

379.26
P37m
E.L.

Instituto para la Investigación Educativa
y el Desarrollo Pedagógico - IDEP



000463

Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad
Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico

Modelo de indicadores para monitorear y evaluar las políticas educativas desde la perspectiva del derecho a la educación

Luis Eduardo Pérez Murcia

60/21/82

1000001

Inventario IDEP
396

Modelo de indicadores para monitorear y evaluar las políticas educativas desde la perspectiva del derecho a la educación

Centro de Estudios Derecho, Justicia y Sociedad
Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico

Dirección de la investigación

Luis Eduardo Pérez Murcia. Investigador Centro Derecho, Justicia y Sociedad
Rodrigo Uprimny Yepes. Director Centro Derecho, Justicia y Sociedad

Investigadores:

Luis Eduardo Pérez Murcia
Rodrigo Uprimny Yepes
Cesar Rodríguez
Mauricio García

Asistentes de investigación:

Camilo Ernesto Castillo Sánchez
Miquel Jordana

Índice

	Pág.
Presentación	4
1. Un breve comentario en torno al debate sobre indicadores sociales	5
2. Tipologías de indicadores educativos	10
2.1. Tipologías internacionales	12
2.2. Tipologías nacionales	16
3. La pertinencia de enfocar los indicadores desde la perspectiva del derecho a la educación	19
4. Propuesta de indicadores educativos en perspectiva de derechos Humanos	25
5. Modelo de indicadores educativos para monitorear y evaluar el nivel de realización del derecho a la educación	35
6. Bibliografía	44

Presentación

Toda política pública requiere de un conjunto de indicadores para monitorear, hacer seguimiento y evaluar el cumplimiento de las metas propuestas. Naturalmente, 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, décadas de los sesenta y setenta, la temática sólo tuvo un desarrollo importante a partir de los años ochenta. Buena parte de este avance se debe al impulso que, desde los organismos de crédito multilateral, se dio a la elaboración de encuestas, sistemas de información y sistemas de indicadores de gestión y seguimiento en los países de América Latina. Dichos esfuerzos estaban encaminados, fundamentalmente, a disponer de estadísticas para evaluar el impacto de los créditos de los organismos de crédito 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 evaluar el impacto de las políticas públicas en la materia. Entre los desarrollos más importantes, cabe citar 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 encuestas de aplicación periódica como la Encuesta de Hogares y en encuestas de aplicación esporádica como la Encuesta de Calidad de Vida.

De la misma manera, cabe resaltar el impulso a los sistemas de indicadores sociales dado por el Grupo de Desarrollo Humano y el diseño y puesta en operación del Sistema de Indicadores Sociodemográficos para Colombia por parte de la Unidad de Desarrollo Social, ambas instancias adscritas al Departamento Nacional de Planeación.

Por otra parte, cabe resaltar 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 Corporación Región.

Tomando como referente los indicadores educativos desarrollados por las instancias mencionadas, además de los propuestos por expertos nacionales e internacionales en la materia, este capítulo 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 capítulo se encuentra estructurado en cinco acápite: 1) expone unas reflexiones en torno al debate actual sobre indicadores educativos ubicados en un marco general del debate sobre indicadores sociales; 2) presenta una breve descripción de las tipologías de indicadores educativos empleados tradicionalmente tanto en el contexto nacional como internacional; 3) señala algunas de las limitaciones que ofrecen los indicadores educativos tradicionales para evaluar el nivel de disfrute del derecho a la educación, al tiempo que explica la pertinencia de enfocar los indicadores desde una perspectiva de derechos; 4) presenta una propuesta detallada de indicadores para monitorear y hacer seguimiento a las políticas educativas fundamentados en el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado; y 5) con base en un conjunto de criterios que se harán explícitos en el desarrollo de la sección, se presenta un modelo reducido de indicadores para monitorear el impacto de las políticas educativas sobre el ejercicio del derecho a la educación.

1. Un breve comentario en torno al debate sobre indicadores sociales

Independiente 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 a partir de la inclusión de criterios de equidad, diferenciando el acceso según variables como género y condiciones socioeconómicas, a la vez que incorporando en el análisis variables como las tasas de asistencia y los factores asociados a la deserción escolar.

Dicha mirada, de acuerdo a lo señalado por el premio Nóbel de economía 1998, profesor Amartya Sen (1983; 1115), tiene la dificultad de concentrarse casi exclusivamente en el consumo de bienes olvidando la importancia de evaluar que pueden hacer los bienes por las personas. En efecto, en su clásico artículo intitulado *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 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.

¹ El conjunto de capacidades “representa la libertad real de elección que una persona tiene entre los modos de vida alternativos que puede llevar”. Amartya K. Sen. Bienestar, Justicia y Mercado. Conferencia: justicia, medios contra libertades, Ediciones Paidós, I.C.E., Universidad Autónoma de Barcelona, 1998, Pág. 112.

Conforme a este criterio y a 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, 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 de él, se derivan.

Finalmente, en cuanto al primer interrogante, es importante considerar que la decisión de qué medir depende de la forma como 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. Por otra parte, 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 ocupará un lugar privilegiado. A propósito, cabe citar a Marchesi (2000; 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?*, se puede argumentar que 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 años noventa, el debate entre presentar indicadores simples para cada dimensión de análisis, juntar dimensiones en indicadores compuestos o elaborar indicadores sintéticos.

En primer lugar, en cuanto 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 (1994;70) la calidad de los indicadores y 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 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; 64) las siguientes son dichas características:

- **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 resultados².
- **Validez:** el indicador debe medir lo que dice medir en las circunstancias de tiempo, modo y lugar determinados³.
- **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 poderse aplicar 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:** la información requerida para el cálculo del indicador debe ser factible de ser recolectada con las metodologías estadísticas oficiales y mediante 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 las variables endógenas y exógenas y para determinar su aporte al modelo matemático planteado; y, 3) la selección basada en análisis de factores en las que las variables se eligen en función del nivel de correlación estadística al interior de grupos de variables y entre distintos grupos, y los pesos se asignan por la magnitud de la correlación⁴.

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 expresarla en un sólo resultado. La diferencia fundamental entre un

² Hernández, Roberto, Fernández, Carlos, Baptista, Pilar (1999). Metodología de la investigación. Segunda Edición. Mc Graw Hill. México, Pág. 235.

³ *Ibid.*, Pág. 236.

⁴ Por encontrarse fuera del alcance de este documento no se explican los procedimientos mencionados. Sin embargo, para el lector interesado, 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.

indicador compuesto y uno sintético es que este último explora las relaciones entre las variables que lo conforman a partir v.g. 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 dos 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 quinto 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.

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: v.g. encuestas C-100 y C- 600 de aplicación anual dirigidas a todos los establecimientos educativos y encuestas de hogares y de calidad de vida aplicadas en períodos 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 que no se cumplen principios básicos que estos métodos estadísticos exigen para que el indicar sea válido y confiable, como lo son 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 porque proviene de distintos marcos muestrales, diferentes niveles de cobertura, niveles representatividad y confiabilidad variables, e incluso, métodos de captura distintos.

Para ejemplificar, y suponiendo el interés de crear un índice sintético que de 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 $n_1 \neq n_2$ y v.g. las estadísticas de eficiencia se tomen de registros administrativos. En tal situación lo más prudente y estadísticamente rigurosos es elaborar indicadores simples o elaborar indicadores compuestos para cada uno de los componentes. Dependiendo de la calidad de lo datos podría incluso elaborarse un indicador compuesto que de 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 tendidas en cuenta en dicha focalización; por otra parte, si el fin es describir de manera detallada los diferentes componentes de una política pública (v.g. cobertura, calidad y atención a poblaciones excluidas del sistema educativo), es posible que resulte más pertinente, 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 la construcción de los mismos 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 la lógica de los mismos no debe ser cruzar por cruzar variables. Es preciso antes de dicho cruce establecer el fundamento conceptual de lo que se quiere medir, definir la relación funcional entre las variables, definir los criterios de elección de las mismas, establecer 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 interrelaciones entre las variables y su relación funcional son desconocidas o pocos estudiadas, no se puede determinar con claridad ni 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 requieren 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;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 indicadores 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 del 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.

2. 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 serias dificultades 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;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 indagarse 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 promedios 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 niveles de desagregación mínimos 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 socio - económica y capacidad, entre otras.

Además, es preciso señalar que 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 sobre 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 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 al mercado laboral, así como la relación entre nivel de ingresos, condiciones de vida y educación, entre las variables más importantes. Toda ésta información, en su mayoría proveniente de los estudiantes y sus familias, aunque no es captada en las encuestas censales de educación como C-100 y C-600, es necesaria a fin de 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 de la calidad de la educación, determinan buena parte del logro alcanzado por los estudiantes en las pruebas de conocimientos y competencias básicas.

En lo que sigue de este acápite, y 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, se presentan cinco de ellas. En primer lugar se presentará la propuesta de Vos en consideración a que representa un acertado panorama de las estadísticas que, comúnmente, son consolidadas a nivel internacional en materia educativa. Seguida cuenta se presentará la propuesta de Marchesi en el sentido que 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 presenta 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 presentan 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.

2.1. Tipologías internacionales

Vos (1995;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 siguiente tipología de indicadores:

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 - Número de horas de enseñanza efectiva
Indicadores de acceso	Identifican a 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"> - 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 (matriculas, 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	Mide 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 - 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
Indicadores de los efectos últimos	Mide el impacto de las políticas y programas educativos sobre el nivel de vida de la población.	<ul style="list-style-type: none"> - 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

A propósito de la tipología construida a partir del estudio de Vos, es preciso mencionar que ésta, si bien es útil, y en principio completa para el diseño de políticas educativas, puede ser insuficiente para el seguimiento y evaluación de la misma. En la perspectiva de superar estos vacíos, el mismo autor 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 de análisis de efectos comparando grupos que recibieron la política con *grupos de control* que no hayan recibido la política; 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); 53].

A manera de 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 lo son v.g. la distribución de los gastos privados en educación según nivel socioeconómico y la distribución de los beneficios de la educación según grupos socioeconómicos.

Antes de presentar los indicadores es oportuno mencionar, citando a Marchesi (2000; 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*”.

Así mismo, resulta procedente mencionar que 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; 8)].

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
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
------------	--

A fin de que el sistema de indicadores pueda dar cuenta de la desigualdad educativa es preciso, señala Marchesi (2000;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 se han propuesto revisar en este documento, se presenta a continuación 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.

“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”⁵.

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	Indicadores propuestos	Indicador considerado en el IDE
Enseñanza primaria universal	- Tasa neta de escolaridad	- Tasa neta de escolaridad
Alfabetización	- Tasa de alfabetización de adultos	- Tasa de alfabetización de adultos
Igualdad entre los sexos	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa bruta escolaridad primaria según sexo - Tasa bruta escolaridad secundaria según sexo - Tasa alfabetización según sexo 	- Índice de la EPT relativo al Género

⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Informe de seguimiento a la EPT en el mundo 2005. *Educación Para Todos: el imperativo de la calidad*. UNESCO. 2004. París. Francia.

Calidad	<ul style="list-style-type: none"> - Resultados de pruebas de aprendizaje - Tasa de supervivencia escolar en quinto grado - Nivel de formación del personal docente - Número de alumnos por docente 	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de supervivencia escolar en quinto grado
---------	---	---

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*”⁶.

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*”⁷.

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, de combinar, en un sólo indicador, cuatro elementos centrales del ámbito educativo⁸. Pese a la importancia del índice para dar cuenta del logro educativo y a la posibilidad de establecer comparaciones internacionales, es preciso señalar que existen dificultades en la construcción del mismo que deberán ser revisadas. Entre las más importantes 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 brutas⁹, así mismo, llamar la atención sobre la ausencia de una explicación suficiente para considerar la misma ponderación de los indicadores que participan del índice. Por otra parte, y reconociendo que este aspecto se origina en un vacío en la planeación de los objetivos de la educación para todos trazados en Dakar, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que el índice no contempla un indicador para medir el logro en materia de deserción escolar. Por ello, y considerando que las tasas de matrícula esconden información

⁶ Ibid

⁷ Ibid

⁸ 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 matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada.

⁹ 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 determinado nivel educativo.

sobre la asistencia escolar producto de la deserción, es necesario que los índices de escolarización sean ajustados con los índices de deserción.

2.2. Tipologías nacionales

En el ámbito nacional, la tipología de Tenjo (1995; 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 resultado de la implementación de políticas educativas, como el efecto de la educación sobre la calidad de vida de las personas, y en particular, para alcanzar otros fines socialmente deseables como el trabajo y la salud.

Conforme a 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.

Tabla 4: Tipología de indicadores según Tenjo¹⁰

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

¹⁰ Tenjo Galarza, Jaime (1995). *Hacia el desarrollo de indicadores en el área educativa*. En *Indicadores Sociales y de Gestión*. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá, Colombia. Pág. 643 – 649.

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

Cabe señalar que 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. Cabe también decir, que este enfoque, parece ser el predominante en el desarrollo de los sistemas de indicadores educativos.

A propósito, Tenjo (1994; 643) ha señalado “(...) *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: a) por su estrecha relación con los niveles de ingresos de las personas (...); b) 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, c) porque la educación genera un número de exterioridades que afectan positivamente la calidad de vida de la sociedad*”.

Por último, para finalizar este acápite, se presenta a continuación la propuesta de indicadores educativos desarrollada por Sarmiento, Tovar y Alam en el marco de la investigación intitulada *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia* realizada por Educación Compromiso de Todos¹¹. Esta tipología clasifica los indicadores según seis aspectos centrales de las políticas educativas: acceso; equidad en el acceso; permanencia; calidad; eficiencia y financiación. Antes de presentarlos, 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* desarrollados por la Unidad de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación¹².

Tabla 5: Tipología de indicadores según Sarmiento, Tovar, Alam

¹¹ Educación Compromiso de Todos (2002). *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Investigación elaborada por Alfredo Sarmiento Gómez, Luz Perla Tovar y Carmen Alam. Corpoeducación. Casa Editorial el Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco. Bogotá, Colombia.

¹² Véase Departamento Nacional de Planeación. *La educación en Cifras*. Boletín No. 19. Bogotá, Colombia. 1999. También los boletines No. 27 *Educación y Fuerza de trabajo* y No. 28 *Eficiencia del sistema educativo: perfiles departamentales 1995-1999*.

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

En torno a los diferentes sistemas de indicadores de educación presentados, es posible concluir que no obstante los mismos 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.

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

Como recién 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, y adoptando como punto de partida un enfoque de políticas públicas cuyo diseño, implementación y evaluación estén guiadas 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 promover la realización del derecho a la educación, es indispensable reenfocar los indicadores educativos desde una perspectiva de derechos humanos¹³.

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 promoción del derecho a la educación. En este sentido, y 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 permitan establecer 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, cabe recordar que con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Observación General No.3 establece que los Estados deben 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 los siguientes aspectos¹⁴:

¹³ Esta postura es coherente con el enfoque de desarrollo humano en el sentido que 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 Informe sobre Desarrollo Humano 2005. *La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Ediciones Mundi-Prensa. 2005.

¹⁴ Defensoría del Pueblo. *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia. 2004. Pág. 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 educación¹⁵.
- 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.

A tono con experiencias nacionales e internacionales de investigación en materia de indicadores educativos desde la perspectiva de los derechos humanos, en especial el trabajo adelantado por la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica quien 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, es posible concluir que existen, por lo menos, tres criterios centrales de diferenciación entre los indicadores educativos tradicionales y los indicadores elaborados en perspectiva de derechos humanos, ellos son: el fundamento de la medida, la no discriminación y la no regresividad¹⁶.

En cuanto al primer criterio de diferenciación, *el fundamento de la medida*, cabe resaltar que en tanto 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, 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

¹⁵ Al respecto puede consultarse Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No.3 relativa a la indole de las obligaciones de los Estados Partes.

¹⁶ Sobre las experiencias de investigación citadas puede consultarse: Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica. Recuperado el 23 de octubre de 2005, de http://www.sahrc.org.za/4th_esr_chap_7.pdf; Tomasevski Katarina. Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. Education Primers No. 3. Novum Grafiska AB, Gothernburg, Suecia. 2001; y, Defensoría del Pueblo. *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia. 2004.

normas locales. De especial referencia serán las Observaciones Generales No.11 y 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativas a la formulación de planes de 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, Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación 1998-2004.

Al respecto, y 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 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 doctrina¹⁷, 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 encargadas 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. Es "*indudable* -ha dicho la Corte Constitucional- *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*"¹⁸. 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.

De otro lado, fuera 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 autorizada¹⁹ 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 derecho²⁰.

¹⁷ Ver, entre otras, las sentencias C-191 de 1998, T-1319 de 2001 y C-551 de 2003. A nivel de doctrina, ver Uprimny, 2004.

¹⁸ En el mismo sentido ver 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.

¹⁹ Sobre el concepto de "interpretación doctrinaria" en derecho internacional, ver O'Donnell, 2001, Pág. 71.

²⁰ Extraído de la propuesta de investigación titulada "*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*", elaborada por el Centro de Investigación Derecho, Justicia y Sociedad por los investigadores Rodrigo Uprimny, Cesar Rodríguez, Mauricio García y Luis Eduardo Pérez Murcia. Septiembre de 2005. Pág. 6.

Conforme a estas normas, y en especial el esquema de organización del derecho a la educación en un 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 envuelve 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*); y, finalmente, 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*)²¹.

Tabla 6: Sistema de las 4-A propuesto por Katarina Tomasevski²²

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
	Post - obligatoria	<ul style="list-style-type: none"> - Acceso sin discriminación - Acceso preferencial para los grupos vulnerables - Admisión basadas en criterios académicos - Reconocimiento de diplomas extranjeros
Acceptabilidad	Regulación y supervisión	<ul style="list-style-type: none"> - Estándares mínimos de calidad - Respeto de la diversidad

²¹ Una explicación detallada de los diferentes componentes del derecho puede consultarse en Defensoría del Pueblo. Op. Cit. Pág. 34-38.

²² Traducción libre del sistema presentado por Tomasevski Katarina. Op. Cit. Pág. 12.

		<ul style="list-style-type: none"> - Lenguaje de instrucción - Orientación y contenidos curriculares - Disciplina escolar - Derechos de los estudiantes
Adaptabilidad	Necesidades especiales	<ul style="list-style-type: none"> - Niños y niñas con discapacidad
	Niños y niñas por fuera del sistema educativo	<ul style="list-style-type: none"> - Niños y niñas trabajadoras - Niños y niñas refugiados - Niños y niñas privados de libertad

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 objetivos²³:

- 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.
- 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.

Ahora, en cuanto al segundo criterio de diferenciación de los indicadores convencionales y los indicadores elaborados en perspectiva de derechos, *la no discriminación*, es oportuno, en primer lugar, señalar 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, es preciso aclarar que conforme al derecho internacional de los derechos humanos la no discriminación sólo se hace efectiva cuando se asegura el derecho

²³ Informe sobre Desarrollo Humano 2000. *Derechos humanos y desarrollo humano*. Capítulo 5: uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos. New York. 2001.

al trato preferente a los sujetos y grupos poblacionales discriminados. En estricto sentido, negar el derecho al trato preferente (*discriminación positiva*) a un sujeto o grupo poblacional discriminado, configura una conducta discriminatoria.

No obstante el carácter perentoria 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 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 u 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, minorías religiosas y personas con diferente orientación sexual. Además, que al interior 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 encontrará que la tasa de matrícula de un grupo poblacional es tres veces menor que la de otro, no se podría concluir 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 indagará hasta qué punto los diferenciales en la tasa de matrícula entre diferentes 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 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. Sobre el particular, cabe señalar que el nivel de progreso o regresividad sólo es factible de evaluar captando 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.

4. Propuesta de indicadores educativos en perspectiva de derechos humanos

Conforme a los principios que guían los indicadores de derechos humanos expresados en el acápite anterior, se propone a continuación un sistema de indicadores que permita dar cuenta del nivel de cumplimiento del Estado frente a *cada una de las 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 asociados. Los indicadores propuestos se elaboran tomando como referencia la investigación intitulada *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*²⁴.

A fin de que el lector pueda establecer la naturaleza del indicador y su objetivo dentro del sistema, cada uno de ellos estará acompañado de la correspondiente obligación del Estado acorde se desprenda del conjunto de normas mencionado en el acápite tercero²⁵.

Tabla 7: sistema de indicadores para monitorear y hacer seguimiento al nivel de realización del derecho a la educación

Contenido de las obligaciones	Indicadores propuestos
Derecho a la disponibilidad de enseñanza – obligación de asequibilidad	

²⁴ Defensoría del Pueblo. Investigación realizada por Luis Eduardo Pérez Murcia. Bogotá, Colombia. 2004. Pág. 40-44 y 78-128.

²⁵ Las distintas fuentes de las obligaciones estarán identificadas con una o más siglas encerradas entre paréntesis. El siguiente es el listado de siglas empleadas: 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 N. 5 del Comité de DESC al PIDESC; OG11PIDESC: Observación General N. 11 del Comité de DESC al PIDESC; OG13PIDESC: Observación General N. 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; y, PSS: Protocolo de San Salvador.

<p>1. Asegurar la disponibilidad de escuelas de enseñanza primaria a disposición de todos los niños y niñas en todo el territorio. En especial, asegurar la existencia de escuelas primarias al alcance de las comunidades rurales dispersas (PIDESC, Art.13; OG13PIDESC, Párr.6; OG11PIDESC, Párr.7; ORENUDE-IP, Párr.51,52; CPC Art.67).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Total municipios (localidades) sin establecimientos educativos según sector y zona²⁶ - Porcentaje del PIB invertido en educación - Participación de la inversión en educación como porcentaje del Gasto Público Social – GPS - Distribución del Gasto Público en Educación según grandes rubros de inversión
<p>2. Asegurar el número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de enseñanza primaria (ORENUDE-IP, Párr.52).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Déficit de cupos escolares según localidad, zona y nivel educativo²⁷
<p>3. Asegurar adecuadas condiciones de infraestructura física y ambiental de las instituciones educativas y los centros de enseñanza (OG13PIDESC, Párr.6).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Total establecimientos educativos con infraestructura que amenaza ruina (paredes y techos en riesgo de desplomarse) según sector y zona - Total establecimientos educativos ubicados en zonas del alto riesgo ambiental por sector y zona²⁸ - Total establecimientos educativos que no disponen de servicios públicos domiciliarios completos²⁹
<p>4. Asegurar la disponibilidad de docentes y la existencia de programas de instrucción académica y formación para los mismos (OG13PIDESC, Párr.6, 50; CPC, Art. 68).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Déficit de docentes en establecimientos oficiales según zona - Total docentes que recibieron cursos de formación y actualización en un período de referencia

²⁶ Sector refiere a la desagregación oficial – no oficial. Zona refiere a la clasificación rural y urbano.

²⁷ Refiere a la clasificación educación preescolar, básica primaria, básica secundaria y media.

²⁸ Zona de derrumbes, deslizamientos de tierra, inundaciones, presencia de agentes contaminantes y basuras.

²⁹ Agua potable, acueducto, alcantarillado, recolección de basuras, energía y teléfono.

<p>5. Establecer programas de enseñanza diferenciada para las personas con discapacidad a fin de proporcionarles una especial instrucción y formación; asegurar la disponibilidad de los equipos y materiales de apoyo necesarios para que las personas con discapacidad puedan alcanzar el mismo nivel de educación que las demás personas en las escuelas especializadas y ordinarias; y, disponer de docentes especializados en la enseñanza de este grupo poblacional (PSS, Art.24; PIDESC Art. 3; ORENUDE-IP, Párr.36; OG5PIDESC, Párr.35).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Total establecimientos educativos que integran niños y niñas con discapacidad según sector y zona - Total establecimientos educativos especializados en la atención de niños y niñas con discapacidad según sector y zona - Total establecimientos educativos que no disponen de equipos, material pedagógico y aulas especializadas para la enseñanza de niños y niñas con discapacidad según sector y zona³⁰ - Total establecimientos educativos que integran niños y niñas con discapacidad que no disponen de docentes especializados en la formación de niños y niñas con discapacidad³¹
<p>6. Proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de enseñanza (PIDESC Art.13).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Total estudiantes egresados de preescolar cursado en establecimiento oficial que no encuentran cupo en el sistema oficial para iniciar primer grado de primaria según zona - Total estudiantes egresados de primaria cursada en establecimiento oficial que no encuentran cupo en el sistema oficial para iniciar primer grado de secundaria según zona
<p>7. Respetar el derecho de los grupos étnicos a crear sus propias instituciones y medios de educación y disponer de programas de formación de etnoeducadores (OIT-169, Art. 27).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Total establecimientos educativos fundados y administrados por grupos étnicos
<p>8. Asegurar la creación de cupos escolares para niños y niñas desplazadas por el conflicto armado interno y demás víctimas de la violencia (Decreto 2562/01).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Déficit de cupos escolares para niños y niñas desplazados según localidad
<p>9. Respetar la disponibilidad de educación absteniéndose de cerrar centros educativos (OG13PIDESC, Párr.50).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Total establecimientos educativos cerrados en un período de referencia según motivos del cierre

³⁰ 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.

³¹ Por ejemplo: profesionales formados en tiflología para la enseñanza de niños y niñas con discapacidad visual; interprete 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.

Derecho de acceso a la enseñanza – obligación de accesibilidad	
1. Velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna y adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar que los niños y las niñas se vean protegidos contra toda forma de discriminación (OG13PIDESC, Párr. 6, 34, 57; CPC, Art. 67; PIDESC Art. 2; PSS, Art. 3; CDN, Art. 2; CURDEE, Art. 3).	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de cobertura bruta según sector, nivel educativo, zona y motivos de discriminación prohibidos³² - Tasa de cobertura neta según sector, nivel educativo, zona y motivos de discriminación prohibidos - Tasa de asistencia bruta según sector, nivel educativo, zona y motivos de discriminación prohibidos - Tasa de asistencia neta según sector, nivel educativo, zona y motivos de discriminación prohibidos
2. Proporcionar educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños y las niñas y asegurar el acceso a la educación primaria a toda la población (CPC, Art. 67; DUDH, Art. 26; CDN, Art. 28; PIDESC Art. 13; PSS, Art. 13).	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de cobertura bruta primaria según sector, zona - Tasa de cobertura neta primaria según sector, zona - % de la población mayor de 11 años que tiene nivel educativo primaria completa o un nivel educativo mayor
3. 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).	<ul style="list-style-type: none"> - Valor promedio de la canasta educativa en el sector oficial financiada por los padres³³ - Inversión anual del Estado por nivel educativo, por estudiante y por zona - Total establecimientos educativos rurales ubicados en zonas de difícil acceso geográfico - % de la población estudiantil rural que tiene que recorrer cinco o más kilómetros caminando para acceder al establecimiento educativo - Distancia promedio en minutos a la escuela

³² Es importante dar cuenta de por lo menos los siguientes motivos de discriminación internacionalmente prohibidos: sexo, etnia, condición de discapacidad y talentos excepcionales, situación de desplazamiento, minorías sexuales y religiosas.

³³ Derechos académicos, derechos de matrícula, pensiones, uniformes, útiles escolares, transporte y alimentación escolar.

<p>4. Adoptar un plan de acción para garantizar la aplicación del principio de enseñanza obligatoria y gratuita para todas las personas (PIDESC, Art. 14; OG11PIDESC, Párr. 1, 8, 9).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un plan de acción para garantizar la aplicación del principio de enseñanza obligatoria y gratuita para todas las personas? - Total estudiantes cubiertos por el plan de enseñanza primaria gratuita según estrato socioeconómico y género - El plan de acción para asegurar educación gratuita comprende la eliminación total de cobros por derechos académicos y de matrícula? - El plan de acción para asegurar educación gratuita comprende la entrega de uniformes? - El plan de acción para asegurar educación gratuita comprende materiales de estudio y útiles escolares? - El plan de acción para asegurar educación gratuita comprende alimentación escolar? - El plan de acción para asegurar educación gratuita comprende transporte escolar?
<p>5. Garantizar que los criterios de selección para acceder a una institución educativa sean académicos (CC. Sentencia C-210-97).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una directiva o resolución que ordene a los establecimientos educativos no adoptar criterios de admisión diferentes a los de tipo académico
<p>6. Implantar un sistema adecuado de becas para las poblaciones más vulnerables (PIDESC Art.13; OG13PIDESC, Párr.53).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - % de estudiantes pertenecientes al estrato uno que disponen de becas de estudios - % de estudiantes pertenecientes al estrato dos que disponen de becas de estudios - % de estudiantes pertenecientes al estrato tres que disponen de becas de estudios - Inversión en subsidios educativos según zona, sector y sexo - Inversión promedio en educación por contratación de cupos educativos en el sistema no oficial - Total niños y niñas beneficiarios de los programas de becas contratadas con el sistema educativo no oficial
<p>7. Erradicar el analfabetismo (CPC, Art. 68).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de analfabetismo según zona desagregada por motivos de discriminación prohibidos - Años promedio de escolaridad según zona y sexo

<p>8. Adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la educación (CEDAW, Art. 5 y Art. 10; PIDESC Art. 2 y 3; OG13PIDESC, Párr.50, 55; OG11PIDESC, Párr.6; ORENUDE-IP, Párr.40).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de asistencia bruta según sexo y nivel educativo - Tasa de asistencia neta según sexo y nivel educativo - % de estudiantes que cursan primaria que tienen responsabilidades domesticas o cuidado de menores según sexo - % de personas menores de 14 años que no asisten a la escuela por que tienen que trabajar según sexo
<p>9. Asegurar el acceso a la educación de las personas con discapacidad o con capacidades excepcionales (CPC, Art. 68; CDN, Art. 23).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de asistencia bruta personas con discapacidad según nivel educativo - Tasa de asistencia neta personas con discapacidad según nivel educativo - Tasa de asistencia bruta personas con talentos excepcionales según nivel educativo - Tasa de asistencia neta personas con talentos excepcionales según nivel educativo
<p>10. Garantizar a los grupos étnicos la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles (OIT-169, Art. 26).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - % de personas mayores de 15 años pertenecientes a grupos étnicos minoritarios sin ningún nivel educativo - Años promedio de escolaridad de las personas pertenecientes a grupos étnicos minoritarios
<p>11. Asegurar a todos los niños y niñas que hayan sido liberados del trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional (OIT-182, Art. 7; OG13PIDESC, Párr.55).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un programa orientado a la desvinculación de los niños y las niñas del mercado laboral? - Total niños y niñas desvinculados del mercado laboral que ingresaron al sistema educativo en el periodo de referencia según sexo
<p>12. Asegurar a todos los niños y niñas desplazados por el conflicto armado interno el acceso a la educación pública, básica, obligatoria y gratuita (CC, Sentencia SU-1150-00).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de asistencia bruta de niños y niñas desplazadas según sexo y nivel educativo - Tasa de asistencia neta de niños y niñas desplazadas según sexo y nivel educativo
<p>Derecho a una educación aceptable – obligación de aceptabilidad</p>	

<p>1. Establecer y garantizar que se cumplan normas mínimas de enseñanza en las escuelas públicas y privadas, y ejercer la inspección y vigilancia del sistema educativo en todo el territorio y en todos los niveles educativos con el fin de velar por su calidad (PIDESC, Art. 13; OG13PIDESC, Párr.6,52, 62; CPC, Art. 67)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una directiva, resolución o norma en la que se establezcan las normas mínimas de enseñanza que se deben brindar en los establecimientos educativos oficiales y no oficiales? - Existen lineamientos curriculares por áreas de conocimiento? - Para qué áreas del conocimiento existen lineamientos curriculares? - Existen mecanismos para hacer seguimiento a la aplicación de los lineamientos curriculares? - Tasa de promoción escolar por sector, zona y nivel educativo - Años promedio de escolaridad para cursar primaria. - Años promedio de escolaridad para cursar secundaria. - Tasa de estudiantes graduados con relación al total de estudiantes matriculados en un periodo académico. - Resultados de pruebas de competencias básicas por área, por sector , zona y nivel educativo - Resultados de pruebas del ICFES por sector, zona y motivos de discriminación prohibidos - Relación alumno – docente según sector y nivel educativo ; - Tamaño promedio de los grupos según zona, nivel educativo y sector
<p>2. Velar por que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados al cumplimiento de los objetivos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos y la constitución política, y establecer y mantener un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación se orienta por los objetivos consagrados en estas normas (PIDESC, Art. 13; OG13PIDESC, Párr.49, 57; CPC, Art. 67)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un sistema de información que permita establecer si la educación se orienta por los objetivos del derecho a la educación previstos en la Constitución y las norma internacionales de derechos humanos?
<p>3. Establecer y mantener un sistema transparente y eficaz de seguimiento para comprobar si la educación cumple las normas mínimas de enseñanza dispuestas por el Estado (PIDESC, Art. 13; OG13PIDESC,Párr.54)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un sistema de información que permita hacer seguimiento al cumplimiento de las normas mínimas de enseñanza por parte de los establecimientos educativos oficiales y no oficiales?

<p>4. Vigilar y garantizar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana (PIDESC Art.1; OG13PIDESC,Párr.41; CDN, Art. 28).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de quejas interpuestas por estudiantes y/ o padres de familia ante la Secretaría de Educación relacionadas con maltrato físico o psicológico en los establecimientos educativos - Existe alguna política o programa orientado a prevenir el maltrato físico y psicológico de los niños y niñas en el sistema educativo?
<p>5. Velar porque el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables (OG13PIDESC,Párr.30 y Párr.35).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resultados de pruebas del ICFES según estrato socioeconómico - Estudiantes admitidos a las universidades públicas según estrato socioeconómico
<p>6. Mejorar de manera continua la capacidad intelectual del cuerpo docente (OG13PIDESC, Párr.50; CPC, Art. 68; C.C, Sentencia T-337-95).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - % de docentes que tienen título profesional según sector y zona - % de docentes que tienen como máximo nivel educativo secundaria completa según sector y zona - % de docentes que tienen como máximo nivel educativo primaria completa según sector y zona - Total docentes que recibieron cursos de formación y actualización en un período de referencia
<p>7. Respetar la libertad académica del cuerpo docente y de los alumnos (OG13PIDESC, Párr.38; PIDCP, Art.18; DUDH, Art. 26; CPC, Art. 68; CC. Sentencia T-1032-00).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Quejas tramitadas por docentes ante la Secretaría de Educación por considerar que se ha vulnerado su libertad académica - Quejas tramitadas por estudiantes ante la Secretaría de Educación por considerar que se ha vulnerado su libertad académica
<p>8. Velar por que el cuerpo docente esté capacitado para educar a niños y niñas con discapacidad en escuelas ordinarias y en escuelas especializadas (PIDESC Art. 3; OG13PIDESC, Párr.36; OG5PIDESC, Párr.35)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de docentes especializados en la formación de niños y niñas con discapacidad según sector

<p>9. Asegurar que la educación que se imparta a las comunidades con tradiciones lingüísticas propias sea bilingüe; respetar la propia vida cultural, la práctica de su religión y el empleo del propio idioma de los grupos étnicos; y, adoptar medidas positivas para que la educación sea culturalmente aceptable para los grupos étnicos, y de buena calidad para todas las personas (CPC, Art.10, 68; PIDCP, Art.27; OG13PIDESC,Párr.50; PIDCP, Art.27; CDN, Art. 30; OIT-169, Art. 2).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de etnoeducadores que hacen parte de la planta docente del sistema educativo oficial - Número de establecimientos educativos que integran niños y niñas pertenecientes a grupos étnicos con tradición lingüística propia que reciben educación en su propia lengua
<p>Derecho a permanecer en el sistema educativo – obligación de adaptabilidad</p>	
<p>1. Asegurar la permanencia de los niños y niñas en la educación pública, básica, obligatoria y gratuita (CPC, Art.67; CEDAW, Art. 10).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de retención escolar por sector, zona, nivel educativo y motivos de discriminación prohibidos - Tasa de deserción escolar por sector, zona, nivel educativo y motivos de discriminación prohibidos - Esperanza de vida escolar³⁴
<p>2. Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir tasas de deserción escolar (CDN, Art. 28; CEDAW, Art. 10).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de asistencia escolar por sector, zona, nivel educativo y motivos de discriminación prohibidos - Existe un proyecto o programa orientado a asegurar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo? - Número de niños y niñas que desertaron del sistema educativo y que se reintegraron en un período de referencia como resultado del proyecto o programa orientado a asegurar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo
<p>3. 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).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Existe un proyecto o programa dirigido a asegurar que el sistema educativo se adapte a las necesidades especiales de los grupos poblacionales más vulnerables³⁵

³⁴ Este indicador es considerado por el Instituto de Estadística de la UNESCO en el Compendio Mundial de la Educación 2005 y es entendido como el número probable de años que un niño o niña en edad de ingresar en la escuela va a pasar en la escuela y la universidad, comprendidos los años de repetición de curso. Véase: UNESCO. *Compendio Mundial de la Educación 2005. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Montreal. 2005.

³⁵ En especial personas con discapacidad, personas privadas de libertad, niños y niñas trabajadoras, población desplazada, madres jóvenes y adolescentes embarazadas.

4. Velar por la prestación eficiente y continua del servicio público educativo (CPC, Art. 365; CC, Sentencia T-516-1996, Sentencia T-571-1999)	- Días de suspensión de clases al año por sector y zona según causas ³⁶
5. Prohibir y eliminar toda forma de discriminación que atente contra la permanencia de los niños y las niñas en el sistema escolar, asegurar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana, la igualdad de trato y el libre desarrollo de la personalidad, y asegurar el debido proceso en la imposición de sanciones (CDN, Art.2, Art. 28 y Art. 29, CEDAW, Art. 10, CIETFDRCR, Art. 5 y Art. 7, PIDESC Art.1, OG13PIDESC, Párr.41, CDN CPC, Art.13, CC. Sentencia SU-641-98, Sentencia T - 1032-2000)	<ul style="list-style-type: none"> - Existe algún proyecto o programa dirigido a los establecimientos educativos orientado a promover el respeto, protección y garantía de los derechos humanos en el sistema educativo? - Número de docentes que tienen formación en derechos humanos según sector - % de establecimientos educativos que imparten cátedra de derechos humanos según sector
6. Proteger la permanencia de las madres gestantes en el sistema educativo (CC, Sentencia T-656-98).	- Número de niñas gestantes o lactantes que desertaron del sistema educativo en un periodo de referencia según sector
7. Asegurar la permanencia de los niños y las niñas con discapacidad (CPC, Art. 47, Art. 68; PSS, Art. 13).	- Número de niños y niñas con discapacidad que desertaron del sistema educativo en un periodo de referencia según sector
8. Asegurar la permanencia de los niños y las niñas trabajadoras en el sistema educativo (ORENUDE-IP, Párr.60).	- Número de niños y niñas trabajadoras que desertaron del sistema educativo en un periodo de referencia según sector

El sistema de indicadores presentado tiene como virtud el hecho de que permite informar sobre el cumplimiento o no cumplimiento de cada una de las obligaciones del Estado; además de evidenciar posibles vacíos en las fases de diseño, implementación y evaluación de las políticas educativas. Pese a ello, y reiterando que la puesta en marcha de un sistema de indicadores como el descrito permite 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 enfrenta serias dificultades para ser implementado en el corto plazo.

En primer lugar, es conveniente señalar que una alta proporción 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

³⁶ Problemas asociados a la falta de docentes o suspensión de actividades por parte de los mismos; problemas asociados a la infraestructura física; problemas asociados a la falta de servicios públicos.

de un sistema de indicadores como el descrito implica importantes inversiones en estudios especializados sobre el 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, cabe señalar que evaluar el nivel de cumplimiento del Estado frente a las obligaciones relativas al derecho a la educación desde diferentes fuentes afecta 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 de aplicación cada cinco años 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 a nivel de ciudades principales y 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.

Antes de presentar el modelo de indicadores educativos para monitorear y evaluar el nivel de realización del derecho a la educación, es importante considerar que el paso de un sistema de indicadores detallado a uno reducido se sustenta además, sobre dos razones: la primera, relacionada con el principio de economía de la información, es decir, con el principio de asegurar el mínimo de variables relevantes para la toma de decisiones en el ámbito de la política educativa; y, la segunda, el reconocimiento de la facultad que tiene el poder público, para el caso Ministerio de Educación Nacional y Secretarías de Educación, de ponderar entre diseñar e implementar políticas públicas para el universo amplio de obligaciones del Estado en materia educativa o en priorizar en la puesta en marcha de políticas para las principales problemáticas del sector, en especial, las que afectan a las poblaciones más vulnerables.

Es claro que la consideración de estos dos aspectos por parte de las entidades concernidas en el diseño e implementación de las políticas educativas delimitará la definición del conjunto de indicadores pertinentes para el seguimiento y el monitoreo de la política educativa y para la valoración de su impacto sobre el ejercicio del derecho a la educación.

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

Como se anticipó, dadas las limitaciones informacionales para elaborar un modelo de indicadores que de cuenta del conjunto de obligaciones del Estado en relación con el derecho a la educación preescolar, básica y media, se presenta a continuación un modelo de indicadores reducido. Este modelo se construye 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 a las Observaciones Generales 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 que, sin su cumplimiento, no se entienden 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.g. las de cumplimiento progresivo, el Estado adelante medidas de política pública para su cumplimiento.

Con relación al segundo criterio, los indicadores serán elegidos en función de las principales metas que, conforme al 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 que fue presentado en el acápite tercero.

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

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

Tabla 8: modelo de indicadores desagregados según obligaciones y problemáticas del sector educativo

Obligación	Problema de política pública	Indicador	Niveles de desagregación	Fuente de información
Derecho a la disponibilidad de educación – obligación de asequibilidad				
Asegurar el número de cupos equivalentes al número de niños y niñas en edad de	Niños y niñas en edad escolar que no disponen de cupos escolares en el sistema público	- Tasa de cobertura bruta - Tasa de cobertura neta - Déficit de cupos	Localidad ³⁷ Zona Nivel educativo Motivos de discriminación	Sistema de información del MEN y de las secretarías de educación

³⁷ Si las estadísticas son tomadas a nivel nacional, en lugar de localidad es pertinente desagregarlas para departamentos y municipios.

enseñanza primaria (ORENUDE-IP, Párr.52).	y que no disponen de recursos para ingresar en el sistema privado	<ul style="list-style-type: none"> - escolares - Nuevos cupos escolares creados en el sector oficial - Cupos contratados con el sector privado - Porcentaje del PIB invertido en educación 	prohibidos ³⁸	(SE)
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 pone en riesgo la salud y la integridad física de los niños y las niñas	<ul style="list-style-type: none"> - Establecimientos educativos que no disponen de servicios públicos domiciliarios completos - Establecimientos educativos con infraestructura que amenaza ruina (paredes y techos en riesgo de desplomarse) - Establecimientos educativos ubicados en zonas del alto riesgo ambiental 	<p>Localidad Zona Tipo de servicio del que no se dispone</p> <p>Localidad Zona</p> <p>Localidad Zona Tipo de riesgo</p>	<p>DANE C-100</p> <p>Sistemas de información de MEN y SE</p> <p>Sistemas de información de MEN y SE</p>
Asegurar la disponibilidad de docentes y la existencia de programas de instrucción académica y formación para los mismos (OG13PIDESC, Párr.6, 50; CPC, Art. 68).	La falta de docentes impide que los niños y niñas dispongan, de forma permanente, de profesionales a cargo de su proceso de aprendizaje. Como consecuencia de la falta de docentes, en ocasiones se amplía la relación alumno docente a niveles que pueden afectar la calidad de la	<ul style="list-style-type: none"> - Déficit de docentes en establecimientos oficiales - Total docentes que recibieron cursos de formación y actualización en un periodo de referencia - Relación alumno – docente 	<p>Localidad Nivel educativo</p> <p>Localidad Nivel educativo</p> <p>Sector Nivel educativo</p>	<p>DANE C-600</p> <p>Sistemas de información de MEN y SE</p> <p>Sistemas de información de MEN y SE</p> <p>DANE</p>

³⁸ Véase *supra* cita 36.

	enseñanza.			
Derecho de acceso a la educación – obligación de accesibilidad				
Velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna (OG13PIDESC, Párr. 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 discapacidad, negra, indígena y desplazada presenta niveles de matrícula y asistencia escolar por debajo del promedio del resto de la población.	- Tasa de asistencia bruta - Tasa de asistencia neta	Sector Nivel educativo Localidad Motivos de discriminación prohibidos	C-600, Encuesta Nacional de Hogares (ENH) y sistema de información del MEN y las SE
Proporcionar educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños y las niñas y asegurar el acceso a la educación primaria a toda la población (CPC, Art. 67; DUDH, Art. 26; CDN, Art. 28; PIDESC Art. 13; PSS, Art. 13).	La educación primaria 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.	- % de estudiantes matriculados en primaria que reciben educación gratuita - % de la población mayor de 11 años que tiene nivel educativo primaria completa o un nivel educativo mayor	Sector Localidad Estrato socioeconómico Motivos de discriminación prohibidos Motivos de discriminación prohibidos	Sistema de información de las SE ENH y Encuesta de Calidad de Vida (ECV)
Adoptar un plan de acción para garantizar la aplicación del principio de enseñanza obligatoria y gratuita para todas las personas (PIDESC, Art. 14; OG11PIDESC, Párr. 1, 8, 9).	Colombia no dispone de un plan de acción de alcance nacional y local orientado a establecer estrategias para garantizar la educación primaria gratuita.	- Existe un plan de acción para garantizar enseñanza obligatoria y gratuita para todas las personas? * - Indique cuáles de los siguientes componentes comprende el plan de acción: eliminación total de cobros por derechos académicos y de	Localidades	Sistema de información de las SE Sistema de información de las SE

		<p>matrícula; uniformes; materiales de estudio y útiles escolares; alimentación; transporte.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Total estudiantes cubiertos por el plan de enseñanza primaria gratuita 	<p>Estrato socioeconómico Motivos de discriminación prohibidos</p>	<p>Sistema de información de las SE</p>
<p>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).</p>	<p>Los grupos poblacionales discriminados enfrentan barreras económicas, geográficas, sociales y culturales para acceder al sistema educativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Valor promedio de la canasta educativa financiada por los padres - Porcentaje de los gastos familiares destinados a la educación de los niños y las niñas - Inversión anual del Estado por habitante en educación - % de la población estudiantil que estudia en una localidad distinta a la de residencia - Distancia promedio a la escuela en minutos 	<p>Sector Estrato socioeconómico Nivel educativo Sector Localidad Nivel educativo</p>	<p>ECV DNP – Misión Social Sistema de información del MEN Sistema de información de las SE DANE-ECV</p>
<p>Implantar un sistema adecuado de becas para las poblaciones más vulnerables (PIDESC Art.13; OG13PIDESC, Párr.53).</p>	<p>Los sistemas de subsidios y becas son insuficientes frente a la magnitud de población que no tienen como pagar la educación de los niños y las niñas y tiene que retirarlos del sistema educativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - % de estudiantes que disponen de becas de estudios - Inversión del Estado en subsidios educativos - Inversión promedio en educación por contratación de 	<p>Estrato socioeconómico Sector Motivos de discriminación prohibidos Nivel educativo</p>	<p>DANE-ECV Sistema de información del MEN y las SE Sistema de información del MEN y las SE</p>

		<p>cupos educativos en el sistema no oficial</p> <ul style="list-style-type: none"> - Total niños y niñas beneficiarios de los programas de becas contratadas con el sistema educativo no oficial 		Sistema de información del MEN y las SE
Erradicar el analfabetismo (CPC, Art. 68).	Colombia no ha alcanzado las metas de alfabetización universal y existen diferencias notables entre las tasas de analfabetismos urbanas y rurales.	<ul style="list-style-type: none"> - Tasa de analfabetismo - Años promedio de escolaridad 	Zona Motivos de discriminación prohibidos	DANE - ENH y ECV

Derecho a una educación aceptable – obligación de aceptabilidad

Establecer y garantizar que se cumplan normas mínimas de enseñanza en las escuelas públicas y privadas, y ejercer la inspección y vigilancia del sistema educativo en todo el territorio y en todos los niveles educativos con el fin de velar por su calidad (PIDESC, Art. 13; OG13PIDESC, Párr.6,52, 62; CPC, Art. 67)	Los resultados de pruebas nacionales e internacionales de calidad de la educación evidencian que los niños y las niñas no alcanzan niveles mínimos de competencia en áreas básicas del conocimiento como lenguaje, matemáticas y sociales.	- Tasa de promoción escolar	Sector Localidad Nivel educativo	C-600
		- Años promedio de escolaridad para cursar primaria.	Sector Estrato socioeconómico	Sistema información MEN y SE
		- Años promedio de escolaridad para cursar secundaria.	Sector Estrato socioeconómico	Sistema información MEN y SE
		- Tasa de estudiantes graduados con relación al total de estudiantes matriculados en un período académico.	Sector Estrato socioeconómico	Sistema información MEN y SE
		- Resultados de pruebas de competencias básicas	Sector Nivel educativo Estrato socioeconómico	ICFES

		<ul style="list-style-type: none"> - Resultados de pruebas del ICFES - Tamaño promedio de los grupos - Resultados de pruebas de evaluación docente 	<p>Sector Nivel educativo Estrato socioeconómico</p> <p>Sector Nivel educativo</p>	<p>ICFES</p> <p>Sistema información MEN y SE</p> <p>Sistema información MEN y SE</p>
Vigilar y garantizar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana (PIDESC Art.1; OG13PIDESC,Párr. 41; CDN, Art. 28).	Persisten formas de castigo corporal y psicológico como mecanismo para promover el orden y la disciplina escolar.	- Quejas interpuestas por estudiantes y/ o padres de familia ante MEN o SE relacionadas con maltrato físico o psicológico en los establecimientos educativos durante un período de referencia	Sector Nivel educativo Estrato socioeconómico	Sistema información MEN y SE
Velar porque el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables (OG13PIDESC,Párr.30 y Párr.35).	Existen notables diferencias en el nivel de competencia que se adquiere en el sistema educativo público y privado de alto nivel, en especial, los colegios internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Resultados de pruebas del ICFES - Estudiantes admitidos a las universidades públicas 	<p>Estrato socioeconómico</p> <p>Sector Estrato socioeconómico</p>	<p>ICFES</p> <p>ICFES y Sistema de información del MEN</p>
Mejorar de manera continua la capacidad intelectual del cuerpo docente (OG13PIDESC, Párr.50; CPC, Art. 68; C.C, 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	<ul style="list-style-type: none"> - % de docentes que tienen título profesional - % de docentes que tienen como máximo nivel educativo secundaria completa - % de docentes que tienen como máximo nivel 	<p>Sector Zona</p> <p>Sector Zona</p> <p>Sector Zona</p>	<p>Sistema de información del MEN y SE</p> <p>Sistema de información del MEN y SE</p> <p>Sistema de información del MEN y SE</p>

		<ul style="list-style-type: none"> - Resultados de pruebas del ICFES - Tamaño promedio de los grupos - Resultados de pruebas de evaluación docente 	<p>Sector Nivel educativo Estrato socioeconómico</p> <p>Sector Nivel educativo</p>	<p>ICFES</p> <p>Sistema información MEN y SE</p> <p>Sistema información MEN y SE</p>
Vigilar y garantizar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana (PIDESC Art.1; OG13PIDESC,Párr. 41; CDN, Art. 28).	Persisten formas de castigo corporal y psicológico como mecanismo para promover el orden y la disciplina escolar.	- Quejas interpuestas por estudiantes y/ o padres de familia ante MEN o SE relacionadas con maltrato físico o psicológico en los establecimientos educativos durante un período de referencia	Sector Nivel educativo Estrato socioeconómico	Sistema información MEN y SE
Velar porque el principio de libertad no genere desigualdades en la calidad de la educación que reciben los grupos poblacionales más vulnerables (OG13PIDESC,Párr.30 y Párr.35).	Existen notables diferencias en el nivel de competencia que se adquiere en el sistema educativo público y privado de alto nivel, en especial, los colegios internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> - Resultados de pruebas del ICFES - Estudiantes admitidos a las universidades públicas 	Estrato socioeconómico Sector Estrato socioeconómico	ICFES ICFES y Sistema de información del MEN
Mejorar de manera continua la capacidad intelectual del cuerpo docente (OG13PIDESC, Párr.50; CPC, Art. 68; C.C, 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	<ul style="list-style-type: none"> - % de docentes que tienen título profesional - % de docentes que tienen como máximo nivel educativo secundaria completa - % de docentes que tienen como máximo nivel 	<p>Sector Zona</p> <p>Sector Zona</p> <p>Sector Zona</p>	<p>Sistema de información del MEN y SE</p> <p>Sistema de información del MEN y SE</p> <p>Sistema de información del MEN y SE</p>

	de los docentes.	educativo primaria completa		
		- Total docentes que recibieron cursos de formación y actualización en un período de referencia	Sector Zona	Sistema de información del MEN y SE
Derecho a permanecer en el sistema educativo – obligación de adaptabilidad				
Asegurar la permanencia de los niños y 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 al ausencia de medidas orientadas a fomentar la permanencia de los niños y las niñas en la escuela	- Tasa de deserción escolar - Tasa de asistencia escolar - Tasa de supervivencia escolar quinto grado - Tasa de supervivencia escolar once grado - Esperanza de vida escolar - Subsidios educativos para promover la permanencia escolar	Sector Zona Nivel educativo Motivos de discriminación prohibidos Sector Zona Nivel educativo Motivos de discriminación prohibidos	C-600 Sistemas de información del MEN y SE UNESCO Sistema de información del MEN y SE
Velar por la prestación eficiente y continua del servicio público educativo (CPC, Art. 365; CC, Sentencia T-516-1996, Sentencia T-571-1999)	Existen múltiples motivos por los que no se asegura la prestación continua del servicio público educativo, entre ellos cabe mencionar paro de docentes, falta de servicios públicos y las expresiones del conflicto armado interno.	- Días de suspensión de clases al año	Sector Causas de suspensión ³⁹	Sistema de información del MEN y SE
Prohibir y eliminar	Coexisten	- Existe un proyecto	Localidad	Sistema de

³⁹ Véase *supra* cita 34.

<p>toda forma de discriminación que atente contra la permanencia de los niños y las niñas en el sistema escolar, asegurar que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana, la igualdad de trato y el libre desarrollo de la personalidad, y asegurar el debido proceso en la imposición de sanciones (CDN, Art.2, Art. 28 y Art. 29, CEDAW, Art. 10, CIETFDCR, Art. 5 y Art. 7, PIDESC Art.1, OG13PIDESC, Párr.41, CDN CPC, Art.13, CC, Sentencia SU-641-98, Sentencia T – 1032-2000)</p>	<p>múltiples formas de discriminación en la escuela que provocan la deserción escolar de ciertos sujetos y grupos poblacionales, en especial niñas gestantes, personas con discapacidad, personas con tradición lingüística propia, entre otros grupos.</p>	<p>o programa orientado a asegurar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo? - Número de niños y niñas que desertaron del sistema educativo y que se reintegraron en un período de referencia como resultado del proyecto o programa orientado a asegurar la permanencia de los niños y las niñas en el sistema educativo</p>	<p>Localidad Nivel educativo Motivos de discriminación prohibidos</p>	<p>información del MEN y SE Sistema de información del MEN y SE</p>
<p>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).</p>	<p>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, personas con tradición lingüística propia; personas privadas de la libertad.</p>	<p>- Establecimientos educativos especializados en la atención de niños y niñas con discapacidad - Establecimientos educativos que integran niños y niñas con discapacidad - Establecimientos educativos que integran niños y niñas con discapacidad que disponen de</p>	<p>Sector Nivel educativo Tipo de discapacidad⁴⁰ Sector Nivel educativo Tipo de discapacidad Sector Nivel educativo Tipo de discapacidad</p>	<p>Sistema de información del MEN y SE</p>

⁴⁰ Discapacidad auditiva, discapacidad visual, retraso mental, síndrome de down, trastornos generalizados del desarrollo, discapacidad motora.

		docentes especializados - Establecimientos educativos que integran niños y niñas con discapacidad que disponen de apoyos especializados - Establecimientos educativos que ofrecen programas etnoeducativos	Sector Nivel educativo Tipo de discapacidad Sector Nivel educativo	
--	--	---	---	--

Finalmente, es importante mencionar que además de disponer de la información para cada uno de indicadores establecidos en la tabla anterior, lo cual permitirá establecer, con toda la precisión requerida, 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 de cuenta, de manera global del alcance las políticas educativas sobre el disfrute del derecho a la educación.

Conforme la propuesta de indicadores consignada en el cuadro, 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 de cuenta del nivel de disfrute global del derecho a la educación preescolar, básica y media. Dicho indicador puede ser llevado a una escala entre cero y cien puntos, de manera que a mayor puntaje mayor nivel de disfrute del derecho a la educación. El indicador tendrá 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 cien), además de arrojar información sobre la magnitud del déficit a nivel global para alcanzar la meta de realización del derecho a la educación de todos y todas sin discriminación alguna.

Bibliografía

- Amartya K. Sen. *Bienestar, Justicia y Mercado*. Conferencia: justicia, medios contra libertades, Barcelona, Ediciones Paidós, I.C.E., Universidad Autónoma de Barcelona, 1998.
- Amartya K. Sen. "Los bienes y la gente", en *Revista Comercio Exterior*, Vol. 33, núm. 12, México, diciembre de 1983.

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 3. *La índole de las obligaciones de los Estados Partes*. Documento E/1991/23. Quinto periodo de sesiones. 1990.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 11. *Planes de acción para la enseñanza primaria*. Documento E/C.12/1999/4. 20º periodo de sesiones. 1999.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 13. *El derecho a la educación*. Documento E/C.12/1999/10. 21º periodo de sesiones. 1999.
- Departamento Nacional de Planeación. *La educación en Cifras*. Boletín No. 19. Bogotá, Colombia. 1999.
- Departamento Nacional de Planeación. *Educación y Fuerza de trabajo*. Boletín No. 27. Bogotá, Colombia. 2000.
- Departamento Nacional de Planeación. *Eficiencia del sistema educativo: perfiles departamentales 1995-1999*. Boletín No. 8. Bogotá, Colombia. 2000.
- Marchesi, Álvaro. *Un sistema de indicadores de desigualdad educativa*. En Revista Iberoamericana de Educación, No. 23, Mayo – agosto de 2000.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Informe de seguimiento a la EPT en el mundo 2005. Educación Para Todos: el imperativo de la calidad*. UNESCO. París. Francia. 2004.
- Pérez Murcia, Luis Eduardo. *Sistema de seguimiento y evaluación de la política educativa a la luz del derecho a la educación*. Defensoría del Pueblo. Bogotá, Colombia. 2004.
- Pérez Murcia, Luis Eduardo, Gonzáles Julia Elizabeth, Sabogal Carlos. *La integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad: una evaluación en Bogotá desde la perspectiva del derecho a la educación*. Defensoría del Pueblo. Bogotá, Colombia. 2004.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2000. *Derechos humanos y desarrollo humano*. New York. 2001.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2005. *La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Ediciones Mundi-Prensa. New York. 2005.
- Sarmiento Gómez, Alfredo. *El uso de encuestas e indicadores sociales*. En Indicadores sociales y de gestión. DANE. Bogotá. 1995.
- Sarmiento Gómez, Alfredo, Perla Tovar, Luz, Alam, Carmen. *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Corpoeducación. Educación Compromiso de Todos. Casa Editorial el Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco. Bogotá, Colombia. 2002.
- Tenjo Galarza, Jaime. *Hacia el desarrollo de indicadores en el área educativa*. En Indicadores Sociales y de Gestión. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Bogotá, Colombia. 1995.
- Tomasevski, Katarina. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable*. Education Primers No. 3. Novum Grafiska AB, Gothernburg, Suecia. 2001.
- Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. 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 Derechos Humanos. 13 de enero de 1999. E/CN.4/1999/49.
- Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación. Derechos económicos, sociales y culturales. Informe anual 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 Derechos Humanos. 25 de enero de 2004. E/CN.4/2004/45.
 - Vos, Robert. *Indicadores sociales ¿qué hay que medir? Algunas reflexiones con referencia particular a la educación.* En Indicadores sociales y de gestión. DANE. Bogotá. 1995.