **LOS PADRES Y LOS ALUMNOS DESEMPEÑAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL FOMENTO DE ENTORNOS DE APRENDIZAJE SEGUROS**

Para aprender, los niños y adolescentes necesitan sentirse seguros y apoyados en sus entornos de aprendizaje. En calidad de asociados activos en la creación de este entorno, los alumnos tienen la responsabilidad de cerciorarse de que su comportamiento no niega a otros el derecho a tal seguridad y apoyo.

Las escuelas utilizan con cada vez mayor frecuencia códigos de conducta para enseñar a los alumnos estrategias de interacción aceptables. Estos códigos han demostrado ser eficaces para reducir la violencia escolar. Aunque existe principalmente en Europa y América del Norte, este enfoque se ha aplicado también en países asiáticos como Singapur.

Además del establecimiento de reglas claras y coherentes y de normas disciplinarias para los alumnos, las reuniones y la capacitación de los padres constituyen un componente importante para reducir la incidencia de la violencia escolar. Los padres contribuyen al desarrollo de las relaciones de sus hijos con sus compañeros, tanto directa (por ejemplo, ayudando a los niños a desarrollar aptitudes de relación entre compañeros) como indirectamente (por ejemplo, a través de las actitudes de los padres).

En los Estados Unidos, los ambientes domésticos en que los padres critican indebidamente a sus hijos, imponen pocas reglas, maltratan a sus hijos y son violentos entre sí se han relacionado con una mayor incidencia del acoso escolar. En Egipto, Marruecos y Túnez, el mayor estímulo de los padres, el apoyo emocional y la comunicación entre padres e hijos han redundado en una menor probabilidad de victimización por los compañeros.

“ Los códigos de conducta destinados a enseñar a los alumnos estrategias de interacción aceptables han demostrado ser eficaces para reducir la violencia escolar ”

## Organizaciones internacionales responsables

Las organizaciones internacionales, transnacionales y supranacionales movilizan y apoyan a los países en favor del cumplimiento de las normas internacionales. Ahora bien, resulta difícil exigirles que rindan cuentas, en parte porque son responsables ante múltiples partes interesadas. Por ejemplo, las Naciones Unidas son responsables tanto ante los Estados miembros como ante las personas cuyos derechos los Estados miembros pueden estar violando.

### LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES AYUDAN A FIJAR OBJETIVOS COMUNES

Las organizaciones internacionales deberían ayudar a los países miembros y otras partes interesadas a elaborar objetivos comunes de educación y a establecer mecanismos de ejecución. Deberían asumir la responsabilidad de que distintas opiniones se reflejen en las agendas y acuerdos de educación. Sin embargo, para tomar el ejemplo

“ Tomando el ejemplo de la agenda para el desarrollo sostenible, conciliar los diversos intereses ha significado fijarse objetivos engorrosos, establecer prioridades poco claras y efectuar un seguimiento relativamente deficiente ”

de la agenda para el desarrollo sostenible, conciliar los diversos intereses ha significado fijarse objetivos engorrosos, establecer prioridades poco claras y efectuar un seguimiento relativamente deficiente. La “rendición de cuentas” está notoriamente ausente en el documento fundacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A falta de una descripción precisa de quién es responsable de qué, hay una vacuidad en materia de rendición de cuentas, no solo para los países que no cumplen sus compromisos, sino también para las organizaciones internacionales. Una evaluación

de los mecanismos de coordinación de la Educación para Todos llegó a la conclusión de que las funciones respectivas de los asociados y los organismos no eran claras y que faltaban mecanismos de rendición de cuentas. La multiplicidad de papeles y de programas contrapuestos da por resultado una situación en la que las responsabilidades mal definidas dificultan la rendición de cuentas de cualquiera de las partes interesadas. Además, responsabilizar a las organizaciones exige también recursos que pueden ser escasos.

Si bien la responsabilidad de las organizaciones internacionales por fijar objetivos y facilitar su consecución se diluye considerablemente a nivel mundial, la situación puede ser diferente en el plano regional. En Europa, el marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020) aborda la educación como parte de su estrategia general de crecimiento. La Unión Europea utiliza sus densas estructuras institucionales para delegar tareas. La Comisión Europea elabora un informe anual sobre el seguimiento de los progresos de los países con respecto a las metas y los objetivos de referencia y, junto con el Consejo Europeo, presenta cada cinco años un informe sobre las prioridades y los problemas comunes que mejor se tratan mediante la cooperación. Pero a pesar de las robustas capacidades institucionales y organizativas, la responsabilidad por las acciones coordinadas sigue siendo fragmentada.



## LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DEBEN SER TRANSPARENTES AL ESTABLECER NORMAS

Las organizaciones internacionales establecen normas para que los procesos de educación formal apoyen la coordinación, el consenso y la equidad. La elaboración del marco de indicadores de los ODS, abierto a amplias consultas, constituye un ejemplo. Otro es el Proceso de Bolonia, que estableció un Espacio Europeo de Educación Superior que vincula a 48 países mediante un marco común de cualificaciones, un sistema de crédito, normas de garantía de calidad e instrumentos de aplicación para facilitar la movilidad. Se encomia por proporcionar un mecanismo de rendición de cuentas sin coaccionar la ejecución nacional.

Las organizaciones internacionales han impulsado también la difusión de normas educativas generadas fuera de los procesos formales, por ejemplo para los niveles de aprendizaje. El Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos (PISA) de la OCDE ha orientado la política educativa hacia los resultados, pero ha sido también objeto de críticas por influir en los sistemas de países no miembros de la OCDE ante los cuales no rinde cuentas.

## LOS DONANTES DEBEN RENDIR CUENTAS POR SUS COMPROMISOS DE AYUDA

Los cometidos de varias organizaciones incluyen la responsabilidad de mejorar los sistemas educativos de los países pobres mediante la prestación de asistencia financiera o técnica. Los organismos donantes son responsables ante los ciudadanos de los países donantes y los beneficiarios de la ayuda, lo cual puede entrañar responsabilidades contrapuestas.

Hay una falta de mecanismos de seguimiento que permitan a los donantes rendir cuentas acerca de los compromisos de ayuda. En 2015, solo 6 de los 28 países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE cumplieron su compromiso de asignar el 0,7% de su ingreso nacional a la ayuda. Las organizaciones rinden cuentas de los volúmenes de ayuda mediante procesos formales, como el mecanismo de examen por homólogos de la OCDE y cauces informales como los medios de comunicación y las ONG.

No es solo el volumen de la ayuda lo que importa, sino también su eficacia. La Alianza Mundial de Cooperación Eficaz para el Desarrollo da seguimiento a las actividades de los asociados para el desarrollo. En su informe de seguimiento de 2016 se indicó una modesta mejora en la transparencia de la información sobre la ayuda. Sin embargo, la previsibilidad de la ayuda disminuyó entre 2010 y 2015, y no se cumplieron las condiciones de rendición de cuentas recíproca con respecto a la inclusividad.

“  
La previsibilidad de la ayuda disminuyó entre 2010 y 2015, y no se cumplieron las condiciones de rendición de cuentas recíproca con respecto a la inclusividad  
”

Los sólidos procesos de seguimiento no han aumentado el volumen de la ayuda ni han mejorado su orientación hacia los países más necesitados, aunque es difícil determinar cuál hubiera sido el resultado colectivo sin ellos.

Los donantes multilaterales desembolsan aproximadamente un tercio de la ayuda total destinada a la educación. Las ONG han expresado su preocupación por el hecho de que las decisiones en materia de políticas que afectan a los ciudadanos se adoptan fuera del proceso democrático. El

Banco Mundial es el organismo que concede más préstamos para la educación en el mundo. Después del examen de la estructura accionaria realizado en 2015, se espera que la proporción de votos de los países en desarrollo rebase el 50% como parte de un proceso de reforma destinado a incrementar su representación.

### *La ayuda basada en los resultados no consigue necesariamente la eficacia y la rendición de cuentas*

La Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005 fue un esfuerzo por acrecentar la rendición de cuentas de los donantes y los países asociados ante los ciudadanos y los cuerpos legislativos. Uno de sus compromisos era aumentar la gestión basada en los resultados. El “pago en función de los resultados” forma parte de esta iniciativa que, idealmente, concede a los beneficiarios una mayor autonomía y se aparta de los procesos. En la práctica, las cosas son más complicadas.

Los programas basados en los resultados apuntan a los resultados y los efectos esperados, a diferencia de las formas anteriores de condicionalidad que vinculaban la ayuda a la adopción de políticas. Los programas cobran muchas formas. El financiamiento del Programa por Resultados del Banco Mundial supedita el desembolso directamente a los resultados. Un buen ejemplo en materia de educación es el programa 'Grandes Resultados Ahora' llevado a cabo en la República Unida de Tanzania, con indicadores sobre el número de alumnos por docente, pero también sobre la mejora de las competencias en lectura.

Para prestar servicios educativos algunos programas contratan a proveedores no gubernamentales. El donante cubre los costos por alumno de la prestación de servicios por alumno y a veces los pagos variables orientados a incentivos. Al proponerse fortalecer la rendición de cuentas de los proveedores, los fondos de promoción hacen que las organizaciones compitan por las asignaciones de ayuda. El fondo de promoción de la educación de las niñas del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido es uno de los principales ejemplos al respecto en el ámbito de la educación.

Se han realizado pocas evaluaciones de dichos programas. Entre las evaluaciones de los procesos, se efectuó la del instrumento del Programa por Resultados y se descubrió que, contrariamente a lo que se esperaba, los resultados se obtuvieron principalmente en el plano institucional y no en el de los resultados. Además, las evaluaciones de las repercusiones se han topado con dificultades al atribuir los cambios observados a los programas basados en los resultados, en parte porque la mayoría de las intervenciones apuntan a una serie de resultados, complicando los esfuerzos para sacar conclusiones sobre el efecto del método del pago. Por último, la disponibilidad de los datos y la obtención de los resultados toman tiempo. En la actualidad, los donantes están invirtiendo para mejorar la base de información empírica.

Los datos empíricos existentes suscitan algunos interrogantes. Superponer incentivos externos puede menoscabar la motivación intrínseca de los proveedores. Dado que el nivel de ayuda es incierto, los beneficiarios asumen también el riesgo, lo que socava parte de su razón de ser. Se espera que el hecho de conferir autonomía a los proveedores para innovar mediante programas basados en los resultados aumente la eficacia, pero los proveedores están poco dispuestos a cambiar métodos fiables si deben obtener resultados a cambio del pago.

Es difícil elaborar indicadores cuantificables y verificables de modo rentable. Los indicadores deben también estar en consonancia con los objetivos a largo plazo. Unos indicadores inapropiados que ignoran la equidad pueden aportar incentivos indirectos para dirigirse a los destinatarios que se alcanzan más fácilmente.

Además, el pago a cambio de resultados puede menoscabar la implicación de los países, ya que el método se origina en los países donantes y no siempre se ajusta a los sistemas nacionales. Los donantes a menudo favorecen a proveedores no gubernamentales y descuidan las inversiones para fortalecer las capacidades del sector público. Basar los desembolsos de la ayuda en los resultados puede también comprometer la previsibilidad de los flujos de recursos. De hecho, el método puede funcionar mejor cuando menos se necesita: en los sistemas educativos que tienen una clara dinámica y objetivos bien adaptados, y que pueden permitirse tomar riesgos.

“ Los indicadores utilizados en la financiación basada en los resultados deben también estar en consonancia con los objetivos a largo plazo y conceder prioridad a la equidad ”

## Agentes privados con ánimo de lucro y responsables

Los agentes privados con ánimos de lucro prestan servicios básicos de educación y servicios auxiliares, como los programas de alimentación y los materiales didácticos. Habida cuenta de su influencia en la educación, deben poder rendir cuentas de manera eficaz.

### LOS PROGRAMAS DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EFICACES REQUIEREN UNA SUPERVISIÓN GUBERNAMENTAL

Las comidas escolares son la forma de protección social más extendida del mundo. Uno de cada cinco niños consume comidas escolares diariamente. En varios países, las comidas se encargan en parte o en su totalidad a empresas privadas. Para ser eficaces, las contrataciones privadas exigen responsabilidades claras por parte del gobierno y del proveedor, transparencia y financiación suficiente.

“ En varios países, las comidas se encargan en parte o en su totalidad a empresas privadas ”

Un control gubernamental eficaz puede contribuir a que los destinatarios de los proveedores de alimentos sean los más necesitados. En Chile y Ghana, toda la cadena de suministro de alimentación escolar está subcontratada. Pero en tanto que el programa de nutrición de Chile está bien supervisado y va dirigido a los alumnos pobres, en Ghana los alimentos no se dirigen adecuadamente a las comunidades pobres, la interferencia política es generalizada y la financiación gubernamental para el seguimiento es insuficiente.

### LAS CLASES PARTICULARES PUEDEN AFECTAR LA EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN

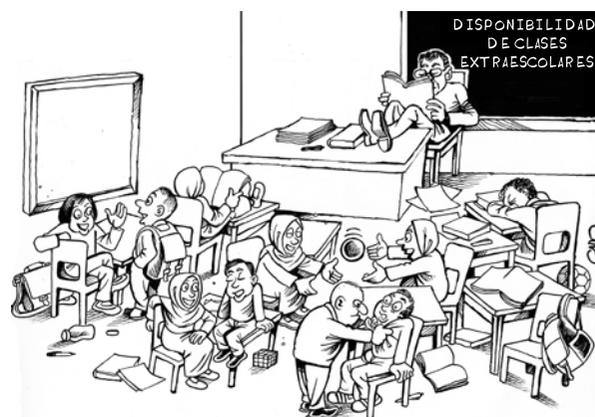
Las clases particulares son un fenómeno mundial que atañe al menos a la mitad de los alumnos de secundaria encuestados en países tan diversos como Azerbaiyán, China y España. En la República de Corea, se calcula que el 81% de los alumnos de primaria y el 56% de los alumnos de secundaria recibieron clases particulares en 2014. Se prevé que el mercado mundial rebase los 227.000 millones de dólares en 2022. Las clases particulares pueden aumentar el estrés de los alumnos y presionar los presupuestos de los hogares.

“ Se prevé que el mercado mundial de las clases particulares rebase los 227.000 millones de dólares en 2022 ”

Los gobiernos fomentan principalmente la rendición de cuentas proporcionando información al consumidor, colaborando con las escuelas y trabajando con los sindicatos de docentes en la elaboración de normas. En Hong Kong (China), se exige a los centros de enseñanza particular que obtengan permisos

y faciliten información a los clientes. Se promueve la transparencia mediante una lista en línea de centros registrados y entablando demanda judicial contra los centros no registrados.

Permitir que los profesores den clases particulares puede crear conflictos de interés. En Nepal, los docentes reducían el material estudiado en la escuela para generar una mayor demanda de clases particulares. Sin embargo, muchos profesores ofrecen clases particulares para compensar los bajos sueldos y la falta de tiempo de enseñanza suficiente. Algunos países tienen reglamentos que regulan la posibilidad de que los profesores den clases particulares.



En el código deontológico para docentes de Georgia de 2010 se disuade a los profesores de que den clases particulares a sus propios alumnos, mientras que en el Japón se prohíbe a los docentes de tiempo completo dar clases particulares. Por el contrario, en Uzbekistán se permite a los profesores dar clases particulares a sus propios alumnos.

## LOS GOBIERNOS Y LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DEBERÍAN EXIGIR A LOS PROVEEDORES DE MATERIALES DIDÁCTICOS QUE RINDAN CUENTAS

Numerosos gobiernos recurren a proveedores privados de libros de texto para reducir los costos de publicación y distribución. Algunas asociaciones entre el sector público y el privado han resultado rentables; una establecida en Uganda redujo los costos de los libros de texto en dos tercios.

La entrega y elaboración de los libros de texto pueden mejorarse mediante el establecimiento de responsabilidades claras, la cobertura mediática, la participación del gobierno y la intervención de la sociedad. En Filipinas, una combinación de iniciativa del gobierno y de participación de la sociedad civil ayudó a aumentar la transparencia en los procesos de licitación de los libros de texto, reduciendo a la mitad los precios medios y los plazos de elaboración y entrega entre 2002 y 2005. Las organizaciones de la sociedad civil pueden también ayudar a supervisar el contenido de los libros de texto. En Texas, una iniciativa popular instó a los editores a revisar unos libros de texto que distorsionaban considerablemente los hechos relativos al cambio climático.

“

Las empresas privadas son responsables únicamente ante sus accionistas, lo cual suscita preocupaciones sobre la posibilidad de que rindan cuentas a los ciudadanos por el suministro de un bien público como la educación

”

Las empresas privadas son responsables únicamente ante sus accionistas, lo cual suscita preocupaciones sobre la posibilidad de que rindan cuentas a los ciudadanos por el suministro de un bien público como la educación. Se han interpuesto demandas antimonopolios para impedir que Pearson, una gran empresa de servicios de educación, constituya un monopolio en los mercados de la educación. En respuesta a ellas, la compañía lanzó una iniciativa interna de rendición de cuentas cuyos resultados serán conocidos cuando se inicie la presentación oficial de informes en 2018.

Algunos gobiernos se han asociado con proveedores privados de tabletas y computadoras portátiles para superar la “brecha digital” entre los alumnos y las escuelas. Sin embargo, muchas de estas iniciativas han beneficiado a los vendedores de equipos, no a los alumnos, debido al incumplimiento de los contratos de adquisición, como en Tailandia. La India abandonó su programa Aakash en 2015 sin lograr sus objetivos. Entretanto, el proveedor, DataWind, se había convertido en líder en la innovación de tabletas de bajo costo.



Los alumnos estudian en una escuela cerca de Manaus, en el Estado de Amazonas (Brasil).

CRÉDITO: Informe GEM/Andres Pascoe



# El seguimiento de los progresos hacia la consecución del ODS 4

La agenda para el desarrollo sostenible ha marcado el comienzo de un nuevo marco de seguimiento en el ámbito de la educación. Tiene por finalidades ser realmente universal, estar a la altura de la ambición de las metas y superar las fronteras tradicionales de los sistemas de información sobre la administración de la educación. Con todo, como se señaló en el Informe GEM 2016, apenas rasca la superficie de las cuestiones básicas que se refieren a la educación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida, especialmente las vinculadas al desarrollo sostenible.

Aun así, el nuevo eje del seguimiento es lo bastante ambicioso como para exigir que se movilicen recursos considerables para establecer normas y desplegar instrumentos pertinentes con los que aprehender la equidad, la calidad y el aprendizaje. Las actividades de coordinación en las que los países participan realmente resultan costosas y no son una empresa fácil en una época en que la financiación de bienes públicos mundiales como las estadísticas y las investigaciones se ve sometida a drásticas limitaciones.

Ya se han sentado varios de los cimientos institucionales necesarios, señaladamente el Grupo de Cooperación Técnica sobre los Indicadores del ODS 4-Educación 2030, cuya secretaría está radicada en el Instituto de Estadística de la UNESCO y que tiene por misión llegar a un consenso en torno a la definición de los indicadores y la asunción del proceso por los países. Ahora bien, como demuestra el examen, la comunidad internacional tiene que invertir mucho más para que todos los indicadores estén bien definidos y sean objeto de un seguimiento correcto.





## La enseñanza primaria y secundaria

El indicador mundial de la meta 4.1 es una medición de la competencia en lectura y matemáticas en una clase de primer grado, al final de la enseñanza primaria y al final del primer ciclo de la enseñanza secundaria. Todavía no existe un estándar mundial de la competencia, aunque recientemente se han dado algunos pasos en esa dirección por medio de la Alianza Mundial para el Seguimiento del Aprendizaje que coordina el Instituto de Estadística de la UNESCO.

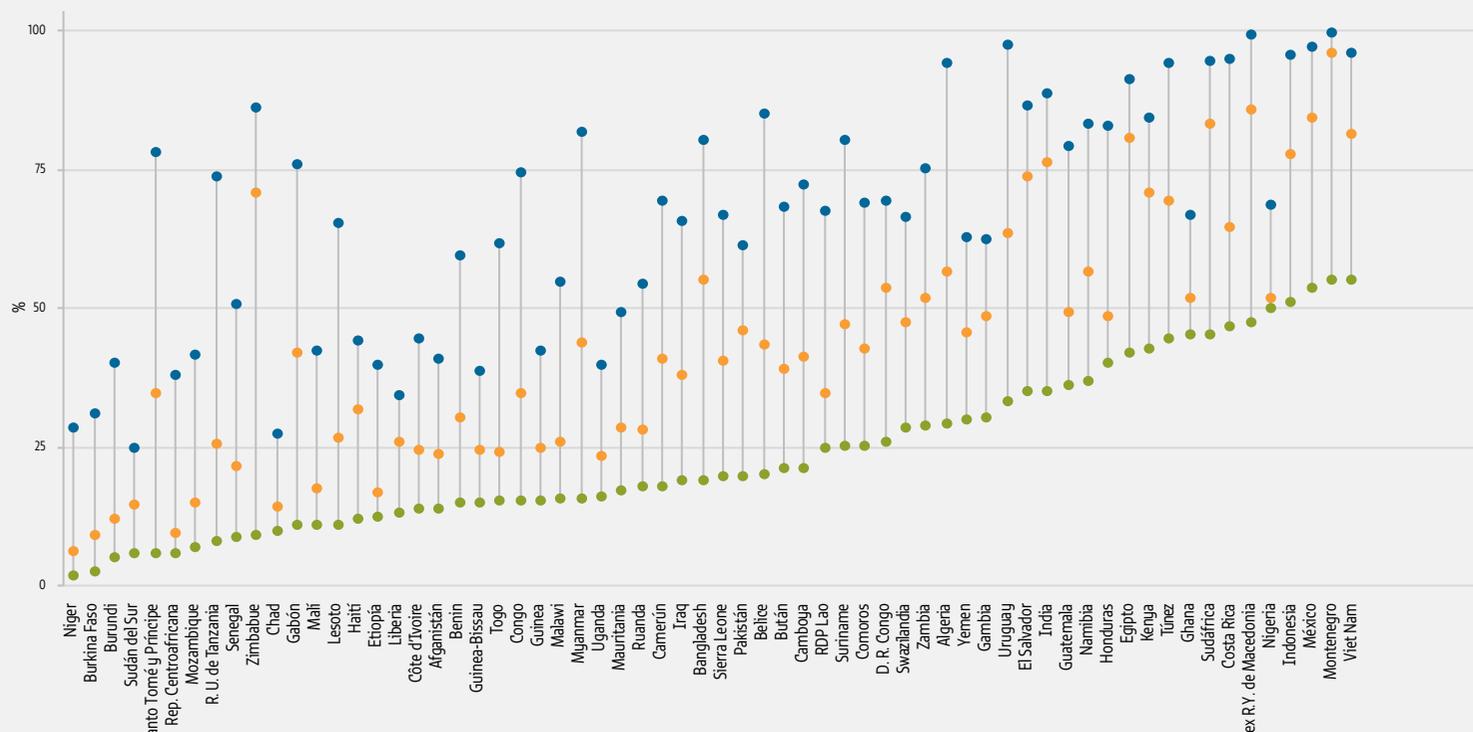
Aproximadamente la mitad de los países administran una evaluación nacional del aprendizaje en lectura y matemáticas al final de la enseñanza primaria y del primer ciclo de la secundaria. Sin embargo, en 2017, solo entre el 25% y el 38% de los países que participaron en evaluaciones regionales o internacionales del aprendizaje han aportado datos para el indicador mundial. Además, los resultados que se comunican corresponden a los grados de competencia definidos por cada encuesta, que no son comparables.

En los países del grupo E-9, un foro de países de ingresos bajos y medianos que se han comprometido a alcanzar el ODS 4 y en los que vive más de la mitad de la población del mundo, radica la clave de los informes mundiales sobre los resultados del aprendizaje. Entre ellos, el Brasil, Egipto, Indonesia y México aportan datos en alguno o algunos de los tres niveles de la enseñanza, mientras que Bangladesh, China, la India, Nigeria y el Pakistán no

**FIGURA 8:**

**Las sanciones son la consecuencia más común del absentismo**

Tasa de finalización, por nivel de enseñanza, selección de países, 2010-2015



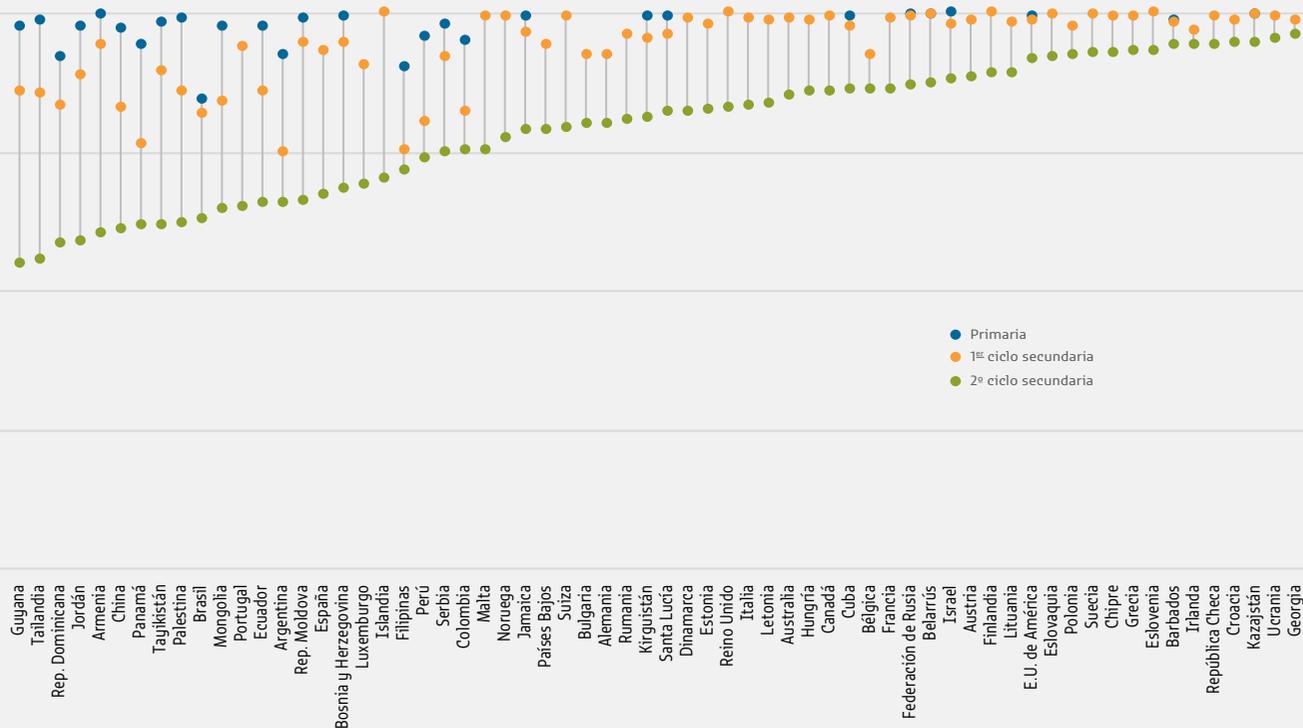
Fuente: Análisis del equipo del Informe GEM a partir de encuestas de hogares.

informan acerca de este indicador con respecto a ningún nivel. Es, por lo tanto, esencial que los nueve, o bien participen en una encuesta internacional, o bien utilicen sus encuestas nacionales para presentar informes, siempre, claro está, que cumplan determinados criterios de calidad.

A pesar de estos retos, los datos de las evaluaciones internacionales del aprendizaje indican que, en muchos países, especialmente los de ingresos bajos y medianos, muchos estudiantes no alcanzan unos niveles mínimos de competencia. En matemáticas, una tercera parte o menos de los estudiantes alcanzan el nivel de referencia mínimo al final de la enseñanza primaria en Chad, Kuwait y Nicaragua y al final del primer ciclo de la enseñanza secundaria en Argelia, Indonesia y la ex República Yugoslava de Macedonia. En lectura, menos de la mitad de los estudiantes alcanzan ese nivel de referencia mínimo al final de la primaria en Camerún, el Congo y Togo y al final del primer ciclo de la enseñanza secundaria en Albania, Georgia y Líbano.

Esos niveles de referencia miden los resultados de quienes habían llegado al curso respectivo. Suponiendo que quienes abandonaron los estudios o no llegaron nunca a matricularse no alcanzan los niveles de referencia, hay que ajustar a la baja el porcentaje real de quienes alcanzaron el nivel de competencia mínimo. En 2015, 264 millones de niños y jóvenes en edad de cursar la enseñanza primaria y la secundaria no estaban escolarizados. Tras una disminución en los primeros años del siglo XXI, las tasas de no escolarización se han estancado, desde 2008 en la enseñanza primaria, 2012 en el primer ciclo de la enseñanza secundaria y 2013 en el segundo ciclo.

Estar escolarizado no garantiza la graduación. Según datos de encuestas de hogares correspondientes a 2010-2015, la tasa mundial de finalización de estudios ascendió al 83% en la enseñanza primaria, al 69% en el primer ciclo de la secundaria y al 45% en el segundo ciclo. Según datos del período 2010-2015 de 128 países, que representan el 90% de la población mundial en edad de cursar la enseñanza secundaria, menos de uno de cada cuatro jóvenes había completado la enseñanza secundaria en 40 países y menos de uno de cada dos en 60 países. Solo hubo 14 países con una tasa de finalización de por lo menos el 90% (Figura 8).



Hacer que la educación sea gratuita y obligatoria es una manera de evitar la deserción escolar. Cerca del 70% de los países, pero solo el 40% de los del África subsahariana, tienen por lo menos nueve años de enseñanza obligatoria. En el mundo, menos de uno de cada cinco países garantizan 12 años de enseñanza gratuita y obligatoria. Esas garantías son más comunes en América Latina y el Caribe (el 47% de los países) y en el Cáucaso y Asia central (el 38% de los países) y, en cambio, no se dan en ningún país de bajos ingresos.



## La primera infancia

Por lo que hace a la educación de la primera infancia, apenas un tercio de los países del mundo han dispuesto en sus leyes que haya por lo menos un año de enseñanza gratuita, el 21% un año de enseñanza obligatoria y el 17% un año de enseñanza gratuita y obligatoria.

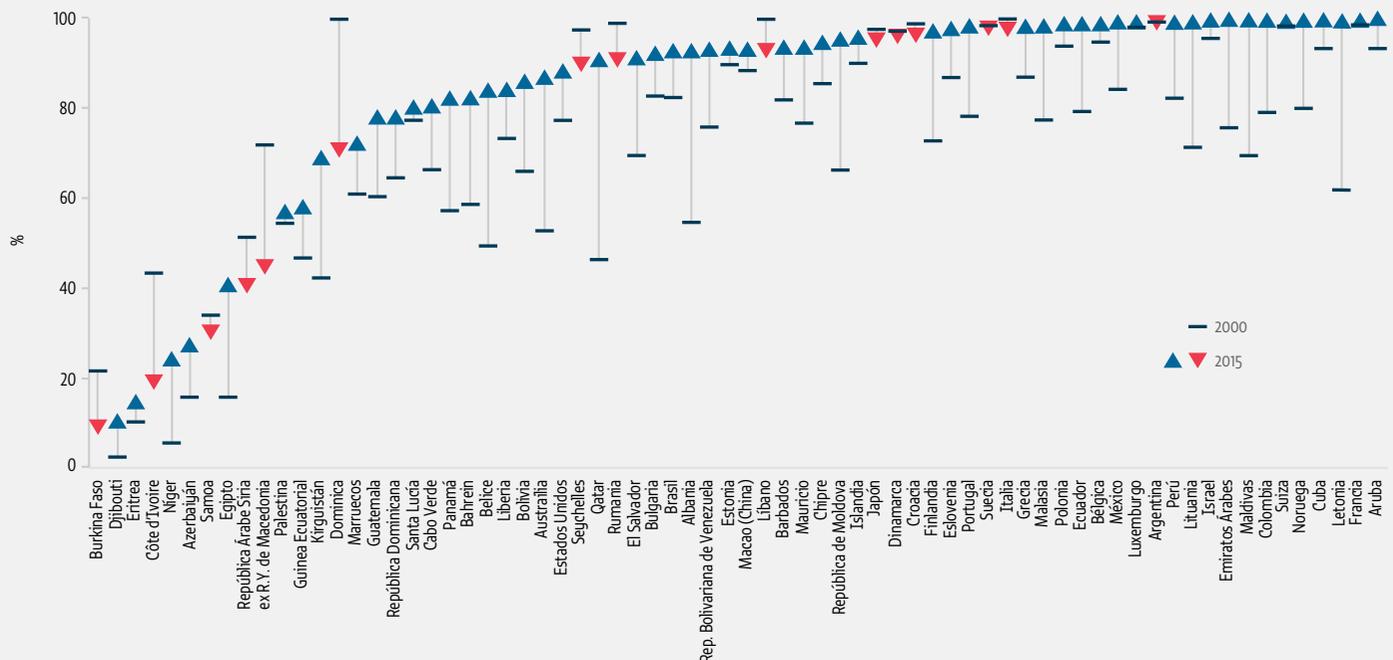
Aun así, en 2015, el 69% de los niños que tenían un año menos de la edad de ingreso en la enseñanza primaria participó en un aprendizaje organizado, que es el primer indicador mundial de la meta 4.2. Los porcentajes regionales oscilaron entre el 95% en Europa y América del Norte y en América Latina y el Caribe y el 42% en el África subsahariana. En muchos países ha habido grandes aumentos de la matriculación desde el 2000 (Figura 9).

“  
Apenas un tercio de los países del mundo han dispuesto en sus leyes que haya por lo menos un año de educación de la primera infancia gratuita  
”

**FIGURA 9:**

**La participación en la educación de la primera infancia ha aumentado rápidamente en muchos países**

*Tasa de participación en un aprendizaje organizado (un año antes de la edad oficial de ingreso en la enseñanza primaria), selección de países, 2000-2015*



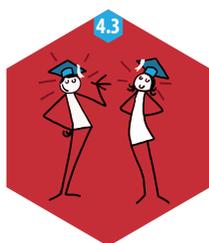
Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

En gran parte del planeta, las oportunidades de seguir una educación de la temprana infancia están distribuidas muy desigualmente. En 52 países de ingresos bajos y medianos, entre 2010 y 2015, apenas algo más de dos niños de tres a cuatro años de edad del quintilo más pobre de los hogares asistió a un programa de aprendizaje organizado por cada diez niños del quintilo más rico. En Serbia y Nigeria, la tasa de asistencia superó el 80% entre los niños de las familias más ricas y no sobrepasó el 10% de los de las familias más pobres.

La diferencia entre la tasa de asistencia rural y la urbana fue superior a 40 puntos porcentuales en Túnez y Turkmenistán; se alcanzó en cambio casi la paridad, o incluso hubo una ligera ventaja de los niños de las zonas rurales, en Bangladesh, Jamaica, México, Palestina, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe y Tailandia.

Con el segundo indicador mundial se busca aprehender el desarrollo de la primera infancia, pero hay distintas opiniones acerca de lo que se debería medir con respecto a las dimensiones de salud, psicosocial y de aprendizaje. Según el Índice de Desarrollo del Niño en la Primera Infancia del UNICEF, que es la principal fuente de datos, se consideraba que menos de dos terceras partes de los niños de 36 a 59 meses de edad se desarrollaban normalmente en países como la República Democrática del Congo, Mauritania y Nepal. Se están haciendo esfuerzos considerables para perfeccionar la metodología de esta medición que se obtiene indirectamente.

Los entornos familiares ejercen una gran influencia en el desarrollo de la primera infancia. En casi la mitad de los países de los que tenemos datos, por lo menos una cuarta parte de los niños de 36 a 59 meses de edad vivía en hogares en los que las personas que los cuidaban no realizaban cuatro o más actividades para promover el aprendizaje y la preparación para la escuela, como leer o mirar libros con imágenes, cantar, contar o dibujar. Las familias más pobres era menos probable que llevaran a cabo esas actividades que las familias más ricas.



## Enseñanza técnica, profesional, superior y de adultos

El indicador mundial de la meta 4.3 es la tasa de participación de los jóvenes y los adultos en la enseñanza y la formación formales y no formales. Las encuestas de la fuerza de trabajo pueden ser al respecto una fuente de datos. Por ejemplo, la Encuesta de la Fuerza de Trabajo de la Unión Europea, que abarca la participación en la enseñanza y la formación formales y no formales, muestra que es más probable que participen en ellas las mujeres y los jóvenes. En cuanto a la comparabilidad internacional y a su exhaustividad, el diseño de las encuestas de la fuerza laboral de otros lugares del mundo tiene que elaborar un módulo común que aborde la educación formal y no formal.

En 2015, en el mundo más de 60 millones de estudiantes de secundaria estaban matriculados en cursos de enseñanza técnica y profesional – cerca del 10% del total de los alumnos de secundaria –, mayoritariamente del segundo ciclo de secundaria. En la mayoría de las regiones apenas ha variado esta tasa desde el 2000, aunque la participación aumentó en el Cáucaso y Asia central y disminuyó en el Pacífico. En la enseñanza técnica y profesional siguió habiendo un predominio de los varones; el 43% de los matriculados fueron muchachas.

En 2015, había 213 millones de estudiantes matriculados en la enseñanza superior. Desde el 2000, la tasa bruta de matriculación ha aumentado casi 30 puntos porcentuales en los países de ingresos medianos altos, del 17% al 46%. En cambio, el crecimiento de la matriculación en el Cáucaso y Asia central y en el África subsahariana casi se estancó. Ha ido en aumento la matriculación en establecimientos privados.

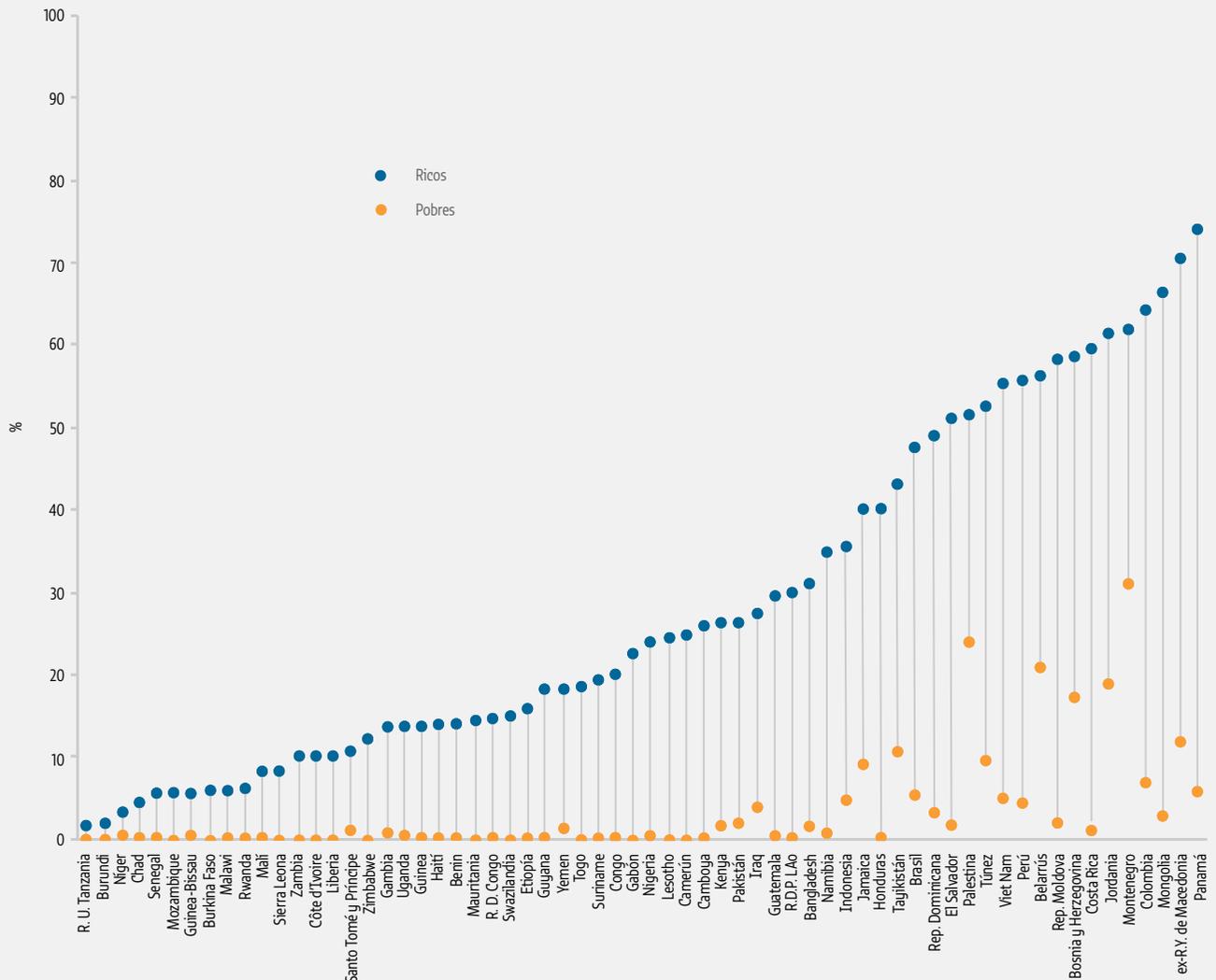
“ En 2015, en el mundo más de 60 millones de estudiantes de secundaria estaban matriculados en cursos de enseñanza técnica y profesional y 213 millones estaban matriculados en la enseñanza superior ”

Las mujeres han superado a los hombres en matriculación en la enseñanza superior, y el África subsahariana es la única región en la que cursan estudios superiores menos mujeres que hombres. En cambio, las mujeres van por detrás de los hombres en lo que se refiere a cursar completos los estudios superiores de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas.

Las encuestas de hogares pueden utilizarse para demostrar la disparidad en la participación en la enseñanza postsecundaria y en los resultados en ese nivel educativo. Cálculos nuevos realizados para el presente informe muestran que la tasa de asistencia de las personas de 18 a 22 años de edad despegó entre el quintilo más rico de la población en los países de ingresos bajos y medianos, pero siguió estando próxima a cero entre el quintilo más pobre. En El Salvador, el 51% del quintilo más rico y menos del 2% del más pobre cursaron alguna forma de enseñanza postsecundaria, mientras que en Mongolia los porcentajes respectivos fueron el 67% y el 3%, lo que indica que apremia que muchos países de ingresos medianos implanten políticas que hagan accesible la enseñanza postsecundaria (Figura 10).

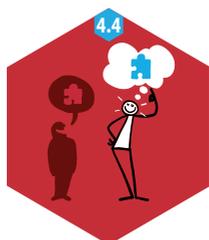
**FIGURA 10:**

**Los más pobres apenas tienen alguna oportunidad de cursar una enseñanza postsecundaria en los países de ingresos bajos y medianos**  
Tasa de asistencia a la enseñanza postsecundaria por riqueza, selección de países, 2010-2015



Fuente: GEM Report team calculations based on household surveys.

Un gran porcentaje de la población adulta no ha cursado toda la enseñanza primaria en los países de ingresos bajos y medianos y no es probable que esas personas vuelvan a la escuela primaria para completar la enseñanza básica. En Kenya, solo uno de cada dos adultos ha finalizado los estudios primarios, pero nada más que el 3% de los matriculados en la enseñanza primaria son adultos. Estas estadísticas no captan detalles acerca de la continuación de la instrucción fuera del sistema de enseñanza formal.



## Competencias para trabajar

Determinar qué competencias para el trabajo siguen siendo pertinentes en todos los contextos es una tarea prohibitivamente compleja, por lo que el marco de seguimiento de la meta 4.4 se centra en la tecnología de la información y la comunicación (TIC) y las competencias elementales en el ámbito digital. Concentrarse en los resultados respecto de una competencia determinada puede desplazar la atención de los encargados de formular políticas hacia las diferentes vías por las que se adquiere, que normalmente se hallan fuera de los sistemas educativos formales.

La evaluación de la adquisición de competencias puede ser directa – preferiblemente, pero costosa – o indirecta, por ejemplo, por medio de los datos de las encuestas de hogares. Una comparación de las mediciones directas e indirectas en que se utilizaron datos de Eurostat y resultados del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC) de la OCDE mostró que los dos tipos de mediciones estaban correlacionados positivamente, aunque las correlaciones eran mayores en los niveles inferiores de competencia.

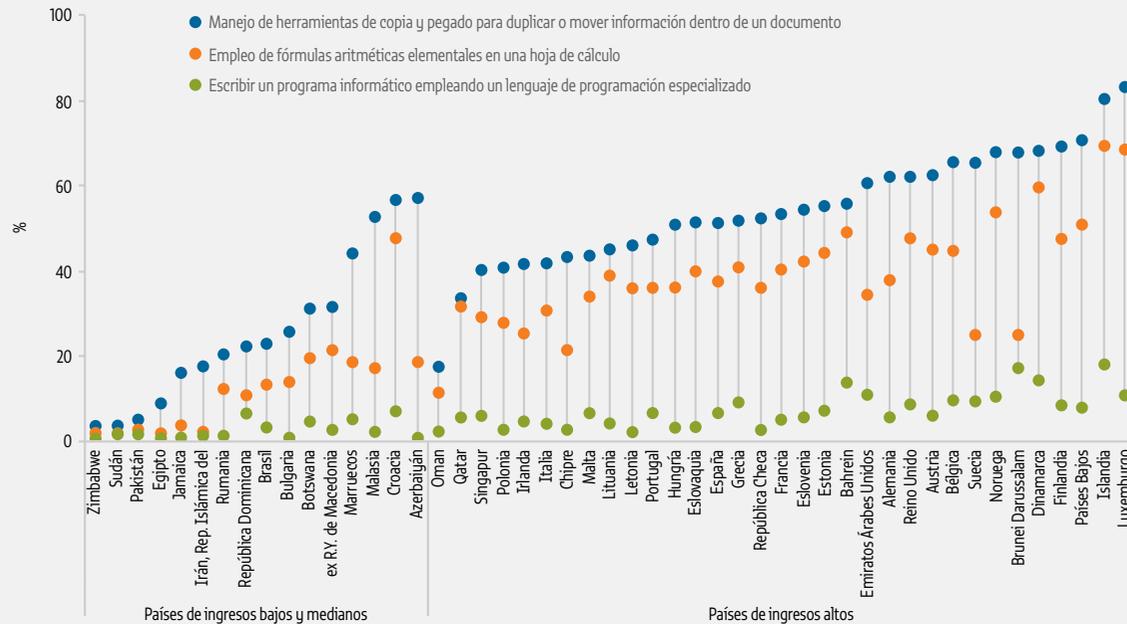
Según los datos acerca del indicador mundial, los adultos no habían realizado ni siquiera tareas informáticas elementales en los países de ingresos bajos y medianos. Por ejemplo, solo el 4% de los adultos de Sudán y Zimbabwe podían copiar y pegar carpetas (**Figura 11**).

En cuanto a las competencias más complejas, la disparidad entre los países es considerable. En la Unión Europea, el 1% de los adultos búlgaros podía escribir programas informáticos, frente al 14% en Dinamarca. También es grande la disparidad de género. En la República Checa y Hungría, unas 25 mujeres poseían competencias en programación informática por cada 100 hombres. Pocos países alcanzan la paridad incluso en competencias más sencillas: en Italia, Alemania y los Países Bajos, unas 75 mujeres por cada 100 hombres podían utilizar fórmulas aritméticas elementales en una hoja de cálculo.

**FIGURA 11:**

**La difusión de competencias de TIC elementales es escasísima en los países de ingresos bajos y medianos**

Porcentaje de adultos que habían realizado una actividad informática en los tres meses anteriores, selección de países, 2014-2016



Fuente: Base de datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones.



## Equidad

La agenda del desarrollo sostenible subraya la necesidad de hacer un seguimiento de la equidad en una variedad de características, aportaciones y resultados personales y de niveles de enseñanza.

“ Solo el 66% de los países ha alcanzado la paridad de género en la enseñanza primaria, el 45% en el primer ciclo de la enseñanza secundaria y el 25% en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria ”

En promedio, el mundo ha alcanzado la meta de la paridad de género en todos los niveles educativos salvo en la enseñanza superior, aunque no en todas las regiones ni en todos los grupos de ingresos nacionales, ni tampoco en cada país. Solo el 66% de los países ha alcanzado la paridad de género en la enseñanza primaria, el 45% en el primer ciclo de la enseñanza secundaria y el 25% en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria.

La disparidad de género en los resultados del aprendizaje pone de manifiesto a menudo pautas imprevistas según las asignaturas y a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en algunos países de ingresos bajos y medianos de América Latina y el Caribe y en el África

**FIGURA 12:**

**Los países se van acercando cada vez más a la paridad de género, pero el reto sigue en pie, especialmente en la enseñanza superior**

Porcentaje de países por nivel del índice de paridad de género de la proporción bruta de matriculación y por nivel de enseñanza, 2000 y 2015



Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

subsahariana, hay una clara desventaja de las niñas en matemáticas al final de la enseñanza primaria. En el primer ciclo de la enseñanza secundaria, los países parecen en promedio alcanzar la paridad de género en cuanto a los resultados del aprendizaje, si bien para un conjunto diferente de países y evaluaciones del aprendizaje.

Las mujeres están infrarrepresentadas en cargos de dirección en el ámbito de la educación. En el Japón, son mujeres el 39% de los docentes del primer ciclo de enseñanza secundaria, pero solo el 6% de los docentes directores. Cuando se dispone de datos sobre diferentes niveles de la enseñanza, el porcentaje de las mujeres en cargos de dirección disminuye a medida que aumentan los niveles de la enseñanza: en Austria, el 79% de los directores de escuelas de enseñanza primaria son mujeres y solo el 32% de los del primer ciclo de enseñanza secundaria.

El lugar de residencia y la riqueza son dos dimensiones esenciales a las que hay que hacer un seguimiento muy de cerca. En 2010-2015, por cada 75 adolescentes de las zonas rurales que terminaron el primer ciclo de secundaria, lo hicieron 100 adolescentes urbanos. El índice de paridad es peor en el caso de los pobres: en el mundo, 61 personas del quintilo más pobre de la población finalizaron el primer ciclo de secundaria por cada 100 del quintilo más rico. Las cifras correspondientes son 54 y 100 en los países de ingresos medianos bajos y 14 y 100 en los de ingresos bajos. Aunque la tasa de finalización mundial ascendió al 69%, solo el 12% de los varones más pobres y el 8% de las mujeres más pobres finalizaron el primer ciclo de la enseñanza secundaria.

Además, las encuestas de hogares no aprehenden a muchas poblaciones vulnerables, por ejemplo, los trabajadores estacionales, las personas sin techo, los refugiados y las poblaciones de las zonas en conflicto. Se calcula que, en el mundo, cerca de 250 millones de personas quedan excluidas a causa del diseño de las encuestas y que 100 millones más están infrarrepresentadas, entre ellas los habitantes de barrios miserables.

“ En el mundo, cerca de 250 millones de personas quedan excluidas a causa del diseño de las encuestas y que 100 millones más están infrarrepresentadas ”

El idioma es una característica menos fácilmente comparable entre distintos países, pero de gran importancia para la equidad. La instrucción en la primera lengua de los estudiantes durante por lo menos seis años mejora los resultados de los alumnos. El examen de documentos de política de 21 países de África oriental y meridional muestra que la mayoría de ellos tienen una política de educación bilingüe de transición con una salida temprana de ella, es decir, con enseñanza en uno o más idiomas locales hasta el cuarto o el quinto curso. Mas las políticas no siempre se llevan a la práctica, por limitaciones de recursos o ante la resistencia de actores esenciales, como los docentes y los padres.

Un análisis nuevo efectuado para el presente informe combina las estadísticas demográficas, la demografía lingüística y las políticas en materia de idiomas utilizados en la educación para clasificar a 11 países de Asia oriental y sudoriental conforme al porcentaje de estudiantes que hablan en su hogar la lengua en que se imparte la instrucción. El análisis estima que en Brunei Darussalam y en Indonesia, menos del 25% de los niños tienen acceso a educación en su idioma familiar, mientras que lo tiene cerca del 90% en Viet Nam.

Las evaluaciones internacionales del aprendizaje también pueden ayudar a captar diversas cuestiones relativas al idioma. Por ejemplo, el Estudio Internacional de las Tendencias de la Enseñanza de las Ciencias y las Matemáticas (TIMSS) de 2015 mostró que el 78% de los alumnos de cuarto curso de los países participantes hablaba siempre o casi siempre en su hogar el idioma de los exámenes.

Con respecto a las discapacidades, el doble reto es evaluar la prevalencia de las discapacidades en la población y las consiguientes desventajas en el ámbito de la educación. En dos encuestas demográficas y de salud, una gran diferencia en la tasa de discapacidad estimada (el 2,1% en Camboya y el 9,7% en las Maldivas) también se reflejó en estimaciones diversas del efecto de las discapacidades en la asistencia a la escuela: en las Maldivas, la tasa de asistencia a las clases de primaria fue el 85% entre quienes tenían alguna discapacidad y el 94% entre quienes no tenían ninguna; en Camboya, las tasas respectivas fueron el 43% y el 93%.

## NO SIEMPRE ES FÁCIL DETERMINAR CUÁLES SON LOS GRUPOS DESFAVORECIDOS

*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, el documento fundacional de los ODS, reconoce que 'Todas las personas, sea cual sea su sexo, edad, raza u origen étnico, incluidas las personas con discapacidad, los migrantes, los pueblos indígenas' deberían tener acceso a oportunidades de aprendizaje a lo largo de la vida. Los países deben compilar datos para hacer el seguimiento del progreso hacia la consecución de los ODS, así como cumplir las convenciones de derechos humanos que han ratificado. En la práctica, sin embargo, sigue habiendo obstáculos considerables impuestos por los países y preocupaciones expresadas por poblaciones marginadas.

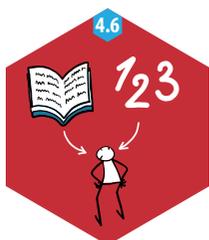
La recopilación de datos sobre grupos marginados puede vulnerar la privacidad. En virtud de las leyes de protección de datos, la información sobre la pertenencia étnica y religiosa puede ser clasificada como sensible. Algunos países, entre ellos Suecia, no recogen datos sobre los orígenes étnicos, aunque no está vedado hacerlo. Otros prohíben compilar datos identificables individualmente, pero permiten recoger datos anónimos. Más de un tercio de los cuestionarios censuales no contenían ninguna forma de clasificación étnica.

Como se han utilizado indebidamente datos sobre minorías étnicas para distinguir a poblaciones, los propios grupos marginados pueden ser reacios a facilitar información. Por temor a ser discriminados, muchas veces los romaníes de Europa desconfían de los censos. Las personas con discapacidad pueden no declararse como tales por miedo a la estigmatización. Además, los gobiernos pueden evitar recoger datos al recelar que los resultados den una mala imagen de sus políticas o agraven las tensiones existentes en la población.

Las abundantes definiciones de discapacidad, origen étnico y otras categorías hacen que sea complicado medir y comparar desventajas. La mayoría de las categorías de los datos disgregados, comprendidos los raciales y los étnicos, cambian en función de las actitudes sociales y políticas o con la evolución de los hechos, lo que hace

“ Más de un tercio de los cuestionarios censuales no contenían ninguna forma de clasificación étnica ”

difícil comparar resultados que corresponden a distintos momentos. Si bien el que sean los propios encuestados quienes indiquen que padecen una desventaja resulta útil para resolver dilemas éticos en la recolección de datos, puede suceder que las personas no informen fidedignamente. El que sean otras personas las que señalen las desventajas también es problemático, porque es vulnerable a los sesgos del observador.



## Alfabetización y aprendizaje de la aritmética elemental

Entre 2000 y 2015, la tasa de alfabetización de adultos aumentó del 81,5% al 86%, aunque sigue siendo el 64% en el África subsahariana y apenas inferior al 60% en los países de bajos ingresos. El número de adultos no alfabetizados ha disminuido en solo un 4%, hasta 753 millones.

Por el contrario, la cantidad de jóvenes no alfabetizados ha disminuido en un 27%. Con todo, hay más de 100 millones de jóvenes que no saben leer, entre ellos más de uno de cada cuatro en el África subsahariana y en los países de bajos ingresos.

La desconexión permanente entre el idioma familiar y la lengua en que se imparte la instrucción desempeña un papel especialmente importante en la lenta difusión de la alfabetización en el África subsahariana. Un nuevo análisis efectuado para el presente informe muestra que, en 36 países de la región, solo la mitad de los adultos con cinco años de estudios escolares podían leer una frase completa. En cambio, el 69% de los adultos cuyos cinco años de educación habían transcurrido en sistemas que daban la primacía a los idiomas familiares podía leer una frase, frente al 41% que habían cursado estudios en sistemas coloniales o mixtos.

“ Hay más de un tercio de los cuestionarios censuales no contenían ninguna forma de clasificación étnica ”

A pesar de los importantes esfuerzos desplegados para sustituir la medición tradicional del alfabetismo – dicotómica y basada en gran medida en las apreciaciones de los propios encuestados – por el concepto más adecuado, evaluado directamente y matizado, de grados de competencia en lectura y escritura, el nuevo enfoque, que es necesario para informar acerca del indicador mundial de la meta 4.6, aún no ha arraigado, salvo en unos pocos países de altos ingresos. Se calcula que el 19% de los adultos de los países que participaron en el estudio PIAAC de la OCDE no alcanzaron el nivel mínimo de competencia en lectura y escritura.

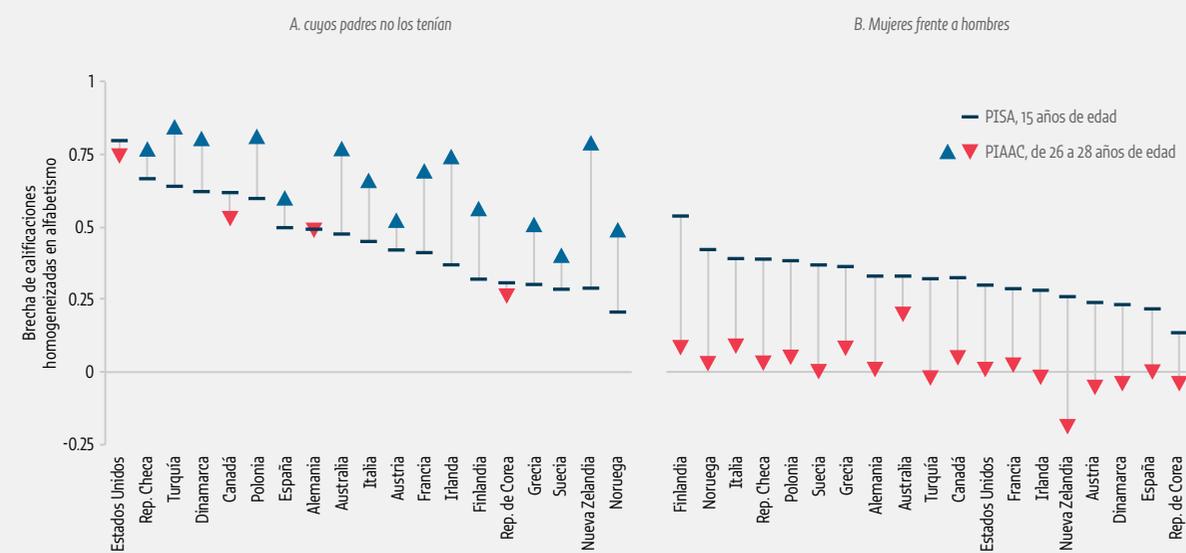
La desigualdad en competencia en lectura, escritura y aritmética en función de la condición socioeconómica está generalizada. Por ejemplo, en los países de la OCDE que participaron en el PIAAC, la probabilidad de que un adulto cayera por debajo del nivel mínimo de competencia en aritmética era más de tres veces mayor entre las personas cuyos padres no habían cursado el segundo ciclo de enseñanza secundaria que entre aquellas que tenían por lo menos un progenitor que había efectuado estudios superiores (el 33% frente al 10%). En la República Checa y en Eslovaquia, la diferencia fue de diez veces (el 29% frente al 3%).

Algunos tipos de disparidad están cambiando. La comparación de las encuestas PISA de adolescentes de 15 años de edad con las del PIAAC 12 años después arrojó cambios sorprendentes entre los adultos jóvenes. La disparidad socioeconómica creció en el 75% de los 20 países comparados y se concentraba entre las personas que habían obtenido malas calificaciones a los 15 años de edad. En cambio, la brecha de género parecía haber desaparecido casi por completo. Sin embargo, la encuesta del PIAAC arrojó una escasa disparidad de género a los 16 años de edad, lo cual indica que el cambio puede deberse a las distintas maneras de administrar las encuestas (**Figura 13**).

**FIGURA 13:**

**Mientras que las diferencias de alfabetismo debidas a la condición socioeconómica a los 15 años de edad aumentan en los 12 años siguientes, las brechas de género desaparecen**

*Diferencia de calificaciones en alfabetismo homogeneizadas a los 15 años de edad, según la encuesta PISA, y a los 26 a 28 años de edad según el PIAAC, selección de países, 2000-2003 a 2011-2014*



Fuente: Borgonovi y colaboradores (2017).



## El desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial

Se ha propuesto que el mecanismo de presentación de informes relativos a la Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1974 sea el instrumento con el que se haga el seguimiento del progreso tocante al indicador mundial de la meta 4.7. Sin embargo, la autoevaluación de la aplicación de las políticas puede no ser suficientemente objetiva, creíble o matizada para fines de política y ser insuficiente para determinar si se aplican las políticas. La UNESCO reconoce la necesidad de afinar más las directrices para la preparación de los informes nacionales, a fin de cumplir mejor la obligación de hacer el seguimiento del indicador mundial.

“

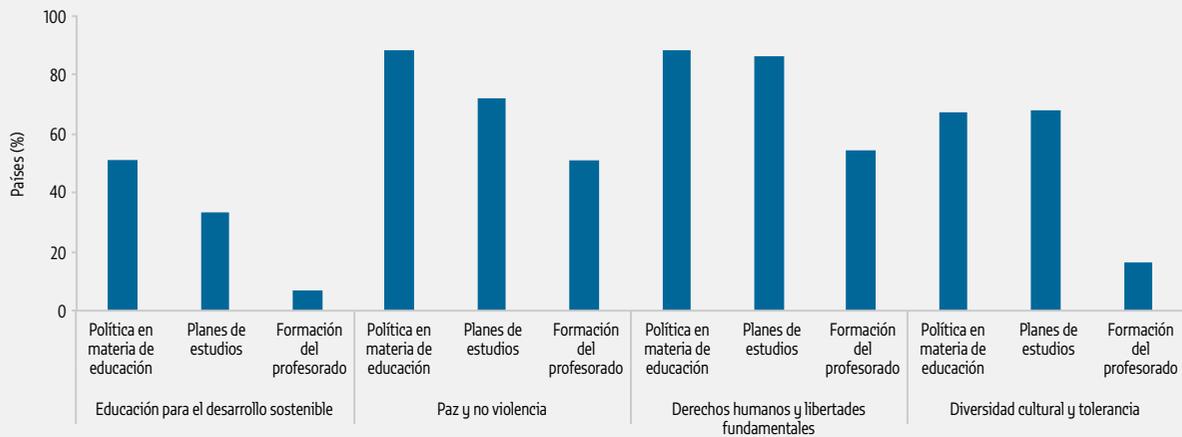
Solo el 51% de los países integraba la educación para el desarrollo sostenible en la política y el 33% en los planes de estudios

”

Durante el período de la quinta consulta de la Recomendación de 1974, más del 85% de los países comunicaron que incluían los derechos humanos y las libertades fundamentales en la política de educación y los planes de estudios, pero solo el 51% integraba la educación para el desarrollo sostenible en la política y el 33% en los planes de estudios. En la formación del profesorado, cerca de la mitad de los países abordaban la paz, la no violencia, los derechos humanos y las libertades fundamentales, el 16% la diversidad cultural y la tolerancia, y únicamente el 7% incluía la educación para el desarrollo sostenible (Figura 14).

**FIGURA 14:**

**Únicamente el 7% de los países incluyó la educación para el desarrollo sostenible en la formación del profesorado**  
 Porcentaje de países informantes de la quinta consulta de la Recomendación de 1974 que incluían determinados términos en su política de educación, sus planes de estudios y la formación del profesorado, 2012



Fuente: McEvoy (2017).

En muchos países, los docentes están mal preparados para enseñar temas relacionados con la meta 4.7. Los programas de formación del profesorado han empezado a adaptarse, pero los esfuerzos al respecto son fragmentarios. Irlanda y Jamaica han hecho progresos, al incluir la sostenibilidad y la ciudadanía mundial en la formación inicial de los docentes. El perfeccionamiento profesional permanente es un instrumento de apoyo a los profesores más frecuente, pero rara vez se da sistemáticamente.

Los programas de educación integral en sexualidad impartidos en la escuela que tratan de las relaciones de poder entre los géneros quintuplican la probabilidad de disminuir las tasas de enfermedades de transmisión sexual y de embarazos no deseados. En un examen de 48 países efectuado en 2015 se constató que casi el 80% tenían políticas que apoyaban la educación integral en sexualidad, aunque no siempre se aplicaban. Estudios realizados en Ghana y Kenya constataron que se estaba enseñando información incompleta y a veces errónea.

“  
**Medir los conocimientos científicos sobre el cambio climático y la Tierra es una opción sencilla para el seguimiento de la educación para el desarrollo sostenible**  
 ”

No se ha llegado todavía a un consenso acerca de qué resultados deberían alcanzar la educación para el desarrollo sostenible y la educación para la ciudadanía mundial. Medir los conocimientos científicos sobre el cambio climático y la Tierra es una opción sencilla. La ronda del PISA de 2015 mostró que el 21,5% de los adolescentes de 15 años de edad de los países de la OCDE estaban por debajo del nivel de competencia mínimo en el tema ‘La Tierra y el espacio’. El estudio TIMS mostró que el conocimiento de las ciencias de la Tierra de los alumnos de primaria había mejorado entre 2011 y 2015 en 15 países, empeorado en nueve y no había cambiado significativamente en 16.

Los instrumentos existentes evalúan los conocimientos de los estudiantes solo en el caso de la enseñanza básica. El Test de conocimientos elementales sobre sostenibilidad llevado a cabo en 2014-2016 con carácter experimental evaluó los conocimientos sobre el desarrollo sostenible de estudiantes de enseñanza superior y adultos. Los participantes respondieron correctamente el 54% de las preguntas fundamentales en situación de examen y el 60% en situación de aprendizaje (en su hogar y sin supervisión). Obtuvieron calificaciones mucho mejores en las preguntas relativas a los derechos humanos y a la economía que a cuestiones ambientales.

## LOS LIBROS DE TEXTO SON ESENCIALES PARA UNA AGENDA DE LA DIVERSIDAD, LA TOLERANCIA Y LA PAZ

Los libros de texto no solo transmiten conocimientos de las correspondientes asignaturas, sino además valores sociales, identidades políticas, historia y una forma de entender el mundo. Sin embargo, en muchos países, todavía no abordan adecuadamente conceptos cruciales de la cohesión social, la estabilidad política y el futuro del planeta.

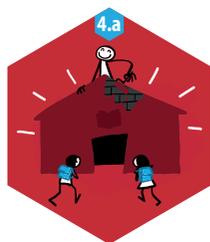
“  
En 2000-2008, el 25% de los libros de texto del mundo mencionaba la ciudadanía mundial, frente al 13% en el decenio de 1980  
”

La educación para la ciudadanía mundial pretende inculcar principios como los derechos humanos, la democracia y la justicia social. En 2000-2008, el 25% de los libros de texto del mundo mencionaba la ciudadanía mundial, frente al 13% en el decenio de 1980. Para contribuir a la edificación de sociedades pacíficas, los manuales escolares deberían tratar de la prevención de los conflictos, su solución y la reconciliación. Solo el 10% de ellos contiene declaraciones explícitas sobre esos temas y muchos siguen glorificando el militarismo y la guerra.

Sigue siendo raro que se aborde la diversidad: solo uno de cada cuatro manuales escolares de estudios sociales de secundaria mencionó a las minorías étnicas, culturales, religiosas y lingüísticas en 2000-2011. Ha aumentado el tratamiento de los derechos de los inmigrantes y los refugiados, pero algunos libros de texto aún contienen imágenes estereotipadas de la migración y los migrantes.

En 2000-2011, el 37% de los libros de texto mencionó los derechos de las mujeres, frente al 15% en 1946-1969, y la descripción de la discriminación contra las mujeres aumentó del 16% al 38%. Sin embargo, muchos manuales escolares siguen transmitiendo mensajes implícitos que perpetúan la desigualdad de género. Abundan los que, o bien no se refieren a las mujeres, o bien las describen en papeles tradicionales en los que adoptan actitudes sumisas.

Los actores internacionales y regionales han ayudado a sacar adelante reformas. Concretamente, la UNESCO ha establecido normas y ha dado apoyo a los países para que hagan cambios. En países en situaciones posteriores a un conflicto, las iniciativas de justicia de transición pueden impulsar el cambio, como en el Perú, donde la Comisión de la Verdad y Reconciliación alentó la producción de libros de texto que promueven el respeto de la diversidad y los derechos humanos. Los actores de la sociedad civil pueden preparar el terreno a proyectos respaldados por los gobiernos, pero los actores políticos siguen siendo fundamentales en el fomento del cambio.



## Instalaciones educativas y entornos de aprendizaje

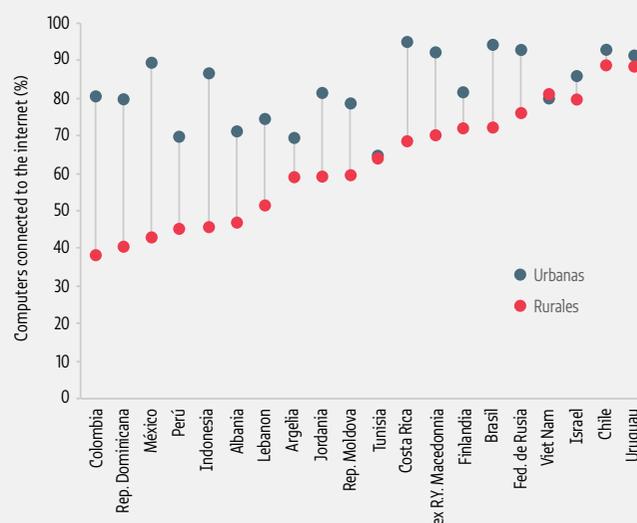
Es complejo evaluar la infraestructura escolar porque para hacerlo hay que tener en cuenta muchas dimensiones. Con todo, las encuestas escolares constataron que el estado de la infraestructura material dificultaba gravemente a menudo la instrucción en países de todos los niveles de ingresos, especialmente en las escuelas desfavorecidas socioeconómicamente. El tercer estudio regional comparativo y explicativo de 2013 llevado a cabo en América Latina mostró que más de cuatro quintas partes de los alumnos más ricos de tercer curso estudiaban en escuelas con servicios correctos de suministro de agua y saneamiento y que solo un tercio de los alumnos más pobres disponían de esos servicios.

Las escuelas primarias de muchos países pobres carecen de electricidad. En el África subsahariana, solo el 22% de las escuelas primarias tienen electricidad. También existe disparidad en el acceso a la tecnología y a Internet entre los países y dentro de ellos, siendo menos probable que las escuelas rurales estén conectadas que las escuelas urbanas (Figura 15).

**FIGURA 15:**

**Las escuelas rurales tienen menos probabilidades de estar conectadas a Internet**

Porcentaje de escuelas con computadoras conectadas a Internet, por ubicación, selección de países, 2015



Fuente: OCDE (2016).

Menos del 75% de las escuelas primarias estaban dotadas de agua potable en 72 de 148 países. El acceso a servicios básicos de saneamiento fue inferior al 50% en 24 de 137 países, 17 de ellos del África subsahariana.

“

En el África subsahariana, solo el 22% de las escuelas primarias tienen electricidad

”

Los alumnos con discapacidad siguen tropezando con obstáculos, por ejemplo, la inexistencia de equipo de movilidad, la inadecuación del diseño de los edificios, la falta de materiales didácticos y los planes de estudio no adaptados a sus características. Hay países, entre ellos Serbia, Sudáfrica y Turquía, en los que más del 35% de las escuelas tienen insuficientes recursos.

Desde 2004, se ha registrado un marcado repunte de los ataques contra escuelas, que afectan de manera desproporcionada al Asia meridional y al África septentrional y al Asia occidental. Entre 2005 y 2015, ejércitos y grupos armados utilizaron instituciones educativas para fines militares en por lo menos 26 países.

### ES ESENCIAL ATAJAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN LAS ESCUELAS

Para atajar la violencia de género en las escuelas hacen falta leyes y políticas eficaces, planes de estudios y materiales didácticos adecuados, formar y apoyar a los educadores, establecer alianzas entre el sector educativo y otros actores y actividades de seguimiento y evaluación.

Los países tienen que adoptar marcos legislativos que protejan explícitamente a los estudiantes de la violencia de los adultos y de los condiscípulos y que promuevan la rendición de cuentas. Chile, Fiji, Finlandia, el Perú y Suecia están entre los países que han promulgado medidas legislativas que se refieren específicamente a la violencia en la escuela. Los códigos de conducta de los docentes tienen que referirse explícitamente a la violencia y los malos tratos y disponer claramente sanciones congruentes con los marcos jurídicos.

Las leyes y las políticas no se traducen siempre en prácticas. Muchos países no aplican las políticas, dedican suficientes recursos u obtienen el apoyo de actores clave, como la policía. Demasiado a menudo, los actores locales no están sensibilizados respecto de los derechos y las obligaciones.

Los mecanismos de presentación de informes deben ser vistos como fiables y garantizar la confidencialidad de las víctimas. Se debería formar a los educadores para que escuchen, apoyen y ayuden a los estudiantes a informar de los incidentes que se produzcan. Tras una formación impartida en Malawi, la conciencia de los docentes del acoso sexual en las escuelas aumentó del 30% al 80% en lo referente a las niñas víctimas y del 26% al 64% a los niños. Sin embargo, el personal escolar está muy mal preparado para actuar. En los Estados Unidos, menos de un tercio de los alumnos lesbianas, gais, bisexuales, transgénero/transexuales o intersexuales que comunicaron incidentes de victimización dijo que el personal había abordado eficazmente el problema.

La educación en la sexualidad que aborda la diversidad sexual y la identidad/la expresión de género puede mejorar el ambiente en las escuelas, como ha sucedido en los Países Bajos. Muchas veces, los programas de educación sexual no van más allá de la salud sexual y de la reproducción y no tratan de la dinámica de género.

Los programas educativos que promueven la reflexión crítica entre los niños y los jóvenes sobre los comportamientos y las normas en materia de género, impartidos entre otros países en la India, han dado resultados prometedores, mejorando la comprensión y las actitudes y disminuyendo los incidentes de violencia. Las actividades extracurriculares, como los clubs y los deportes escolares, pueden complementar la instrucción que en el aula imparte mensajes positivos acerca del género.



## Las becas

El indicador mundial de las becas se basa en datos de los programas de asistencia. Es incompleto, por varios motivos, entre los que no es el menos importante el hecho de que los programas de asistencia de muchos donantes no conceden becas. Entre los que sí lo hacen, el gasto disminuyó de 1.200 millones de dólares estadounidenses en 2010 a 1.150 millones en 2015, esto es, un 4%, a la par de la disminución general de la

“

Para poder efectuar una medición directa de la cantidad de becas hará falta una actuación mundial para crear capacidad y facilitar la colaboración

”

asistencia la educación (**Figura 16**). Australia (23%), Francia (14%) y las instituciones de la Unión Europea (15%) concedieron más de la mitad de la asistencia total para becas. Además, los donantes comunican los gastos imputados a estudiantes, que en 2015 ascendieron a 1.760 millones de dólares estadounidenses.

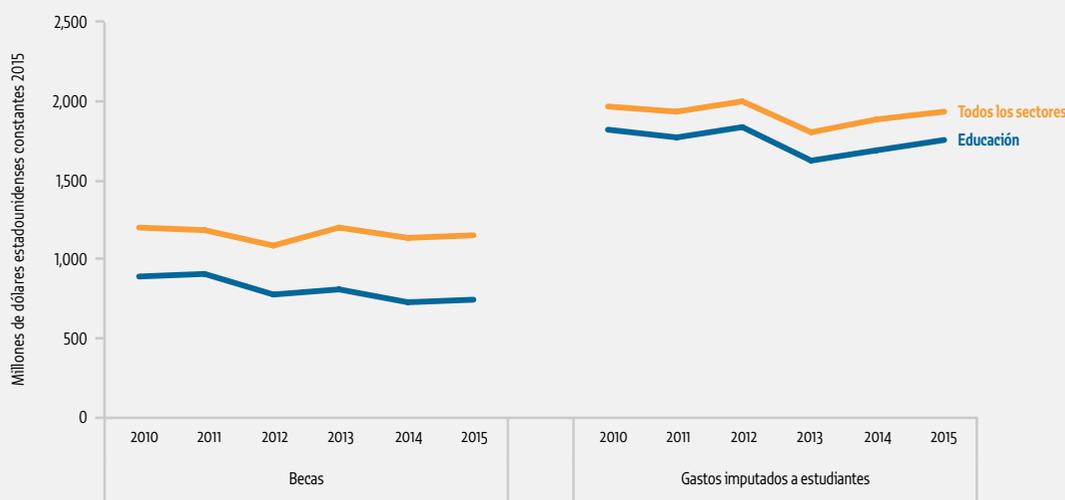
Cerca de 423 millones de dólares estadounidenses en becas (el 37%) no pueden atribuirse a estudiantes de un país concreto. Del resto, los estudiantes de los países menos adelantados recibieron 151 millones de dólares estadounidenses.

Según el Informe GEM de 2016, los sistemas de seguimiento de datos y presentación de informes sobre becas eran inexistentes o de difícil acceso, o no

**FIGURA 16:**

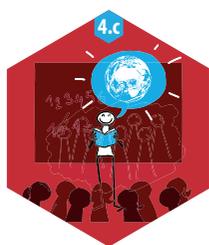
**La cuantía de la asistencia para becas ha permanecido casi idéntica desde 2010**

*Desembolsos de la asistencia oficial para el desarrollo en becas y gastos imputados a estudiantes, 2010-2015*



Fuente: Análisis del equipo del Informe GEM basado en datos del Sistema de Notificación de los Países Acreedores del CAD de la OCDE.

recopilaban la información necesaria para informar sobre la meta 4.b. Un estudio piloto de cinco países realizado para el presente informe evaluó cómo recopilaban datos tres organismos de gestión de becas, tres programas de becas y una organización de financiación en Australia, el Canadá, Francia, Alemania y el Reino Unido. Parece haber disponibles datos, aunque no se comunican de una manera que ayude a hacer el seguimiento de la meta 4.b. Para poder efectuar una medición directa de la cantidad de becas hará falta una actuación mundial para homogeneizar puntos de los datos, crear capacidad y facilitar la colaboración entre los gestores de datos.



## Los docentes

Escasean los datos sobre cuántos docentes recibieron la formación pedagógica mínima prescrita por las normas nacionales. Los datos disponibles muestran que hay grandes cantidades de docentes insuficientemente formados en varias regiones. En el mundo, el 86% los docentes de primaria han recibido una formación; el porcentaje es menor en el Asia meridional (el 77%), el Caribe (el 70%) y el África subsahariana (el 62%).

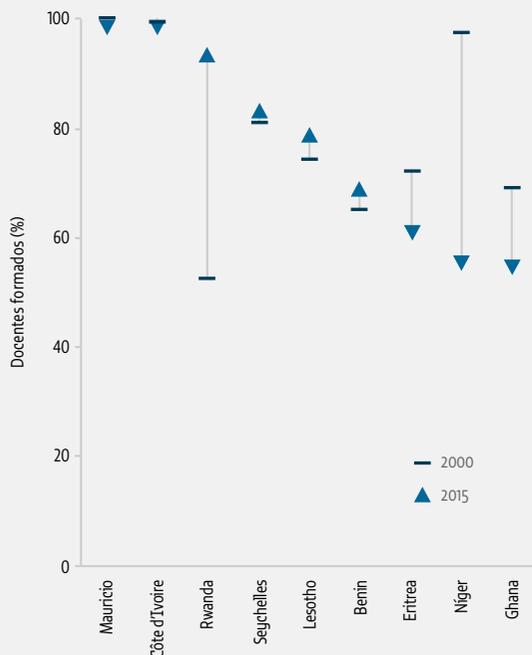
Algo que llama mucho la atención es que, mientras que en muchos países del África subsahariana ha habido una tendencia positiva a lo largo del tiempo de la cantidad de docentes formados, en otros, entre ellos, Eritrea, Ghana y Níger, el porcentaje de docentes formados ha disminuido desde el 2000 (Figura 17).

La meta del ODS se refiere a docentes ‘calificados’, mientras que el indicador mundial lo hace a docentes ‘formados’, lo que perpetúa cierta confusión.

“ En el mundo, el 86% los docentes de primaria han recibido una formación ”

**FIGURA 17:**  
En algunos países del África subsahariana ha disminuido el porcentaje de docentes formados

Porcentaje de docentes de primaria formados, selección de países del África subsahariana, 2000-2015



Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

Docentes calificados son los que poseen la cualificación académica mínima y los docentes formados tienen una formación profesional. En algunos países, hay una discrepancia entre ellos porque los requisitos de preparación del profesorado son diferentes, siendo la diferencia mayor en los países de ingresos bajos y medios bajos: en Jamaica, por ejemplo, el 15% de los docentes de enseñanza secundaria están calificados y el 85% están formados.

Elaborar una definición comparable de docentes 'formados' es una difícil tarea, y no es probable que en años se confeccione una taxonomía mundial de la formación del profesorado. Las encuestas y los estudios internacionales pueden ser una alternativa, ya que registran información sobre las características de los docentes. El estudio TIMSS, por ejemplo, mostró que el porcentaje de estudiantes de cuarto curso enseñados por docentes de matemáticas calificados y formados bajó entre 2007 y 2015 del 89% al 54% en Kazajstán, pero aumentó del 18% al 38% en Dinamarca.

En todo el mundo, las proporciones alumnos/profesores son más elevadas en los países más pobres, pero desde el 2000 ha disminuido la cantidad de alumnos de primaria por maestro.

Escasea la información sobre los salarios, el perfeccionamiento profesional y las tasas de bajas de los docentes. En los países de la OCDE, los docentes suelen ganar menos que otros trabajadores con cualificaciones similares. Cerca del 88% de los docentes de primer ciclo de enseñanza secundaria de la encuesta TALIS había participado en alguna actividad de perfeccionamiento profesional en 2013.

## La educación y los otros ODS

La educación es clave para obtener resultados en varios ODS, entre ellos los relativos a la salud, al agua y el saneamiento y a la seguridad alimentaria.

### LA EDUCACIÓN PUEDE AYUDAR A PREVENIR LAS ENFERMEDADES NO CONTAGIOSAS

En 2012, las enfermedades no contagiosas, es decir, el cáncer, la diabetes, las afecciones respiratorias crónicas y las enfermedades cardiovasculares, causaron el 68% de los fallecimientos que hubo en el mundo, casi tres cuartas partes de ellos en los países de ingresos bajos y medianos. La educación puede ayudar a que cambien los comportamientos para reducir la frecuencia de tales enfermedades.

“ En el mundo, el 86% los docentes de primaria han recibido una formación ”

El consumo de tabaco causó 6,4 millones de muertes en 2015. Las personas más instruidas es menos probable que consuman tabaco, tanto en los países pobres como en los ricos. En los países de ingresos medianos bajos,

“  
**La Organización Mundial de la salud previó un déficit mundial de 14,5 millones de trabajadores de atención de salud en 2030**  
 ”

los hombres que carecían de una educación formal tenían entre 1,75 y 6,5 veces más probabilidades de fumar que aquellos que habían seguido por lo menos la enseñanza secundaria. En los Estados Unidos, quienes habían abandonado los estudios de bachillerato tenían tres veces más probabilidades de fumar que sus compañeros que habían obtenido el título.

condición socioeconómica superior, por lo que pueden aumentar la desigualdad en la prevalencia del hábito de fumar. Hay que concebirlas mejor para dirigir las a las poblaciones vulnerables.

Aparte de la educación formal, las campañas de los medios de comunicación de masas pueden ser eficaces para disuadir de fumar, si bien a menudo resultan más eficaces entre las poblaciones de

En el mundo, la prevalencia de la obesidad se multiplicó en más del doble entre 1980 y 2014. La relación entre los resultados escolares y la obesidad depende del grado de desarrollo económico de los países y de la prevalencia general de la obesidad. En los países de bajos ingresos con escasa prevalencia de la obesidad, las mujeres más instruidas es más probable que sean obesas, mientras que, en los países de ingreso altos, la enseñanza superior está vinculada a una probabilidad menor.

La educación que imparten los padres influye enormemente en la obesidad infantil, con efectos que asimismo dependen del grado de desarrollo económico. Los hijos de padres instruidos tenían más probabilidades de tener sobrepeso en Kenya, pero menos en el Brasil.

Promover una nutrición mejor en las escuelas ayuda a enseñar a seguir buenos hábitos a lo largo de la vida. En Seinäjoki (Finlandia), se atribuye a un programa que integra la salud en las políticas educativas el haber reducido la obesidad entre los niños de cinco años de edad del 17% al 10% entre 2009 y 2015.

## LA EDUCACIÓN AYUDA A CREAR CAPACIDAD PARA EJECUTAR LAS ESTRATEGIAS RELATIVAS A LOS ODS

Se necesitan profesionales cualificados para alcanzar las metas del ODS 3, relativo a la mejora de la salud. La Organización Mundial de la salud calculó un déficit mundial de 17,4 millones de trabajadores de atención de salud en 2013 y previó que sería de 14,5 millones en 2030, con un empeoramiento de los déficits calculados en función de las necesidades en los países más pobres del África subsahariana. La elevada movilidad internacional de los doctores y el personal de enfermería africanos, asiáticos y caribeños hace que los países de bajos ingresos pierdan profesionales y afronten una grave carga financiera. Los países ricos deberían pagar la formación de los médicos que cuidan a sus poblaciones, con independencia de donde se hayan formado.

Las carencias institucionales y de la instrucción crean retos en el ámbito de la equidad: 26 países del África subsahariana tenían una facultad de medicina, o ninguna, en 2008. En los países, hay un acusado sesgo urbano, que deja insuficientemente atendidas a las poblaciones rurales. Para mejorar la capacidad, la planificación de los recursos humanos de los sistemas de salud debería estar vinculada mejor a las instituciones de enseñanza técnica y profesional para facilitar la transición de la escuela al trabajo, los aprendizajes de jóvenes y el perfeccionamiento profesional continuo, disminuyendo el énfasis que ahora se pone en la formación impartida en hospitales y universidades.

Para alcanzar el ODS 6 se necesitan mayores conocimientos especializados que permitan mejorar los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento. En el sector no se presta apenas atención a las cuestiones relativas a la capacidad humana. De los 94 países examinados, menos del 15% revisaron sus estrategias al menos cada dos años. La falta de financiación y de titulados especializados y la renuencia de los trabajadores cualificados a trabajar en las zonas rurales frenan el desarrollo de capacidades.

Para alcanzar el ODS 2 relativo a la seguridad alimentaria, son esenciales la educación y la creación de capacidad. Los agricultores más instruidos son más productivos, toman más medidas para mitigar el riesgo de cambio climático y adoptan más innovaciones tecnológicas. En Pakistán, los agricultores instruidos era más probable que regasen con bombas de agua mejoradas que utilizan fuentes de energía renovable porque saben hallar y utilizar mejor la información.

Los sectores de la salud, la agricultura, el agua y el saneamiento deben poner el acento en que los estudiantes finalicen los estudios como estrategia fundamental para alcanzar sus objetivos. Para progresar hacia la consecución de los ODS son asimismo necesarias acciones específicas que den la prioridad a la equidad en la creación de capacidad, la distribución de los trabajadores cualificados y las campañas de sensibilización del público.

## La financiación

Los grandes contribuyentes a la financiación de la educación son los gobiernos, los donantes y las familias. Las cantidades que se consagran actualmente a financiar la educación son insuficientes y hay distintas opiniones acerca de quién debería pagar más.

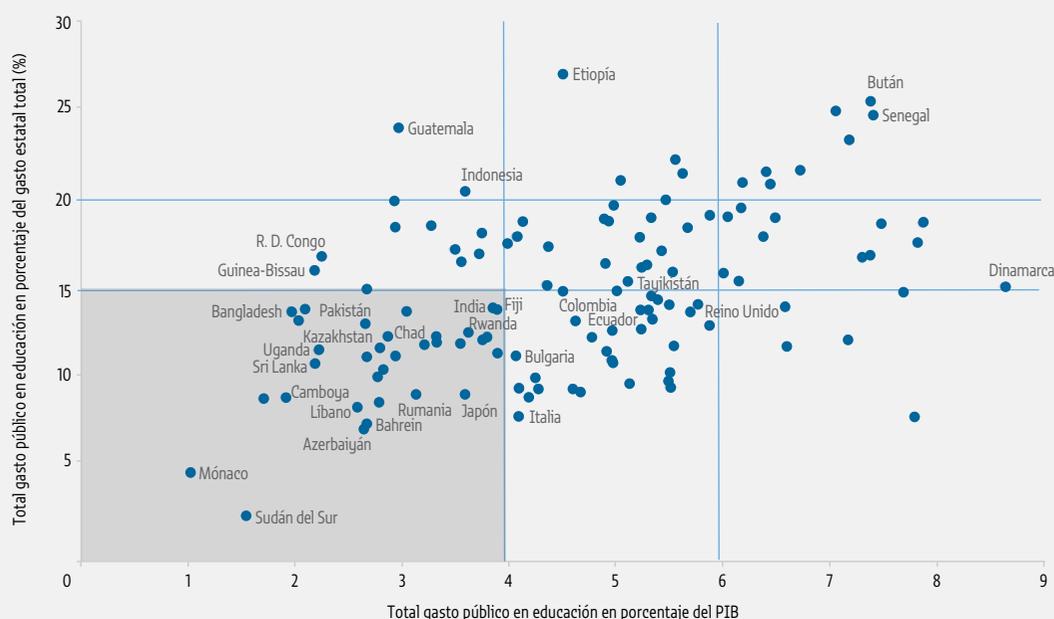
### EL GASTO PÚBLICO

En 2015, el gasto público mediano en educación fue en el mundo el 4,7% del PIB, dentro de la horquilla del 4% al 6% propuesta por el Marco de Acción - Educación 2030. El gasto varió entre el 3,7% en los países de bajos ingresos y el 5,1% en los de ingresos altos. Sin embargo, el gasto público en educación ascendió al 14,1% del gasto público total en 2014, por debajo del 15% al 20% propuesto en el Marco. Hay por lo menos 33 países – ricos y pobres – que no cumplen ninguno de estos porcentajes de referencia en materia de financiación de la educación (**Figura 18**).

**FIGURA 18:**

**Hay por lo menos 33 países que no cumplen ninguno de los porcentajes de referencia en materia de financiación de la educación**

*Gasto público en educación en porcentaje del PIB y en porcentaje del gasto público total, 2015 o año más reciente*



Fuente: Base de datos del instituto de Estadística de la UNESCO.

### GASTO EN ASISTENCIA

Para alcanzar el ODS 4, la asistencia a la educación en los países de ingresos bajos y medianos bajos tiene que ser seis veces superior a la de 2012. En cambio, el total de la asistencia para educación en 2015 fue un 4% inferior al de 2010, aunque el total de la asistencia oficial para el desarrollo aumentó en un 24% durante el período. Los donantes están desplazando sus prioridades a ámbitos distintos del de la educación. Su porcentaje sobre el total de la asistencia (excluido el alivio de la deuda) disminuyó durante seis años consecutivos, del 10% en 2009 al 6,9% en 2015.

Es preciso mejorar la selección de las necesidades que se busca cubrir para subsanar mejor los déficits de financiación de los países que reciben la asistencia. Los países de bajos ingresos recibieron el 19% del total de la

“ El total de la asistencia para educación en 2015 fue un 4% inferior al de 2010, aunque el total de la asistencia oficial para el desarrollo aumentó en un 24% durante el período ”

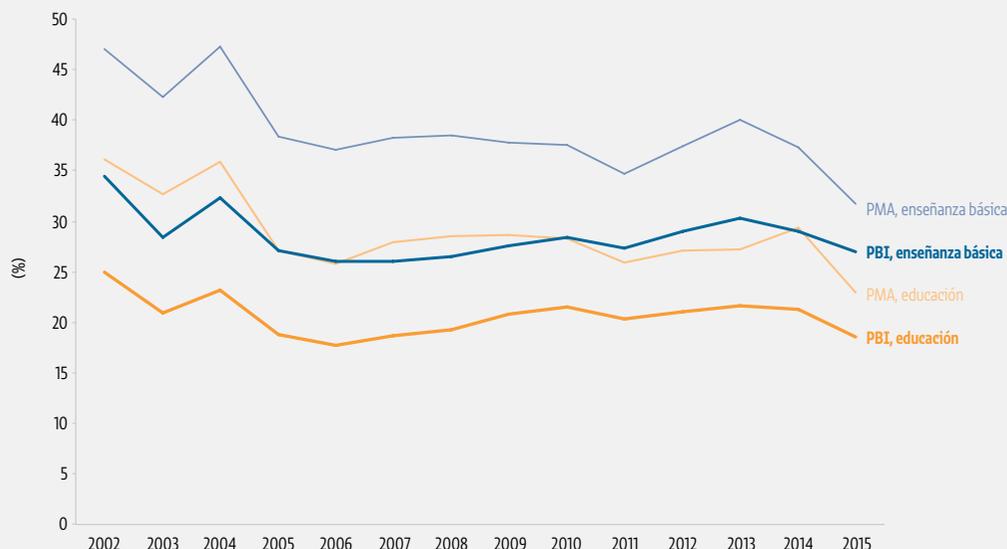
asistencia para educación y el 23% de la asistencia para enseñanza básica en 2015, frente al 21% y al 29%, respectivamente, en 2014 (Figura 19). Entre las regiones, el África subsahariana, donde vive más de la mitad de los niños no escolarizados del mundo, recibió el 26% de la asistencia para enseñanza básica en 2015, menos de la mitad que en 2002.

La asistencia humanitaria a la educación aumentó en más de un 50% en 2016 hasta 303 millones de dólares estadounidenses, pero la financiación para actividades de educación en situaciones de emergencia sigue siendo insuficiente, pues es el 2,7% del total.

Al estar los volúmenes actuales de asistencia a la educación muy por debajo de lo que se necesita para alcanzar las metas esenciales del ODS 4, se debe prestar gran atención a los programas existentes y emergentes que podrían restablecer el equilibrio. Se espera que la Alianza Mundial para la Educación concluya con éxito su campaña de reposición a principios de 2018 y, de ser así, se cuadruplicarán los desembolsos anuales.

La creación de un Servicio Internacional de Financiación de la Educación, propuesta inicialmente por la Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades para la Educación Mundial, recibió un impulso cuando se incluyó una referencia a ella en la Declaración de los Dirigentes del G-20 en la cumbre que celebraron en

**FIGURA 19:**  
El porcentaje de la asistencia a la enseñanza básica de los países de bajos ingresos cayó drásticamente en 2015  
Porcentaje de países de bajos ingresos (PBI) y de países menos adelantados (PMA) sobre el total de la asistencia a la educación y a la enseñanza básica, desembolsos, 2002-2015



Fuente: Análisis del equipo del Informe GEM basado en el Sistema de Notificación de los Países Acreedores del CAD de la OCDE.

Hamburgo en julio de 2017. Tendría por finalidad aumentar la capacidad de los bancos de desarrollo de conceder préstamos a los países de ingresos medios bajos.

Por último, el fondo La Educación No Puede Esperar, que alberga el UNICEF, busca transformar la impartición de enseñanza en situaciones de emergencia, no solo desplegando rápidamente fondos al inicio de una crisis, sino, además, algo que es esencial, ayudando a colmar la brecha entre la asistencia humanitaria y la asistencia para el desarrollo. Los donantes tendrán que actuar de manera concertada y coordinada para conseguir que estas tres iniciativas se complementen entre sí y no añadan costos administrativos innecesarios ni den lugar a una duplicación de esfuerzos.

## EL GASTO DE LAS FAMILIAS

No se dedica suficiente atención al costo de la educación, que es un gran obstáculo a la participación de las familias en los países de ingresos bajos y medianos. Muchos Ministerios no consideran el gasto público y el privado como un conjunto integrado. Además, como las encuestas de hogares no están homogeneizadas, las estimaciones derivadas de ellas pueden sobrevalorar o infravalorar el total del gasto de las familias. La UNESCO, la OCDE y Eurostat han creado una norma, pero aún no ha influido suficientemente en la concepción de las encuestas.

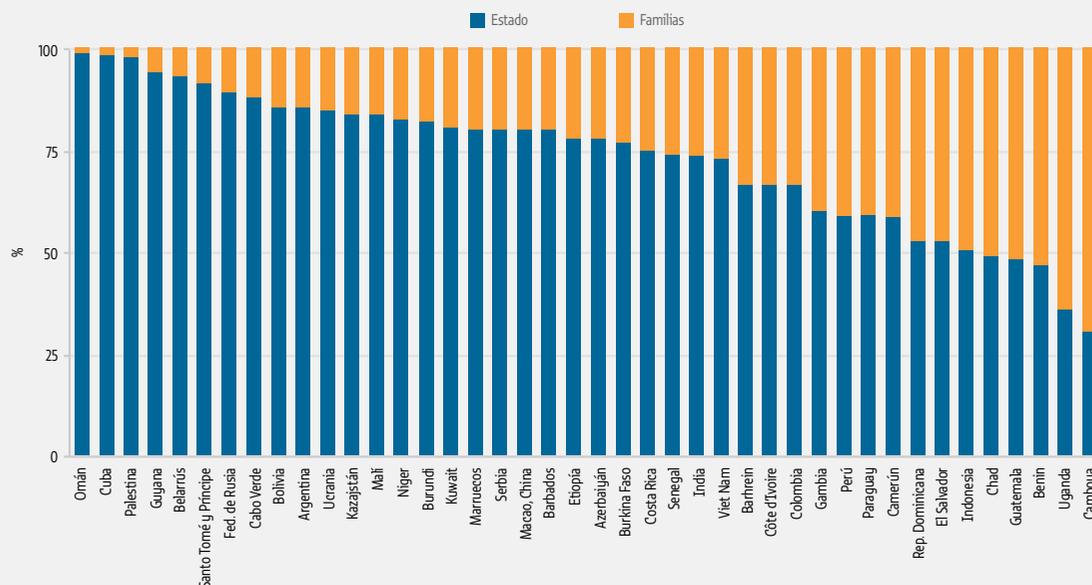
La inclusión del gasto de las familias puede cambiar la manera de entender la inversión de los países en educación. Por ejemplo, en El Salvador el Estado gasta en educación dos puntos porcentuales del PIB menos que Francia, pero El Salvador en conjunto gasta más porque las familias dedican más de tres puntos porcentuales del PIB a la educación. En general, el porcentaje del gasto total en educación que soportan las familias es mayor en los países de bajos ingresos que en los países de ingresos elevados.

Entre los países de los que se tienen datos, el porcentaje de las familias sobre el gasto total en educación varía del 15% en los países de altos ingresos y el 25% en los de ingresos medianos al 32% en los de ingresos bajos. Excluidos los Estados miembros de la UE y de la OCDE, en más de uno de cada tres países el porcentaje de las familias fue por lo menos el 30% del total. En Camboya, ascendió al 69% en 2011 (**Figura 20**).

**FIGURA 20:**

**En una tercera parte de los países, las familias contribuyen al menos un tercio del total de los costos de la educación**

*Distribución del gasto total en educación por fuente de financiación, selección de países, 2005-2015*



Note: La figura abarca todos los países de los que se tiene datos durante el período, excluidos los países de la UE y de la OCDE.  
Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO.

## SACAR LECCIONES DEL SECTOR DE LA SALUD PARA IMPLANTAR CUENTAS NACIONALES DE LA EDUCACIÓN

El marco de las Cuentas Nacionales de Educación, que tiene el respaldo de la Alianza Mundial para la Educación, el Instituto de Estadística de la UNESCO y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO, es un instrumento que permite comparar el gasto en educación de fuentes públicas y de las familias en diferentes países. Su finalidad es aprehender todos los niveles de la enseñanza, desde la preprimaria a la superior, incluida la formación profesional, y abarcar a todos los prestatarios y todas las fuentes de financiación.

Hay que aplicar las enseñanzas extraídas de su precursor, el Sistema de Cuentas Nacionales de Salud, que se acordó en 2000 y se revisó en 2011, conforme al cual 112 países han elaborado cuentas. Ahora bien, bastantes países no han adoptado el Sistema, y se lo ha criticado por ser un proyecto impulsado por los donantes. La falta de capacidad ha hecho que a veces hayan elaborado las cuentas unos consultores internacionales y que se hayan concentrado en determinados aspectos del sector, por lo que el proceso no siempre está controlado por los países mismos.

Por lo que hace a las cuentas de la educación, se debe hacer que los datos sean útiles para los encargados de formular políticas, especialmente a efectos de presupuestación, y hay que proporcionar recursos para dar a conocer su utilidad.

El proyecto piloto de Cuentas Nacionales de Educación, que concluyó en 2016, se presta a ser utilizado para evaluar y reconfigurar los mecanismos de financiación y permitir la comparabilidad internacional. Los pasos siguientes deben ser constituir un equipo de trabajo internacional integrado por actores de la compilación de datos sobre el gasto en educación y establecer una plataforma que permita a los países compartir conocimientos y retos.

“ Se debería constituir un equipo de trabajo internacional integrado por actores de la compilación de datos sobre el gasto en educación, así como una plataforma que permita a los países compartir conocimientos y retos ”

## Recomendaciones

Deberían existir mecanismos de rendición de cuentas claros para cumplir los compromisos mundiales comunes respecto de la educación y el aprendizaje a lo largo de toda la vida. El presente informe ha mostrado todo el conjunto de enfoques, que abarcan desde los países en los que resulta desconocido el concepto de rendición de cuentas y no se cuestionan las violaciones del derecho a la educación hasta los países en los que la rendición de cuentas se ha convertido en un fin en sí mismo en lugar de ser un medio para mejorar la educación.

En el ámbito de la educación la rendición de cuentas empieza por los gobiernos, que son los primeros garantes del derecho a la educación. Todos los países del mundo han ratificado por lo menos un tratado internacional que ilustra su compromiso con el derecho a la educación. Sin embargo, solo en el 55% de los países puede exigirse el derecho a la educación, es decir, que hay en ellos leyes que facultan a los ciudadanos para impugnar ante los tribunales los fallos del sistema educativo. Las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional deben actuar a favor del derecho a la educación, entre otras cosas para que se pueda reivindicar ese derecho acudiendo a los marcos jurídicos nacionales.

Naturalmente, las leyes únicamente son eficaces si se aplican. Una rendición de cuentas eficaz exige que los gobiernos establezcan sistemas más sólidos de aplicación de las leyes. El presente informe formula, pues, las siguientes recomendaciones para ayudar a los gobiernos – y asimismo a otros actores interesados en la educación – a concebir y poner en práctica sistemas de rendición de cuentas robustos.

### CONCEBIR UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS ROBUSTO

- 1. Los gobiernos tienen que crear un espacio para la participación significativa y representativa a fin de suscitar confianza y una comprensión compartida de las respectivas responsabilidades con todos los actores del ámbito de la educación:** los niveles y departamentos del ejecutivo, las autoridades legislativas y judiciales, las instituciones autónomas, las escuelas, los docentes, los padres, los estudiantes, la sociedad civil, los sindicatos de docentes, el sector privado y las organizaciones internacionales. Los pasos a dar en esa dirección consistirían en:
  - a. Proporcionar un espacio oficial para un diálogo satisfactorio entre múltiples partes interesadas, especialmente las que están situadas fuera de las instancias ejecutivas oficiales.
  - b. Fortalecer el papel de las comisiones de educación de los órganos legislativos implantando procesos de examen periódico y dotando de capacidad a sus miembros.
  - c. Publicar un informe anual de seguimiento de la educación que exponga las medidas adoptadas y los resultados a los que han contribuido en todos los niveles de la enseñanza, destinado al público general.
- 2. Los gobiernos deberían elaborar planes creíbles y presupuestos transparentes para el sector de la educación, que contengan líneas de responsabilidad claras y mecanismos de auditoría realmente independientes.** Fundamentalmente, no se puede exigir a los actores estatales que rindan cuentas si no hay claridad acerca de aquello de lo que son responsables. La transparencia de los documentos presupuestarios puede ayudar a aclarar dónde y cuándo se libran fondos, proporcionando la información necesaria para efectuar un examen crítico, especialmente en el órgano legislativo.
- 3. Los gobiernos deberían desarrollar disposiciones y mecanismos de seguimiento creíbles y eficientes y ejecutar las acciones de seguimiento y las sanciones cuando no se cumplan las normas.** Esas disposiciones y esos mecanismos deberían aplicarse a los prestatarios de enseñanza tanto públicos como privados y a los servicios auxiliares. Los procesos, como la inscripción y la acreditación o las licitaciones y contrataciones, deben ser claros y transparentes. Pero los reglamentos también deben abordar los aspectos de equidad y de calidad de la educación.
- 4. Los gobiernos deberían concebir mecanismos de rendición de cuentas de las escuelas y los docentes que les den apoyo y los formen y evitar los mecanismos punitivos, especialmente los tipos basados en**

**mediciones romas de los resultados obtenidos.** El empleo de las calificaciones de los exámenes de los alumnos para sancionar a las escuelas o para evaluar a los docentes puede promover un entorno insano basado en la competencia, restringir los planes de estudios, alentar que se enseñe solo para pasar los exámenes, desmotivar a los docentes y perjudicar a los estudiantes más débiles, todo lo cual socava la calidad general de la educación y el aprendizaje de los estudiantes.

- 5. Los gobiernos tienen que permitir que se expresen democráticamente las distintas opiniones, proteger la libertad de los medios de información de analizar la educación y establecer instituciones independientes para que los ciudadanos formulen quejas.** Las elecciones libres y limpias aumentan la confianza de los ciudadanos en el gobierno y la competencia electoral puede hacer a los titulares de cargos públicos más receptivos a las demandas de los ciudadanos. Los medios pueden ser una valiosa fuente de información fácilmente comprensible, especialmente para los grupos de la población que tienen escaso acceso a ella. Los defensores de los ciudadanos pueden ejercer una importante función canalizando las quejas y denuncias de los ciudadanos, siempre que los incentivos políticos condigan con la necesidad de dar respuesta a esas reclamaciones.

## PONER EN PRÁCTICA UN SISTEMA DE RENDICIÓN DE CUENTAS ROBUSTO

Con independencia de cómo estén diseñados, será difícil poner en práctica sistemas de rendición de cuentas si los gobiernos y otros interesados clave carecen de un verdadero compromiso y de información, recursos y capacidad adecuados.

- 1. Información: Las personas encargadas de adoptar decisiones deberían tener a su disposición datos transparentes, pertinentes y oportunos.**
  - a. Es esencial que los gobiernos inviertan en información que mejore la comprensión de los puntos fuertes y los fallos del sistema educativo y que ayude a establecer un sistema eficaz de rendición de cuentas.
  - b. Al mismo tiempo, tienen que utilizar con buen juicio estos datos. La información debería adaptarse al uso que se pretende darle y el costo de su acopio debería ajustarse a la capacidad del país para procesarla.
  - c. Las tareas que en materia de información deban realizar los docentes y los directores de establecimientos escolares no deberían ser meramente burocráticas, sino estar vinculadas a una mejora de la enseñanza.
- 2. Recursos: Se debería proporcionar recursos financieros suficientes para financiar el sistema educativo.**
  - a. Los gobiernos deberían cumplir su compromiso de dedicar por lo menos el 4% del PIB a la educación o de asignarle el 15% del gasto oficial total.
  - b. Los países donantes deberían cumplir su promesa de consagrar el 0,7% del ingreso nacional a asistencia y se debería dedicar el 10% de esas cantidades a la enseñanza básica y secundaria. Deberían ser cautelosos cuando faciliten la asistencia por medio de mecanismos basados en los resultados, que desplazan el riesgo a los países que menos preparados están para soportarlo.
- 3. Capacidad: Los actores deberían poseer las competencias y la formación necesarias para ejercer sus funciones.**
  - a. Los gobiernos deberían cuidar de que haya instituciones sólidas, incluidas las que realizan funciones de policía, judiciales y de auditoría, con capacidad para ayudar a impedir, detectar e investigar la corrupción en el ámbito de la educación.
  - b. Los gobiernos deberían tratar a los docentes como a profesionales. Se les debería ayudar a adquirir profesionalidad invirtiendo en los necesarios programas de formación inicial y continua y dotándoles de autonomía. A su vez, los sindicatos de docentes que se esfuerzan en robustecer la profesionalidad por medio de códigos deontológicos deberían sensibilizar a sus miembros y dotar de competencias a las personas encargadas del seguimiento a través de tales mecanismos internos de rendición de cuentas.
  - c. Los gobiernos tienen que velar por que las personas que evalúan a los docentes tengan la formación apropiada para poder centrar su labor en apoyar a los docentes y posibilitarles que impartan una instrucción equitativa, de gran calidad e inclusiva.
  - d. Los gobiernos deberían aumentar la capacidad de sus representantes para participar activamente y hacer un seguimiento de la labor de las organizaciones internacionales, las cuales deberían, a su vez, ser inclusivas y transparentes e informar a sus miembros.



# Rendir cuentas en el ámbito de la educación:

## CUMPLIR NUESTROS COMPROMISOS

El segundo *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo* (el Informe GEM) presenta las pruebas más recientes de los progresos alcanzados en el mundo en cuanto a la consecución de las metas relativas a la educación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

Puesto que hay centenares de millones de personas que todavía no están escolarizadas y muchas que no adquieren unas competencias mínimas en la escuela, es evidente que los sistemas educativos no llevan camino de alcanzar los objetivos mundiales. Las personas marginadas son quienes sufren actualmente la mayoría de las consecuencias, pero también son las que más se beneficiarán si los encargados de formular políticas prestan suficiente atención a sus necesidades. Ante estos retos, junto con presupuestos muy ajustados y una mayor importancia concedida a obtener rendimiento del dinero en forma de resultados, los países están buscando soluciones, entre las cuales a menudo la rendición de cuentas ocupa el primer lugar.

Este resumen del Informe GEM 2017/18 muestra todos los diversos enfoques de la rendición de cuentas en el ámbito de la educación. Abarca desde los países que no están acostumbrados al concepto, en los que no se cuestionan las violaciones del derecho a la educación, hasta aquellos en los que la rendición de cuentas se ha convertido en un fin en sí misma, en lugar de un medio para alcanzar una educación y un aprendizaje a lo largo de toda la vida para todos que sean inclusivos, equitativos y de gran calidad.

En el informe se recalca que la educación es una responsabilidad compartida. Aunque son los gobiernos los principales responsables de ella, a todos los actores – las escuelas, los docentes, los padres, los estudiantes, las organizaciones internacionales, los prestatarios del sector privado, la sociedad civil y los medios de comunicación – les corresponde desempeñar un papel en la mejora de los sistemas educativos. El informe recalca la importancia de la transparencia y la disponibilidad de la información, pero exhorta a manejar con prudencia los datos. Explica por qué debemos evitar unos sistemas de rendición de cuentas que den una importancia desproporcionada a unos resultados definidos de manera demasiado restringida y a sanciones punitivas. En una época en la que existen y se emplean múltiples instrumentos para rendir cuentas, el informe demuestra palmariamente con pruebas empíricas cuáles funcionan y cuáles no dan buenos resultados.

