

**¿Cómo medir el cumplimiento
de los derechos sociales?
Un modelo de indicadores para monitorear
y evaluar el disfrute del derecho a la educación**

LUIS EDUARDO PÉREZ MURCIA

Introducción

Toda política pública requiere un conjunto de indicadores para monitorear, hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de las metas propuestas. Las políticas educativas no escapan a la necesidad de disponer de indicadores que permitan, entre otras posibilidades, evaluar el cumplimiento de las metas, analizar el nivel de coherencia entre los presupuestos formulados y los resultados alcanzados, identificar los obstáculos para el logro de metas y objetivos, y, finalmente, evaluar el impacto de los programas y proyectos sobre los sujetos y grupos poblacionales objetivo de la política.

Como respuesta a estas necesidades, distintos organismos nacionales e internacionales han diseñado sistemas de indicadores educativos. En Colombia, no obstante el desarrollo de indicadores es una preocupación evidente desde las primeras corrientes de diseño e implementación de políticas públicas educativas, en especial desde los años sesenta y setenta, la temática sólo ha tenido un avance importante a partir de los años ochenta. Buena parte de este avance se debe al impulso que, desde los organismos de crédito multilateral, se le dio a la elaboración de encuestas, sistemas de información y sistemas de indicadores de gestión y seguimiento en los países de América Latina. Estos esfuerzos estaban encaminados, fundamentalmente, a disponer de estadísticas para evaluar el impacto de los créditos otorgados por dichos organismos sobre las condiciones de vida de la población.

A partir de dicho impulso, diferentes organismos emprendieron la labor de diseñar e implementar un conjunto de indicadores para evaluar el cumplimiento de metas educativas y el impacto de las políticas públicas en la materia. Entre los desarrollos más importantes está la implementación de encuestas especializadas para el sector educativo, encuestas *C-100 Infraestructura y dotación de los establecimientos educativos* y *C-600 Registro de establecimientos, alumnos y docentes de preescolar, básica y media*, así como el fortalecimiento de la batería de preguntas relativas al sector educativo en sondeos de aplicación periódica, como la Encuesta de Hogares, y los de aplicación esporádica, como la Encuesta de Calidad de Vida.

De la misma manera se destaca el impulso a los sistemas de indicadores sociales, dado por el Programa Nacional de Desarrollo Humano, y el diseño y la puesta en operación del Sistema de Indicadores Socio-demográficos para Colombia, por parte de la Unidad de Desarrollo Social, ambas instancias adscritas al Departamento Nacional de Planeación.

Por otra parte, el desarrollo de encuestas con indicadores educativos, realizadas por organismos del sector privado como Fedesarrollo y por el proyecto Educación, compromiso de todos, del que participan la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Antonio Restrepo Barco, la Fundación Corona, Corpoeducación, Unicef y la Corporación Región.

Tomando como referente los indicadores educativos definidos por las instancias mencionadas, además de los propuestos por expertos nacionales e internacionales en la materia, este ensayo se propone, por una parte, sistematizar los indicadores más utilizados a nivel nacional, regional e internacional para hacer seguimiento a las políticas educativas y para valorar el nivel de logro alcanzado por los distintos países. En segunda instancia, el documento procura evidenciar las dificultades que enfrentan los indicadores tradicionales del sector educativo para dar cuenta del nivel de realización del *derecho a la educación*, por lo que, paralelamente, proyecta complementar los indicadores existentes con un conjunto de indicadores enfocados desde los derechos humanos, que permitan aproximarse al nivel de realización mencionado. Finalmente, el documento llama la atención sobre la necesidad de desarrollar una propuesta de índice compuesto para monitorear y evaluar las políticas educativas, desde la perspectiva del derecho a la educación.

En armonía con los objetivos, el estudio se encuentra estructurado en cuatro acápitales: el primero expone unas reflexiones en torno al debate actual sobre indicadores educativos, ubicados en un marco general del debate sobre indicadores sociales; en el segundo se presenta una breve descripción de las tipologías de indicadores educativos empleados tradicionalmente tanto en el contexto nacional como internacional. El tercer acápite muestra algunas de las limitaciones que ofrecen los indicadores educativos tradicionales para evaluar el nivel de disfrute del derecho a la educación y explica la pertinencia de enfocar los indicadores desde una perspectiva de derechos. Por último, el cuarto acápite desarrolla un modelo de indicadores para monitorear el impacto de las políticas educativas sobre el ejercicio del derecho a la educación y presenta algunas reflexiones en torno a la necesidad de avanzar en el diseño de un indicador compuesto de satisfacción de este derecho.

Un breve comentario en torno al debate sobre indicadores sociales

Independientemente del momento histórico de la discusión sobre indicadores sociales, se puede argumentar que, desde los años sesenta, dicho debate ha estado guiado por la necesidad de responder, entre otras, las siguientes tres preguntas: ¿qué medir?, ¿cómo medir? y ¿qué tipo de instrumentos se requiere diseñar para llevar a cabo la medición? La respuesta al primer interrogante depende tanto de los recursos disponibles para adelantar las mediciones como de la definición de los estándares mínimos que en materia de validez y confiabilidad deben cumplir los indicadores, a fin de convertirse en información valiosa para la toma de decisiones de política pública.

Paralelamente, la respuesta a dicho interrogante se encuentra relacionada con la perspectiva de desarrollo y de políticas públicas de la cual se parte. Así, por ejemplo, si de lo que se parte es de una política pública fundamentada en un modelo de desarrollo que evalúa el bienestar de la gente en función de la maximización de la utilidad, de manera que se supone que a mayor consumo de bienes, mayor nivel de utilidad y mayor bienestar, tal vez baste con definir un conjunto de indicadores que den cuenta de la cantidad de bienes consumidos, los bienes faltantes y los recursos necesarios para alcanzar su consumo.

En términos del sector educativo, si el bienestar en la educación se evalúa a partir de una función de utilidad, cualquiera sea su forma, es posible que sea suficiente con determinar la cantidad de infraestructura educativa disponible, las tasas de cobertura para los diferentes niveles educativos, la cantidad de recursos asignados por estudiante y los resultados obtenidos a través del proceso de aprendizaje. Este ámbito de evaluación puede ser perfeccionado con la inclusión de criterios de equidad, diferenciando el acceso según variables como género y condiciones socioeconómicas y, a la vez, incorporando variables como las tasas de asistencia y los factores asociados a la deserción escolar.

Dicha mirada, de acuerdo con lo señalado por el premio Nobel de economía 1998, profesor Amartya Sen (1983, p. 1115), tiene la dificultad de concentrarse casi exclusivamente en el consumo de bienes, olvidando la importancia de evaluar qué pueden hacer los bienes por las personas. En efecto, en su clásico artículo “Los bienes y la gente”, el profesor Sen plantea una crítica a los modelos utilitaristas por concentrar la valoración del bienestar en el consumo de bienes y servicios, dejando de lado las capacidades y realizaciones que las personas pueden alcanzar con el consumo de los mismos.

Lo que en el fondo expresa el profesor Sen es su preocupación por los estándares de evaluación del desarrollo y del bienestar, formulados desde la disciplina económica. Para Sen, la única información importante no es el consumo de bienes y servicios y el cálculo del ingreso necesario para alcanzar sendas de consumo óptimas. Importan además la distribución de tales bienes y servicios y las capacidades de las personas para convertirlos en las realizaciones que, de manera libre, considera valiosas¹.

En resumen, lo que importa medir en términos de bienestar es tanto el consumo de bienes como las capacidades y realizaciones que las personas alcanzan con esos bienes. Retomando a Sen, si se acepta que el desarrollo puede ser entendido como la expansión de las libertades y las capacidades de las que pueden disfrutar las personas, es posible argumentar que lo que realmente importa medir, en términos de bienestar, es el nivel de realización que alcanzan las personas sobre un conjunto de libertades socialmente protegidas. A su vez, puede argumentarse que este conjunto de libertades está representado por el conjunto de derechos del que todos los seres

1 El conjunto de capacidades “representa la libertad real de elección que una persona tiene entre los modos de vida alternativos que puede llevar” (Sen, 1998, p. 112).

humanos, sin discriminación alguna, deben disfrutar. De esta manera, el qué medir estará determinado por el nivel de realización de los derechos humanos. Para el caso, el nivel de disfrute del derecho a la educación.

Conforme con este criterio y con el fin de aproximarse a la medición del nivel de realización del derecho a la educación, es preciso valorar la oferta educativa (establecimientos educativos, cupos escolares y docentes); la demanda educativa (tasas de acceso, tasas de asistencia, tasas de deserción); los impactos directos de la educación (nivel de competencia, resultados de pruebas de conocimientos y aptitudes); los impactos indirectos de la educación (cambios en los ingresos de las personas que terminan un nivel educativo determinado, cambios esperados en los niveles de nutrición y manejo de enfermedades infecto-contagiosas, y niveles de participación política); y, finalmente, los factores relacionados con la distribución equitativa de los bienes, servicios y resultados del proceso educativo. Todo ello, en estrecha interrelación con el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado que se derivan de las normas del derecho internacional de los derechos humanos, de la doctrina y jurisprudencia de los organismos internacionales, de la Constitución Política, de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de las normas locales.

Por último, en cuanto al primer interrogante, la decisión de qué medir depende de la forma en que se conceptualiza el campo de estudio y, en particular, desde la perspectiva en que se concibe la educación. Si la educación se concibe como un bien o un servicio, seguramente bastará con centrarse en los indicadores de gasto educativo y con los medidores de acceso y calidad del bien. De otro lado, si se parte de la necesidad de desarrollar indicadores educativos desde la perspectiva de derecho, seguramente los aspectos relativos a la no discriminación y a la complementariedad entre las distintas dimensiones de la educación ocuparán un lugar privilegiado. A propósito, cabe citar a Marchesi (2000, p.7), quien ha señalado la necesidad de

[...] tener en cuenta que la elección de los indicadores depende del concepto de educación que se mantenga, por lo que su elaboración no es solamente un problema técnico sino que refleja también una determinada opción de valor. No cabe duda que en aquellos conceptos con mayor carga ideológica, como la calidad y la equidad, el mayor peso de unos valores en detrimento de otros va a tener una significativa influencia en la elección de los indicadores.

En cuanto al segundo interrogante, ¿cómo medir?, la discusión ha estado centrada en las cualidades de los indicadores, los criterios de selección y ponderación de los mismos y, más recientemente, hacia finales de los años ochenta y principios de los noventa, en el debate entre presentar indicadores simples para cada dimensión de análisis, juntar dimensiones en indicadores compuestos o elaborar indicadores sintéticos.

En primer lugar, con referencia a las cualidades que deben cumplir los indicadores y las encuestas, éstas dependerán del objeto de medida y de los criterios para valorar su bondad. Como bien señala Sarmiento (1995), la calidad de los indicadores y de las encuestas se mide por la capacidad de explicación que subyace en la relación que se calcula y el marco que da sentido al conjunto de las relaciones; en tanto

[...] “su bondad se evalúa frente a la capacidad de producir conocimiento lo más exacto posible de diagnóstico, programación y evaluación de impacto. Cada indicador es un elemento de un marco de explicación más complejo y más integral el indicador, si no tiene un marco de explicación, no es información sino ruido”.

No obstante, la bondad de los indicadores y de las encuestas sólo es factible de evaluar a partir del conocimiento que aporte al área de estudio; éstos deben cumplir con una serie de características, a fin de ser útiles para la toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas diseñadas e implementadas desde una perspectiva de derechos. De acuerdo con Pérez (2004, p. 64), dichas características, entre otras, son las siguientes:

- Sustento normativo: todos los indicadores deben estar sustentados en una o varias obligaciones del Estado, dispuestas en el marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- Confiabilidad: la aplicación repetida del indicador al mismo sujeto u objeto debe producir iguales resultados (Hernández, Fernández y Baptista, 1999, p. 235).
- Validez: el indicador debe medir lo que dice medir en las circunstancias de tiempo, modo y lugar determinados (Hernández, Fernández y Baptista, 1999, p. 236).
- Pertinencia: los indicadores deben medir aspectos relevantes de la problemática bajo estudio.
- Viabilidad: los indicadores deben ser susceptibles de ser medidos bajo criterios y estándares técnicos.
- Replicabilidad: los indicadores deben poder aplicarse en distintos tiempos y lugares con el fin de hacer seguimiento y evaluación permanente.
- Cobertura: los indicadores deben contemplar diferentes niveles de evaluación (nacional, departamental y municipal).
- Factibilidad: debe ser viable recolectar la información requerida para el cálculo del indicador, mediante las metodologías estadísticas oficiales y la aplicación de instrumentos de medición especializados.
- Desagregación: los indicadores deben recoger información desagregada según motivos de discriminación prohibidos internacionalmente.

En lo que respecta a la elección y ponderación de los indicadores se pueden identificar por lo menos tres tendencias: 1) la selección y ponderación a través del mecanismo de validación de jueces (expertos en la temática objeto de medida); 2) el establecimiento de medidas estadísticas para eliminar variables que aportan la misma información, para determinar tanto las variables endógenas y exógenas como su aporte al modelo matemático planteado; y 3) la selección basada en análisis de factores, en la que las variables se eligen en función del nivel de correlación estadística dentro de grupos de variables y entre distintos grupos, y los pesos se asignan por la magnitud de la correlación².

Por otra parte, en torno a la discusión sobre la pertinencia de desarrollar indicadores simples, compuestos o sintéticos es oportuno esbozar una definición de cada uno de ellos. Un indicador simple expresa una relación cuantitativa o cualitativa que da cuenta del comportamiento de una variable en circunstancias de tiempo, modo y lugar previamente definidas. Un indicador compuesto expresa el mismo tipo de relación que el indicador simple, pero a partir del comportamiento de dos o más variables. Finalmente, los indicadores sintéticos pueden ser entendidos como aquellos que permiten, a partir de una relación matemática definida, agrupar diferentes dimensiones de análisis de una problemática y expresarlas en un sólo resultado. La diferencia fundamental entre un indicador compuesto y uno sintético es que este último explora las relaciones entre las variables que lo conforman a partir, v.gr., de las correlaciones existentes entre las mismas.

El ejemplo más conocido de indicadores compuestos es el Índice de Desarrollo Humano, que resulta del promedio simple del cálculo de los índices de esperanza de vida al nacer, índice de educación e índice del PIB. En el ámbito de la educación se puede mencionar el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos, de Unesco, que resulta, como se mencionará en el acápite 2 de este documento, del promedio simple de cuatro indicadores: tasa neta de escolaridad, tasa de alfabetización de adultos, índice de educación relativo al género y tasas de supervivencia escolar en 5o. grado. En el ámbito de los indicadores sintéticos, los más conocidos en el contexto nacional son el Índice de Calidad de Vida y el Índice Sisben. Este último integra cuatro grupos de variables: calidad de la vivienda y tenencia de activos físicos; servicios que posee la vivienda; variables demográficas y de ingreso; y capital humano y seguridad social.

Ahora, ¿qué determina la elección de un tipo de indicador u otro? Entre las respuestas posibles se encuentran los procedimientos de recolección, el tamaño de la muestra, la representación de la misma y, fundamentalmente, el objetivo del estudio.

2 Por encontrarse fuera del alcance de este documento, no se explican los procedimientos mencionados. Sin embargo, cabe mencionar que, entre otros procedimientos estadísticos, el análisis de correlación, el análisis de regresión y la técnica de componentes principales son estrategias muy útiles para la selección y ponderación de variables.

En cuanto a lo primero, y para centrarse en la temática educativa, es claro que no todos los indicadores empleados para hacer el seguimiento de la política educativa provienen de un mismo instrumento de medición y son recogidos con la misma periodicidad. Por el contrario, muchos de los datos tienen un carácter administrativo, en tanto otros resultan de la aplicación de diferentes tipos de encuestas: por ejemplo, encuestas de aplicación anual dirigidas a los establecimientos educativos y encuestas de hogares y de calidad de vida aplicadas en periodos de referencia distintos.

De la información captada de esta forma es poco factible elaborar un indicador sintético mediante el uso de técnicas estadísticas como componentes principales, en la medida en que no se cumplen principios básicos exigidos por estos métodos estadísticos para que el indicador sea válido y confiable, como que toda la información provenga del mismo sujeto de estudio y que sea tomada en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar. Por el contrario, la información captada de distintas fuentes se caracteriza por provenir de diversos marcos muestrales, diferentes niveles de cobertura, niveles de representatividad y confiabilidad variables, e, incluso, métodos de captura distintos.

Para ejemplificar, suponiendo el interés de crear un índice sintético que dé cuenta de tres ejes de la educación (cobertura, calidad y eficiencia del sistema educativo), es oportuno que toda la información provenga de un mismo instrumento de recolección y que las respuestas correspondan a los mismos sujetos. Por la negativa, es poco factible, a fin de elaborar un índice válido y confiable, que se obtenga la información de cobertura de una encuesta aplicada a una muestra n_1 ; la información de calidad de una encuesta aplicada a una muestra n_2 , donde n_1 y n_2 son distintos y, v.gr., las estadísticas de eficiencia se tomen de registros administrativos. En tal situación, lo más prudente y estadísticamente riguroso es elaborar indicadores simples o indicadores compuestos para cada uno de los componentes. Dependiendo de la calidad de los datos podría incluso elaborarse un indicador compuesto que dé cuenta de la cobertura, calidad y eficiencia del sistema educativo.

En cuanto a la relación entre la elección del tipo de indicador y el objeto de estudio es posible presentar el punto de vista con el siguiente ejemplo: si el fin es focalizar recursos de un programa social, resulta ideal elaborar un indicador sintético que agrupe las diferentes variables que deben ser tenidas en cuenta en dicha focalización; por otra parte, si el fin es describir de manera detallada los diferentes componentes de una política pública (v.gr., cobertura, calidad y atención a poblaciones excluidas del sistema educativo), es posible que resulte más apropiado, por lo menos en el primer momento, estudiar cada una de las variables por separado para posteriormente analizar las relaciones entre las mismas y, en caso de ser pertinente y necesario, desarrollar un indicador compuesto.

En otros términos, aunque es muy frecuente que diferentes investigadores se vean tentados por entrar en la “onda” de los indicadores sintéticos, resulta poco adecuado plantear su construcción hasta tanto no se realice una exploración previa de cada

variable por separado y se estudien las múltiples interrelaciones entre las mismas. Pese al gran potencial de los indicadores sintéticos, su lógica no debe ser combinar por combinar variables. Antes de dicha combinación es preciso establecer el fundamento conceptual de lo que se quiere medir, definir la relación funcional entre las variables, precisar los criterios de elección de éstas, fijar los criterios de ponderación y el tipo de decisiones que se puede tomar con el indicador resultante. En síntesis, se trata de evitar al máximo el cruce de variables en un único indicador del que, dado que las inter-relaciones entre las variables y su relación funcional son desconocidas o pocos estudiadas, no se puede determinar con claridad lo que se pretende medir ni el tipo de medidas de política que se pueden adoptar a partir del mismo.

Finalmente, en cuanto al tercer interrogante, ¿qué tipo de instrumentos se requiere diseñar para llevar a cabo la medición?, es posible afirmar que el eje de la discusión ha girado en torno al diseño de instrumentos de recolección de información cualitativa, cuantitativa o de carácter mixto. Esta discusión se encuentra muy relacionada con el ámbito de estudio y el campo del conocimiento desde el cual se elabora el marco teórico de la investigación. Dado que desborda el objetivo del presente documento dar cuenta de la riqueza de esta discusión, sólo se quiere señalar que en las investigaciones sociales existe una marcada tendencia a despreciar lo cuantitativo, por ser considerado reduccionista, y a privilegiar los instrumentos de recolección de información de carácter cualitativo, en especial estudios de caso y el desarrollo de entrevistas con formulario abierto o semiestructurado. Al respecto, como bien señala Sarmiento (1994, p. 71), es observable la

[...] tendencia de los profesionales de los sectores sociales a expresarse en un lenguaje que habla más al afecto que al efecto. Aunque la situación está cambiando, la mayor parte de sus profesionales son formados en disciplinas que no se sienten cómodos o cómodas en la medición cuantitativa, que no tienen entrenamiento en convertir en programas viables los objetivos ideales. La medición puede ser vista como una simplificación que empobrece la comprensión de la realidad.

Reconociendo que la postura más fácil es optar por el eclecticismo, es oportuno señalar que la mirada sobre los derechos sociales en general y el derecho a la educación en particular tiene como reto importante desarrollar instrumentos de recolección de información que integren tanto indicadores cuantitativos como cualitativos, en especial estos últimos, para indagar sobre aspectos relativos al derecho a la educación que tradicionalmente no son objeto de interés de las encuestas sociales y los datos administrativos. Dar cuenta del nivel de realización del derecho a la educación implica tanto una aproximación a las estadísticas existentes como el desarrollo de nuevos instrumentos de recolección de información e, incluso, el desarrollo de instrumentos especializados para captar la información del entorno socioeconómico y sociodemográfico de aprendizaje.

Tipologías de indicadores educativos

Pese a que los Estados confieren especial importancia a las inversiones en educación y al diseño de indicadores para su monitoreo y evaluación, las políticas educativas enfrentan serios inconvenientes a la hora de disponer de medidas adecuadas e información válida y confiable sobre la evolución del sistema educativo y sus dificultades más recurrentes, en especial las que afectan a los sujetos y grupos poblacionales tradicionalmente discriminados y excluidos del sistema educativo.

A propósito de este planteamiento, Rob Vos (1995, p. 28), investigador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del BID, ha señalado que la debilidad de las estadísticas sociales explica parte de las múltiples dificultades que enfrentan los distintos Estados, y en particular la región de América Latina, a la hora de realizar un buen diagnóstico de las problemáticas sociales existentes y de evaluar el impacto de las políticas económicas y sociales sobre las condiciones de vida y su distribución.

En particular, al indagar sobre cuánto sabe la sociedad sobre la situación de la educación, sólo se puede conocer, no sin dificultad, el tamaño de la inversión pública en educación y los resultados de esta inversión sobre la producción de infraestructura, las tasas de cobertura educativa, los niveles de repetición y deserción, los años promedio de escolaridad de la población, las tasas de analfabetismo y, en menor medida, algunos indicadores que dan cuenta de los niveles de logro educativo en términos de aprendizaje y calidad de la enseñanza, el nivel de formación de los docentes, la disponibilidad de materiales de enseñanza y las condiciones de la infraestructura y las dotaciones escolares. Lo anterior, no siempre con los mínimos niveles de desagregación requeridos para diseñar una política pública educativa tanto con enfoque territorial, capaz de captar las diferencias de los contextos urbanos y rurales y las necesidades de las diferentes regiones según nivel de desarrollo y metas educativas, como con enfoque poblacional, sensible a las diferencias de género, etnia, condición socioeconómica y capacidad, entre otras.

Además, existen múltiples dificultades asociadas a la validez y confiabilidad de los procesos de recolección de información, los niveles de agregación o desagregación, la periodicidad de recolección, así como a los criterios de expansión cuando los datos son obtenidos mediante técnicas de muestreo y se aplican a un universo determinado.

Pese a estas dificultades, la información recolectada a partir de la aplicación de encuestas permite conocer, con un nivel de confianza y error determinado, una estimación de los costos educativos asumidos por las familias, los niveles educativos de los padres, madres y demás miembros de los hogares, la disponibilidad de espacios

de estudio en los hogares, el tiempo dedicado a estudiar, la existencia de material de consulta en los hogares, el tiempo que dedican los padres y las madres a apoyar las actividades académicas de los niños y las niñas, la distancia recorrida de la casa a la escuela, los patrones de consumo de los hogares, la inserción de niños y niñas en el mercado laboral, así como la relación entre nivel de ingresos, condiciones de vida y educación, dentro de las variables más importantes. Toda esta información, en su mayoría proveniente de los estudiantes y sus familias, aunque no es captada en las encuestas censales de educación, es necesaria para diseñar estrategias educativas que vayan más allá del ámbito de la escuela. Como se sabe, el hogar y la familia son espacios educativos que pueden reforzar o contribuir a olvidar los aprendizajes obtenidos en la escuela y que, además, como se ha evidenciado en las pruebas de factores asociados a la calidad de la educación, determinan buena parte del logro alcanzado por los estudiantes en las pruebas de conocimientos y competencias básicas.

Sin pretender desarrollar un examen exhaustivo de las diferentes tipologías de indicadores educativos, sino más bien con la intención de mostrar sólo algunas que permitan dar cuenta de las tendencias en la materia, en lo que sigue de este acápite se exponen cinco de ellas. En primer lugar se planteará la propuesta de Vos, teniendo en cuenta que representa un acertado panorama de las estadísticas que, comúnmente, son consolidadas a nivel internacional en materia educativa. Seguidamente se presentará la propuesta de Marchesi, en tanto permite complementar, desde la preocupación por la equidad, el conjunto de indicadores más usados internacionalmente para el seguimiento de políticas educativas.

Finalmente, como complemento de esta mirada a los indicadores internacionales en educación, se examinará el índice compuesto de educación para todos, elaborado por Unesco. En segunda instancia se presentarán dos tipologías de indicadores realizadas por reconocidos investigadores colombianos en el ámbito de los indicadores sociales: la propuesta de Tenjo, elaborada en la primera mitad de los años noventa, y la de Sarmiento, Tovar y Alam, desarrollada a comienzos de esta década. Se revisan estas dos tipologías por considerar que recogen de buena forma los diferentes tipos de indicadores para evaluar el avance en materia de educación en el país.

Tipologías internacionales

Vos (1995, p. 34) propone clasificar los indicadores para el monitoreo y evaluación, el costo-efectividad y la equidad de los servicios educacionales en cuatro grupos: indicadores de insumo, indicadores de acceso, indicadores de resultado e indicadores de los efectos últimos, también conocidos como indicadores de impacto. A partir de esta clasificación y de la selección y sistematización de los indicadores mencionados en el texto de Vos, en especial en las secciones tituladas *Análisis de causas y efectos de la educación*, *Análisis del funcionamiento del sistema educacional*, y *Análisis de las fuentes de información y prioridades en la compilación de indicadores*, es posible elaborar la tipología de indicadores que se muestra en la *tabla 1*.

Tabla 1. Tipología de indicadores según VOS

Tipo de Indicador	Definición	Indicadores
Indicadores de insumo	Identifican los medios o los recursos utilizados para la satisfacción de necesidades de educación y, por lo tanto, para alcanzar objetivos de desarrollo educativo.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de estudiantes por profesor - Costos por alumno por nivel educacional, sector y zona - Distribución del gasto privado (salarios profesores, materiales educativos, escuelas y equipos) - Número de textos por estudiante - Número de estudiantes por aula de clase - Porcentaje de profesores con título profesional de docente - Número de días de enseñanza efectiva
Indicadores de acceso	Identifican los factores de la demanda de los usuarios potenciales y actuales de los servicios educativos e incluyen variables que determinan el uso y la accesibilidad de estos servicios.	<ul style="list-style-type: none"> - Número de horas de enseñanza efectiva - Distancia geográfica a la escuela - Nivel educativo de los padres - Nivel socioeconómico del hogar al cual pertenece el estudiante - Costos privados directos de la educación (matrículas, libros, uniformes) - Costo de oportunidad en términos de ingresos perdidos por asistir a la escuela - Porcentaje que representa el gasto privado en educación del total del gasto del hogar - Estado nutricional primeros años de vida
Indicadores de resultado	Miden el impacto de las políticas y programas educativos sobre el nivel de vida de la población.	<ul style="list-style-type: none"> - Años de escolaridad promedio según sexo - Tasa de analfabetismo de adultos según sexo - Tasa de retención escolar según nivel, sector y zona - Resultados de exámenes de calidad de la educación
Indicadores de los efectos últimos	Miden el impacto de las políticas y programas educativos sobre el nivel de vida de la población.	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución de los gastos privados en educación según nivel socioeconómico - Distribución de los beneficios de la educación según grupos socioeconómicos - Porcentaje de egresados según nivel educativo - Tasa de acceso a empleo remunerado según años de escolaridad - Productividad laboral según años de escolaridad - Ingreso adicional relacionado con mayor número de años de escolaridad - Participación social según años de escolaridad - Impacto sobre indicadores de fertilidad, nutrición y salud, comparando tasas según años de escolaridad

La tipología construida a partir del estudio de Vos, si bien es útil y en principio completa para el diseño de políticas educativas, puede ser insuficiente para el seguimiento y evaluación de las mismas. En la perspectiva de superar estos vacíos, Vos sugiere considerar tres aspectos que contribuyen a un mejor análisis del seguimiento y evaluación de las políticas educativas: 1) considerar los efectos rezagados de la implementación de las políticas; 2) complementar los análisis de impacto del tipo antes de la política/después de la política, con análisis del tipo con la política/sin la política, en especial, a partir del análisis de efectos, comparando grupos que recibieron la política con grupos de control que no la hayan recibido; y 3) considerar posibles efectos indeseados en la focalización de las políticas públicas. En especial, cuantificar el tamaño del grupo de población pobre excluida de los beneficios del programa (error tipo I) y el tamaño del grupo de la población no pobre cobijada por el programa (error tipo II) (Vos, 1995, p. 53).

Como complemento de la tipología de Vos en lo que toca a aspectos relativos a la equidad, se presenta a continuación la tipología de indicadores de desigualdad educativa propuesta por Marchesi. Lo anterior, sin desconocer que la tipología de Vos considera algunos elementos que permiten dar cuenta de la equidad en las políticas educativas, como por ejemplo, la distribución de los gastos privados en educación según nivel socio económico y la distribución de los beneficios de la educación según grupos socio económicos.

Antes de señalar los indicadores es oportuno mencionar, citando a Marchesi (2000, p. 7), que la tipología se fundamenta en la consideración según la cual

[...] los recursos iniciales, el contexto social y el contexto económico influyen en el educativo y permiten interpretar de forma más completa los diferentes resultados que obtienen los alumnos. Un sistema de indicadores de estas características ayuda a comprender con mayor precisión el origen de las desigualdades en la educación y a determinar las estrategias de intervención más adecuadas que no pueden ser, de acuerdo con este modelo, exclusivamente educativas.

Tabla 2. Tipología de indicadores según Marchesi

Tipo de indicador	Indicadores
Recursos iniciales	<ul style="list-style-type: none"> - Gasto público en educación - Gasto por alumno - Salario de los profesores - Computadores en las escuelas
Contexto social	<ul style="list-style-type: none"> - Distribución del ingreso - Trabajo de la mujer
Contexto cultural	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de estudios - Medios de comunicación disponibles

Tabla 2. (continuación)

Tipo de indicador	Indicadores
Contexto educativo	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso y participación - Horas de estudio al año - Integración de alumnos con necesidades educativas especiales
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Diferencias en los resultados - Progresión educativa - Relación entre el nivel educativo, el género y los ingresos

Así mismo, la elección de los indicadores que conforman la propuesta fue realizada tomando en consideración cuatro criterios: 1) relevancia de los datos para poner de manifiesto con mayor claridad las desigualdades existentes; 2) amplitud para recoger información del mayor número de ámbitos posible; 3) potencia informativa del indicador elegido frente a otras alternativas y 4) parsimonia para evitar la redundancia de la información (Marchesi, 2000, p. 8).

A fin de que el sistema de indicadores pueda dar cuenta de la desigualdad educativa, se requiere, según Marchesi (2000, p. 8), que en lo posible cada uno de los indicadores propuestos sea desagregado para considerar aspectos como la dimensión social (distribución de los recursos o resultados obtenidos por sectores sociales), la dimensión territorial (su distribución en el área urbana y rural), la dimensión cultural (distribución en función de cada cultura o etnia), el factor género (comparación entre hombres y mujeres) y el factor tipo de centro (incidencia en los centros públicos frente a los privados).

Por último, para terminar el inventario de tipologías de indicadores educativos desarrolladas a nivel internacional que en este capítulo se quieren revisar, se presenta el *Índice de Desarrollo de la Educación para Todos*, elaborado por Unesco en el marco de los compromisos de seguimiento a las metas de Educación para Todos (EPT) acordadas en la ciudad de Dakar en el año 2000 (tabla 3).

El Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE) es un índice compuesto que tiene por objeto medir los progresos globales hacia la consecución de la EPT. En la actualidad, el IDE ha incorporado los indicadores correspondientes a los cuatro objetivos más cuantificables de la EPT: la enseñanza primaria universal, medida por la tasa neta de escolaridad; la alfabetización de adultos, medida por la tasa de alfabetización de adultos; la paridad entre los sexos, medida por el Índice de la EPT relativo al Género (IEG); y la calidad de la educación, medida por la tasa de supervivencia en 5º grado. El valor del IDE es el promedio aritmético de los valores observados de esos cuatro indicadores. (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2004).

Como se desprende de lo anterior, el IDE no contempla indicadores para dos de los objetivos de la EPT trazados en Dakar: atención y educación de la primera infancia y aprendizaje de jóvenes y adultos.

Tabla 3. Índice de desarrollo de la Educación para Todos de UNESCO

Objetivo EPT	Tipo de indicador	Indicadores
Enseñanza primaria universal	- Tasa neta de escolaridad	- Tasa neta de escolaridad
Igualdad entre los sexos	- Tasa de alfabetización de adultos - Tasa bruta escolaridad primaria según sexo - Tasa bruta escolaridad secundaria según sexo - Tasa alfabetización según sexo	- Índice de la EPT relativo al género - Tasa de supervivencia escolar en 5º grado
Calidad	- Resultados de pruebas de aprendizaje - Tasa de supervivencia escolar en 5o. grado - Nivel de formación del personal docente	

En cuanto al Índice de la EPT relativo al Género (IEG), éste

[...] es también un índice compuesto que mide el nivel relativo de paridad entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, así como en la alfabetización de adultos. El IEG resulta del promedio aritmético de los índices de paridad entre los sexos registrados en las tasas brutas de escolarización de la enseñanza primaria y secundaria y en la tasa de alfabetización de adultos (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2004).

Finalmente, el

Índice de Paridad entre los Sexos (IPS) mide la relación entre el valor correspondiente al sexo femenino y el valor correspondiente al sexo masculino en un indicador determinado. Un IPS con valor igual a 1 indica que existe paridad entre los sexos. Un IPS con un valor que oscila entre 0 y 1 significa que se da una disparidad a favor de los niños/hombres. Un IPS con valor superior a 1 señala la existencia de una disparidad a favor de las niñas/mujeres (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2004).

Con respecto al *Índice de Desarrollo de la Educación para Todos* es importante destacar que se trata del esfuerzo de mayor alcance, especialmente porque recoge información de cerca de 130 países, combinando, en un sólo indicador, cuatro elemen-

tos centrales del ámbito educativo³. Pese a la importancia del índice para dar cuenta del logro educativo y de la posibilidad de establecer comparaciones internacionales, existen dificultades en la construcción del mismo que deberán ser revisadas. Entre las más relevantes se puede mencionar que el indicador puede mostrarse inconsistente, en la medida en que el objetivo de educación primaria universal se calcula con tasas netas de escolarización, en tanto el objetivo de igualdad entre los sexos se calcula con tasas brutas⁴; así mismo, hay ausencia de una explicación suficiente para considerar la misma ponderación de los indicadores que participan del índice. Por otra parte, el índice no contempla un indicador para medir el logro en materia de permanencia escolar, aspecto que se origina en un vacío en la planeación de los objetivos de la educación para todos trazados en Dakar. Por ello, dado que las tasas de matrícula esconden información sobre la asistencia escolar producto de la deserción, es necesario que los índices de escolarización sean ajustados con los índices de deserción.

Tipologías nacionales

En el ámbito nacional, la tipología de Tenjo (1995, p. 644) parte de una consideración fundamental: “[...] la educación constituye tanto un fin en sí mismo de la política social, como un medio para conseguir otros fines. En otras palabras, debe considerarse tanto como un resultado, como un insumo de la calidad de vida de las personas”. Por ello, los indicadores propuestos por este autor dan cuenta tanto de los resultados alcanzados como producto de la implementación de políticas educativas, como del efecto de la educación sobre la calidad de vida de las personas, en particular, para alcanzar otros fines socialmente deseables como el trabajo y la salud.

Conforme con esta postura, la tipología de indicadores desarrollada por Tenjo comprende cuatro categorías: indicadores de insumo, indicadores de acceso, indicadores de resultado e indicadores de eficiencia. Puede apreciarse la alta correspondencia con la tipología de Vos, excepto por el hecho de que mientras éste considera indicadores de impacto, Tenjo desarrolla indicadores de eficiencia como se aprecia en la *tabla 4*.

3 Un índice elaborado con una metodología similar, pero que sólo da cuenta de la alfabetización y la matrícula, es el índice de educación que hace parte del Índice de Desarrollo Humano. Recuérdese que este índice mide el progreso relativo de un país en materia de alfabetización de adultos y la matrícula primaria, secundaria y terciaria combinada.

4 La tasa neta de escolarización muestra la relación entre el total de estudiantes pertenecientes a un determinado grupo de edad y nivel educativo matriculados y el total de población del mismo rango de edad. La tasa de cobertura bruta expresa la relación entre el total de estudiantes matriculados en un nivel y el total de población en edad de cursar dicho nivel.

Tabla 4. Tipología de indicadores según Tenjo

Tipo de indicador	Indicadores
Insumo	<ul style="list-style-type: none"> - Número de establecimientos educativos - Número de docentes - Relación alumno-docente - Gasto educativo promedio por alumno - Número de alumnos según sexo - Recursos financieros de establecimientos oficiales - Disponibilidad de becas
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Asistencia escolar - Asistencia escolar según zona - Distribución de docentes por nivel educativo - Distribución de establecimientos por nivel educativo - Índice de costo educativo
Resultado	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel educativo - Nivel educativo promedio - Último año aprobado - Niveles de alfabetismo - Tasas de matrícula - Tasa de logro educativo - Tasa de participación laboral de las personas según nivel educativo - Niveles de salud de la población según nivel educativo
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de deserción - Tasas de repitencia - Resultados de estudios de calidad - Resultados exámenes del Icfes

Fuente: Tenjo (1995, pp. 643-645).

La propuesta de indicadores desarrollada por Tenjo tiene un importante referente en los tópicos de medición fijados por los teóricos del capital humano, en relación con los impactos esperados entre la acumulación de capital humano y el crecimiento económico. Este enfoque parece ser el predominante en el desarrollo de los sistemas de indicadores educativos.

A propósito, Tenjo (1994, p. 643) expresa que

[...] la educación en un sentido amplio –es decir, incluyendo educación tradicional lo mismo que capacitación–, es uno de los determinantes del nivel de vida de la población de un país por varias razones:

1) por su estrecha relación con los niveles de ingresos de las personas (...); 2) porque los niveles educativos de la población son factores importantes en la determinación de los niveles generales de productividad y, por lo tanto, del crecimiento de la economía; y 3) porque la educación genera un número de exterioridades que afectan positivamente la calidad de vida de la sociedad.

Tabla 5. Tipología de indicadores según Sarmiento, Tovar y Alam

Tipo de indicador	Indicadores
Acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa bruta de escolarización - Tasa neta de escolarización - Tasa neta de escolarización por departamento - Desfase entre asistencia y edad esperada - Asistencia por sector (oficial/privado) y nivel de ingreso
Equidad en el acceso	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de asistencia por deciles de ingreso - Tasas de asistencia por zona y sexo
Permanencia	<ul style="list-style-type: none"> - Tasas de deserción - Causas de la deserción - Años de escolaridad de la población
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Resultados de los estudiantes en la evaluación del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (Saber) - Resultados en los exámenes de Estado - Resultados de los estudiantes colombianos en el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias - Resultados de estudiantes colombianos en la evaluación del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (Llece)
Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de repetición - Tasas de promoción - Número de años para completar un determinado nivel educativo - Relación alumno-docente - Tamaño promedio de los grupos de estudiantes
Financiación	<ul style="list-style-type: none"> - Participación del gasto en educación como porcentaje del PIB - Equidad en el gasto

Por último, se presenta la propuesta de indicadores educativos desarrollada por Sarmiento, Tovar y Alam en el marco de la investigación Situación de la educación básica, media y superior en Colombia, realizada por el proyecto Educación, compromiso de todos (2002). Esta tipología clasifica los indicadores según seis aspectos centrales de las políticas educativas: acceso, equidad en el acceso, permanencia, calidad, eficiencia y financiación. Cabe señalar que los indicadores propuestos para los componentes de acceso, permanencia y eficiencia coinciden con los indicadores educativos definidos por el Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia, realizados por la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación (véase Departamento Nacional de Planeación, 1999, 2000a y 2000b).

No obstante que los diferentes sistemas de indicadores de educación presentados permiten determinar los cambios en los insumos educativos, evaluar las condiciones de acceso de algunos sujetos y grupos poblacionales, evidenciar los principales resultados de las políticas, determinar la eficiencia en el manejo de los recursos y estimar los posibles impactos sobre los ingresos de las familias, el crecimiento económico, la evolución de las condiciones de salud, entre otras variables, presentan limitaciones para establecer el nivel de disfrute del derecho a la educación. Por lo mismo, y considerando que con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es deber del Estado informar sobre los avances en derechos humanos, entre ellos el derecho a la educación, es imperativo desarrollar sistemas de indicadores que den cuenta del nivel de realización del derecho a la educación y, en especial, que permitan identificar los factores que limitan que los sujetos y grupos poblacionales más vulnerables puedan realizarlo. Dicha temática será abordada en el siguiente acápite.

La pertinencia de enfocar los indicadores desde la perspectiva del derecho a la educación

Como se indicó, los sistemas de indicadores de educación existentes presentan limitaciones para establecer el nivel en que las políticas públicas educativas aportan a la realización del derecho a la educación de todos y todas, sin discriminación alguna y, en especial, de los sujetos y grupos poblacionales tradicionalmente excluidos y marginados de los procesos de desarrollo. Por lo mismo, desde un enfoque de políticas públicas cuyo diseño, implementación y evaluación estén guiados por el contenido de los derechos humanos y las obligaciones del Estado, es posible argumentar que, dado que el objetivo último de toda política pública educativa deberá ser la promoción de la realización del derecho a la educación, es indispensable reenfocar los indicadores educativos desde una perspectiva de derechos humanos⁵.

Puntualmente, es imperativo que los indicadores para el seguimiento y monitoreo de la política educativa permitan evidenciar en qué medida el Estado cumple con sus obligaciones de respeto, protección y garantía del derecho a la educación. En este sentido, conforme dispone la *Observación General No. 3* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al carácter de las obligaciones de los Estados partes en materia de derechos económicos, sociales y culturales, es menester que los indicadores establezcan en qué medida el Estado adopta todas las medidas posibles, hasta el máximo de los recursos disponibles, para hacer efectiva la realización del derecho a la educación de todos y todas.

A propósito, con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Observación General No. 3 establece que los Estados deben

5 Esta postura es coherente con el enfoque de desarrollo humano, pues de sus planteamientos generales es posible deducir que el objetivo de toda política pública es contribuir al ejercicio de los derechos humanos de todos y todas, en especial de los sujetos y grupos más desprotegidos. Véase, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2006).

disponer del máximo de los recursos disponibles para adoptar medidas legislativas, administrativas, judiciales, económicas, sociales y educacionales, para asegurar, de forma progresiva y sin discriminación alguna, el pleno ejercicio del derecho a la educación. Tales providencias comprenden el respeto por el derecho a la educación de todos y todas, la adopción de medidas positivas para facilitar y proveer el ejercicio del derecho a la educación, y la garantía de mecanismos para proteger el ejercicio del derecho de manera que se evite que terceros puedan obstaculizarlo.

En armonía con las disposiciones prescritas en la Observación General citada, se requiere que los indicadores para el monitoreo del derecho a la educación permitan evidenciar, además, los siguientes aspectos (Defensoría del Pueblo, 2004a, p. 64):

- Determinar si el Estado está cumpliendo, y el grado en que lo está haciendo, sus obligaciones de respeto, protección y promoción del derecho a la educación.
- Determinar si el diseño e implementación de las políticas públicas educativas es coherente con el sentido de las obligaciones del Estado: no discriminación, no regresividad y adopción de medidas concretas con recursos suficientes para la realización del derecho a la educación⁶.
- Establecer la efectividad de las medidas legislativas, presupuestales, económicas y de política pública, adoptadas por el Estado para proteger y promover la efectividad del derecho a la educación.
- Identificar aciertos y posibles vacíos de las políticas públicas educativas para hacer efectiva la realización del derecho a la educación.
- Identificar problemáticas concretas que limiten la realización del derecho a la educación, con especial atención en los sujetos y grupos poblacionales vulnerables.
- Disponer de información que oriente el diseño y ejecución de políticas públicas educativas fundamentadas en la realización del derecho a la educación.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, se han impulsado experiencias nacionales e internacionales de investigación en materia de indicadores educativos, en especial el trabajo adelantado por la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, que por mandato constitucional en el año 1996 diseñó un sistema de indicadores para monitorear y evaluar la realización de los derechos sociales; el *sistema de las 4 A* propuesto por la profesora Katarina Tomasevski, relatora especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación 1998-2004; y el Sistema de seguimiento y evaluación de políticas públicas, desarrollado por la Defensoría del Pueblo de Colombia, a fin de determinar el nivel de realización de los derechos económicos, sociales y culturales. A tono con dichas experiencias, es posible concluir que existen, por lo menos, tres criterios centrales de diferenciación entre los indicadores educativos

6 Al respecto, puede consultarse Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990).

tradicionales y los indicadores elaborados en perspectiva de derechos humanos, que son: el fundamento de la medida, la no discriminación y la no regresividad⁷.

En cuanto al primer criterio de diferenciación, *el fundamento de la medida*, los indicadores educativos convencionales tienen, generalmente, como referente fundamental o razón de medida una meta establecida en un plan de desarrollo, el control del gasto público o la evolución del sector, en tanto los indicadores en perspectiva de derechos humanos responden, de manera estricta, al contenido del derecho a la educación y a las correlativas obligaciones del Estado derivadas de la Constitución Política, los instrumentos internacionales de derechos humanos, la jurisprudencia y doctrina de los órganos internacionales de protección, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y las normas locales. De especial referencia serán las *Observaciones Generales Nos. 11 y 13* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativas a la formulación de planes para la enseñanza primaria y la presentación de los elementos fundamentales del derecho a la educación, respectivamente, y el trabajo adelantado por la profesora Katarina Tomasevski.

Al respecto, antes de mencionar las dimensiones y componentes que integran el derecho a la educación, es preciso señalar que el uso de los conceptos y criterios por ella propuestos, así como de las observaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas no es arbitrario sino que se fundamenta en razones normativas y conceptuales que lo justifican.

De un lado, desde el punto de vista normativo, los tratados de derechos humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad, tal y como lo han señalado reiteradamente la Corte Constitucional y la doctrina⁸, lo cual significa que son normas vinculantes que deben ser respetadas por todas las autoridades colombianas. Ahora bien, si esos tratados hacen parte del bloque de constitucionalidad, entonces la doctrina elaborada por los organismos de control encargados por los propios tratados, o por otras normas de derecho internacional, de vigilar el cumplimiento de esos tratados por los distintos Estados, son conceptos que tienen relevancia jurídica al interpretar el alcance de los derechos constitucionales. La Corte Constitucional ha dicho: es “indudable que la jurisprudencia de las instancias internacionales, encargadas de interpretar esos tratados, constituye un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales”⁹. En ese orden de ideas, los criterios desarrollados por la Relatora y por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen una importancia jurídica indudable, cuando se trata de interpretar el alcance del derecho a la educación en el ordenamiento jurídico colombiano.

7 Sobre las experiencias de investigación citadas puede consultarse: Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica (1997). Tomasevski (2001) y Defensoría del Pueblo (2004b).

8 Véanse, entre otras, las sentencias C-191 de 1998, T-1319 de 2001 y C-551 de 2003. En lo referente a doctrina, véase Uprimny (2004).

9 En el mismo sentido, véase la Sentencia C-406 de 1996. Sin embargo, en este tema, las sentencias T-568 de 1999 y C-010 de 2000 siguen siendo importantes, pues, en ellas, la Corte utiliza in extenso decisiones de instancias internacionales.

De otro lado, aparte de esa fuerza jurídica en el derecho colombiano, esos criterios tienen un valor doctrinario y conceptual incuestionable, en la medida en que representan la doctrina internacional autorizada¹⁰ sobre el alcance del derecho a la educación, por lo cual son un marco conceptual no sólo útil sino prácticamente ineludible, cuando se trata de discutir sobre los alcances de ese derecho (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2005).

Conforme con estas normas y, en especial, con el esquema de organización del derecho a la educación en el sistema de 4 A, propuesto por la profesora Tomasevski y adoptado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la *Observación General No. 13*, el derecho a la educación comprende tres dimensiones, cuatro componentes y cuatro conjuntos de obligaciones de las cuales se espera que los indicadores den cuenta:

- La *dimensión del derecho a la educación*, que obedece a la naturaleza y alcance del derecho derivado de las normas nacionales e internacionales de protección y que comprende tanto el derecho a la disponibilidad de educación (*obligación de asequibilidad*) como el derecho de acceso a la educación (*obligación de accesibilidad*).
- La dimensión de los derechos en la educación, que hace referencia a la promoción y garantía de todos los derechos humanos en el ámbito de la escuela y que contempla el derecho a una educación aceptable (*obligación de aceptabilidad*).
- La dimensión de los derechos por la educación, que se refiere al papel de la educación como multiplicador de los demás derechos humanos y que comporta tanto el derecho a una educación aceptable como el derecho a permanecer en el sistema educativo (*obligación de adaptabilidad*)¹¹.

Finalmente, en torno a este primer criterio de diferenciación de los indicadores de derechos humanos, es oportuno mencionar que el hecho de que los indicadores elaborados desde la perspectiva de los derechos humanos contribuyan a monitorear el cumplimiento de obligaciones del Estado frente al derecho a la educación, les permite gozar de cierto carácter de exigibilidad. Al respecto, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* destacó que los indicadores pensados desde los derechos humanos se convierten en instrumentos para alcanzar los siguientes objetivos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2001):

- Formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados.
- Determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas.
- Determinar qué actores están influyendo en la realización de los derechos.

¹⁰ Sobre el concepto de *interpretación doctrinaria* en derecho internacional, véase O'Donnell (2001, p. 71).

¹¹ Una explicación detallada de los diferentes componentes del derecho puede consultarse en Defensoría del Pueblo (2004b, pp. 34-38)..

- Poner de relieve si esos actores están cumpliendo sus obligaciones.
- Advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas.
- Fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos.
- Sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas.

Tabla 6. *Sistema de las 4 A*, propuesto por Katarina Tomasevski¹²

Asequibilidad	Escuelas	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de escuelas - Libertad de fundar establecimientos educativos - Disponer de fondos para escuelas públicas - Disponer de fondos para escuelas privadas
	Profesores	<ul style="list-style-type: none"> - Criterios de selección - Aptitudes para la enseñanza - Derechos laborales - Libertades sindicales - Responsabilidades profesionales - Libertades académicas
Accesibilidad	Obligatoria	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso para todos y todas - Gratuidad - Asistencia escolar garantizada - Libertad de los padres y madres de elegir la educación de los niños y las niñas
	Posobligatoria	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso sin discriminación - Acceso preferencial para los grupos vulnerables - Admisión basada en criterios académicos - Reconocimiento de diplomas extranjeros
Aceptabilidad	Regulación y supervisión	<ul style="list-style-type: none"> - Estándares mínimos de calidad - Respeto de la diversidad - Lenguaje de instrucción - Orientación y contenidos curriculares - Disciplina escolar - Derechos de los estudiantes
Adaptabilidad	Necesidades especiales Niños y niñas por fuera del sistema educativo	<ul style="list-style-type: none"> - Niños y niñas con discapacidad - Niños y niñas trabajadoras - Niños y niñas refugiados - Niños y niñas privados de libertad

¹² Traducción libre del sistema prestado por Tomasevski (2001, p.12).

En cuanto al segundo criterio de diferenciación de los indicadores convencionales y los indicadores elaborados en perspectiva de derechos, la no discriminación, es oportuno señalar, en primer lugar, que se trata de uno de los principios fundamentales de los derechos humanos. Según prescribe el párrafo 7 de la *Observación General No. 18* del Comité de Derechos Humanos, por el término *discriminación* debe entenderse:

[...] toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

En segundo término, conforme al derecho internacional de los derechos humanos, la no discriminación sólo se hace efectiva cuando se asegura el derecho al trato preferente a los sujetos y grupos poblacionales discriminados. En estricto sentido, negar el derecho al trato preferente (acción afirmativa) a un sujeto o grupo poblacional discriminado, configura una conducta discriminatoria.

No obstante el carácter perentorio de la obligación de no discriminación, lo cual exige valorar sus diferentes modalidades, impactos y efectos sobre la realización del derecho a la educación, el diseño de metodologías para medir la discriminación en el terreno de los derechos sociales en general y del derecho a la educación en particular, tiene un desarrollo muy incipiente. La discriminación, en cualquiera de sus formas o expresiones, sólo es posible de captar si se investigan sus causas más profundas y las formas en que se materializa. Por lo mismo, es necesario que los indicadores de derechos humanos incorporen, como una variable aproximada de la discriminación, un elemento de diferenciación según grupos poblacionales. Esto permitirá realizar una primera aproximación al impacto diferencial de las políticas públicas educativas en los distintos grupos poblacionales e identificar cuáles de estos grupos se encuentran excluidos, posiblemente, a causa de políticas que aunque no son abiertamente discriminatorias, producen impactos que pueden inducir a perpetuar las formas de discriminación existentes.

En este sentido, es importante que indicadores educativos, como, por ejemplo, los indicadores de acceso tipo tasas brutas y netas de cobertura, los indicadores de calidad como resultados de pruebas Saber e Icfes, y los indicadores de permanencia como tasas de deserción y de retención, se desagreguen, por lo menos, según los siguientes grupos poblacionales: población con discapacidad, población desplazada, población negra e indígena, comunidad religiosa y personas con diferente orientación sexual. Además, que dentro de estos grupos se clasifiquen los indicadores según género y grupos de edad.

A pesar de que este tipo de desagregaciones no permiten concluir, en rigor, acerca de si una política es discriminatoria, constituye un primer paso para evidenciar fenómenos de discriminación. Así, por ejemplo, si se encontrara que la tasa de matrícula de un grupo poblacional es tres veces menor que la de otro, no se podría concluir, en estricto sentido, que exista un fenómeno de discriminación en contra de este último; sin embargo, se dispondría de información que permitiría aportar evidencia empírica para una hipótesis de investigación en este sentido. De todas maneras, resulta claro que la validación rigurosa de la hipótesis requeriría elaborar, por lo menos, un estudio de caso en el que se indagara hasta qué punto los diferenciales en la tasa de matrícula entre diversos grupos poblacionales obedece a un fenómeno discriminatorio.

Finalmente, en torno al tercer principio de diferenciación de los indicadores, la no regresividad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció que los Estados no pueden adoptar medidas que conlleven a niveles de realización del derecho a la educación menores a los niveles alcanzados, independientemente de que los mismos estén por encima de los mínimos protegidos en las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

A efectos de identificar el nivel de progreso y la no regresividad, los indicadores educativos elaborados desde la perspectiva del derecho a la educación deben medir la evolución de las políticas, con especial atención en los progresos o retrocesos de los sujetos y grupos poblacionales tradicionalmente discriminados. La evaluación del nivel de progreso o regresividad sólo es factible a través de la captación de los indicadores de manera periódica, mediante, por ejemplo, la construcción de series anuales con los indicadores más representativos para cada dimensión del derecho y las correlativas obligaciones del Estado.

Modelo de indicadores para monitorear y evaluar el nivel de realización del derecho a la educación

Conforme con los principios que guían los indicadores de derechos humanos expresados en el acápite anterior, a continuación se propone un sistema de indicadores que permita dar cuenta del nivel de cumplimiento del Estado frente a sus principales obligaciones en materia de asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación. El sistema se alimenta tanto de los indicadores convencionales del sector educativo, tomados como medida aproximada del nivel de cumplimiento de las obligaciones del Estado, como del desarrollo de nuevos indicadores para las obligaciones para las que no existan indicadores asociados¹³.

Dadas las limitaciones de información para elaborar un modelo de indicadores que dé cuenta del conjunto de obligaciones del Estado en relación con el derecho a la educación preescolar, básica y media, los indicadores propuestos se seleccionan

¹³ Algunos de los indicadores propuestos se elaboran tomando como referencia la investigación hecha por la Defensoría del Pueblo (2004 b, p. 40-44 y 78-128).

con base en tres criterios: 1) la selección de obligaciones, 2) la relación obligaciones-problemáticas educativas y 3) la disponibilidad de información.

En cuanto al primer criterio, se trata de identificar las principales obligaciones de carácter inmediato del Estado frente al derecho a la educación. Una vez identificadas, se eligen las que, de acuerdo con las Observaciones Generales Nos. 3, 11 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las observaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación en sus informes 1998-2004, pueden ser entendidas como las obligaciones sin cuyo cumplimiento no se consideran dadas las condiciones para el pleno disfrute al derecho a la educación. Tales obligaciones podrían ser entendidas en el ámbito de la política educativa como las obligaciones básicas; es decir, el mínimo que las políticas educativas deberían garantizar. Lo anterior, sin desmedro de que para las obligaciones consideradas no básicas, v.gr., las de cumplimiento progresivo, el Estado adelante medidas de política pública para su realización.

Con relación al segundo criterio, los indicadores son elegidos en función de las principales metas que, conforme con el contenido del derecho a la educación, las políticas públicas deben garantizar. Esto, tomando como modelo de referencia el *sistema de las 4 A* propuesto por la profesora Tomasevski.

Por último, en cuanto tiene que ver con la disponibilidad de información, se seleccionan indicadores para los que existan fuentes de información de validez y confiabilidad reconocida, como las estadísticas producidas por las oficinas nacionales de estadística, por los centros de investigación en educación nacionales e internacionales, por los centros especializados en información estadística como el Instituto de Estadísticas de la Unesco, por organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, así como las estadísticas oficiales presentadas por los Ministerios de Educación y las entidades territoriales competentes, y, finalmente, la información reportada por los organismos centrales y regionales de planeación.

Cabe aclarar que existen obligaciones básicas para las que estas fuentes no reportan información con el nivel de desagregación necesario para evidenciar posibles fenómenos de discriminación. En tal caso, es preciso que las entidades competentes incorporen los criterios según motivos de discriminación prohibidos para las variables pertinentes, según se establece en el modelo de indicadores.

Finalmente, antes de presentar el modelo de indicadores, es oportuno mencionar que cada uno de ellos estará acompañado de la correspondiente obligación del Estado, según se desprenda del siguiente conjunto normas:

- CDESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- CPC: Constitución Política de Colombia.

- CC: Corte Constitucional.
- CDN: Convención sobre los Derechos del Niño.
- CEDAW: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- CEDR: Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
- CURDEE: Convención de la Unesco Relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza.
- OIT-169: Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
- OIT-182: Convenio de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999, No. 182.
- DUDH: Declaración Universal de Derechos Humanos.
- OG5PIDESC: Observación General No. 5 del Comité de DESC al PIDESC.
- OG11PIDESC: Observación General No. 11 del Comité de DESC al PIDESC.
- OG13PIDESC: Observación General No. 13 del Comité de DESC al PIDESC.
- ORENUDE-IF: Observaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación – Informe Final.
- ORENUDE-IP: Observaciones de la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación – Informe Preliminar, PIDCP.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- PSS: Protocolo de San Salvador.

Tabla 7. Modelo de indicadores desagregados según obligaciones y problemáticas del sector educativo

Obligación	Problema de política pública	Indicador	Niveles de desagregación
Derecho a la disponibilidad de educación – Obligación de asequibilidad Resumen: Tres obligaciones marco – ocho indicadores			
Asegurar el número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de enseñanza primaria (ORENUDE-IP, párr. 52).	Niños y niñas en edad escolar que no disponen de cupos escolares en el Niños y niñas en edad escolar que no disponen de cupos escolares en el sistema público ni de recursos para ingresar en el sistema privado. sistema público ni de recursos para ingresar en el sistema privado.	Tasa de cobertura bruta. Tasa de cobertura neta. Déficit de cupos escolares sector oficial.	Sector y zona ¹⁴ Nivel educativo Sector y zona Nivel educativo Nivel educativo
Asegurar adecuadas condiciones de infraestructura física y ambiental de las instituciones educativas y los centros de enseñanza (OG13PIDESC, párr. 6).	Las inadecuadas condiciones de infraestructura de algunos establecimientos educativos ponen en riesgo la salud y la integridad física de los niños y las niñas.	Número de establecimientos educativos que no disponen de servicios públicos domiciliarios completos ¹⁵ . Número de establecimientos educativos con infraestructura que amenaza ruina ¹⁶ . Número de establecimientos educativos ubicados en zonas del alto riesgo ambiental ¹⁷ .	Localidad Zona Tipo de servicio Localidad Zona Localidad Zona Tipo de riesgo
Asegurar la disponibilidad de docentes y la existencia de programas de instrucción académica y formación para los mismos (OG-13PIDESC, párrs. 6, 50; CPC, art. 68).	La falta de personal docente conforme con la relación alumno-docente establecida por el Ministerio de Educación deriva en perjuicio de la calidad e incluso en deserción escolar.	Déficit de docentes en establecimientos oficiales. Relación alumno-docente.	Localidad Nivel educativo Sector Nivel educativo Estrato socioeconómico

14 Sector refiere a la desagregación oficial/no oficial. Zona refiere a la clasificación rural y urbana.

15 Acueducto, alcantarillado, recolección de basuras y energía.

16 La infraestructura amenaza ruina cuando las paredes o techos se encuentran en riesgo de desplomarse.

17 Las zonas de alto riesgo ambiental pueden clasificarse en 1) zona de derrumbes o deslizamientos de tierra, 2) inundaciones y 3) presencia de agentes contaminantes o basuras.

Tabla 7. (continuación)

Obligación	Problema de política pública	Indicador	Niveles de desagregación
Derecho a la disponibilidad de educación – Obligación de asequibilidad Resumen: Tres obligaciones marco – ocho indicadores			
Garantizar el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna (OG13PIDESC, párrs. 6, 34, 57; CPC, art. 67; PIDESC, art. 2; PSS, art. 3; CDN, art. 2; CURDEE, art. 3).	Los grupos poblacionales discriminados, en especial población con discapacitados, en especial población con discapacidad, negra, indígena y desplazada presenta niveles de matrícula y asistencia escolar por debajo del promedio del resto de la población.	Tasas de asistencia bruta y neta.	Nivel educativo Motivos de discriminación prohibidos (MDP) ¹⁸
Proporcionar educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños y las niñas y asegurar el acceso a la educación básica a toda la población (CPC, art. 67; DUDH, art. 26; CDN, art. 28; PIDESC, art. 13; PSS, art. 13).	La educación básica no es universal y no se cumple con el principio de gratuidad. Los grupos poblacionales de menores recursos o en situación de pobreza enfrentan la dualidad entre llevar a los niños y niñas a estudiar o satisfacer otras necesidades.	Porcentaje de estudiantes matriculados en escuelas públicas que cursan primaria gratuita. Porcentaje de estudiantes matriculados en escuelas públicas que cursan secundaria básica gratuita.	Nivel de gratuidad ¹⁹ Estrato socioeconómico (ESOC) MDP Nivel de gratuidad ESOC MDP
		Porcentaje de la población mayor de 11 años que no ha terminado la primaria.	MDP

¹⁸ Es importante dar en cuenta de, por lo menos, los siguientes motivos de discriminación internacionalmente prohibidos: sexo, etnia, condición de discapacidad y talentos excepcionales, situación de desplazamiento, orientación sexual y religiosa.

¹⁹ Para efectos de asegurar una medida objetiva de gratuidad se definen tres niveles: el nivel 1 comprende la ausencia de cobros por matrícula, pensión y derechos académicos; el nivel 2 comprende lo del nivel 1 más uniformes y útiles escolares; finalmente, el nivel tres incluye lo consagrado en el nivel 2 más transporte y alimentación escolar.

Tabla 7. (continuación)

Obligación	Problema de política pública	Indicador	Niveles de desagregación
Asegurar accesibilidad económica a la enseñanza básica, mediante la aplicación inmediata de su gratuidad y asegurar la accesibilidad física y geográfica (PIDESC, art. 13; OG13PIDESC, párr. 6).	Los grupos poblacionales discriminados enfrentan barreras económicas, geográficas, sociales y culturales para acceder al sistema educativo.	Porcentaje de los gastos del hogar destinados a la educación básica ²⁰ . Inversión anual promedio del Estado por alumno(a) de educación básica.	ESOC Nivel educativo
Implantar un sistema adecuado de becas para las poblaciones más vulnerables (PIDESC, art.13; OG13PIDESC, párr. 53).	Los sistemas de subsidios y becas son insuficientes frente a la magnitud de población que no tiene como pagar la educación de los niños y las niñas y debe retirarlos del sistema educativo.	Porcentaje de la población estudiantil que tiene que tomar transporte para asistir a la escuela.	Sector Nivel educativo ESOC
Erradicar el analfabetismo (CPC, art. 68).	Colombia no ha alcanzado las metas de alfabetización universal y existen diferencias notables entre las tasas de analfabetismo urbanas y rurales.	Porcentaje de estudiantes que reciben subsidios educativos. Inversión del Estado en subsidios educativos.	Sector MDP Nivel educativo Zona MDP
Asegurar que el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables (OG13PIDESC, párrs. 30 y 35).	Existen notables diferencias en el nivel de competencia que se adquiere en el sistema educativo público y en el privado de alto nivel, en especial, los colegios internacionales.	Tasa de analfabetismo. Años promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años. Porcentaje de estudiantes admitidos en las universidades públicas egresados de instituciones educativas públicas.	Zona MDP Sector Estrato socioeconómico Sector Estrato socioeconómico

²⁰ Estos gastos comprenden matrícula, pensión, derechos académicos, uniformes, libros y materiales de estudio, transporte y alimentación escolar de todos los niños.

Tabla 7. (continuación)

Obligación	Problema de política pública	Indicador	Niveles de desagregación
Mejorar de manera continua la capacidad intelectual del cuerpo docente (OG13P1-DESC, párr. 50; CPC, art. 68; CC, Sentencia T-337-95).	Docentes sin título profesional y, lo que es más preocupante, sin bachillerato completo imparten enseñanza. Lo anterior, sin que exista una estrategia de alcance nacional y local para mejorar el nivel educativo de los docentes.	<p>Porcentaje de docentes de educación básica que tienen título profesional.</p> <p>Porcentaje de docentes de educación básica que recibieron cursos de formación y actualización en un período de referencia.</p>	<p>Sector Zona</p> <p>Sector Zona</p>
Derecho a permanecer en el sistema educativo – Obligación de adaptabilidad Resumen: dos obligaciones marco – nueve indicadores			
Asegurar la permanencia de los niños y las niñas en la educación pública, básica, obligatoria y gratuita, y adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas (CPC, art.67; CDN, art. 28; CEDAW, art. 10).	Existen altas tasas de deserción escolar y es evidente la ausencia de medidas orientadas a fomentar la permanencia de los niños y las niñas en la escuela.	<p>Tasa de deserción escolar.</p> <p>Tasa de supervivencia escolar 5o. grado.</p> <p>Tasa de supervivencia escolar grado 11.</p> <p>Subsidios educativos para promover la permanencia escolar.</p>	<p>Sector Zona Nivel educativo MDP</p> <p>Sector Zona Nivel educativo MDP</p> <p>Sector Zona Nivel educativo MDP</p> <p>Sector Zona Nivel educativo MDP</p>

Tabla 7. (continuación)

Obligación	Problema de política pública	Indicador	Niveles de desagregación
Asegurar que en los centros educativos públicos y privados se imparta la enseñanza que mejor se adapte a los niños y las niñas (ORENUDE-IP, párr. 70).	Las escuelas no se adaptan, ni en lo pedagógico ni en lo físico, a las necesidades especiales de aprendizaje de los grupos poblacionales vulnerables, en especial, personas con discapacidad y personas con tradición lingüística propia.	Número de establecimientos educativos especializados en la atención de niños y niñas con discapacidad. Establecimientos educativos que integran niños y niñas con discapacidad.	Sector Zona Nivel educativo MDP Sector Nivel educativo Tipo de discapacidad ²¹
		Establecimientos educativos que integran niños y niñas con discapacidad que no disponen de docentes especializados.	Sector Nivel educativo Tipo de discapacidad
		Establecimientos educativos que integran niños y niñas con discapacidad que disponen de apoyos especializados ²² .	Sector Nivel educativo Tipo de discapacidad
	Establecimientos educativos con matrícula de indígenas con tradición lingüística propia que ofrecen programas etnoeducativos.		Sector Nivel educativo

²¹ Discapacidad auditiva, discapacidad visual, retraso mental, síndrome de Down, trastornos generalizados del desarrollo, discapacidad motora.

²² Por ejemplo, textos en braille, caja aritmética o de matemáticas y calculadora parlante para niños y niñas con discapacidad visual; audífonos para personas con restos auditivos; actividades extra clase para reforzar los conocimientos adquiridos por los niños y las niñas con discapacidad. Además, considerar la presencia de profesionales formados en tiflogía para la enseñanza de niños y niñas con discapacidad visual; intérprete de señas y modelo lingüístico para la enseñanza de niños y niñas con discapacidad auditiva; fisioterapeutas para acompañar los procesos de enseñanza de personas con discapacidad motora.

Pese a que el sistema de 36 indicadores contribuye a 1) informar sobre el cumplimiento o no cumplimiento de las principales obligaciones del Estado; 2) evidenciar posibles vacíos en las fases de diseño, implementación y evaluación de las políticas educativas; y 3) mejorar los diagnósticos sobre las políticas educativas y reenfoclarlas de manera que contribuyan al pleno ejercicio del derecho a la educación de todos y todas, es preciso reconocer que es un sistema que puede enfrentar importantes dificultades para ser implementado en el corto plazo.

En primer lugar, parte de la información requerida para calcular los indicadores no se contempla en las estadísticas oficiales y registros administrativos, como tampoco en las diferentes encuestas de aplicación periódica que indagan sobre aspectos educacionales. Sobre este punto hay que señalar que disponer de un sistema de indicadores como el descrito implica importantes inversiones en estudios especializados acerca del sistema educativo y la modificación de las encuestas de aplicación periódica, a fin de que levanten información sobre algunos de los indicadores.

En segundo lugar, evaluar el nivel de cumplimiento del Estado frente a las obligaciones relativas al derecho a la educación desde diferentes fuentes puede afectar la validez y la confiabilidad de los indicadores, lo que limita su uso para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas educativas. El ideal sería diseñar y aplicar, con base en los indicadores propuestos, una encuesta especializada en educación, por ejemplo, de aplicación quinquenal, a fin de determinar los avances o retrocesos en materia educativa. Se estima conveniente diseñar formularios dirigidos a los diferentes actores del sistema educativo (padres de familia y estudiantes, profesores, entidades competentes en materia educativa) y aplicarlos, cada cinco años, en una muestra representativa en ciudades principales y en un grupo de control de una zona rural, de manera que se puedan captar los avances y retrocesos en el nivel de satisfacción del derecho a la educación.

Finalmente, además de disponer de la información para cada uno de los indicadores establecidos en la tabla anterior, lo cual permitirá establecer las dimensiones del derecho y los componentes para los que la política pública presenta resultados exitosos, así como detectar los principales vacíos, es oportuno llamar la atención sobre la necesidad de diseñar un indicador compuesto que dé cuenta, de manera global, del alcance de las políticas educativas sobre el disfrute del derecho a la educación.

Conforme con la propuesta de indicadores consignada en la tabla 7, es factible elaborar un índice compuesto por componente del derecho y obligación del Estado, para posteriormente combinar los cuatro índices compuestos resultantes (disponibilidad de enseñanza, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad) en un único índice compuesto que dé cuenta del nivel de disfrute global del derecho a la educación preescolar, básica y media. Dicho indicador puede ser llevado a una escala entre 0 y 100 puntos, de manera que a mayor puntaje, mayor nivel de disfrute del derecho a la educación. El indicador tendría la virtud de evidenciar en cuál de los componentes del derecho a la educación se ha avanzado menos, calcular el déficit para alcanzar

las metas por componente (distancia entre el puntaje obtenido y 100), además de arrojar información sobre la magnitud del déficit a nivel global para lograr la meta de realización del derecho a la educación de todos y todas sin discriminación alguna.

Como es evidente, la construcción de dicho indicador desborda los objetivos de este estudio, entre otras razones, por la ausencia de estadísticas confiables para elaborar los distintos indicadores que se proyecta integren el indicador compuesto. Sólo en la medida en que las encuestas sociales se tomen los derechos en serio, lo que supone dejar de verlos como aspiraciones imposibles o irreales, es factible proyectar la construcción de tal índice.

El reto puede ser más grande de lo imaginable, especialmente si se considera el tamaño del prejuicio que existe entre los especialistas en elaboración de indicadores en torno a la supuesta imposibilidad de medir, con rigor científico, el nivel de disfrute de los derechos. A propósito, y para cerrar, bien vale la referencia a la caricatura de Jhoda (1997, p. 93) con relación con el fetichismo de lo medido y lo medible que caracteriza a los profesionales de la economía: “el primer paso es medir lo que se puede medir fácilmente... el segundo paso es descartar lo que no se puede medir... el tercer paso es suponer que lo que no se puede medir no tiene mayor importancia... el cuarto paso es decir que lo que no se puede medir fácilmente en realidad no existe”.

Referencias bibliográficas

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. (2005). *Propuesta de investigación “Análisis comparado de las políticas educativas en Bogotá, dos ciudades colombianas y tres ciudades latinoamericanas: una mirada desde la perspectiva del derecho a la educación”*. Bogotá: Mimeo. Elaborado por Luis Eduardo Pérez Murcia, Rodrigo Uprimny, César Rodríguez y Mauricio García.

Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica. (1997). *Economic & Social rights report: Protocols vol II 1997-1998*. Obtenido de Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica: http://www.sahrc.org.za/old_website/protocols_1997_1998.htm

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). *Observación General N° 3. La índole de las obligaciones de los Estados partes*. Documento E/1991/23. Quinto periodo de sesiones.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999a). *Observación General N° 11. Planes de acción para la enseñanza primaria*. Documento E/C.12/1999/4. 20° periodo de sesiones.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1999b). *Observación General N° 13. El derecho a la educación*. Documento E/C.12/1999/10. 21° periodo de sesiones.
- Corpoeducación. (2002). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Investigación realizada por Alfredo Sarmiento, Luz Perla Tovar y Carmen Alam. Bogotá: Educación Compromiso de Todos.
- Defensoría del Pueblo. (2004a). *La integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad. Una evaluación en Bogotá desde la perspectiva del derecho a la educación*. Bogotá: Prosedher, Serie Estudios Especiales DESC. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia, Julia Elizabeth González y Carlos Sabogal.
- Defensoría del Pueblo. (2004b). *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Bogotá: Prosedher. Serie DESC. Investigación elaborada por Luis Eduardo Pérez Murcia.
- Departamento Nacional de Planeación. (1999). *La educación en cifras*. Boletín N° 19. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2000a). *Educación y fuerza de trabajo*. Boletín N° 27. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2000b). *Eficiencia del sistema educativo: perfiles departamentales 1995-1999*. Boletín N° 8. Bogotá: DNP.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (1999). *Metodología de la investigación*. (2a ed.). México: McGraw-Hill Interamericana.
- Marchesi, Á. (2000). Un sistema de indicadores de desigualdad educativa. *Revista Iberoamericana de Educación*(23).
- McGee, R. (1997). *La brecha de percepciones*. Ensayo y Error, 1(2).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2004). Informe de seguimiento a la EPT en el mundo 2005. *Educación para todos: el imperativo de la calidad*. París: Unesco.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2006). Informe sobre Desarrollo Humano 2005. *La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Nueva York: Ediciones Mundi-Prensa.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2001). Informe sobre Desarrollo Humano 2000. *Derechos humanos y desarrollo humano*. Nueva York: ONU.
- Sarmiento, A. (1995). El uso de encuestas e indicadores sociales. En *Indicadores sociales y de gestión*. Bogotá: DANE.
- Sen, A. (1983). Los bienes y la gente. *Revista de Comercio Exterior*, 33(12).
- Sen, A. (1998). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Paidós, ICE, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Tenjo, J. (1995). Hacia el desarrollo de indicadores en el área educativa. En *Indicadores sociales y de gestión*. Bogotá: DANE.
- Tomasevski, K. (1999). Derechos económicos, sociales y culturales. *Informe preliminar de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski*. presentado de conformidad con la 1998/ 33 de la Comisión de de Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/ CN.4/1999/49.
- Tomasevski, K. (2001). *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Education Primers(3).
- Tomasevski, K. (2004). Derechos económicos, sociales y culturales. *Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski*, Nueva York: ONU. Presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 25 de enero de 2004.
- Vos, R. (1995). Indicadores sociales ¿qué hay que medir? Algunas reflexiones con referencia particular a la educación. En *Indicadores sociales y de gestión*. Bogotá: DANE.



Los derechos sociales en serio:

Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas

Pese a ser aliados naturales, los derechos humanos y las políticas públicas han permanecido distantes. Sólo en tiempos recientes éstas han comenzado a ser concebidas como un instrumento valioso para la realización de los derechos humanos en general y de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en particular.

A partir de un análisis interdisciplinario sobre las relaciones conceptuales y prácticas entre los DESC y las políticas públicas, este libro sostiene que la protección de los derechos no incumbe sólo a los jueces y tiende puentes entre la razón normativa de los derechos y la lógica técnica y económica de las políticas públicas. Por ello, el libro indaga la aplicación de varios derechos sociales, con énfasis en el derecho a la educación.

Para promover la incorporación de los DESC en las políticas públicas, los autores ofrecen herramientas analíticas concretas –desde criterios de constitucionalidad de las políticas económicas hasta indicadores de gestión y realización de los derechos–, que serán de interés y utilidad para juristas, hacedores de políticas públicas, científicos sociales y estudiantes de estos y otros campos.

SERIE
INVESTIGACIÓN
IDEP

