



INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL MUNDO

2021/2

# Los actores no estatales en la educación:

¿QUIÉN ELIGE? ¿QUIÉN PIERDE?



Informe de  
seguimiento  
de la educación  
en el mundo

INFORME DE SEGUIMIENTO DE LA EDUCACIÓN EN EL MUNDO



**2021/2**

# Los actores no estatales en la educación:

¿QUIÉN ELIGE? ¿QUIÉN PIERDE?

En la Declaración de Incheon y Marco de Acción para la Educación 2030 se indica que el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo* tiene por mandato 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

Daniel April, Bilal Barakat, Marcela Maria Barrios Rivera, Madeleine Barry, Katherine Black, Nicole Bella, Celia Eugenia Calvo Gutierrez, Daniel Caro Vasquez, Anna Cristina D'Addio, Dimitra Dafalia, Dmitri Davydov, Francesca Endrizzi, Constanza Ginestra, Chandni Jain, Priyadarshani Joshi, Maria-Rafaela Kaldi, Josephine Kiyenje, Craig Laird, Katie Lazaro, Kate Linkins, Camila Lima De Moraes, Kassiani Lythrangomitis, Anissa Mehtar, Claudine Mukizwa, Yuki Murakami, Manuela Pombo Polanco, Judith Randrianatoavina, Kate Redman, Maria Rojnov, Laura Stipanovic, Ulrich Janse van Vuuren, Juliana Zapata, Lema Zekrya y Jiaheng Zhou.

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.



Esta publicación está disponible en Acceso Abierto bajo 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 las condiciones de utilización del Repositorio UNESCO de Acceso Abierto (<http://www.unesco.org/open-access/terms-use-cbysa-en>).

La presente licencia atañe exclusivamente al contenido del texto de la publicación. Para utilizar cualquier otro material que no esté identificado claramente como perteneciente a la UNESCO, deberá solicitarse autorización previa a la UNESCO: [publication.copyright@unesco.org](mailto:publication.copyright@unesco.org) o a la Unidad de publicaciones de la UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP Francia

La presente licencia atañe exclusivamente a los textos. Para utilizar las imágenes deberá solicitarse autorización previa. Todas las publicaciones de la UNESCO son de acceso abierto y están disponibles de forma gratuita en internet en el repositorio documental de la UNESCO. La comercialización de sus publicaciones persigue únicamente la recuperación de los gastos reales de impresión o reproducción en papel o CD, y de distribución. No existen fines de lucro.



Título original en inglés: *Global Education Monitoring Report Summary 2021/2022: Non-state actors in education: Who chooses? Who loses?*

Referencia de la publicación: UNESCO. 2021. *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2021/2022. Los actores no estatales: ¿Quién elige? ¿Quién pierde?* Paris, UNESCO.

© UNESCO, 2021

Todos los derechos reservados

Primera edición

Publicado en 2021 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura  
7, Place de Fontenoy, 75352  
Paris 07 SP, Francia

Composición: UNESCO

Diseño gráfico: Optima Graphic Design Consultants Ltd

Maqueta: Optima Graphic Design Consultants Ltd

Foto de la portada: Jaap Joris Vens /  
Super Formosa Photography

En la fotografía de la portada: *Distintas rutas hacia la escuela, los Países Bajos.*

Ilustraciones: Housatonic

Dibujos: Julio Carrión Cueva (Karry) y  
Miguel Morales Madrigal

Infografías: Housatonic

**ED-2021/WS/38**

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

2021/2	Los actores no estatales en la educación: ¿Quién elige? ¿Quién pierde?
2020	Inclusión y educación: Todos y todas sin excepción
2019	Migración, desplazamiento y educación: Construyendo puentes, no muros
2017/8	Rendir cuentas en el ámbito de la educación: Cumplir nuestros compromisos
2016	La educación al servicio de los pueblos y el planeta: Crear futuros sostenibles para todos

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

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?

Este resumen del informe y todos los materiales conexos se pueden descargar aquí: <http://bit.ly/2021gemreport>



<b>Los actores no estatales en la educación</b>	<b>1</b>
Mensajes clave .....	1
El apoyo a la educación pública es sólido .....	3
Diversos argumentos impulsan el debate a favor o en contra de la educación no estatal .....	3
Prevalcen los mitos sobre actores estatales y no estatales en la educación.....	5
Provisión .....	9
Gobernanza y regulación.....	10
Financiación .....	11
Influencia .....	13
Atención y educación de la primera infancia .....	14
Educación superior.....	15
Educación técnica, profesional y de personas adultas .....	16
Recomendaciones .....	17
<b>Seguimiento de la educación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible</b>	<b>21</b>
COVID-19.....	22
Meta 4.1. Educación primaria y secundaria .....	25
Meta 4.2. Primera infancia .....	25
Meta 4.3. Enseñanza técnica, profesional, superior y de personas adultas .....	26
Meta 4.4. Competencias para el trabajo.....	27
Meta 4.5. Equidad.....	27
Meta 4.6. Alfabetización y nociones básicas de aritmética .....	28
Meta 4.7. Desarrollo sostenible y ciudadanía mundial .....	29
Meta 4.a. Instalaciones educativas y entornos de aprendizaje .....	29
Meta 4.b. Becas.....	29
Meta 4.c. Docentes .....	30
La educación en los demás ODS .....	30
Seguimiento de la financiación .....	31

# Los actores estatales en la educación

---

## MENSAJES CLAVE

### **No hay ninguna parte de la educación en la que no participen los actores no estatales.**

En pocas palabras, sin los actores no estatales, la educación de 350 millones de niños y niñas más estaría bajo la responsabilidad del Estado. Pero la participación no estatal también afecta a los libros de texto que utilizan, a la comida de sus comedores, al apoyo adicional que reciben, a las habilidades que aprenden y a mucho más.

---

### **La mayoría de las personas apoya la educación pública.**

En 34 países de ingresos medianos y altos, 3 de 4 personas preferirían un mayor gasto público en educación, y el apoyo aumenta cuanto más desigual es el país. Casi 9 de cada 10 piensan que la educación debería ser principalmente pública.

---

### **Sin embargo, este apoyo se ha ido reduciendo gradualmente en varios países de ingresos bajos y medianos.**

Allí donde las escuelas públicas escasean y su calidad se ha deteriorado, muchas familias han decidido prescindir de sus servicios. La proporción de centros privados en todo el mundo aumentó 7 puntos porcentuales en unos diez años: hasta el 17% en 2013 en primaria y hasta el 26% en 2014 en secundaria. Desde entonces se ha mantenido más o menos constante. En Asia Central y Meridional, el porcentaje de matriculación privada es del 36% en primaria y del 48% en secundaria.

---

### **La educación pública no es gratuita.**

Las familias representan el 30% del gasto total en educación a nivel mundial y el 39% en los países de ingresos bajos y medianos. Una parte se debe a que las familias más ricas intentan dar a sus hijos e hijas una ventaja competitiva. Pero una gran parte se gasta en la educación preescolar, primaria y secundaria que los gobiernos se comprometieron a proporcionar gratuitamente. Alrededor del 8% de las familias piden préstamos para pagar la educación, cifra que se eleva al 12% en los países de ingresos bajos y al 30% o más en Haití, Kenya, Filipinas y Uganda.

---

### **La educación pública no suele ser inclusiva.**

Muchos sistemas educativos públicos no consiguen evitar la estratificación y la segregación. Un índice de diversidad social en las escuelas, basado en los datos del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos, encontró que la Argentina, el Brasil, Chile y México tenían altos niveles de estratificación similares en 2018, aunque solo Chile tiende a ser criticado por la alta proporción de instituciones privadas en su sistema.

---

### **Ningún tipo de proveedor presta servicios educativos de mayor calidad que el resto.**

Los datos de 30 países de ingresos bajos y medianos muestran que, una vez que se tienen en cuenta las características de los hogares, la ventaja aparente por asistir a una escuela privada se reduce entre la mitad y dos tercios. En una muestra de 49 países, los más ricos tienen casi diez veces más probabilidades de ir a la escuela privada que los pobres. Las familias que pueden elegir las escuelas lo hacen por sus creencias religiosas, la conveniencia y las características demográficas del alumnado, más que por la calidad, sobre la que rara vez tienen suficiente información.

---

### **La capacidad de regulación, control y aplicación de la ley tiende a ser escasa allí donde la necesidad es alta.**

El análisis de 211 sistemas educativos para el sitio web de PEER muestra que la normativa tiende a centrarse en el registro, la aprobación o la concesión de licencias (98%); la certificación docente (93%); la infraestructura (80%), y la proporción de alumnado por docente (74%). Las normativas suelen centrarse menos en la calidad o la equidad: el 67% regula la fijación de tarifas, el 55% tiene por objetivo evitar que las escuelas no estatales adopten procedimientos selectivos de admisión de estudiantes, el 27% prohíbe la obtención de beneficios y solo el 7% tiene cuotas que apoyan el acceso de los grupos desfavorecidos. Las clases particulares no están reguladas en el 48% de los países, y solo en el 11% están reguladas en la legislación mercantil.

---

### **Los actores no estatales están incluso más presentes en la educación en la primera infancia, técnica, superior y de personas adultas.**

A veces, esto va en detrimento de la equidad y la calidad. Por lo general, los costos de la educación no estatal superior y en la primera infancia son mayores, lo que desemboca en una representación excesiva de las élites urbanas en estas instituciones. En los Estados Unidos, la presencia de universidades que tienen por objetivo principal la maximización de los beneficios se ha relacionado con un peores resultados del estudiantado. Se han dado casos de instituciones que proporcionan formación privada mediante sistemas de desarrollo de aptitudes o la competencia del mercado, como el programa de préstamos VET FEE-HELP de Australia y la iniciativa National Skill Development Corporation de la India, que se han visto obligadas a replantearse sus procesos de rendición de cuentas y seguimiento a fin de aumentar la calidad de la prestación de servicios privados y mejorar los resultados en términos de empleabilidad.

---

### **Los gobiernos deben considerar a todas las instituciones educativas, al estudiantado y al personal docente como parte de un único sistema.**

Las normas, la información, los incentivos y la rendición de cuentas deben ayudar a los gobiernos a proteger, respetar y cumplir el derecho a la educación de todas las personas y deben evitar que aparten la vista de las fuentes de privilegio o explotación. La educación financiada con fondos públicos no tiene por qué ser pública, pero la disparidad en los procesos educativos, en los resultados del alumnado y en las condiciones de trabajo del personal docente debe abordarse directamente. La eficiencia y la innovación no deben ser un secreto comercial, sino que todo el mundo ha de difundirlas y practicarlas. Para lograrlo, es necesario mantener la transparencia y la integridad en el proceso de las políticas públicas de educación.



Los gobiernos no siempre han liderado la educación. Históricamente, la educación estaba organizada de manera espontánea e informal por la religión, la familia y el gremio. Desde finales del siglo XVIII, los Estados han visto la oportunidad de desarrollar sus economías gracias a una fuerza de trabajo educada, y de fomentar y fortalecer un sentido de identidad nacional a través de las escuelas públicas. Los gobiernos estaban preparados para asumir el alto costo de la prestación de este servicio público debido a los amplios beneficios que representaba para las sociedades y las economías. Para los países recién independizados en el siglo XX, la construcción de un sistema educativo público fue la impronta de la emancipación del colonialismo. La educación pública siempre pretendió promover ideales nobles o ideologías dominantes. Las nuevas estructuras sustituyeron y absorbieron las estructuras educativas tradicionales.

Sin embargo, la educación también es un bien privado. Consumir más educación mejora las oportunidades individuales y puede excluir a otras personas de tales oportunidades. Quienes logran ascender en la escala de la educación se encuentran en una mejor situación para alcanzar un nivel de vida más alto y una mayor rentabilidad. Dado que los sistemas educativos no pueden acoger a todo el mundo en los peldaños más altos, las familias hacen todo lo posible para que sus descendencias sean las que lleguen a la cima. Esta competitividad genera demanda, que a su vez da lugar a la oferta de bienes y servicios educativos. Dependiendo del contexto y de la disposición nacional, pueden surgir mercados que presten directamente servicios educativos ventajosos.

## EL APOYO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA ES SÓLIDO

Las decisiones sobre la educación determinan la vida de los niños y niñas. Las familias no solo deben hacer cálculos simples sobre los costos y beneficios económicos, también deben considerar factores múltiples e interrelacionados. Las decisiones sobre qué se enseña, cómo, dónde y por quién reflejan visiones del mundo y aspiraciones contrapuestas de padres y madres y de otras partes interesadas en la educación. Están relacionadas con dos dimensiones principales: el control y la distribución de los recursos, y los valores y creencias necesarios para cambiar la sociedad. Las elecciones educativas tienen un carácter sumamente político y se reflejan explícita o implícitamente en las agendas políticas. Además de los factores ideológicos y las circunstanciales individuales, las interpretaciones de los retos sociales y la manera en que el gobierno, las personas y las instituciones deberían relacionarse entre sí varían entre países. Estas concepciones influyen en las opiniones sobre qué políticas tendría que adoptar el gobierno y quién debería beneficiarse de ellas.

Los estudios sobre el apoyo a la educación pública proceden en su inmensa mayoría de países de ingresos altos. Un encuesta de opinión realizada recientemente en Alemania, Dinamarca, España, Francia, Irlanda, Italia, el Reino Unido y Suecia mostró que, cuando se pidió a las personas encuestadas que priorizaran una de las ocho esferas potenciales para el gasto adicional, la educación fue la primera opción para el 28%, seguida por la salud, con un 22%. Mientras que el 77% de las personas encuestadas apoyaron la posibilidad de elegir la escuela, más del 60% se opuso a que las escuelas privadas tuviesen un papel significativo en el sistema educativo nacional.

El análisis de los datos del módulo especial del Programa Internacional de Encuestas Sociales (ISSP, por sus siglas en inglés) de 2016 sobre el papel del gobierno, encargado para este informe, abordó el apoyo a la educación pública utilizando una muestra de 35 países, incluidos 10 países de ingresos medianos. En general, el 89% de las personas adultas consultadas indicaron que la responsabilidad principal de proporcionar educación escolar recaía en los gobiernos, mientras que el 6% manifestó que en las familias y el 5% en otras instituciones (empresas privadas y organizaciones con ánimo de lucro; organizaciones sin ánimo de lucro, organizaciones benéficas y cooperativas, y organizaciones religiosas). Sin embargo, las personas encuestadas en India (46%)<sup>1</sup>, Filipinas (63%) y Chile (76%) fueron las que expresaron un menor apoyo a la oferta pública (figura 1), lo cual refleja una fuerte exposición a la educación no estatal.

## DIVERSOS ARGUMENTOS IMPULSAN EL DEBATE A FAVOR O EN CONTRA DE LA EDUCACIÓN NO ESTATAL

Tanto quienes defienden a los actores no estatales en la educación como quienes se oponen a ellos basan sus argumentos en la capacidad y legitimidad que tienen los actores estatales y no estatales para promover la eficiencia, equidad e inclusión, así como la innovación, en la educación. Estas cuestiones se abordan desde un doble cuestionamiento: ¿la educación es un bien o un servicio que debe ser obtenido a través del mercado?, ¿deberían los individuos poder elegir la educación?

**¿Son los actores no estatales del sector de la educación más eficientes en función del costo?** Quienes defienden la actividad no estatal en la educación sostienen que esto es inevitable, ya que el Estado no puede responder a la demanda total en materia de educación. Más allá de que los actores estatales estén motivados por la caridad, las creencias y las ideas, o por el ánimo de lucro, si la oferta de bienes y servicios educativos obedece a la demanda, existe una oportunidad de mercado —si no un mercado convencional, al menos uno planificado—. A través del mercado se pueden perseguir objetivos de rentabilidad.

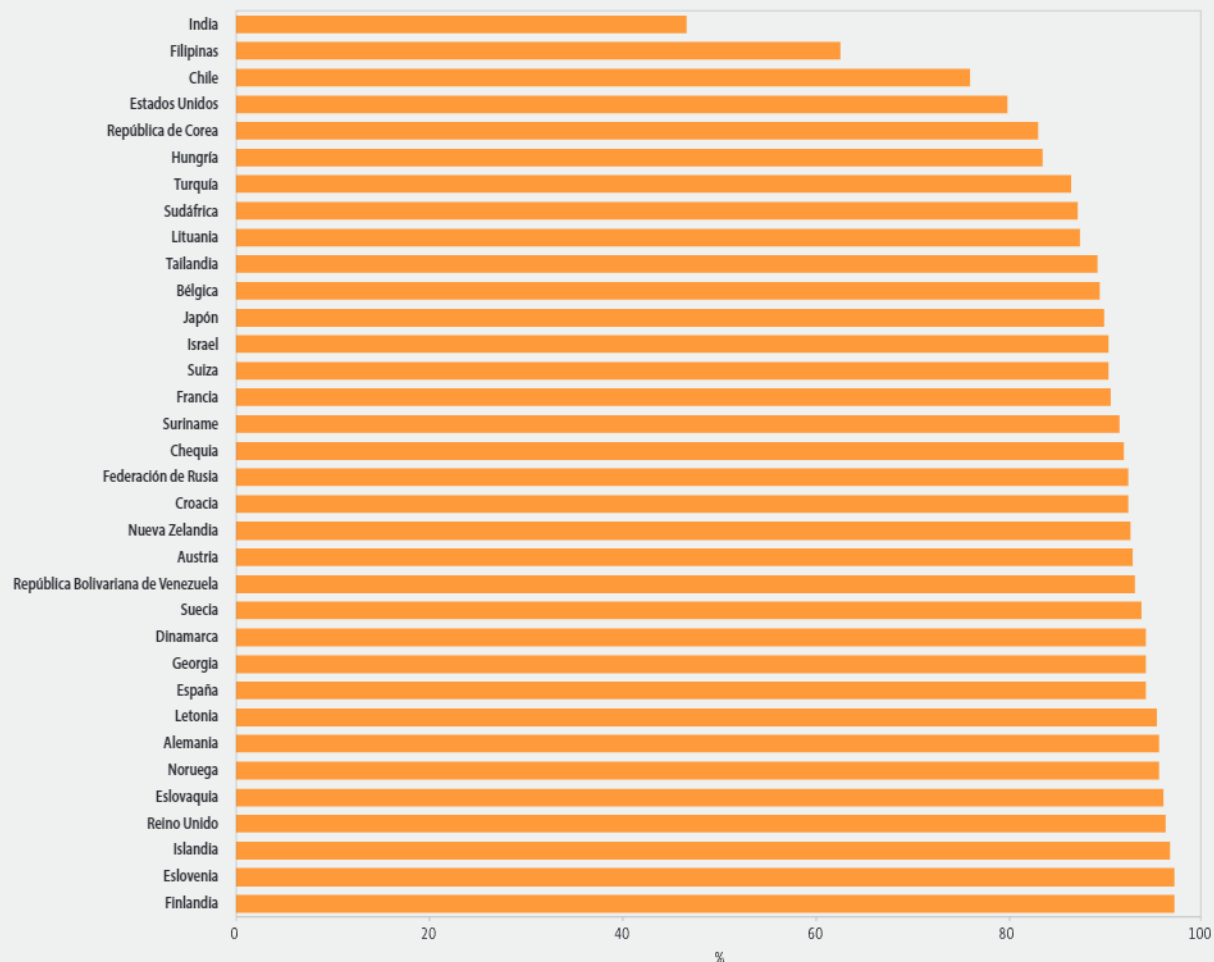
<sup>1</sup> La edición regional de este informe sobre actores no estatales en la educación estará dedicado a Asia Meridional.



**FIGURA 1:**

**En la mayoría de los países estudiados, más del 80% apoya la educación pública**

Porcentaje de personas adultas que afirmaron que la responsabilidad principal de proporcionar educación escolar recaía en el gobierno, 2016



Fuente: Edlund y Lindh (2021) a partir del ISSP 2016

Quienes se oponen a la actividad no estatal en la educación sostienen que si existen prácticas eficientes en función del costo, estas deberían difundirse por todo el sistema educativo y ponerse en práctica en todas las escuelas, tanto estatales como no estatales. El argumento de que el cuerpo docente de un país gana demasiado dinero no debería ser una razón para cambiar el modelo de prestación, pues se trata de un asunto que puede resolverse por medio de políticas públicas. Los actores no estatales pueden aumentar la rentabilidad al contratar docentes jóvenes o con poca cualificación, lo cual no constituye una solución sostenible. Resulta complicado comparar de manera fiable los costos de las escuelas estatales y no estatales. Las escuelas públicas suelen atender a poblaciones más desfavorecidas, cuya educación resulta más costosa.

**¿Proporcionan los actores no estatales una educación equitativa e inclusiva?**

Las personas que están a favor de la educación no estatal argumentan que los proveedores no estatales ayudan a satisfacer el derecho a la educación. En muchos contextos, los actores no estatales han llenado verdaderas brechas en la oferta de educación, a menudo para grupos desfavorecidos que están desatendidos por los sistemas públicos. Los gobiernos suelen ser reacios a crear escuelas en asentamientos informales, como sucede en el Pakistán. Los actores no estatales también hacen una contribución valiosa en los contextos de crisis y emergencias, como ocurrió después del catastrófico terremoto de 2015 en Nepal. En El Salvador, en las zonas urbanas afectadas por la violencia y las maras, el porcentaje de matriculación en escuelas no estatales duplica la media nacional.

Quienes se oponen a las escuelas no estatales señalan los problemas causados por la posibilidad de escoger la escuela. Si las familias pueden decidir qué escuela quieren, sin unas normas que las guíen, las personas más ricas probablemente podrán pagar las mejores escuelas, a menudo no estatales, lo cual exacerba la inequidad, la estratificación y la segregación. Para poder tomar decisiones, las familias necesitan estar bien informadas; sin embargo, no hay información disponible sobre las características de las escuelas o, cuando la hay, no está distribuida equitativamente y la población más desfavorecida tiene menos acceso a ella. Además, los proveedores podrían mostrarse reacios a ofrecer sus servicios a ciertas poblaciones de difícil acceso.

Algunas de las personas que consideran que el gobierno no debería ser el principal responsable en materia de educación cuestionan su autoridad para decidir sobre el contenido educativo o su capacidad para ofrecer una educación que esté en el nivel deseado. Las familias pueden argumentar a favor de una oferta escolar separada y no estatal debido a la preocupación de que la escuela pública local amenace los valores de la comunidad cultural, étnica, lingüística o religiosa en los que quieren basar la crianza de sus hijos. Sin embargo, los gobiernos pueden argumentar que esto entra en conflicto con su compromiso de asegurar una educación equitativa e inclusiva y que interfiere en su habilidad de aplicar normas uniformes en aras de ofrecer la misma calidad educativa a todos los niños y niñas, sin excepción.

**¿Los actores no estatales aportan más innovación a la educación?** Quienes defienden la participación no estatal en la educación afirman que esta contribuye a aumentar la innovación. Muchas de las ideas que han transformado las nociones de la pedagogía surgieron en los márgenes de los sistemas de educación públicos o incluso fuera de ellos. Los sistemas de educación públicos se han convertido en enormes burocracias centralizadas que pueden perder de vista a la población a la que sirven. Una de las críticas más comunes es que reducen la iniciativa, obligan a la estandarización y desmotivan a estudiantes y docentes.

Ofrecer innovación es una tarea compleja para los sistemas de educación públicos. Los cambios deben ponerse a prueba antes de ser ampliados a escala. Los retos pueden incluir obstáculos burocráticos, carencias en la capacidad organizativa, falta de motivación en docentes y padres y madres, medios económicos limitados e intromisión y oposición política. Sin embargo, los sistemas de educación públicos no están predispuestos negativamente a la innovación, algunos actores no estatales están probando si ciertas innovaciones funcionan en la educación pública.

El debate sobre la innovación se ve a menudo empañado por referencias contradictorias sobre conceptos clave. La estandarización es criticada por quienes se oponen a lo que consideran rigidez, conformidad y falta de

diferenciación en los sistemas educativos públicos, pero es defendida por quienes abogan por unos planes de estudios básicos comunes para garantizar el cumplimiento de ciertos estándares en todas las escuelas. Estas mismas personas señalan que es la presión competitiva, a menudo influenciada por los proveedores privados, la que acelera la tendencia al conformismo. En última instancia, el hecho de que la estandarización desincentive la innovación depende de los estándares que se definan. Términos como *rendición de cuentas*, *autonomía* y *elección* han sido aclamados y demonizados como principios organizativos de la educación. Si bien es posible examinar los méritos de cualquiera de estas ideas, estos no justifican necesariamente que los actores no estatales, en especial los privados, tengan un papel más importante en la provisión de educación.

## PREVALECN LOS MITOS SOBRE ACTORES ESTATALES Y NO ESTATALES EN LA EDUCACIÓN

En este informe se cuestionan diez mitos recurrentes sobre los actores estatales y no estatales en la educación.

### MITO 1.

**Los actores estatales y no estatales pueden distinguirse claramente.**



La discusión sobre actores no estatales en la educación suele implicar una clasificación binaria: escuelas públicas y escuelas privadas. En la práctica, el panorama es más complejo y las distinciones son mucho menos precisas. Los actores no estatales son muy heterogéneos y entran en el campo de la educación por diversas razones relacionadas con ideas, valores, creencias e intereses. Muchos establecen arreglos formales e informales con el gobierno, incluidas la contratación y las asociaciones público-privadas, que difuminan las fronteras entre uno y otro.

### MITO 2.

Se conoce el alcance de la privatización.



La descripción de las tendencias del papel de los actores no estatales suele basarse en la proporción de instituciones privadas en el total de las matrículas. ¿Cómo contabilizan los países al personal docente de las escuelas públicas que complementa sus ingresos dando clases al alumnado fuera del horario escolar? ¿Hasta qué punto es público un sistema educativo que subcontrata los libros de texto, la evaluación o la gestión de datos, o incluso la alimentación y el transporte? ¿Se considera pública una política gubernamental redactada por un grupo de presión?

### MITO 3.

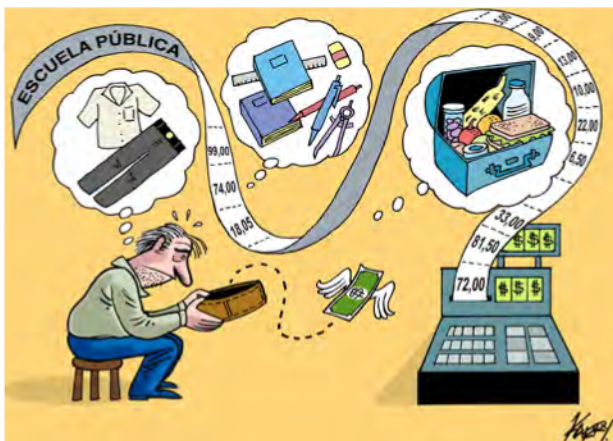
El sector privado tiene la culpa de la privatización de la educación.



La inmensa mayoría de proveedores privados son escuelas de un solo propietario. Surgieron en respuesta a preocupaciones parentales reales en torno a la disminución de la calidad de la escuela pública debida a su desatención. Cuando el deterioro de la calidad se hizo evidente, las familias ricas y, en menor medida, también las más pobres, abandonaron el sistema público, lo que minó su apoyo y su financiación. El elitismo de los dirigentes políticos aumentó su tolerancia a la desigualdad y redujo su compromiso de proteger la educación pública y a las poblaciones marginadas que se beneficiaban de ella.

### MITO 4.

La educación pública es equitativa.



Las familias suelen incurrir en elevados costos educativos debido a tasas ocultas, gastos por cuenta propia y gastos adicionales para compensar lo que no ofrecen las escuelas públicas. Aunque es habitual criticar los sistemas educativos que han abierto las puertas a proveedores no estatales, lo cual agrava la desigualdad, muchos sistemas de educación pública no consiguen evitar la estratificación y la segregación.



### MITO 5.

Las familias se basan en información sólida sobre la calidad de la educación al elegir la escuela.



Un supuesto fundamental entre las personas partidarias de las escuelas no estatales y de la posibilidad de elegir escuela es que los padres y las madres, como consumidores, tienen acceso a información sobre cuáles son las mejores escuelas y la utilizan de forma eficiente. En la práctica, los datos sobre la repercusión de las escuelas son demasiado complejos para que la mayoría de los países puedan gestionarlos y comunicarlos. Por su parte, las familias suelen ignorar esa información, y eligen las escuelas que les atraen por otras razones: creencias religiosas, conveniencia y características demográficas del alumnado.

### MITO 6.

La competencia conduce a la mejora de la escuela.

**LAS ESCUELAS NO MEJORAN NECESARIAMENTE CUANDO TIENEN QUE COMPETIR**



La rendición de cuentas y la competencia sana motivan a algunas personas a mejorar. En el ámbito económico, las empresas compiten para sobrevivir, ya que la obtención de beneficios es su razón de ser; sin embargo, no está claro cómo se desarrolla esa dinámica en la educación. Los estudios que demuestran los efectos de la competencia en todo el sistema son escasos debido a la complejidad del tema y a la falta de resultados concluyentes, y, lo que es peor, la competencia puede llevar a las escuelas no estatales a satisfacer las aspiraciones de las familias en contra de las buenas prácticas pedagógicas.

### MITO 7.

Las escuelas y universidades privadas son mejores.



La comparación de las tasas de aprobados de las escuelas públicas y privadas es la prueba habitual en la que se basan las tablas de clasificación de las escuelas, tal y como se informa en los medios de comunicación que leen los padres y las madres. En la práctica, el número de alumnos y alumnas varía, ya que es más probable que las familias acomodadas, con un nivel educativo más alto y mayores aspiraciones, elijan una escuela privada. Las escuelas privadas, a su vez, pueden seleccionar a su alumnado para maximizar la posibilidad de obtener los mejores resultados. Cuando se controlan estos factores, la diferencia entre las escuelas públicas y las privadas suele reducirse o eliminarse.



### MITO 8.

El sector privado es la solución al reto de la desescolarización.



Con más de 350 millones de alumnos y alumnas de primaria y secundaria matriculados en centros privados, sería inevitable una crisis si estos alumnos se pasaran al sistema educativo público. Sin embargo, las escuelas privadas están en auge en las zonas urbanas, donde los niveles de matriculación son ya casi universales; en cambio, apenas existen en las zonas rurales. En los países de ingresos bajos y medianos, los niños y niñas del 20% de los hogares más ricos tienen 10 veces más probabilidades de asistir a una escuela privada que sus pares del 20% más pobre.

### MITO 9.

El sector privado es la solución a las carencias de financiación en la educación.



A menudo se expresan grandes esperanzas de que el sector privado pueda desempeñar un papel importante en la financiación de la educación para ayudar a alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4. Hasta ahora no hay pruebas de que esté dispuesto o sea capaz de hacerlo, pero podría hacer otras contribuciones, por ejemplo, por medio de impuestos, especialmente en los países de ingresos bajos y medianos bajos donde las tasas de movilización de ingresos nacionales son bajas y las oportunidades de evasión y elusión fiscal son abundantes. El sector privado podría asumir un mayor protagonismo en el desarrollo de competencias y en los servicios de atención a la infancia, de acuerdo con la normativa nacional.

### MITO 10.

La regulación puede resolver todos los problemas de la oferta no estatal.



Existe un consenso sobre la necesidad de regular la actividad no estatal en la educación, pero las normativas no abordan de forma significativa cómo promover la equidad y la calidad en todo el sistema. Pocos gobiernos controlan si la huida de los hogares más ricos a las escuelas privadas segrega el sistema educativo o cómo el gasto en educación de los hogares aumenta la desigualdad. Muchos gobiernos permiten la admisión selectiva en las escuelas. Pocos regulan la enseñanza privada complementaria o el cabildeo, que sigue estando en gran medida indefinido bajo la apariencia de asociaciones. Menos aún son los que disponen de recursos para aplicar y hacer cumplir las normas con eficacia.

Hace unos 25 años, cuando en los Estados Unidos empezaron a surgir pruebas sobre los efectos desiguales de las nuevas formas de organización de la educación pública basadas en la elección de escuela, los autores de un primer estudio resumieron acertadamente los resultados con dos preguntas: ¿Quién elige? ¿Quién pierde? (Fuller y Elmore, 1996). En vista de que cada vez se reúnen más pruebas sobre la mecánica, la eficacia y las consecuencias de la elección de escuela en todo el mundo, el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo* plantea estas preguntas a un público mundial. Se abordan cuatro aspectos clave de la actividad no estatal —la provisión, la regulación, la financiación y la influencia— en la educación primaria y secundaria, y a continuación se profundiza en estos aspectos en otros niveles educativos que suelen recibir menos atención: la educación infantil, la educación superior y la educación técnica, profesional y de personas adultas.

## PROVISIÓN

### La matriculación en escuelas no estatales ha aumentado.

La proporción de instituciones privadas en todo el mundo aumentó en 7 puntos porcentuales en unos 10 años, del 10% en 2002 al 17% en 2013 en la educación primaria y del 19% en 2004 al 26% en 2014 en la educación secundaria, pero desde entonces se ha mantenido básicamente constante (figura 2).

**La propiedad, la gestión y la financiación son los criterios habituales para definir el sector no estatal.** La relación de los proveedores con el Estado, sus motivaciones y su precio pueden utilizarse para agruparlos. El análisis de este informe revela que existen escuelas confesionales en 124 de los 196 países. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las escuelas comunitarias se encuentran en 74 de los 196 países, a menudo en contextos de emergencia. Las escuelas con fines de lucro son una minoría, excepto en unos pocos contextos, como los Emiratos Árabes Unidos. Una amplia gama de escuelas de precio modesto, en su mayoría de un solo propietario, en países de ingresos bajos y medianos de África Subsahariana y Asia se conocen como escuelas privadas de bajo costo.

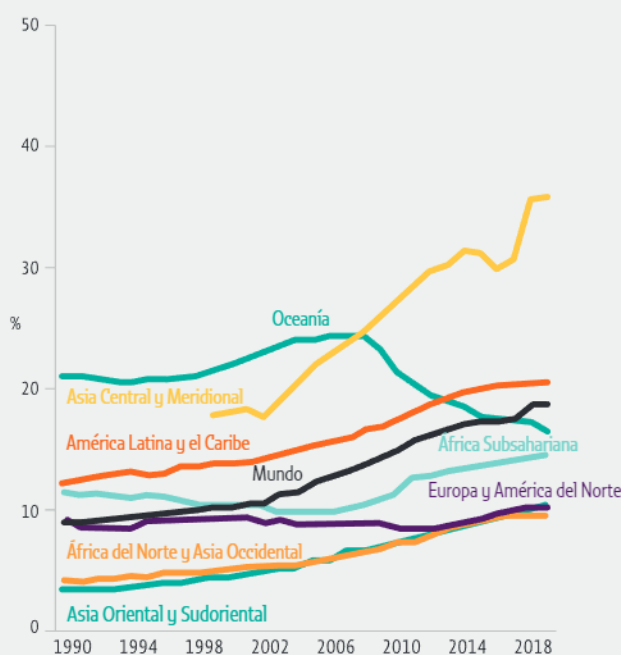
**Las escuelas estatales y no estatales difieren en cuanto a la admisión de alumnado y los recursos.** Son pocos los niños y niñas en situación de pobreza que tienen la opción de asistir a escuelas privadas. Para evaluar la calidad de la experiencia educativa, los padres y las madres se refieren al tamaño de las clases, la calidad y el esfuerzo del personal docente, la capacidad de respuesta de la escuela, la disciplina y la seguridad, la lengua de enseñanza, la religión, la etnia y la cultura. En el Reino Unido, un análisis de 18.000 escuelas inglesas que comparaba las escuelas públicas con las de gestión privada descubrió un mayor porcentaje de docentes sin cualificación en estas

**FIGURA 2:**

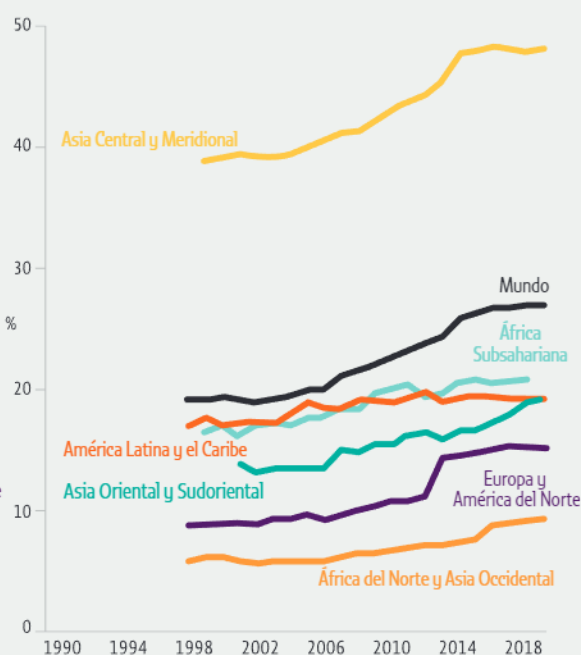
### Las cifras de matriculación privada son más elevadas en Asia Meridional

Porcentaje de matriculación en instituciones privadas, por nivel educativo, 1990-2019

a. Educación primaria



b. Educación secundaria



StatLink del Informe GEM: [https://bit.ly/GEM2021\\_Summary\\_fig2](https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig2)  
Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).



últimas. Las escuelas públicas y privadas pueden presentar diferencias en cuanto a otros recursos. En América Latina, la media de computadoras por estudiante en las escuelas privadas es el doble que en las escuelas públicas.

**La mayoría de los datos muestran que la ventaja en términos de aprendizaje que supone asistir a una escuela privada es limitada.** Los datos de 31 países de ingresos bajos y medianos muestran que la prima estimada por asistir a la escuela privada se reduce entre la mitad y dos tercios después de ajustar la riqueza de los hogares. Además, aunque la provisión no estatal de la educación básica puede cerrar las brechas en un plazo corto o mediano, también puede conducir a la segregación y la desigualdad. En Suecia, 29 de los 30 municipios contaban con centros de enseñanza secundaria inferior muy segregados; en 16 de ellos, la segregación parece haber sido impulsada en gran medida por la elección de escuela. Aunque se espera que la competencia con las escuelas no estatales impulse a las escuelas públicas a mejorar, la mera presencia de escuelas privadas o de otro tipo en las proximidades puede no ser suficiente incentivo para que las autoridades de las escuelas públicas actúen si no tienen los recursos financieros o la autonomía para ello.

**Las clases particulares complementarias son casi universales.** Este fenómeno, que ha sido frecuente en varios países de Asia Oriental y los Estados Árabes, también se está extendiendo en regiones donde no era habitual, como África Subsahariana y el norte de Europa. La demanda de clases particulares complementarias se asocia sobre todo a la necesidad del estudiantado de prepararse para exámenes de alto nivel con el fin de obtener una ventaja competitiva. No obstante, el impacto de las clases particulares en el rendimiento individual del alumnado es desigual: algunos estudios han detectado efectos positivos para quienes están más rezagados, mientras que otros indican que las clases particulares no tienen un efecto positivo sistemático en el rendimiento del estudiantado. Además, las clases particulares pueden socavar el rendimiento del sistema educativo al afectar negativamente el comportamiento del alumnado y del personal docente.

**La política, la adquisición y la distribución de libros de texto varían en función del grado de implicación del Estado.** En algunos países, la publicación está a cargo principalmente de empresas estatales y controladas; en otros, existe un sistema mixto de publicación pública y privada. Varios países de ingresos altos, entre ellos España, dejan la producción de libros de texto principalmente en manos de proveedores comerciales, y el gobierno participa en la elaboración de directrices y la aprobación de las propuestas. La interacción entre los editores internacionales, los donantes y los intereses locales suele complicar la transición a la edición local en los países más pobres. Por ejemplo, la industria de libros de texto del Gabón está dominada por Edicef, rama editorial de libros de texto de la empresa francesa Hachette Livre, una de las mayores editoriales del mundo.

**El impulso a la digitalización de contenidos está liderado por las grandes empresas editoriales y tecnológicas.**

Pearson, líder del mercado mundial de publicaciones educativas, ha cambiado su eslogan de “mayor editor de libros de texto y material didáctico en línea del mundo” a “empresa de aprendizaje digital del mundo”, centrándose más en la escolarización y la evaluación en línea. Más allá de las editoriales de libros de texto mundiales y regionales, los gigantes de la tecnología han entrado en el sector de la educación en línea, una tendencia que se ha fortalecido durante la pandemia de la COVID-19. El análisis de las experiencias del proceso de adquisición de tecnología educativa en los Estados Unidos reveló que los distritos escolares y escuelas solían estar abrumados por los miles de proveedores de tecnología educativa que comercializaban una amplia gama de productos.

**Los gobiernos están externalizando más servicios de apoyo en la educación.** Las personas críticas de la externalización temen que la privatización pueda socavar los servicios públicos y la profesionalidad. Un análisis realizado en Australia descubrió que el aumento de la contratación de personal de limpieza había provocado la proliferación de contratistas, el aumento de la incidencia de pagos insuficientes, la reducción de las horas de limpieza y la disminución de las normas de salud y seguridad en el trabajo.

## GOBERNANZA Y REGULACIÓN

**La gobernanza de los proveedores de educación no estatales suele estar fragmentada.** Una buena gobernanza y una regulación eficaz son factores determinantes de la capacidad de los gobiernos para impartir una educación equitativa y de buena calidad. En 94 países, los planes o estrategias sectoriales prevén la intervención de actores no estatales en la prestación u otro tipo de entrega de servicios. En algunos países, las responsabilidades se comparten entre ministerios o departamentos. La fragmentación, la falta de coordinación y el solapamiento o la articulación poco clara de las responsabilidades pueden influir negativamente en la equidad y la calidad. Los ministerios de educación son responsables de los proveedores no estatales en el 83% de los países, mientras que en el 13% existen múltiples autoridades. Solo el 39% de los países tienen un departamento, división o agencia de educación privada a escala nacional del ministerio de educación. Los departamentos de asuntos religiosos, y no los ministerios de educación, son responsables de las escuelas confesionales en el 22% de los países del mundo, y en el 70% en el norte de África y Asia Occidental.

**Los mecanismos de financiación influyen en la gobernanza.** Los actores no estatales obtienen apoyo financiero gubernamental directo o indirecto de diversas formas: subsidios por alumno (en el 79% de los países), subvenciones a las familias (23%), apoyo a los salarios del personal docente u otro tipo de costos operacionales (alrededor del 70%) y préstamos u obsequios (27%). Las asociaciones público-privadas implican varios niveles de compromiso entre cada actor, así como diversos

acuerdos políticos y normativos. Una revisión de los estudios sobre los mecanismos de financiación reveló que el impacto era a menudo negativo. En al menos dos tercios (40%) de los 98 estudios, el impacto sobre la equidad de las subvenciones, los programas de vales y los programas concertados resultó ser negativo.

**Las normativas deberían contribuir a mejorar la calidad y la equidad en la educación.** Casi todos los países cuentan con normativas que estipulan los requisitos para la entrada y el funcionamiento de las escuelas no estatales, incluidos el registro y la concesión de licencias. En el 80% de los países, existen normas sobre los requisitos de espacio, como el tamaño de la parcela o del edificio y el tamaño mínimo de las aulas. En el estado indio de Haryana, los edificios deben ser propios o estar alquilados durante al menos 20 años para poder funcionar como escuelas. Otro estado, Uttar Pradesh, utiliza dos criterios para reconocer una escuela: superficie mínima por estudiante (9 m<sup>2</sup>) y tamaño de las aulas (180 m<sup>2</sup>). La normativa también abarca el agua y el saneamiento. En el 47% de los países de los que se dispone de datos, se exigen baños para un solo sexo en las escuelas no estatales. En el 74% de los países está regulada la proporción de estudiantes por docente. Alrededor del 45% de los países cuentan con normativas que regulan los procedimientos de admisión en las escuelas no estatales, mientras que el 67% regula las tasas escolares no estatales en la educación obligatoria. Poco más de la mitad regulan los planes de estudios. En los últimos diez años, 21 países han incorporado reglamentos relativos al lucro y 80, en materia de certificación docente.

**Una aplicación deficiente y una rendición de cuentas inadecuada socavan la calidad y la equidad de la educación.** El hecho de que exista una normativa no significa que los proveedores no estatales la cumplan. En algunos países de ingresos bajos y medianos, los complejos, costosos o largos procedimientos de registro disuaden a los proveedores de obtener el reconocimiento oficial. El gobierno del estado de Lagos, en Nigeria, solo había aprobado 1 de cada 4 de las 20.000 escuelas privadas en 2021. Las estadísticas de al menos 27 países reconocen que existen escuelas no registradas. Uganda clasifica las escuelas no estatales en autorizadas, registradas y no registradas: el 14% de las escuelas de primaria y el 13% de las de secundaria no están registradas. La falta de supervisión puede dar lugar a una selección informal de alumnado. En Bogotá (Colombia), el programa de escuelas en concesión, creado para atender al alumnado vulnerable, tenía una política de admisión basada en la no discriminación y la proximidad de la residencia; sin embargo, en realidad, aunque de manera informal, el alumnado se seleccionaba en función del rendimiento académico.

**Los procesos y normas de aseguramiento de la calidad varían.** Prácticamente todos los países hacen cumplir las normas a las escuelas no estatales mediante inspecciones escolares. En el 81% de los países, esta obligación afecta a todos los tipos de escuelas no estatales; en el 6%, solo afecta a las escuelas subvencionadas por el gobierno. Además, el 81% de los países cuentan con normas que

obligan a la participación de las escuelas no estatales en evaluaciones a gran escala. En más de la mitad de esos países, la obligación abarca todos los tipos de escuelas no estatales, mientras que en el 12% solo se refiere a las escuelas subvencionadas por el gobierno.

**Los mecanismos eficaces de rendición de cuentas, las sanciones y los mecanismos de reparación también pueden fomentar el cumplimiento de la normativa.**

El gobierno debe exigir a los proveedores de educación que rindan cuentas sobre el cumplimiento de las normas de calidad, insumos, seguridad e inclusión. Casi todos los países aplican sanciones, o proceden al cierre de escuelas o a la retirada de licencias si las escuelas no estatales no cumplen la normativa. Un 54% de los países también regula la duración de esos cierres. Alrededor de 90 países tienen códigos de ética o de conducta para el personal docente y el personal escolar, que a menudo abarcan a los proveedores no estatales.

**Las clases particulares complementarias rara vez están reguladas.** Las clases particulares no están reguladas en el 48% de los países. Solo 53 países las regulan a través del derecho educativo, mientras que 19 las regulan solo en el derecho mercantil. En el 31% de los países, la normativa específica las cualificaciones requeridas de los tutores; 10 países prohíben explícitamente que el personal docente dé clases particulares. En China, una ley de 2021 prohíbe a las empresas que imparten programas de enseñanza obligatoria obtener beneficios económicos y también recaudar fondos, lo que impide la concesión de nuevas licencias. Las empresas tienen que convertirse en no lucrativas para seguir funcionando. El Gobierno ha creado un departamento exclusivo para regular y supervisar a las empresas privadas que imparten clases particulares.

## FINANCIACIÓN

**Las decisiones de los gobiernos sobre si financiar o no a los proveedores no estatales, y el modo de hacerlo, varían entre los países.** En el Canadá, el Gobierno cubre el 30% de los gastos de las escuelas privadas y el 94% de las públicas. En los Países Bajos, todos los centros educativos, independientemente del tipo que sean, reciben subvenciones en bloque para los gastos de personal y de funcionamiento, y fondos adicionales para el alumnado procedente de entornos socioeconómicos desfavorecidos y con necesidades educativas especiales. Desde el año 2000, varios países, como Chile, Hungría, el Reino Unido y Suecia, han experimentado un aumento de la cuota de matriculación de las escuelas privadas dependientes, aquellas que reciben al menos el 50% de su financiación del gobierno.

**Los gobiernos solo financian una parte del gasto escolar no estatal.** En Bangladesh, más de 16.000 escuelas secundarias no estatales y 7.600 madrasas, que en conjunto acogen al 96% del alumnado, reciben pagos mensuales para los salarios del personal docente. Pero Haití, donde el 85% de las escuelas primarias no son estatales, no cubre los gastos salariales. En la India, solo el 6% de las escuelas primarias y secundarias recibieron



subvenciones para los salarios del personal docente en 2019/2020. En Indonesia, las madrasas y los internados islámicos, conocidos como *pesantren*, que representan el 35% de todas las escuelas privadas, están excluidos de algunos mecanismos de financiación.

**Algunos gobiernos apoyan la admisión de alumnado desfavorecido en escuelas no estatales.** En la India, la Ley del Derecho a la Educación de 2009 exigía que las escuelas privadas ofrecieran el 25% de las plazas de 1<sup>er</sup> grado a niños y niñas de familias con ingresos bajos; a cambio, el Gobierno les reembolsaba los gastos de matrícula. Por el contrario, Côte d'Ivoire, donde el número de estudiantes en escuelas secundarias subvencionadas se cuadruplicó entre 2010/11 y 2017/18, no tenía como objetivo el acceso equitativo.

**Los hogares se enfrentan a cargas importantes y a decisiones difíciles.** Como porcentaje del producto interno bruto (PIB), el gasto en educación de los hogares asciende al 0,3% en los países de ingresos altos y al 1% en los de ingresos bajos y medianos. Este valor representa el 1,2% del PIB en El Salvador, el 1,5% en Marruecos, el 1,8% en la India y el 2,5% en Ghana. Mientras que el 20% más pobre de los hogares no gasta prácticamente nada en educación en la Argentina, Costa Rica, Filipinas y Zambia, el 20% más rico gasta entre el 0,5% y el 1,7% del PIB.

**La educación pública no suele ser gratuita.** Aproximadamente un tercio del gasto de los hogares de los países de ingresos bajos y medianos procede de los hogares con hijos en escuelas públicas. Los hogares con hijos en escuelas privadas representan alrededor del 80% del gasto en Guatemala y Pakistán; los hogares con hijos en escuelas públicas representan alrededor del 60% del gasto en China y Kenya. En las zonas rurales de la República Unida de Tanzania, más de tres cuartas partes de las familias consideran que las contribuciones a la escuela primaria son obligatorias, y señalan que los niños y las niñas pueden sufrir castigos si se retrasan en las contribuciones. En Australia, las contribuciones de los padres y las madres agravan la desigualdad entre las escuelas.

**Las clases particulares complementarias suponen un gasto importante para muchos hogares.** En China, los hogares asignaron alrededor de un tercio de su gasto total en educación a los costos fuera de la escuela en 2017, que van desde el 17% de los hogares rurales hasta el 42% de los hogares urbanos. En Egipto, como proporción del gasto medio per cápita entre el estudiantado de educación secundaria general, los hogares pertenecientes al quintil más rico gastaron el 51% en clases particulares y los más pobres, el 29%. En Myanmar, las clases particulares representaron el 42% del gasto total en educación de los hogares.

**Los proveedores privados dependen de los desembolsos que realizan los hogares.** La mayoría de los centros privados de enseñanza secundaria reciben al menos el 80% de sus ingresos de las tasas en 28 de los 51 sistemas educativos de ingresos medianos altos y altos. En los países de ingresos bajos, las familias pobres emplean

diversas estrategias para hacer frente a los gastos de las escuelas privadas. En todo el mundo, 1 de cada 6 familias ahorra para pagar las tasas escolares, mientras que alrededor del 8% de los hogares también pide préstamos. En Haití, Kenya, Filipinas y Uganda, el 30% de los hogares, o más, piden préstamos para pagar las tasas escolares.

**La financiación de las escuelas privadas se ha visto considerablemente afectada por la COVID-19.** La pandemia afectó a las escuelas privadas, especialmente a las que dependen del pago de tasas escolares. Nigeria lanzó un paquete de estímulo con préstamos a bajo interés para pagar al cuerpo docente de las escuelas privadas. En Ghana, las escuelas privadas recibieron apoyo como parte de un programa general para las pequeñas y medianas empresas. Viet Nam amplió los programas de transferencia en efectivo para incluir al cuerpo docente de las escuelas privadas. En Panamá, entre el 35% y el 40% de los padres y las madres no podían pagar las cuotas mensuales de las escuelas. En el Ecuador, la matriculación en las escuelas públicas aumentó en un 6,5%, es decir, en 120.000 estudiantes, quienes provenían de las escuelas privadas.

**El uso de la ayuda para financiar la educación privada es objeto de debate.** De una cartera de educación de casi 1.200 millones de dólares de los Estados Unidos, la Corporación Financiera Internacional asignó el 15% a cadenas de escuelas privadas, pero congeló su inversión en escuelas privadas de pago en 2019, tras la presión de las organizaciones de la sociedad civil. La Alianza Mundial para la Educación elaboró una estrategia para el sector privado, pero la oposición durante su negociación dio lugar a una cláusula que prohíbe el uso de sus fondos para apoyar la prestación de servicios educativos básicos con fines de lucro.

**Los donantes están experimentando con asociaciones público-privadas.** Los gobiernos con problemas de liquidez han obtenido capital privado para mejorar y ampliar la infraestructura educativa pública en Egipto, Filipinas y Sudáfrica. Algunos donantes han estudiado la posibilidad de utilizar sus fondos como catalizadores para conseguir financiación a través de este tipo de asociaciones. Sin embargo, existe la preocupación de que los gobiernos pueden diseñar, implementar y regular las asociaciones podrían hacer mejor uso de la contratación pública para lograr sus objetivos.

**La contribución financiera de las actividades filantrópicas y empresariales a la educación es reducida.** A pesar de que se percibe que la cantidad que las fundaciones filantrópicas destinan a la educación está creciendo, sigue siendo relativamente insignificante. Los análisis sistemáticos de las donaciones filantrópicas de 143 fundaciones de la Red de Fundaciones para el Desarrollo (netFWD), una iniciativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), estiman que la educación recibió 2.100 millones de dólares de los Estados Unidos en los tres años comprendidos entre 2013 y 2015. Esto equivalía al 9% de todas las donaciones filantrópicas.

## INFLUENCIA

### **Los argumentos relativos a la eficacia, la innovación y la equidad están en el centro de los debates sobre el papel de los actores no estatales en la educación.**

Los debates se caracterizan a menudo por las asperezas y la desconfianza, ya que chocan dos visiones del mundo muy diferentes. Diversos grupos de actores intentan influir en la opinión pública y en la política educativa a favor o en contra de un mayor protagonismo de los actores no estatales. Sus herramientas son las redes de defensa y presión, la investigación y la financiación, que a menudo se asocia a la venta de bienes y servicios. En esta competición de ideas políticas e intereses económicos, en la que los actores utilizan medios legítimos e ilegítimos para hacer prevalecer su punto de vista, el reto consiste en mantener la transparencia y la integridad del proceso de las políticas públicas de educación y mantener a raya los intereses privados.

### **La mayoría de los grupos de actores no mantienen una postura uniforme sobre los proveedores no estatales del sector de la educación.**

Las organizaciones de la sociedad civil son a menudo críticas; expresan su preocupación por la privatización y la comercialización de la educación y argumentan que la educación debe permanecer bajo un control democrático. Sin embargo, incluso en el seno de un movimiento basado en los derechos, como la Campaña Mundial por la Educación, los puntos de vista de sus miembros, influidos por la realidad de sus países, están más matizados. En una encuesta realizada a los miembros de este informe, el 43% expresó una opinión negativa sobre la provisión con fines de lucro, pero el 12% la apoyó; sobre las asociaciones público-privadas, los porcentajes fueron del 41% y el 20%, y el resto expresó una opinión mixta.

### **Las redes mundiales de defensa de los derechos han enmarcado la privatización y la comercialización como amenazas para el derecho a la educación.**

Esta perspectiva se expresa en los Principios de Abidján sobre las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos de proporcionar educación pública y regular la participación privada en la educación. En 2018, diez ciudadanos kenianos presentaron una queja ante la Oficina del Asesor en Cumplimiento Ombudsman, el mecanismo independiente de rendición de cuentas de la Corporación Financiera Internacional (CFI), en la que alegaban que Bridge International Academies, una cadena con fines de lucro, estaba violando el plan de estudios y las normas laborales y de salud y seguridad. En 2020, la CFI congeló la inversión en cadenas de escuelas, mientras que el Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial inició una evaluación de la inversión en escuelas privadas.

**La falta de perspectiva crítica de muchas organizaciones internacionales a la hora de brindar apoyo y recursos a los proveedores no estatales influye en los programas.** Entre las vías a través de las cuales el Banco Mundial influye en la formulación de políticas se encuentra un módulo sobre la participación del sector privado, considerado 1 de los 13 ámbitos políticos más importantes para promover el aprendizaje en el marco del Planteamiento

sistémico para mejorar los resultados educativos. Ha recomendado la ampliación de la oferta privada en 9 de 10 países. El Education Outcomes Fund, auspiciado por UNICEF, atrae a los inversores de impacto hacia proyectos de financiación basados en los resultados, aunque estos no tienen un buen historial en el ámbito de la educación. Entre las organizaciones que se han beneficiado del apoyo internacional se encuentra Ark, que ha pasado de gestionar escuelas públicas en Inglaterra a asesorar y ayudar a poner en marcha asociaciones público-privadas en países como Liberia y Sudáfrica.

### **Las posturas de las fundaciones difieren en cuanto al papel que creen que deben desempeñar los actores no estatales en la educación.**

Las variadas motivaciones de las fundaciones corporativas y filantrópicas dificultan su clasificación como grupo. La Fundación Varkey, cuya empresa matriz dirige Global Education Management Systems, la mayor cadena de escuelas con fines de lucro del mundo, administra un respetado premio para docentes, pero también dirige un organismo de exministros de educación y jefes de gobierno. A menudo se critica a las fundaciones por intentar influir en la política en determinadas direcciones. La Fundación Lemann, de carácter filantrópico, ayudó a introducir normas nacionales de aprendizaje en el Brasil tras múltiples consultas.

### **Los sindicatos de docentes han estado a la cabeza de las iniciativas de defensa de la educación pública.**

Los sindicatos han denunciado de manera eficaz los intentos de socavar la educación pública a través de la comercialización injustificada y la externalización de los servicios públicos. La Internacional de la Educación, una federación de sindicatos de docentes, ha cuestionado que el amplio uso de las asociaciones público-privadas en América Latina, por ejemplo en Costa Rica y la República Dominicana, vaya en detrimento de las instituciones públicas que cumplen los mismos fines. Pero en algunas ocasiones, las tácticas sindicales han sido criticadas por socavar los esfuerzos para fortalecer la educación pública.

### **Las empresas enmarcan su defensa de la reforma educativa en términos de capital humano.**

La Federación Empresarial del Japón, al igual que los poderosos grupos de presión económica de todo el mundo, ha formulado recomendaciones en materia de política educativa que apelan a la modernización y a las competencias del siglo XXI. Algunos han criticado estas recomendaciones por considerarlas contrarias a las prácticas de contratación y formación de los empresarios. La Coalición Mundial de Empresas para la Educación recurre a los conocimientos especializados, el liderazgo y los recursos de sus miembros para dar protagonismo político a la educación. Las críticas replican que el mejor apoyo a la educación pública sería comprometerse realmente con las campañas contra la elusión y la evasión fiscal. También se ha expresado cierta preocupación por el modo en que las empresas de tecnología educativa, que utilizan técnicas de mercadotecnia para vender a los gobiernos productos que no están en consonancia con el bien público, intensificaron sus esfuerzos durante la crisis de la COVID-19 y la transición a la enseñanza a distancia.



## ATENCIÓN Y EDUCACIÓN DE LA PRIMERA INFANCIA

### Los actores no estatales lideran los servicios de atención y educación para niños y niñas menores de 3 años.

En 33 países de ingresos altos, las instituciones privadas representaron el 57% del total de la matrícula en 2018. En Australia, Irlanda, Nueva Zelanda, los Países Bajos y el Reino Unido, el sector privado con fines de lucro es el principal responsable. En Alemania, el 73% de la matriculación correspondía a instituciones privadas en 2017, pero solo el 3% de los proveedores tenían fines de lucro. En 33 países de ingresos medianos, los actores no estatales representan el 46% de la matriculación de niños y niñas menores de 3 años, que van desde casi ninguno en la Federación de Rusia hasta el 100% en Turquía. Solo unos pocos países, entre los que se encuentra El Salvador, han aumentado la oferta estatal. Ciertos países de América Latina, como Colombia, Guatemala y el Perú, han adoptado programas de atención infantil comunitaria a pequeña escala. La provisión basada en los empleadores, relativamente común en los países más ricos, está surgiendo solo gradualmente en los países más pobres. Una de las dificultades clave es que el empleo en el sector formal representa solo el 30% del empleo en los países de ingresos bajos y medianos.

**Los actores no estatales están más presentes en la educación preescolar que en la básica.** Entre 2000 y 2019, la proporción de instituciones privadas en el total de la matriculación en educación preescolar aumentó del 28,5% al 37%, y llegó al 55% en Asia Oriental y Sudoriental. En China, en el marco de la política de "caminar con las dos piernas", la proporción de instituciones privadas aumentó del 31% al 57%. En Viet Nam, la proporción de la matriculación privada cayó del 60% en 2003 al 12% en 2014. Los porcentajes oscilan entre menos del 1% en los países de Europa Oriental, incluida Ucrania, y más del 95% en el Caribe (por ejemplo, Antigua y Barbuda) y el Pacífico, donde la oferta tiende a ser comunitaria (por ejemplo, Vanuatu) o a estar vinculada a misiones religiosas (por ejemplo, Samoa). África del Norte y Asia Occidental, encabezada por Argelia y Egipto, es la región que registró la mayor caída en la proporción de instituciones privadas en la matriculación en educación preescolar, del 53% en 2000 al 36% en 2019. Por el contrario, entre 2000 y 2018, la proporción de instituciones privadas aumentó en Israel del 5% al 36% y en Kuwait del 26% al 45%.

### El costo de la oferta preescolar no estatal puede ser demasiado elevado para las personas más pobres.

Las encuestas de hogares muestran que los datos administrativos subestiman la proporción de matriculación no estatal en 6 de los 7 países de África Subsahariana en 20 puntos porcentuales, en promedio. La oferta no estatal se ha dirigido principalmente a la demanda de las zonas urbanas, donde estos servicios suelen estar más disponibles, y de los hogares más ricos, que pueden permitírselos. Como porcentaje del consumo anual de los hogares, la enseñanza preescolar privada representa el 6% para los más ricos y el 17% para los más pobres en Ghana; los equivalentes en Etiopía son el 4% y el 21%.

**La oferta no estatal supone un reto para la gobernanza y la regulación.** La multiplicidad de actores no estatales hace que la gobernanza sea compleja. Camboya cuenta con normativas y decretos independientes para los centros preescolares comunitarios. En Sri Lanka, la ausencia de un marco normativo multisectorial hace que se superponga el ámbito de trabajo de varios ministerios (educación, salud y asuntos de la mujer y la infancia) y los consejos provinciales. En Lagos (Nigeria), la probabilidad de que el Ministerio de Educación inspeccionara un centro preescolar privado era mayor si cobraba tasas elevadas (68%) que si cobraba tasas bajas (48%). En Nairobi (Kenya), las escuelas comunitarias son inspeccionadas con más frecuencia que las religiosas, las benéficas o las lucrativas.

**La calidad de los proveedores no estatales es muy variable.** En muchos países de ingresos bajos y medianos, los educadores privados suelen estar menos preparados y tener menos oportunidades de desarrollo profesional que sus pares del sector público. Solo el 8% del personal docente de los jardines de infancia privados, frente al 75% de los públicos, realiza el programa de formación del Servicio de Educación de Ghana, ya que no existen requisitos mínimos para el personal docente privado. El uso del inglés como medio de enseñanza en los centros preescolares no estatales, como en el Brasil, es un ejemplo de la tensión existente entre los planes de estudios adecuados al desarrollo y la percepción popular de la calidad.

**Pocos países de ingresos bajos y medianos cuentan con procedimientos de aseguramiento de la calidad que vayan más allá de los requisitos administrativos.** En Jamaica, donde la prestación de servicios está principalmente en manos de entidades no estatales, el Ministerio de Educación exige la presencia de inspectores cualificados; otro personal realiza visitas mensuales de supervisión a los centros basándose en 12 normas nacionales que incluyen las interacciones y relaciones entre menores, docentes, padres y madres, personas encargadas de los cuidados e integrantes de la comunidad. Filipinas supervisa las normas y competencias nacionales por medio de la lista de verificación del desarrollo de la primera infancia, validada por el Gobierno.

**Los actores no estatales innovan y defienden la atención y educación de la primera infancia.** Históricamente, las personas educadoras comprometidas han trabajado fuera o al margen del sistema de educación pública formal para perseguir su visión del aprendizaje centrado en la infancia. Distintos equipos de investigación académica han llamado la atención sobre la eficacia a largo plazo de los programas de educación infantil, animando a las autoridades públicas a expandirlos. Los actores no estatales abogan por los niños y niñas víctimas de la exclusión, y trabajan con las madres de los centros penitenciarios de Chile, los padres y las madres pobres de clase trabajadora de Filipinas y los niños y niñas en régimen interno en instituciones de Rumania. Organizaciones como la Fundación Bernard van Leer, la Fundación Aga Khan y la Open Society Foundations han movilizado el apoyo y la defensa del cuidado y educación de la primera infancia.

## EDUCACIÓN SUPERIOR

**Casi todos los países garantizan la provisión de educación superior a través de una combinación de actores estatales y no estatales.** Alrededor del 33% del estudiantado de educación superior está matriculado en instituciones privadas en todo el mundo, con los porcentajes más altos en Asia Central y Meridional y América Latina y el Caribe. El crecimiento de la oferta no estatal responde a diversas demandas. Las instituciones orientadas a la religión o la cultura están vinculadas con la historia y la tradición, y satisfacen la demanda de una educación “diferente”. Las instituciones de élite surgen en respuesta a la demanda de una educación “mejor”, a menudo por parte de las familias más adineradas. Por último, las instituciones más pequeñas y no confesionales han surgido recientemente en respuesta a la demanda de “más” educación superior, especialmente en el contexto de los ajustados presupuestos públicos.

**Las instituciones no estatales tienen implicaciones para la calidad del sistema.** Las instituciones de pago más pequeñas suelen ofrecer solo unos pocos campos de estudio, en su mayoría de orientación profesional. En la India, alrededor del 40% de las universidades privadas ofrecen un solo campo, generalmente el de la educación. El personal académico de las instituciones no estatales tiene menos probabilidades de trabajar a tiempo completo —menos del 20% lo hace en el Senegal— y a menudo son docentes con empleos en varias instituciones públicas. En Malasia, el pluriempleo puede alcanzar el 80% del personal de las instituciones no estatales más pequeñas y nuevas. La orientación al lucro crea problemas adicionales de calidad relacionados con la concentración del mercado y la prioridad de los beneficios sobre la mejora académica.

**La provisión no estatal plantea problemas de equidad.** En los países de ingresos medianos altos, la mayor proporción de actores no estatales en el total de la matriculación se asocia con una mayor desigualdad en la asistencia. En el Uruguay, más del 75% del alumnado de las instituciones no estatales procede del quintil más rico, frente a menos del 40% en las públicas. Aun así, las instituciones no estatales pueden contribuir a facilitar el acceso a grupos en riesgo de exclusión. En la Arabia Saudita, se ha ampliado el acceso de las mujeres ofreciendo cursos exclusivos para ellas, mientras que en Malasia se facilita el acceso a grupos étnicos chinos e indios excluidos de las instituciones públicas por cuotas étnicas. No obstante, esta oferta separada puede suponer un riesgo para la cohesión social.

**Los marcos normativos tienden a reflejar la opinión del gobierno sobre los actores no estatales.** Las normativas estrictas se asocian con la desconfianza, mientras que las opiniones más favorables a los actores no estatales pueden facilitar la acreditación, la supervisión e incluso la financiación pública. En algunos países, las instituciones con fines de lucro están sujetas a directrices más estrictas: pueden estar totalmente prohibidas, como en la Argentina y Chile, o enfrentarse a restricciones en la asignación de presupuestos, como el tope del 10% de retorno de

la inversión en Filipinas. En general, los mecanismos de aseguramiento de la calidad han ayudado a los países a cerrar las instituciones que incurren en prácticas comerciales engañosas o que prestan servicios de baja calidad. En 2017, la Comisión de Educación Superior del Pakistán identificó 153 instituciones ilegales que operaban en el país. Sin embargo, a menudo faltan recursos para acreditar y supervisar a las instituciones no estatales.

**La normativa que promueve la equidad es menos común que las normas administrativas.** Las cuotas o los criterios especiales de admisión diseñados para mejorar el acceso de los grupos desfavorecidos a la educación superior no siempre se extienden a los proveedores no estatales. Cuando se aplican, como en la India, suelen ser solo para las instituciones que reciben financiación pública. Las excepciones incluyen obligar a las instituciones no estatales a conceder subvenciones o becas a parte del estudiantado, como en Bolivia y el Ecuador, y limitar las tasas que debe pagar el alumnado, como en Azerbaiyán y Kenya.

**Las modalidades de financiación de las instituciones no estatales tienen importantes implicaciones para la calidad y la equidad.** La mayoría de las instituciones no estatales, sobre todo las más pequeñas y las que no son de élite, dependen en gran medida de las tasas que paga el alumnado para su financiación. Pero los gobiernos también ayudan a financiar las instituciones no estatales en la mayoría de los países. En Indonesia, parte del personal académico está subvencionado como funcionariado público, y en Tailandia existe un fondo especial para las instituciones no estatales. El acceso a los fondos públicos puede contribuir a mejorar la oferta no estatal fomentando las iniciativas de investigación o, si está condicionado, empujando a las instituciones a cumplir las normas de calidad o equidad.

**Los hogares han asumido una mayor parte de la financiación de la educación superior, lo que aumenta la necesidad de apoyo tanto estatal como no estatal.** Los gobiernos pueden ofrecer subvenciones a instituciones no estatales para reducir las tasas de matriculación, como en el Brasil y Chile, o subvencionar programas de préstamos a estudiantes, disponibles en más de 70 países para todo el alumnado de enseñanza superior. Los actores no estatales ayudan a los hogares a cubrir los costos por medio de becas pagadas por empresas, fundaciones, ONG y filántropos, así como otorgando préstamos estudiantiles o acuerdos de reparto de ingresos.

**Los actores no estatales ayudan a financiar las instituciones independientemente de las tasas que cobren.** Los mecanismos comunes incluyen la participación en actividades comerciales, como la oferta de arrendamiento de terrenos, la comercialización de productos y servicios, y la obtención de capital a través de préstamos y bonos. A mediados de 2020, la emisión de bonos por parte de las universidades de todo el mundo había alcanzado los 11.400 millones de dólares de los Estados Unidos, más del doble que en 2019. Los donantes y los filántropos también representan una importante fuente de ingresos para las instituciones; en los Estados



Unidos, sumaron más de la mitad del total recaudado por las instituciones superiores en 2020.

**Los actores no estatales influyen en la educación superior a través de diversos canales.** Algunos mecanismos, como las asociaciones de investigación, los grupos de presión, las reformas de la gobernanza de tipo empresarial y la promoción, pueden contribuir a aumentar la transparencia y fortalecer el sector. Otros, como las cuantiosas donaciones de las instituciones con fines de lucro a los políticos (por ejemplo, en el Brasil y los Estados Unidos), pueden dar lugar a una influencia indebida en la formulación de políticas y socavar la autonomía institucional.

## EDUCACIÓN TÉCNICA, PROFESIONAL Y DE PERSONAS ADULTAS

**Los actores no estatales han contribuido a ampliar la oferta de enseñanza técnica y profesional.** En todo el mundo, el 38,5% del estudiantado de educación postsecundaria no superior optó por instituciones privadas en 2019. En los países de la OCDE, el 44% del estudiantado de programas de formación profesional de ciclo corto estaba matriculado en instituciones privadas. La cooperación con los actores no estatales ha tenido como objetivo hacer que los sistemas de enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) respondan mejor a las demandas del mercado laboral e impulsar su capacidad y recursos, incluso en países con sistemas públicos de EFTP consolidados. En otros contextos, los actores no estatales han complementado la oferta de formación profesional a través de la contratación tradicional, las iniciativas de formación autónomas y las asociaciones público-privadas, en su mayoría coordinadas por el Estado. En los países más pobres, los actores no estatales proporcionan un acceso más equitativo a la EFTP para los grupos desfavorecidos.

**Los empleadores participan en instancias de aprendizaje formales e informales.** La Encuesta sobre la Transición de la Escuela al Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo descubrió que menos de 1 de cada 5 participantes de entre 15 y 35 años de edad en 33 países asistió al menos a una instancia de aprendizaje como parte de su educación. La reducida participación en los países de bajos ingresos puede estar relacionada con la informalidad de los mercados laborales y los sistemas de capacitación. Si no están adecuadamente regulados y reconocidos, los incentivos ligados al aprendizaje pueden verse mermados. Las organizaciones intermediarias pueden facilitar el diálogo con los empleadores, mejorar el aprendizaje y garantizar la adecuación, especialmente en los países que carecen de una sólida tradición de aprendizaje.

**El desarrollo continuo de las competencias lo proporcionan sobre todo los empleadores privados.** Mientras que la EFTP formal se dirige principalmente a las ocupaciones que corren el riesgo de ser automatizadas, la recualificación y el perfeccionamiento se producen fuera de la educación tradicional. Predomina la formación no

formal y la patrocinada por los empleadores; la oferta está directamente relacionada con el tamaño de las empresas. Los resultados del programa de medición de competencias para el empleo y la productividad (STEP) del Banco Mundial muestran que los empleadores prefieren la capacitación práctica en el trabajo a los programas externos impartidos por proveedores formales públicos o privados.

**La gobernanza participativa en los sistemas de desarrollo de competencias es un reto.** Los sistemas de EFTP siguen estando principalmente centralizados. Los marcos nacionales de cualificación de más de 150 países pretenden que la gobernanza de la EFTP sea más participativa y adecuada a su finalidad, aunque la mejora de la transparencia y la pertinencia de las cualificaciones sigue siendo una prioridad para las autoridades públicas. La eficacia de los sistemas de EFTP se ve obstaculizada por la aplicación parcial de los mecanismos de aseguramiento de la calidad. Las interacciones entre el sector privado y la educación tienden a centrarse en la identificación de las competencias más que en el desarrollo de los planes de estudios. Los sistemas de cualificación que se adaptan bien al cambio económico son los que se basan en enfoques tripartitos y cuentan con la participación de los agentes sociales y económicos. Se han creado asociaciones público-privadas orientadas al conocimiento por medio de consejos sectoriales de competencias para mejorar la comprensión de las necesidades del mercado laboral.

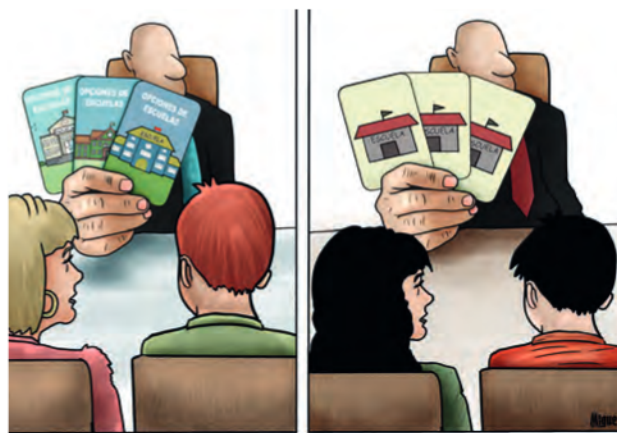
**Los sistemas de desarrollo de competencias dependen de financiación estatal y no estatal.** Además de las asignaciones directas de los gobiernos, los sistemas de EFTP tratan de diversificar la financiación a través de gravámenes de capacitación asignados o fondos en los que participan las empresas. Los actores no estatales también han participado directamente a través de la contratación pública, pero con resultados dispares. Se anima a los empresarios a impartir capacitación por medio de programas de becas. Sin embargo, las empresas no invierten lo suficiente en capacitación, ya que el incentivo para ello es sistemáticamente menor que el incentivo para obtener las cualificaciones necesarias directamente del mercado laboral. Los gobiernos incentivan a los individuos cubriendo los costos directos o indirectos de la capacitación a través de cuentas o subsidios individuales de aprendizaje.

**Las organizaciones no gubernamentales y comunitarias dominan los programas para personas adultas.** A través de centros de aprendizaje comunitarios, programas de alfabetización y similares, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil llegan a grupos vulnerables de personas adultas tradicionalmente excluidas de la educación formal. En algunos casos, los gobiernos confían en sus servicios para llevar a cabo programas nacionales de alfabetización de personas adultas y de segunda oportunidad; en otros contextos, estos grupos han puesto en cuestión la oferta estatal de educación de personas adultas, sobre todo en América Latina, por ejemplo, al promover las lenguas no dominantes en la alfabetización de personas adultas; en otros contextos, están influenciados por las prioridades de los donantes. Su participación en el desarrollo de las políticas gubernamentales sigue

siendo limitada, aunque en África Occidental y Central la estrategia de descentralización y externalización *faire-faire* ha dado resultados positivos, ya que el Estado supervisa y distribuye los recursos mientras que los actores no estatales se encargan de la prestación.

**El sector privado ha ampliado su papel en la educación de personas adultas, especialmente en el aprendizaje de idiomas.** Las empresas privadas pueden participar en la educación de personas adultas por medio del desarrollo comunitario, a menudo como parte de las iniciativas de responsabilidad social empresarial o mediante la provisión de tecnologías de la información y la comunicación. La creciente importancia del aprendizaje y la evaluación de idiomas ha atraído a empresas con fines de lucro. Alrededor del 40% del estudiantado de inglés en la Argentina y el Perú estudian en centros de lenguas privados. El aprendizaje de idiomas asistido por teléfonos móviles también se está extendiendo, pero su eficacia es objeto de debate.

## RECOMENDACIONES



Lejos de una simple dicotomía entre lo público y lo privado, existe una variedad de tipos de escuelas no estatales. Además, el papel de los actores no estatales no se limita a la escolarización, sino que abarca muchas otras intervenciones en distintos niveles educativos y a través de múltiples canales de influencia. La cuestión para los responsables políticos no es solo si la participación no estatal en la educación cumple con las normas de calidad acordadas, sino también cómo los actores no estatales apoyan o dificultan los esfuerzos para garantizar la equidad y la inclusión en la educación.

Dos direcciones estratégicas, relacionadas con la financiación y la provisión, destacan en relación con la tarea de los gobiernos de proteger y cumplir el derecho a la educación. En primer lugar, los gobiernos se comprometieron en 2015 a que todos los niños, niñas y jóvenes tuvieran acceso gratuito y financiado con fondos públicos a un año de preescolar y a 12 años de educación primaria y secundaria. Sin embargo, dado que 1 de cada 3 países dedica a la educación menos del 4% del PIB y el 15% del gasto público total, muchos no acompañan este

compromiso con la financiación necesaria. En segundo lugar, los gobiernos tienen que decidir qué papel van a desempeñar en la prestación y gestión de la educación. Sus perspectivas con respecto a la elección de escuela y a los actores no estatales son muy variadas.

Diversos actores no estatales se han hecho más visibles en muchos aspectos de la educación. Las empresas deciden si la educación es una actividad lucrativa y cómo comercializar sus bienes y servicios, pero también ante quién deben responder: ¿solo los accionistas o también otros? Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil eligen las prioridades y deciden cómo abordarlas: ¿deben suplir las carencias o defender que lo haga el Estado? Las fundaciones también establecen prioridades y eligen cómo influir en la sociedad y en qué medida colaborar con los sistemas educativos. El personal docente y sus organizaciones toman decisiones que pueden fortalecer o erosionar la confianza en los sistemas educativos públicos.

La consigna del informe —¿Quién elige? ¿Quién pierde?— es una invitación a los encargados de la formulación de políticas para que se cuestionen las relaciones con los actores no estatales respecto a ciertas disyuntivas fundamentales: entre la libertad de elección y la equidad; entre el fomento de la iniciativa (es decir, la mejora de la calidad en cualquier parte del sistema) y el establecimiento de normas (es decir, la mejora de la calidad para todo el alumnado); entre grupos de población de diferentes medios y necesidades; entre sus compromisos inmediatos (es decir, 12 años de educación gratuita en el marco del ODS 4) y los que deben realizarse progresivamente (por ejemplo, la educación posterior a la secundaria); y entre la educación y otros sectores sociales.

Teniendo en cuenta estas reflexiones, se han formulado las siguientes recomendaciones para ayudar a #RespetarLasReglas con el fin de garantizar que la equidad en la educación se proteja mediante la financiación, la calidad, la gobernanza, la innovación y la formulación de políticas. El objetivo es aprovechar las contribuciones que pueden hacer los actores no estatales para impartir una educación de calidad sin sacrificar la igualdad. La movilización de este potencial también podría desafiar a los gobiernos a abordar de forma decidida la baja calidad y la desigualdad en la oferta pública. Las recomendaciones se dirigen principalmente a los gobiernos, que deben dar respuestas claras a cinco cuestiones fundamentales desde la perspectiva de la equidad y la inclusión. Sin embargo, también están pensadas para ser utilizadas como una herramienta de promoción por todos los actores de la educación comprometidos a apoyar el progreso hacia el ODS 4. Así pues, las recomendaciones hacen un llamamiento a todos los actores, estatales y no estatales, para que se atengan a #RespetarLasReglas.



## 1. ¿LA FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN FAVORECE A UNA PARTE DEL ALUMNADO Y EXCLUYE A OTRA?

*Cumplir el compromiso de garantizar la gratuidad de 1 año de preescolar y 12 años de primaria y secundaria —la financiación pública no es necesariamente equivalente a la provisión pública, siempre que se garantice la equidad—*



*Los gobiernos deben hacer que la educación de buena calidad sea gratuita en el punto de acceso. Deben garantizar que las familias no paguen por los bienes y servicios educativos que sus países se han comprometido a poner a disposición de forma gratuita.*

*Los gobiernos tienen que controlar los gastos directos en educación, utilizando las encuestas de ingresos y gastos de los hogares. A menudo hacen caso omiso de los gastos menos documentados que aumentan la desigualdad.*

*Todos los proveedores, estatales y no estatales, deben ofrecer las mismas condiciones al estudiantado. El compromiso de que la educación se financie con fondos públicos no significa que toda la educación deba ser pública. No obstante, todas las instituciones educativas deben ser tratadas como parte de un sistema único con unas normas, apoyo financiero y mecanismos de supervisión comunes.*

*Cualquier intento de diversificar la oferta debe diseñarse de forma que garantice la equidad. La subcontratación de la gestión de las escuelas públicas, la subvención de los costos de funcionamiento de las escuelas privadas o la financiación de los hogares para que tengan la opción de elegir escuela pueden acabar beneficiando fácilmente al alumnado que tiene una buena posición económica.*

*Las escuelas no deben seleccionar al alumnado. Los países están comprometidos con la no discriminación en la educación, un principio que debe reflejarse en las políticas de admisión escolar. Además, el derecho de las familias y el alumnado a elegir escuela no debe agravar la desigualdad.*

*Los proveedores no estatales financiados por el Estado no deben cobrar tasas de matriculación. Aunque todos los países deberían aspirar a garantizar la gratuidad de la enseñanza*

preescolar, primaria y secundaria, muchos están lejos de este ideal. Incluso los centros privados dependientes del Estado cobran tasas.

*La obtención de beneficios es incompatible con el compromiso de garantizar la gratuidad de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria. Regular o prohibir la obtención de beneficios puede servir para hacer frente a las políticas de elección de escuela que exacerban la desigualdad.*

## 2. ¿RECIBE TODO EL ALUMNADO LA EDUCACIÓN DE CALIDAD A LA QUE TIENE DERECHO, O UNA PARTE SE VE DESFAVORECIDA?

*Establecer normas de calidad que se apliquen a todos los centros educativos estatales y no estatales*



*Los gobiernos deben establecer normas de calidad que se apliquen a todas las instituciones educativas.*

*Las normas de calidad, que abarcan no solo los insumos sino también los resultados, protegen a quienes tienen más que perder. También deben abarcar la seguridad y la inclusión, así como la situación de las escuelas, y ayudarlas a mejorar. Sus logros deben ser evaluados para cada escuela, estatal o no, y ser comunicados públicamente.*

*Los cuerpos docentes deben ser valorados como profesionales en todas las escuelas. Las cualificaciones del personal docente y las oportunidades de desarrollo profesional no deben variar según el proveedor. La segmentación del mercado laboral de la docencia y la gran desigualdad en la remuneración y las condiciones de trabajo son signos claros de un sistema educativo que no funciona. Los gobiernos deben abordar gradualmente todas las causas profundas de estos desequilibrios.*

*Deben existir mecanismos de aseguramiento de la calidad para controlar y hacer cumplir las normas. La supervisión gubernamental a través de inspecciones escolares, evaluaciones y valoraciones del aprendizaje debe ser común, independientemente del proveedor. Estos mecanismos deben tener en cuenta la capacidad de ejecución del Estado.*



Los países necesitan procesos de aseguramiento de la calidad más sólidos en la enseñanza técnica, profesional y superior. Cuando los gobiernos subvencionan a particulares o contratan a empresas para promover la formación, deben proteger a los más desfavorecidos, que son vulnerables al fraude. Las universidades con fines de lucro han sido objeto de escrutinio por ofrecer una educación en el extremo inferior del espectro de calidad y por incurrir en malas prácticas.

Los gobiernos tienen que evitar que las clases particulares complementarias tenga un impacto negativo en la calidad y la equidad del sistema. Las respuestas políticas varían desde la exigencia de un permiso de enseñanza para docentes particulares hasta un registro en línea para mejorar su supervisión. Las prohibiciones también son una opción, pero pueden dar lugar a mercados informales. La prioridad debe ser abordar las causas de fondo, como la baja remuneración del personal docente y los exámenes finales de alta exigencia.

### 3. ¿ES LA NORMATIVA EFICAZ Y VIABLE O TIENE CONSECUENCIAS NO DESEADAS QUE PERJUDICAN AL ALUMNADO DESFAVORECIDO?

Establecer procesos comunes de supervisión y apoyo que se apliquen a todas las instituciones educativas estatales y no estatales



Los gobiernos deben tener una visión y un marco claros de cómo quieren involucrar a los actores no estatales y comunicar esta visión mediante normas. Las regulaciones no deben centrarse en detalles administrativos ni en estándares de insumos poco realistas, sino en los procesos y los resultados de la educación; deben, a su vez, revisarse y ajustarse periódicamente de forma transparente y participativa, invitando a las escuelas estatales y no estatales a realizar aportaciones.

Los proveedores de educación deben ser regulados siempre como entidades educativas por las autoridades educativas, y nunca como meras entidades comerciales por quienes regulan el mercado. Algunos proveedores están regulados

como empresas de atención y educación de la primera infancia, de clases particulares complementarias y de formación profesional. Asimismo, otros proveedores son supervisados por los ministerios de protección social o por las autoridades religiosas.

La normativa ha de ser sencilla, transparente y eficaz. La paradoja es que la capacidad normativa es menor allí donde la necesidad y el potencial de corrupción son mayores. Cuando no hay capacidad para controlar y hacer cumplir normas poco prácticas, la normativa se vuelve irrelevante y contraproducente.

Los gobiernos deben ser honestos sobre las causas del fenómeno que quieren regular. Los procesos de seguimiento y apoyo deben ser comunes, y mostrar que los gobiernos se preocupan por la educación de todos los niños y niñas, independientemente del tipo de escuela al que asistan. Los gobiernos también han de establecer una relación de confianza con los proveedores no estatales, e incentivarlos de manera adecuada para que dirijan sus escuelas con eficacia.

### 4. ¿SE APOYAN O SE REPRIMEN LAS BUENAS IDEAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN?

Facilitar la difusión de la innovación a través del sistema educativo en favor del bien común



Los encargados de la formulación de políticas deben ser capaces de identificar la innovación y ofrecer el tiempo y espacio necesarios para desarrollar las buenas ideas. Nadie tiene el monopolio de las buenas ideas. La educación es una labor social y un sistema complejo. El reto para los encargados de la formulación de políticas es fomentar la innovación, especialmente cuando el público en general suele preferir el conformismo a la experimentación.

El gobierno debe trabajar en colaboración con todos los actores para construir un sistema educativo que funcione para todas las personas, dando prioridad a un enfoque consultivo. Para promover la innovación hay que crear una cultura de confianza. La creación de unas condiciones favorables y la oferta de plataformas para que los múltiples actores interactúen y cooperen pueden ayudar a que el sistema

educativo público se beneficie de diferentes puntos de vista y fuentes de conocimientos especializados para seguir siendo pertinente.

*Para empezar, los gobiernos han de fomentar la innovación en el sistema educativo público. Necesitan transmitir el mensaje de que están comprometidos con la excelencia. Deben supervisar el aprendizaje y sus factores determinantes, evaluar dónde se están llevando a cabo buenas prácticas, proporcionar recursos que permitan a cada profesional intercambiar experiencias, poner a prueba las buenas ideas y ampliarlas.*

*Los gobiernos también deben intentar aprender de los actores no estatales. Los enfoques autónomos, contextualizados y flexibles de la enseñanza y el aprendizaje del alumnado marginado pueden generar nuevos conocimientos, de los que los gobiernos deberían beneficiarse, al tiempo que reconocen que la escasa capacidad les impide supervisar y evaluar adecuadamente las escuelas estatales, por no hablar de las no estatales.*

*El papel del gobierno es crear el entorno adecuado para generar innovación. La educación no debe verse como un mercado en el que los "productores" de educación compiten con otros proveedores. Por el contrario, las nuevas ideas han de compartirse, probarse y, si demuestran ser eficaces, adoptarse; el Estado ha de contribuir a su difusión a través del sistema educativo y los actores no estatales han de ofrecerlas en aras del bien común y no por motivos económicos.*

## **5. ¿SE DAN A TODAS LAS VOCES LAS MISMAS OPORTUNIDADES PARA DAR FORMA AL DEBATE PÚBLICO EN MATERIA DE EDUCACIÓN?**

*Mantener la transparencia y la integridad del proceso de formulación de políticas de educación pública para bloquear los intereses creados*



*Los encargados de la formulación de políticas deben tener en cuenta las opiniones y perspectivas de todas las partes interesadas. Con todo, al igual que los encargados de la formulación de políticas deben estar abiertos a múltiples*

*opiniones, también es esencial que la comunicación con el funcionariado público sobre la legislación, la política y la regulación de la educación sea transparente. Algunos actores pueden estar trabajando para aumentar su porcentaje de participación en el mercado o su poder político en lugar de hacerlo por el bien público.*

*Los gobiernos han de supervisar las actividades de cabildeo ejercidas en favor de intereses privados, y protegerse de ellas, con el fin de evitar que influyan indebidamente en las políticas públicas. Para mantener la confianza en los procesos de las políticas públicas, pueden aplicarse una serie de medidas destinadas a promover la transparencia, en función de la capacidad, incluidas las leyes sobre la libertad de información que promueven la divulgación de las donaciones a los partidos políticos y las reuniones con altos funcionarios del gobierno, y las normas para evitar que los funcionarios del gobierno dejen el cargo para ocupar puestos de los que podrían obtener beneficios privados, e impedir que los miembros de grupos de presión y sus patrocinadores ocupen cargos públicos. Estas recomendaciones se aplican también a las organizaciones internacionales, incluida la UNESCO, todas las cuales necesitan una política clara de colaboración con los actores no estatales que dé prioridad a la equidad y la inclusión.*

# Seguimiento de la educación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Ya casi en el punto medio para la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se han producido importantes avances en el desarrollo del marco de seguimiento y en las metas que han establecido los países. Sin embargo, la pandemia de la COVID-19 ha presentado importantes retrocesos en ambos aspectos. No solo se han visto afectadas las herramientas que suelen usarse para el seguimiento de los progresos en materia de educación, sino que es posible que haya que reconsiderar las propias metas.

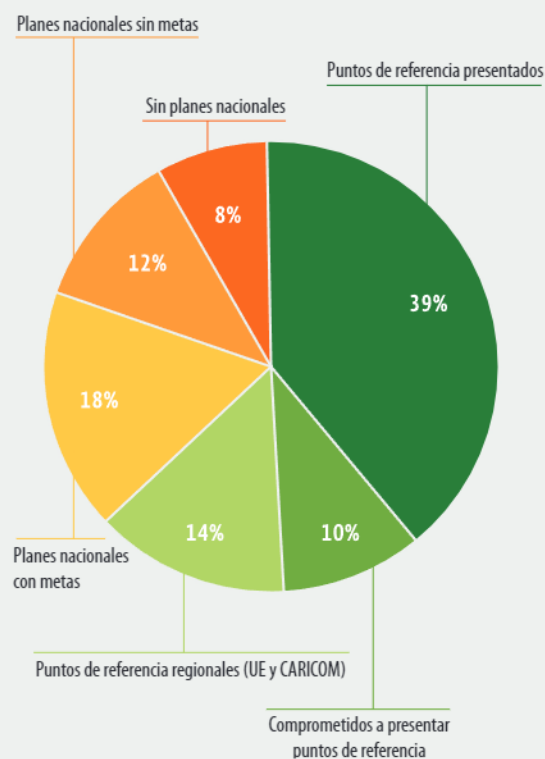
## LOS PAÍSES HAN PRESENTADO PUNTOS DE REFERENCIA NACIONALES PARA EL ODS 4

El Marco de Acción Educación 2030 pidió a los países que establecieran puntos de referencia intermedios apropiados (por ejemplo, para 2020 y 2025) para los indicadores del ODS 4, a fin de captar la contribución que cada país estaría dispuesto a hacer a la agenda mundial, dadas sus condiciones iniciales. Los equipos del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) y del Informe GEM han trabajado para movilizar a la comunidad internacional en esa dirección. Tras la selección de siete indicadores del ODS 4 para su evaluación comparativa en 2019 y la recomendación de la Declaración de la Reunión Mundial sobre Educación de octubre de 2020 de acelerar los progresos y proponer puntos de referencia pertinentes y realistas de los principales indicadores del ODS 4, se invitó a los países a presentar puntos de referencia nacionales antes de octubre de 2021 para 2025 y 2030. El 39% de los países presentaron valores; el 10% se comprometió a hacerlo, mientras que el 14% son miembros de la Unión Europea y la Comunidad del Caribe, por lo que ya disponen de puntos de referencia regionales (figura 3).

La información sobre los valores de referencia y los puntos de referencia nacionales presentados para 2025 y 2030 figura ahora en el Observatorio Mundial de la Educación, un nuevo portal de acceso a los datos relacionados con la educación. El IEU y el Informe GEM publicarán un documento de referencia que analizará los resultados de este proceso a principios de 2022. El documento destacará dónde quieren estar los países, las regiones y el mundo. Se describirá un proceso para ayudar a los países a desarrollar objetivos en materia de educación cuando aún no los tengan, pero también, cuando proceda, para reflejar el efecto potencial de la COVID-19 en los puntos de referencia nacionales a medida que surjan los datos.

**FIGURA 3:**  
Dos de cada tres países han participado en el proceso de fijación de puntos de referencia del ODS 4

Proporción de países por estado de presentación de los puntos de referencia nacionales del ODS 4 para octubre de 2021



Fuentes: Equipos del IEU e Informe GEM.  
UE = Unión Europea; CARICOM = Comunidad del Caribe



**LA COVID-19 HA AFECTADO A LAS PERSPECTIVAS DE ALCANZAR EL ODS 4 Y A LOS MEDIOS DE SEGUIMIENTO DE LOS PROGRESOS REALIZADOS**

La COVID-19 es la crisis más grave que han sufrido todos los sistemas educativos del mundo a la vez. Las escuelas estuvieron cerradas el 28% de los días y parcialmente cerradas el 26% de los días entre marzo de 2020 y octubre de 2021. El pico se alcanzó en abril de 2020 (95%). Entre septiembre de 2020 y agosto de 2021, las escuelas estuvieron cerradas o parcialmente cerradas durante la mitad de los días escolares (**figura 4**). Muchos países clasificaron sus escuelas como parcialmente abiertas incluso cuando la mayoría estaban cerradas.

Las estadísticas oficiales sobre el ODS 4, en la mayoría de los casos corresponden a 2019 y reflejan la situación anterior a la pandemia. Una evaluación del IEU de 129 unidades de planificación ministerial de educación realizada entre junio y septiembre de 2020 descubrió que dos tercios tuvieron que retrasar la recopilación de datos o posponerla al siguiente año escolar, ya que experimentaron un efecto moderado o grave en su capacidad para cumplir con los requisitos de presentación de informes. La administración de las encuestas también se vio gravemente afectada durante la pandemia. Algunos grandes programas de encuestas de hogares cambiaron a encuestas telefónicas. Con todo, más de 25 encuestas previstas o ya en marcha en 2020 sufrieron retrasos en el trabajo sobre el terreno. Los resultados tendrán que tener muy en cuenta cuándo se realizó exactamente el trabajo sobre el terreno y si las escuelas cercanas estaban abiertas en ese momento. Además, las evaluaciones del aprendizaje se vieron afectadas. Por ejemplo, la ronda de 2021 del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos se pospuso un año.

La multiplicidad de fuentes, junto con las diferencias en las metodologías, las muestras, el momento y los contextos, significa que la tarea de ensamblar una narrativa en torno al impacto de la COVID-19 sigue siendo un reto. A falta de datos administrativos, las encuestas realizadas en Etiopía, Ghana y el Senegal aportan pruebas preliminares de que los niños y las niñas regresan a la escuela tras la reapertura, aunque el aumento de las tasas de repetición puede significar que el abandono escolar simplemente se ha pospuesto.

Las dos preocupaciones principales son el efecto de la interrupción del aprendizaje y la distribución desigual de los efectos negativos en el aprendizaje, entre otros, en el alumnado más desfavorecido. A escala mundial, solo 1 de cada 3 niños y niñas, y 1 de cada 6 de los más pobres, tiene acceso a Internet. Por lo tanto, la modalidad de aprendizaje

a distancia más eficaz disponible excluye a la gran mayoría del alumnado, y los esfuerzos por ampliar dichas modalidades irían en detrimento de la equidad a corto y medio plazo. El uso de aplicaciones de aprendizaje a través de los teléfonos celulares, que ha recibido mucha atención por parte de los medios de comunicación, fue el enfoque de aprendizaje a distancia menos común según una encuesta realizada en seis países de África Subsahariana, utilizado por no más del 17% de los niños y niñas en Nigeria y el 12% en Etiopía, y por casi ninguno en Burkina Faso, Malawi, Malí y Uganda.

Los efectos sobre el aprendizaje dependerán de la duración del cierre de las escuelas, de la modalidad de aprendizaje a distancia y del grado de apoyo al alumnado, todo lo cual varía mucho según los países y dentro de ellos. La mayoría de los estudios se han realizado en países de ingresos altos. Haciendo un promedio de siete países, las pérdidas de aprendizaje son equivalentes a una media del 30% de un año escolar en matemáticas y del 35% en lectura si las escuelas se cerraran durante ocho semanas. No obstante, en Francia, los resultados en lectura y matemáticas mejoraron entre el alumnado de 6º grado.

Hay pruebas claras de que los efectos difieren según el nivel socioeconómico. En los Estados Unidos, el análisis de las tasas de alumnado aprobado de los grados 3º a 8º realizado en 12 estados mostró que el paso de la modalidad presencial a la totalmente híbrida o virtual agravaba el impacto negativo en un promedio de 10 puntos porcentuales en matemáticas y 4 puntos porcentuales en inglés. El cambio a la modalidad totalmente híbrida o virtual redujo las tasas de aprobados en 4 puntos porcentuales para un distrito sin estudiantado negro o hispano, y hasta 9 puntos porcentuales para un distrito con un 50% de población estudiantil negra e hispana.

Apenas existen evaluaciones directas del aprendizaje en los países de ingresos bajos y medianos. En São Paulo (Brasil), el estudiantado de secundaria solo aprendió el 27,5% de lo que habría aprendido en la escuela si no hubiera habido pandemia; el alumnado cuyas escuelas volvieron a abrir sufrió una pérdida de aprendizaje menor. En Colombia, el estudiantado obtuvo un rendimiento cinco puntos inferior al del año anterior, lo que representa aproximadamente una cuarta parte de un año escolar. En Sudáfrica, en 2020, el alumnado de 2º y 4º grado perdió entre el 57% y el 81% de un año de lectura, en relación con sus pares antes de la pandemia.

Las evaluaciones ciudadanas del Informe anual sobre el estado de la educación en Asia Meridional muestran que los niveles de aprendizaje han disminuido en los

primeros grados. En el estado rural de Karnataka (India), el porcentaje de alumnado capaz de leer un texto de 2º grado disminuyó entre el estudiantado de todos los cursos, pero el descenso fue peor entre el de 4º grado (del 33% al 18%) entre 2018 y 2020. En el Pakistán, un estudio realizado en 16 distritos concluyó que existen pérdidas de aprendizaje similares en las habilidades fundamentales en 1º y 3º grado, pero no en 5º grado.

Estas pruebas dispares, cuando se combinan, confirman que el cierre de las escuelas tuvo un impacto negativo en el aprendizaje. Si la pérdida se define con relación al nivel mínimo de competencias del ODS 4, el impacto puede ser mayor en los países de ingresos medianos que en los de ingresos bajos, donde los niveles iniciales eran muy reducidos, o en los países de ingresos altos, donde las escuelas permanecieron cerradas durante períodos más cortos y el alumnado tuvo más acceso al aprendizaje en línea. Sin embargo, aún se desconocen muchos aspectos, entre ellos, si los niveles de aprendizaje se recuperarán o si la COVID-19 tendrá un impacto a largo plazo en el aprendizaje.

Para mitigar las consecuencias, los países han ampliado o ajustado el año académico y han dado prioridad a ciertas áreas del plan de estudios o a determinadas competencias. Dos tercios de los países informaron de la aplicación de medidas de recuperación en la enseñanza primaria y secundaria. En Filipinas, el Ministerio de Educación publicó unas directrices relativas a las clases de recuperación de seis semanas dirigidas al estudiantado que obtuvo una calificación inferior al 75% en las pruebas de fin de curso.

El Programa Nacional de Tutorías de Inglaterra (Reino Unido) facilita cursos de tutoría de 15 horas para hasta 6 millones de estudiantes en situación desfavorecida.

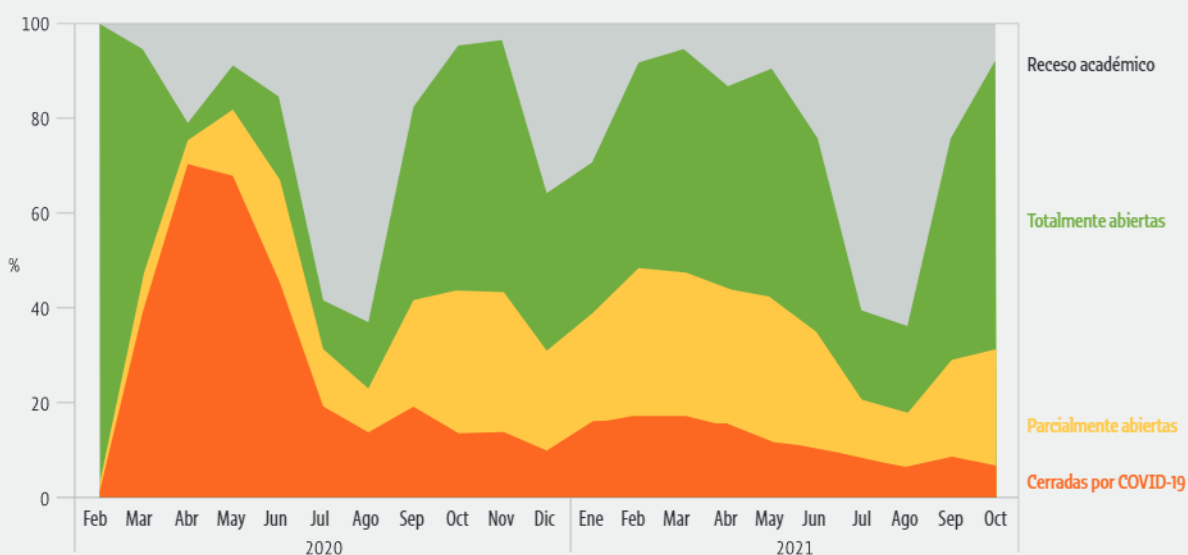
La pandemia también ha planteado retos sin precedentes para el **personal docente**. El cierre de las escuelas ha hecho que un gran número de docentes no cuenten con la preparación necesaria para el paso a la enseñanza a distancia, no tengan claro su papel y deban familiarizarse con la tecnología. En una encuesta realizada a más de 20.000 docentes de 165 países, el 39% declaró que su salud física, mental y emocional se había resentido durante la pandemia. Por otro lado, el 50% de las personas encuestadas afirmó sentir más entusiasmo por su vocación. La crisis ha hecho que se cuestionen los cambios necesarios en el contenido de la capacitación docente. Más allá de los conocimientos tecnológicos, el personal docente debe responder a las nuevas necesidades socioemocionales y académicas del alumnado.

La educación para el **desarrollo sostenible** y la **ciudadanía mundial** es una respuesta a los retos de un planeta cada vez más interconectado pero cuyo futuro está en juego. Sin embargo, la COVID-19 ha puesto de manifiesto la incapacidad de los sistemas educativos para lograr los ideales de solidaridad y multilateralismo, y la creciente desigualdad dentro de los países y entre ellos plantea problemas morales. El mundo ha sido testigo de muchas respuestas en sentido contrario, desde el nacionalismo de la vacuna hasta las políticas xenófobas y la difusión de creencias discriminatorias. La COVID-19 también ha situado los conocimientos sanitarios en el centro de la atención.

**FIGURA 4:**

**En 20 meses, las escuelas estuvieron cerradas al menos parcialmente durante el 55% de los días**

Proporción de días por estado de apertura de las escuelas, por mes, de febrero de 2020 a octubre de 2021



StatLink del Informe GEM: [https://bit.ly/GEM2021\\_Summary\\_fig4](https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig4)  
Fuente: IEU (2021c).

El efecto neto de los cierres y reaperturas de escuelas en la dinámica de la infección en el plano social sigue pendiente. No obstante, es posible minimizar el riesgo de infección en los **entornos de aprendizaje** mediante medidas que van desde el uso de mascarillas, el distanciamiento y la higiene de manos hasta la disuasión de compartir objetos y la desinfección frecuente de las superficies que se tocan. Las soluciones de baja tecnología para mejorar la ventilación incluyen el uso de espacios al aire libre y la apertura de ventanas, cuando así lo permitan las estaciones del año. Menos del 10% de los países de ingresos bajos indicaron que contaban con suficientes medidas básicas, como jabón, agua pura, mascarillas e instalaciones de saneamiento y de higiene, para garantizar la seguridad de todo el alumnado y el personal; en el caso de los países de ingresos altos, la proporción fue del 96%.

Existen indicios de que la pandemia y sus consecuencias habrán reducido la financiación de la educación debido a una combinación de la reducción de los ingresos públicos y el aumento de las demandas de otros sectores. Los datos recopilados por el Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU) sobre 71 países sugieren que la proporción media de la educación en el gasto total disminuyó del 14,1% en 2019 al 13,5% en 2021.

En la **educación de la primera infancia**, incluso cuando el aprendizaje a distancia estaba disponible, las dificultades incluían la falta de capacitación del personal docente, la adaptación del aprendizaje a distancia para los niños y niñas pequeños, el seguimiento y la evaluación del desarrollo de la infancia y el apoyo insuficiente de los entornos domésticos desfavorecidos. El cierre de instalaciones y las limitadas interacciones privaron a los niños y las niñas de la estimulación social y cognitiva fuera de sus hogares.

La **educación y la formación técnica y profesional** se resintieron, ya que hasta el 80% de los programas se centran en habilidades prácticas y blandas, que deben adquirirse en persona. La preparación del personal docente ha sido un problema importante, ya que carecen de capacidad para impartir capacitación a distancia, y sus programas de educación estándar se vieron interrumpidos. Es importante utilizar múltiples enfoques y no depender únicamente de soluciones de alta tecnología para impartir

la enseñanza a distancia. Al mismo tiempo, existen ejemplos de resiliencia en los que la capacitación sigue apoyando a sectores muy afectados.

Por otra parte, el aprendizaje a distancia fue más habitual en la **educación superior** que en otros niveles educativos. En una encuesta realizada en 53 países, 3 informaron de que habían pasado totalmente a la enseñanza superior en línea, 19 contaban principalmente con modalidades en línea y 28 utilizaban un enfoque híbrido de aprendizaje a distancia y presencial. Los países de ingresos medianos, desde Colombia a Egipto y desde China a la Federación Rusia, desarrollaron plataformas en línea. Sin embargo, en una encuesta realizada a estudiantes de África Subsahariana, solo el 39% manifestó estar matriculados en centros que ofrecían opciones de aprendizaje a distancia. En los países de la Unión Europea, el 41% del estudiantado que trabajaba durante sus estudios perdió su empleo, el 29% temporalmente y el 12% de forma permanente.

Los destinos más populares del alumnado internacional anglófono, como Australia, los Estados Unidos, Nueva Zelandia y el Reino Unido, experimentaron una disminución de la **movilidad del estudiantado**. En Australia, hasta un tercio del estudiantado es internacional, lo que puso a las instituciones de enseñanza superior en grave peligro financiero. Tanto estudiantes como graduados y graduadas se quedaron varados en los países de acogida cuando esperaban volver a sus países de origen.

La **alfabetización de las personas adultas y las habilidades numéricas** son cruciales para la alfabetización sanitaria y las campañas de vacunación eficaces, y deben ser parte integral de las respuestas de emergencia pública y los planes de reconstrucción. En la India, las mujeres que participaron en un programa de alfabetización de personas adultas tenían más conocimientos sobre la COVID-19 que sus pares analfabetas. La alfabetización numérica fue el factor más sistemático para predecir una menor susceptibilidad a la desinformación sobre la COVID-19. Sin embargo, incluso antes de la pandemia, la educación a distancia era un modo muy poco popular de impartir programas de alfabetización inicial. En el Brasil, una normativa aclaró que las clases correspondientes al plan de estudios de primaria debían impartirse de modo presencial.



## META 4.1. EDUCACIÓN PRIMARIA Y SECUNDARIA

Antes de la pandemia, 260 millones de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en edad de cursar la enseñanza primaria y secundaria se encontraban sin escolarizar. La cifra apenas había variado en una década. Se está llevando a cabo un proyecto de colaboración entre el Informe GEM y el IEU para integrar y triangular las fuentes administrativas y las encuestas de hogares, colmar las lagunas de datos administrativos y desarrollar una serie temporal coherente. Esto se basa en el trabajo del equipo del Informe GEM, que combina múltiples fuentes para estimar la tasa de finalización de los estudios. Un nuevo sitio web, VIEW ([www.education-access.org](http://www.education-access.org)), hace que el enfoque sea más accesible para los países. Las tasas de finalización de la enseñanza primaria se acercan al 90%, o lo superan, en todas las regiones, excepto en África Subsahariana, donde solo 2 de cada 3 niños y niñas terminan la escuela primaria, si bien la tasa aumenta del 65% al 76% si se incluye a los que llegaron muy tarde al último grado (figura 5). En África Subsahariana, el 23% de los niños y niñas de primaria y el 31% de los y las adolescentes que cursan el primer ciclo de secundaria tienen una edad considerablemente superior a la normal, lo que explica que la región presente la mayor diferencia entre las tasas de finalización oportuna y final.

En el conjunto mundial de países cubiertos por el Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (TIMSS, por sus siglas en inglés), el crecimiento anual

medio entre 2015 y 2019 de la proporción de estudiantes que alcanzaron un nivel mínimo de competencia fue de 0,3 puntos porcentuales en el 4º grado y de 0,5 puntos porcentuales en el 8º grado. Entre los países que superaron estos promedios se encuentra Chile, donde la proporción creció del 41% en 2003 al 57% en 2011 y al 70% en 2019, es decir, su tasa de aumento fue al menos tres veces más rápida que la media. En otros lugares, como Jordania y Rumania, el crecimiento fue escaso o nulo. Llegar al último 10% está resultando difícil incluso en entornos con buenos recursos. En los Estados Unidos, el 86% del alumnado alcanzó el punto de referencia internacional bajo del TIMSS en 1995 y el 87% en 2019; en Nueva Zelanda, la proporción disminuyó de manera constante del 89% en 1995 al 82% en 2019.

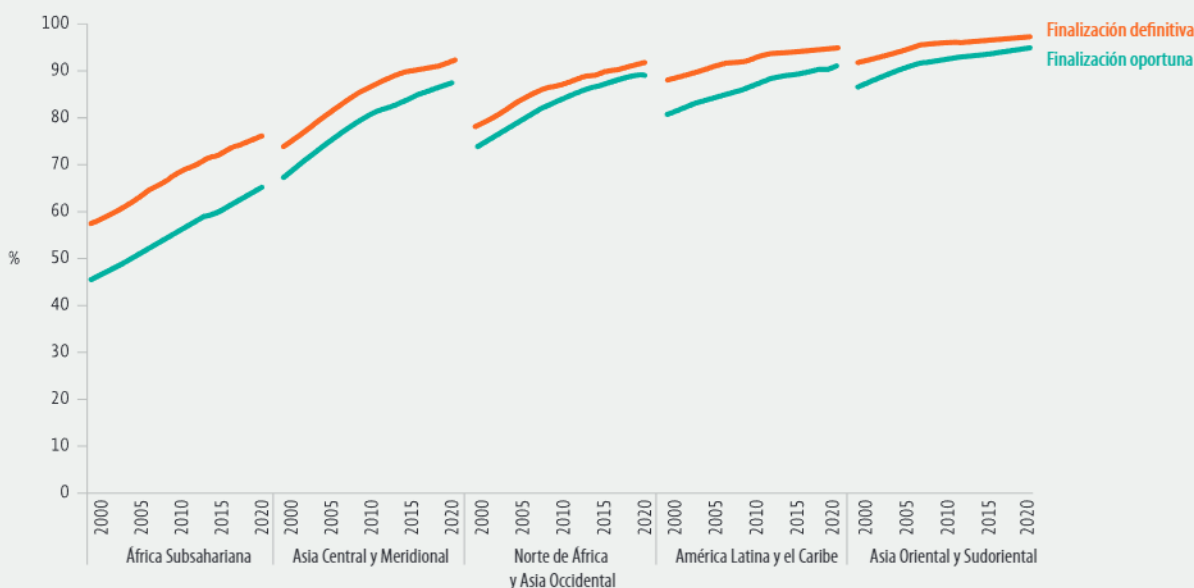
## META 4.2. PRIMERA INFANCIA

Los datos sobre el Índice de desarrollo de la primera infancia para niños y niñas de 36 a 59 meses sugieren que la brecha de riqueza se estancó o aumentó en su mayor parte. La metodología de este indicador, que capta el porcentaje de niñas y niños pequeños con un desarrollo adecuado en materia de salud, aprendizaje y bienestar psicosocial, se ha actualizado a fondo. El aprendizaje comienza en el hogar. Entre 2012 y 2019, el 62% de los niños y niñas participaron en cuatro actividades o más promovidas por una persona adulta en el hogar en un conjunto de países de ingresos bajos y medianos. El porcentaje fue inferior al 20% en Gambia, Sierra Leona y el Togo. Una limitación importante para

**FIGURA 5:**

**El indicador de finalización de los estudios en el momento oportuno subestima considerablemente el número de niños y niñas que acaban terminando la escuela, especialmente en África Subsahariana**

Tasa de finalización y finalización definitiva, por región, 2000-20



StatLink del Informe GEM: [https://bit.ly/GEM2021\\_Summary\\_fig5](https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig5)

Fuente: Análisis del equipo del Informe GEM de los datos de la encuesta de hogares.

estimular actividades como la lectura conjunta es la disponibilidad de libros. En promedio, menos de una cuarta parte de las niñas y niños menores de cinco años tenían al menos tres libros en casa. En la mitad de los países, menos de 1 de cada 10 menores los tienen; en 8 países de África Subsahariana, menos del 1% los tienen.

El derecho a la educación comienza en el nacimiento. Cuando un niño o una niña cumple 3 años, el 90% de su cerebro está desarrollado. La participación de los niños y niñas menores de 3 años en los programas de atención y educación de la primera infancia tiende a ser limitada, aunque alcanza más del 20% para las edades de 0 a 1 año y más del 60% para la edad de 2 años en varios países de ingresos medianos y altos. Incluso en los países de ingresos altos, el acceso a la atención y la educación de la primera infancia sigue dependiendo en gran medida del nivel socioeconómico. En Francia e Irlanda, la diferencia de participación entre los niños y niñas de 0 a 2 años de hogares pobres y ricos es de más de 50 puntos porcentuales. En todo el mundo, el 75% de las niñas y niños se habían matriculado en la educación preescolar un año antes de la edad oficial de acceso a la

primaria en el año lectivo que finaliza en 2020. La tasa neta de matriculación ajustada fue dos veces menor en los países de ingresos bajos (45%) que en los de ingresos altos (91%).

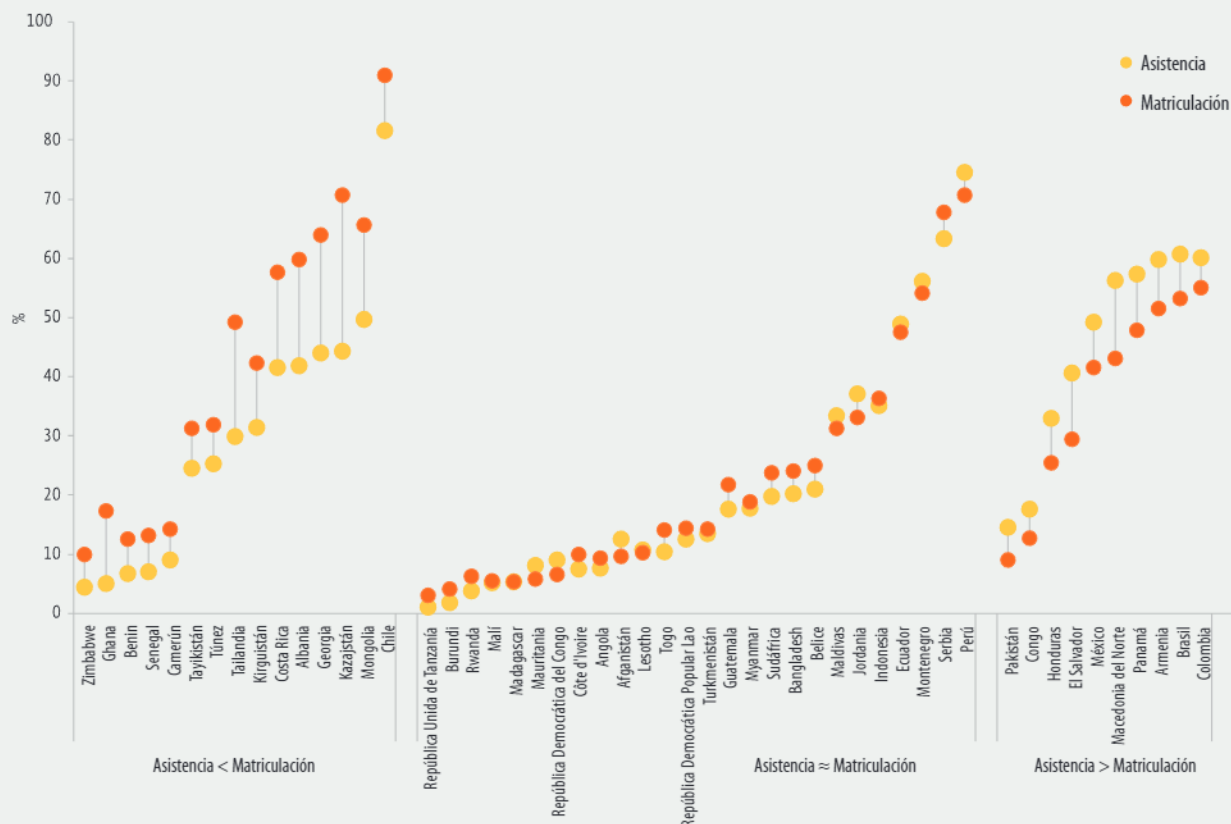
### META 4.3. ENSEÑANZA TÉCNICA, PROFESIONAL, SUPERIOR Y DE PERSONAS ADULTAS

Si bien en países como Armenia, el Brasil, Burundi, Costa Rica, Indonesia y el Uruguay han aumentado sustancialmente las tasas de participación en los últimos 15 años, en muchos países la EFTP sigue sin contar con financiación suficiente y a menudo está desatendida. La enseñanza secundaria profesional puede no parecer una opción atractiva si, a diferencia del certificado de secundaria general, ningún título profesional ofrece la posibilidad de continuar directamente con la enseñanza superior, como ocurre en una cuarta parte de los países. Por el contrario, en el 30% de los países, todas las personas tituladas en escuelas secundarias de formación profesional tienen acceso directo a la enseñanza superior.

**FIGURA 6:**

**Los datos de matriculación en la educación superior pueden sobrestimar o subestimar los datos de asistencia real**

*Tasas brutas de asistencia y matriculación en la educación superior, 2015-2019*



StatLink del Informe GEM: [https://bit.ly/GEM2021\\_Summary\\_fig6](https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig6)  
Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).



La tasa bruta mundial de escolarización en la enseñanza superior fue del 39%, y ha mantenido un crecimiento medio constante de alrededor de un punto porcentual al año desde 2000. Estos datos administrativos no siempre coinciden con los datos de las encuestas sobre asistencia (figura 6). La tasa de matriculación puede subestimar la de asistencia si un gran número de estudiantes asisten a instituciones que no se incluyen en las estadísticas oficiales porque carecen de reconocimiento o acreditación. Por el contrario, la tasa de matriculación puede sobrestimar la de asistencia si un gran número de estudiantes están matriculados solo nominalmente, especialmente cuando la matrícula es gratuita y la condición de estudiante viene acompañada de servicios subvencionados. Además, los datos administrativos se refieren a la franja de edad nominal de los cinco años inmediatamente posteriores a la edad de graduación de la enseñanza secundaria superior, sin embargo, es habitual cursar estudios superior a edades mayores, especialmente en África Subsahariana.

La asequibilidad de la educación superior desde el punto de vista del ciclo de vida no hace que dicha educación sea asequible de entrada. El argumento económico en favor de compartir los costos de la educación superior depende fundamentalmente de que el futuro alumnado no se enfrente a restricciones de crédito. En más de 70 países existen préstamos para estudiantes de diversa índole y se han convertido en un mercado de un billón de dólares. En muchos países, la proporción de los ingresos de los prestatarios que se exige para el reembolso de los préstamos estudiantiles es excesiva, especialmente para los graduados con menos recursos. Las reformas políticas más prometedoras han optado por sustituir los préstamos con un sistema de reembolso escalonado en el tiempo, que son los más extendidos, por préstamos que dependen de los ingresos.

En la mayoría de los países de ingresos altos, los empleadores son los principales proveedores de educación y formación de personas adultas, lo que pone de manifiesto la necesidad de que las políticas se dirijan a las personas que están fuera del mercado laboral. Incluso para quienes tienen empleo, el tiempo dedicado a la capacitación puede ser tan importante como el patrocinio, lo que demuestra la necesidad de intervenciones públicas en forma de programas de permisos de educación. Los datos longitudinales de seis países de ingresos altos muestran que la educación de personas adultas es una actividad recurrente para una minoría significativa, especialmente entre las personas con un nivel educativo superior.

#### **META 4.4. COMPETENCIAS PARA EL TRABAJO**

Solo en 10 de los 91 países sobre los que se dispone de datos, la mayoría de las personas adultas declaran tener al menos 5 de las 9 competencias en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) analizadas en las comparaciones mundiales. En aproximadamente la mitad de los países, la mayoría de las personas

adultas no posee ninguna cualificación. En la mayoría de los países de ingresos bajos y medianos, son pocas las personas jóvenes que no han completado al menos el primer ciclo de secundaria que poseen conocimientos de TIC. En el Iraq, la República Democrática Popular Lao y Sierra Leona, incluso las personas más instruidas tienen un promedio de menos de 2 de las 9 competencias. El acceso a los dispositivos y a Internet representa otro obstáculo: incluso entre las personas jóvenes de 20 a 24 años, el 98% de las mujeres y el 90% de los hombres del Chad declararon no haber utilizado nunca Internet; los porcentajes respectivos fueron del 61% y el 63% en la República Democrática Popular Lao y del 36% y el 31% en Túnez.

El pensamiento computacional se está incluyendo en los planes de estudios nacionales. Finlandia ha hecho que el pensamiento algorítmico y la programación sean obligatorios desde el primer curso como actividad transversal. En un estudio realizado en ocho países de ingresos altos en 2018, el alumnado que utilizaba las TIC con más frecuencia en la escuela para tareas escolares no necesariamente obtuvo una puntuación más alta que el resto, y el alumnado con experiencia en programación no necesariamente pudo transferir esas habilidades a entornos no relacionados con esta.

La alfabetización financiera es una competencia clave para la subsistencia en las economías modernas y para la vida adulta en general, pero no todo el mundo tiene la oportunidad de aprender conceptos financieros cruciales en la escuela. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de 2018 incluyó un módulo opcional de conocimientos financieros, que fue utilizado por 20 sistemas educativos participantes. Las niñas tenían menos probabilidades de realizar actividades en el aula relacionadas con temas financieros en todos los países participantes, a pesar de que la educación financiera suele incluirse en las matemáticas, generalmente una asignatura obligatoria.

#### **META 4.5. EQUIDAD**

La desigualdad entre hombres y mujeres sigue siendo una de las principales preocupaciones, incluso aunque sea necesario hacer un análisis detallado para entender la gran variedad de desafíos que se plantean al respecto en los diferentes niveles y lugares. La educación secundaria superior es el nivel en el que las adolescentes pueden estar en grave desventaja (por ejemplo, en Benin, el Chad y el Níger), pero también es probable que disfruten de cierta ventaja y de un rápido cambio de condiciones a su favor. Esto está ocurriendo en un gran número de países, incluidos aquellos más lejos de alcanzar el ODS 4 en comparación con sus pares en regiones específicas, como Camboya, el Congo, Gambia, Ghana, Malawi y Rwanda.

La riqueza, que suele medirse a nivel de los hogares, no siempre capta las privaciones específicas de la infancia. En varios países, el 10% de los niños y niñas que sufren privaciones pertenecen a los hogares más ricos, y más del 30% de los niños y niñas de los hogares más pobres

no sufren privaciones. El nivel de privación de la infancia puede ser un fuerte predictor adicional de los resultados educativos.

Un número significativo de menores asiste a escuelas controladas por grupos armados no estatales. Estos grupos tienen múltiples razones para optar por proporcionar educación, ya sea mediante el control directo, intervenciones selectivas (por ejemplo, en el plan de estudios) o dejando que los proveedores existentes sigan funcionando. La educación es uno de los servicios más apreciados por los civiles; no proporcionarla puede generar tensiones.

La diversidad lingüística en la educación plantea problemas. En los países de África Occidental y Central, como el Chad, Gambia y el Togo, no más del 5% de los niños y niñas de 7 a 14 años hablan el idioma de enseñanza en casa. Un enfoque que combina la política de la lengua de enseñanza con las fuentes de datos lingüísticos, las estimaciones de la población en edad escolar y las tasas de matriculación sugiere que el 37% de los niños y niñas de los países de ingresos bajos y medianos aprenden en un idioma distinto al que hablan en el hogar: el 27% habla una lengua escrita minoritaria y el 10%, una lengua menos común, cada una de ellas con relativamente pocos hablantes.

## META 4.6. ALFABETIZACIÓN Y NOCIONES ELEMENTALES DE ARITMÉTICA

A escala mundial, entre las personas adultas de 15 años o más, el 83% de las mujeres y el 90% de los hombres están

alfabetizados, partiendo de una categorización binaria de la alfabetización, lo que supone una diferencia de 7 puntos porcentuales. Más de 1 de cada 4 mujeres jóvenes es analfabeta en África Subsahariana, donde las tasas de alfabetización de las jóvenes han aumentado menos de un punto porcentual al año. A escala mundial, el descenso desde 1999 del número de mujeres analfabetas en Asia Oriental y Sudoriental se ha visto casi compensado por el aumento en África Subsahariana. Además, la suposición de que todas las personas que terminan la enseñanza secundaria están alfabetizadas significa que el verdadero nivel de alfabetización se ha sobrestimado anteriormente. Casi la mitad de quienes terminan el primer ciclo de secundaria en 18 países con datos de encuestas recientes no alcanzan el nivel básico de alfabetización, definido como la capacidad de leer una frase sencilla (figura 7).

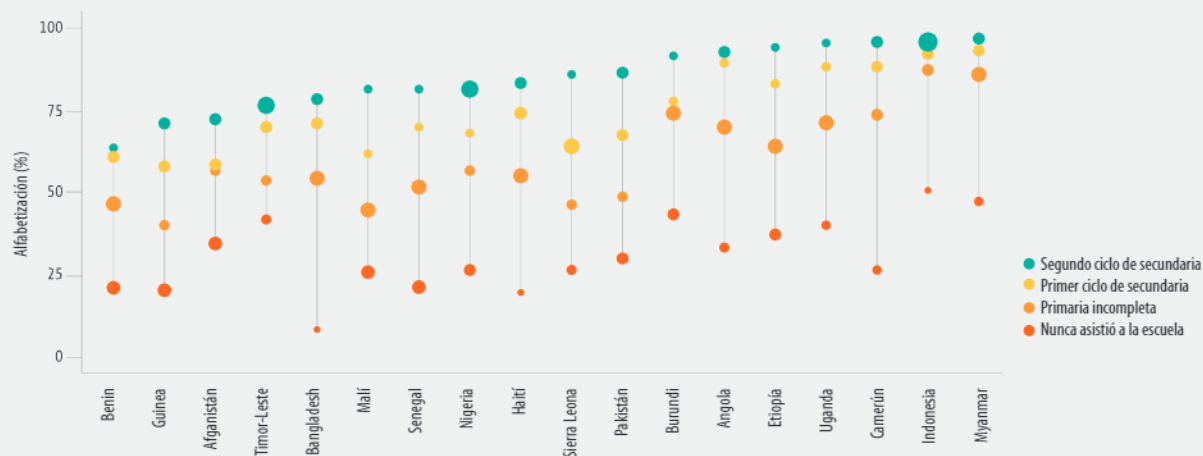
El hecho inverso, es decir, que la falta de escolarización no equivale al analfabetismo, pone de relieve la importancia de la alfabetización fuera de la escuela. En relación con la población analfabeta estimada, la matriculación de personas adultas en programas no formales de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) 1 es del 1% o menos en Bolivia, Honduras, Mozambique, Qatar y Suriname; del 2% en Bahrein y el Perú; del 3% en Colombia y Tailandia; del 4% en la Arabia Saudita, y del 8% en la República Dominicana.

Los datos, incluso los relativos a las competencias numéricas simples, son escasos. Una medida indirecta de los conocimientos numéricos básicos puede calcularse como el porcentaje de personas que dicen correctamente su edad, lo que refleja la capacidad de trabajar con números enteros simples y bajos. Aunque la mayoría, incluso los más

**FIGURA 7:**

**Ni siquiera se puede suponer que quienes terminan la enseñanza secundaria hayan adquirido la alfabetización**

Tasa de alfabetización en el grupo de edad de 20 a 24 años, por nivel de estudios logrado, en países seleccionados, 2015-2019



Nota: El tamaño del punto es proporcional al tamaño de la población en cada nivel de logro.

StatLink del Informe GEM: [https://bit.ly/GEM2021\\_Summary\\_fig7](https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig7)

Fuente: Análisis del equipo del Informe GEM de los datos de las encuestas de hogares.



pobres, superan este umbral, esta medida es adecuada para examinar las tendencias históricas de la aritmética. Un análisis de los datos de las encuestas de hogares y de los censos de población permite rastrear los conocimientos de aritmética de las cohortes nacidas entre los años 1960 y 2010 en 42 países de África Subsahariana. Las mejoras a lo largo del tiempo han sido marginales y no se han mantenido entre las personas más pobres. El aumento global de la alfabetización numérica en África se debe casi exclusivamente al aumento de la participación escolar.

## **META 4.7. DESARROLLO SOSTENIBLE Y CIUDADANÍA MUNDIAL**

La meta 4.7 trasciende el resto de la agenda del ODS 4 al abordar lo que el alumnado necesita aprender para alcanzar las ambiciones de transformación del ODS 4. La proporción de escuelas que imparten educación sobre el VIH y la sexualidad basada en la preparación para la vida tiende a ser baja, especialmente en el nivel primario; por ejemplo, el 2,5% de las escuelas primarias en Burkina Faso y el 6% en el Níger. Sin embargo, las Orientaciones Técnicas Internacionales de las Naciones Unidas sobre Educación en Sexualidad recomiendan estudiar la pubertad y la menstruación antes de que el alumnado las experimente, es decir, entre los 9 y los 12 años. El instrumento de examen y evaluación de la educación sexual de la UNESCO es la base de un informe reciente sobre los progresos mundiales en materia de educación sexual integral. De entre 24 países, se concluyó que solo 3 ofrecen contenidos curriculares “avanzados” sobre salud sexual y reproductiva para las edades comprendidas entre los 9 y los 12 años, y que 5 países tienen contenidos “establecidos”.

El Estudio internacional sobre educación cívica y ciudadana de 2016, realizado en 23 países de ingresos medianos altos y altos, descubrió que el porcentaje de estudiantes con un conocimiento adecuado de las cuestiones relacionadas con la ciudadanía mundial oscilaba entre alrededor del 40% en la República Dominicana, Letonia y los Países Bajos y casi el 70% en Croacia, la República de Corea y Suecia. El TIMSS de 2019 reveló que solo alrededor del 30% del estudiantado alcanzó la competencia básica en ciencias ambientales. La educación sobre el cambio climático tiene como objetivo ayudar a las poblaciones a entender, abordar, mitigar y adaptarse al impacto del cambio climático. Una nueva serie de perfiles de países respecto a la comunicación y la educación sobre el cambio climático realizada por el Informe GEM y el proyecto Monitoring and Evaluating Climate Communication and Education ofrece una perspectiva comparativa. La primera serie de 20 perfiles de países abarca todas las regiones y grupos de ingresos. Está prevista la publicación de una segunda serie de hasta 50 perfiles en 2022. El análisis inicial sugiere que solo el 40% de las leyes nacionales de educación y el 45% de los planes o estrategias del sector educativo se centran en el cambio climático.

## **META 4.A. INSTALACIONES EDUCATIVAS Y ENTORNOS DE APRENDIZAJE**

No es posible lograr un aprendizaje de buena calidad si el entorno es inadecuado, y mucho menos si amenaza el bienestar de la infancia. La Declaración sobre Escuelas Seguras, un compromiso político intergubernamental para proteger al estudiantado, el personal docente, las escuelas y las universidades de los ataques en épocas de conflicto armado, ha sido ya refrendada por 112 Estados. Siguen aumentando las pruebas de que el castigo corporal no solo viola los derechos de la infancia, sino que también afecta a los resultados de la educación. En la actualidad, el castigo corporal está terminantemente prohibido en las escuelas de 156 países.

La escuela puede ser el único lugar en el que algunos niños y niñas tienen acceso a instalaciones de agua, saneamiento e higiene. En Liberia, son pocos los hogares que disponen de instalaciones de higiene que cumplan la norma internacional básica, pero el 69% de las escuelas sí los tienen. Sin embargo, se puede suponer razonablemente que las escuelas pequeñas, situadas principalmente en zonas alejadas y rurales, tienen menos probabilidades de cumplir los criterios de calidad de las infraestructuras que las escuelas grandes. En Cabo Verde, el 22% de las escuelas primarias carecían en 2018 de instalaciones básicas para lavarse las manos. Sin embargo, el 22% de las escuelas primarias más pequeñas representaban solo el 2% de la matriculación en primaria. Por lo tanto, a escala mundial, es probable que la proporción de niños y niñas que asisten a escuelas sin instalaciones básicas sea significativamente menor que la proporción de escuelas.

Más allá de las instalaciones físicas, otros aspectos como la organización de los calendarios escolares —desde la distribución de los días lectivos a lo largo de las semanas y los años hasta la duración y la organización de la propia jornada escolar— pueden tener importantes consecuencias en la calidad y la equidad de los sistemas educativos. La estructura del calendario escolar de muchos países se debe más a la influencia de la historia colonial que a la de las estaciones, y está mal alineada con los ciclos agrícolas locales. La hora de inicio de las clases también es importante. Además de permitir un mayor tiempo de sueño, un comienzo más tardío parece ajustarse mejor al ritmo circadiano de los adolescentes, con un pico de alerta a última hora de la mañana y de la tarde.

## **META 4.B. BECAS**

En total, la ayuda para apoyar la movilidad del estudiantado aumentó un 30% entre 2015 y 2019, de 3.400 millones de dólares de los Estados Unidos a 4.400 millones. La ayuda total para becas destinada a los países de ingresos bajos se duplicó de 2015 a 2019, superando así el crecimiento de la matriculación en educación superior. No obstante, teniendo en cuenta tanto los países de ingresos bajos como los de ingresos medianos, el número de estudiantes que viajaron al



extranjero superó con creces el crecimiento de las ayudas para becas. En promedio, por estudiante internacional, se dispuso de menos ayuda para becas en 2019 que en 2006. Los desiguales datos disponibles sugieren que el objetivo de una expansión sustancial de las becas para 2020 no se ha cumplido. Sin embargo, es probable que los donantes proporcionen ahora becas a más países en desarrollo que en 2015 y, lo que es más importante, es menos probable que los países receptores dependan de 1 o 2 donantes clave.

El concepto de *fuga de cerebros*, que implica que los becarios no regresan a sus países de origen, está siendo sustituido por el concepto más sofisticado de *circulación de cerebros*. Estimaciones recientes sugieren que la migración de retorno representa una parte importante de los flujos migratorios hacia África Subsahariana y América Latina, y que, en promedio, estos migrantes están más capacitados. Algunos países reconocen que incluso los nacionales altamente cualificados que no regresarán en un futuro próximo en determinadas circunstancias representan un activo si se les implica adecuadamente. De los 22 países de América Latina y el Caribe analizados para el índice de políticas de emigración (EMIX), 8 mantienen redes formales de circulación de cerebros. Un mapeo anterior de las políticas de la diáspora de 35 países, que representan todas las regiones del mundo, los niveles de ingresos y los tipos de gobierno, descubrió que dos tercios mantenían redes científicas de algún tipo y la mitad imponían obligaciones de retorno al estudiantado enviado al extranjero con becas.

#### **META 4.C. DOCENTES**

Los datos obtenidos indican que África Subsahariana es la región con el porcentaje más bajo de docentes que cumplen las normas nacionales: el 57% en preescolar (frente al 83% de América Latina y el Caribe), el 67% en primaria (frente al 85% de África del Norte y Asia Occidental) y el 61% en secundaria (frente al 78% de Asia Central y Meridional). Por lo tanto, la relación de alumnos y alumnas por docente con formación en África Subsahariana es casi del doble que el promedio mundial, a pesar de que hubo una pequeña mejora desde 2015.

Incluso el personal docente cualificado puede no estarlo para la asignatura específica que imparte. La enseñanza fuera del campo de especialización es frecuente en gran parte del mundo. En al menos 40 sistemas educativos que participaron en la encuesta internacional sobre profesores, enseñanza y aprendizaje de 2018, más del 10% de docentes de ciencias del primer ciclo de secundaria no habían recibido educación o capacitación formal en la materia. Lo mismo ocurre con el personal docente de matemáticas. En Georgia y la Arabia Saudita, menos del 60% de docentes de ciencias y matemáticas han recibido capacitación en sus asignaturas como parte de su educación formal.

La enseñanza fuera del campo de especialización plantea problemas de equidad, ya que no todo el mundo tiene la misma probabilidad de ejercerla o recibirla, lo que suele ser más frecuente en las zonas rurales y en las escuelas que atienden al alumnado menos favorecido.

Las nuevas estimaciones del IEU sobre el indicador de salarios del personal docente, que examina su situación en relación con otras profesiones que requieren un nivel de cualificación similar, muestran que las diferencias medias entre docentes de distintos niveles educativos dentro de un mismo país son generalmente pequeñas en comparación con las diferencias entre países. En los países de ingresos altos, de donde proceden la mayoría de los datos, el personal docente suele estar peor pagado que profesionales similares de otros sectores (**figura 8**).

El indicador del salario del personal docente pretende ser una aproximación a la motivación de este tipo de profesionales. Pero hay muchos más factores que afectan a la motivación, como sugiere un reciente análisis del considerable absentismo del personal docente en ocho países de África Oriental y Meridional. Incluso según los autoinformes de docentes, el porcentaje de quienes se ausentan de la escuela al menos una vez a la semana oscila entre menos del 10% en Kenya y Rwanda y casi el 30% en Sudán del Sur. El personal docente afirma que se ausentan por motivos de salud (62%) y familiares (35%), seguidos por las condiciones meteorológicas (especialmente las lluvias torrenciales y el calor excesivo), asuntos oficiales y problemas de transporte.

#### **LA EDUCACIÓN EN LOS DEMÁS ODS**

El acceso a la energía en el hogar puede desempeñar un papel importante para que los niños y las niñas puedan participar en las actividades educativas. El programa de electrificación rural de Bhután contribuyó a reducir el uso de la leña y dio lugar a 0,8 años más de escolarización, con efectos más importantes para las niñas que para los niños. El acceso a la energía en las escuelas puede ayudar a mejorar el entorno de aprendizaje y ampliar el acceso a los recursos de aprendizaje. El Programa de Asistencia para la Gestión del Sector de la Energía descubrió que el 72% de las escuelas de Kenya, pero solo el 22% de las de Etiopía, tenían acceso a la red pública nacional. Las carreteras ayudan a aliviar la pobreza y a promover el desarrollo económico y social, incluidos los resultados de la educación. En el departamento colombiano de Antioquia, la mejora de las carreteras rurales se asoció con la mejora de los resultados educativos del estudiantado rural.

En la carrera por alcanzar los ODS de aquí a 2030, se han producido avances encomiables en la mejora de la tecnología de las energías renovables, con el apoyo de importantes inversiones en la transición a la energía

solar y eólica. También hay una mayor conciencia de la necesidad de consumir y producir de forma sostenible. Sin embargo, la mejora en los ámbitos de los objetivos que no están tan orientados al mercado —por ejemplo, el acceso equitativo a la tecnología de cocción limpia, los conocimientos técnicos sobre las energías renovables, la ayuda financiera a los países menos desarrollados para la creación de capacidades, el desarrollo de una mano de obra diversa y equitativa— ha estado marcada por las dificultades. La educación apoya la consecución de los objetivos de sostenibilidad. Las instituciones educativas deben mejorar los conocimientos del estudiantado sobre la energía y otros retos de la sostenibilidad. La concienciación pública puede contribuir a un cambio social más amplio. El desarrollo de la capacidad profesional debe producirse a un ritmo sin precedentes para apoyar la transición verde.

## SEGUIMIENTO DE LA FINANCIACIÓN

El porcentaje del gasto público total destinado a educación aumentó del 13,8% en el año 2000 al 14,1% en 2019. Datos recientes de 71 países sugieren que este porcentaje disminuyó hasta el 13,5% en 2021, lo que indica un fuerte impacto de la COVID-19. De los 151 países de los que se dispone de datos para el periodo comprendido entre 2014 y 2019, 48 países, es decir, el 32%, no alcanzaron los dos puntos de referencia del

4% del PIB y del 15% del gasto público en educación. Algunos países muestran una eficacia considerable en la implantación de programas destinados a los más desfavorecidos. Argelia ofrece un subsidio de educación anual, equivalente a 23 dólares de los Estados Unidos, a 3 millones de estudiantes de enseñanza primaria y secundaria: el 38% de los más pobres, pero también el 10% de los más ricos, reciben apoyo.

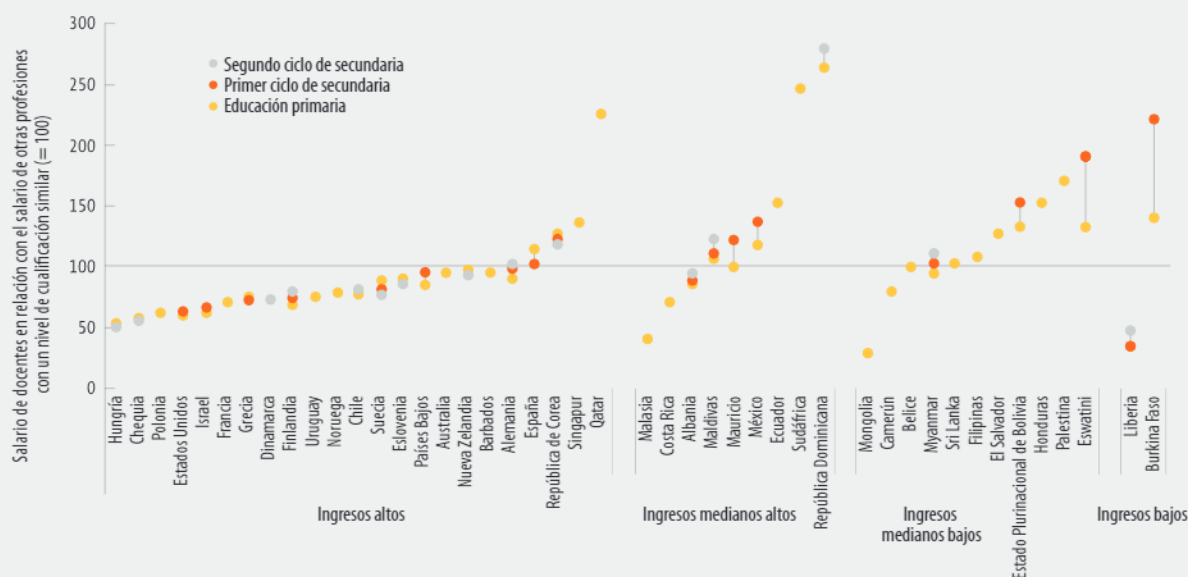
La ayuda a la educación se mantuvo estancada en 15.300 millones de dólares de los Estados Unidos en 2019. La eficacia de la ayuda tiene un significado diferente en función de las personas. Una de las definiciones se centra en la titularidad nacional y los resultados, la transparencia y la rendición de cuentas mutua, y las asociaciones de desarrollo inclusivas. El porcentaje de la ayuda total destinado al apoyo presupuestario directo descendió de un 6,6% en 2002 a un 2,5% en 2019.

El análisis de los informes de una encuesta sobre el presupuesto de los hogares de unos 100 países de ingresos bajos y medianos en la década de 2010 observó que el porcentaje del gasto total de los hogares destinado a educación fue del 3,2%, cifra que ascendió al 6% o más en Haití y el Líbano, y en países de África Subsahariana como Rwanda, Uganda y Zambia.

**FIGURA 8:**

**En relación con profesionales de otros sectores, el personal docente tiende a ganar sueldos relativamente más bajos en los países de ingresos altos, pero más elevados en algunos países de ingresos bajos y medianos**

Salario medio del personal docente en relación con otras profesiones que requieren un nivel de cualificación similar, último año disponible durante el período comprendido entre 2015 y 2019



StatLink del Informe GEM: [https://bit.ly/GEM2021\\_Summary\\_fig8](https://bit.ly/GEM2021_Summary_fig8)  
Fuente: Base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO (IEU).

# Los actores no estatales en la educación:

## ¿QUIÉN ELIGE? ¿QUIÉN PIERDE?

El papel de los actores no estatales no se limita a la escolarización, sino que se extiende a las intervenciones en varios niveles educativos y esferas de influencia. Junto con su examen de los progresos realizados en la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4, incluidos los nuevos datos sobre la repercusión de la pandemia de la COVID-19, el *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2021/2022* insta a los gobiernos a considerar que todas las instituciones, el alumnado y el personal docente forman parte de un único sistema. Las normas, la información, los incentivos y la rendición de cuentas deben ayudar a los gobiernos a proteger, respetar y cumplir el derecho a la educación de todas las personas, sin apartar la vista de los privilegios o la explotación. La educación financiada con fondos públicos no tiene por qué ser pública, pero hay que abordar la disparidad en los procesos educativos, los resultados del estudiantado y las condiciones de trabajo del personal docente. La eficiencia y la innovación, en lugar de ser secretos comerciales, han de ser difundidas y practicadas por todas las personas. Para ello, es necesario mantener la transparencia y la integridad en el proceso de las políticas públicas de educación para bloquear los intereses privados.

La consigna del informe —¿Quién elige? ¿Quién pierde?— es una invitación a los encargados de la formulación de políticas para que se cuestionen las relaciones con los actores no estatales respecto a ciertas disyuntivas fundamentales: entre la equidad y la libertad de elección; entre el fomento de la iniciativa y el establecimiento de normas; entre grupos de población de diferentes medios y necesidades; entre sus compromisos inmediatos en el marco del ODS 4 y los que deben realizarse progresivamente (por ejemplo, la educación posterior a la secundaria); y entre la educación y otros sectores sociales.

El quinto *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo* se apoya en dos herramientas en línea: PEER, un recurso de diálogo político que describe la actividad no estatal y las regulaciones en los sistemas educativos del mundo, y VIEW, un nuevo sitio web que combina diversas fuentes y proporciona nuevas estimaciones de la tasa de finalización a lo largo del tiempo.