

INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN DE LOS DESC*

Roque Conrado**

La Defensoría del Pueblo de Colombia representada por el Doctor Volmar Pérez Ortiz —agradeciendo la invitación formulada por Juan Carlos Gutiérrez, Director del Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Unión Europea y de este evento—, presenta la experiencia que se ha desarrollado en la Defensoría del Pueblo sobre la forma como se construyó los instrumentos de medición de los DESC, presentando o tomando como ejemplo el sistema de seguimiento y evaluación de la política pública educativa desde la perspectiva de los derechos humanos que a continuación se expone.

De acuerdo a lo establecido por la anterior Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, la efectividad del derecho a la educación supone la realización simultánea de cuatro derechos y el cumplimiento de cuatro conjuntos de obligaciones por parte del Estado: el derecho a la disponibilidad de enseñanza y la obligación de asequibilidad, el derecho de acceso a la enseñanza y la obligación de accesibilidad, el derecho de permanencia en el sistema educativo y la obligación de adaptabilidad, y el derecho a la calidad de la educación y la obligación de aceptabilidad.¹

A partir de este sistema de derechos y obligaciones, conocido como el sistema de las 4-A, presentado en detalle por la Defensoría del Pueblo en el documento “El derecho a la educación y las obligaciones del Estado en materia educativa: marco para la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas educativas”, es posible diseñar un conjunto de indicadores cuyo análisis permita establecer el estado de realización del derecho a la educación en

*Ponencia presentada, en agosto de 2005, durante el Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado en instalaciones de la SRE, en Tlatelolco, D.F.

** Director de Políticas Públicas de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

¹ Katarina Tomaševski, *Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable*, Gothenburg, Novum Grafiska AB, 2001.

Colombia y que de cuenta, entre otros aspectos, del nivel de progresividad o regresividad de la política pública educativa.

En esta perspectiva, la Defensoría del Pueblo considera de especial importancia diseñar un instrumento de medición que permita, a partir de registros administrativos y de estadísticas básicas consolidadas por el Ministerio de Educación a nivel nacional y por las secretarías departamentales, municipales y distritales de educación en el ámbito local, levantar la información necesaria para construir indicadores educativos en perspectiva de derechos humanos. En otros términos, la iniciativa consiste en diseñar un formulario que contenga indicadores sustentados en el contenido del derecho a la educación y las obligaciones del Estado, que permita establecer si el Estado está adoptando, y el nivel en que lo está haciendo, las medidas necesarias para asegurar la plena efectividad del derecho a la educación.²

Adicional a este proceso de captura de información y con el objetivo de construir indicadores sobre aspectos esenciales del derecho a la educación que no son factibles de medir a partir de las estadísticas básicas y los registros administrativos que adelantan las entidades competentes, p. ej. motivos de discriminación internacionalmente prohibidos, respeto de los derechos humanos en el sistema educativo, causas de deserción escolar, costo de la canasta educativa para las familias, entre otros temas, la Defensoría del Pueblo espera, en el futuro, poder complementar la información del instrumento de medición mediante la aplicación de una encuesta nacional orientada a recoger la percepción de los distintos actores del sistema educativo (estudiantes, padres de familia, docentes y directivos de establecimientos educativos) sobre las barreras que enfrentan los niños y las niñas para la materialización del derecho a la educación.

MARCO DE REFERENCIA PARA EL DISEÑO DEL INSTRUMENTO DE MEDICIÓN

DEFINICIÓN DEL INSTRUMENTO

Antes de definir el instrumento de medición es importante mencionar que un indicador puede ser entendido como un conjunto de relaciones cualita-

² En la perspectiva de disponer de un marco de referencia y comparación de las estadísticas que se obtengan a nivel local, la información consolidada mediante la aplicación del instrumento de medición será complementada y validada, hasta donde sea posible, con la información procedente de encuestas como C-100 “Infraestructura y dotación de los establecimientos de educación”, C-600 “Registro de establecimientos, alumnos y docentes de preescolar, básica

tivas o cuantitativas que dan cuenta del comportamiento de una o más variables en circunstancias de tiempo, modo y lugar definidas. Los indicadores pueden ser simples³ o complejos⁴ y pueden estar expresados en términos absolutos,⁵ porcentuales,⁶ en tasas⁷ y demás medidas estadísticas.⁸

En consecuencia, el instrumento de medición para el seguimiento y evaluación de la política pública educativa en perspectiva de derechos humanos es un formulario integrado por un conjunto de preguntas e indicadores diseñados para monitorear la efectividad de las medidas adoptadas por el Estado en sus distintos niveles, según competencia, para respetar, proteger y promover la realización del derecho a la educación, en los términos en que lo consagra el marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la legislación nacional.

El instrumento hace seguimiento, en particular, a cuatro tipos de medidas:

Medidas de política: diseño e implementación de proyectos y programas para promover y realizar el derecho a la educación.

Medidas legislativas: expedición de normas, planes de desarrollo y resoluciones, entre otros, orientadas a garantizar el respeto,⁹ protección¹⁰ y promoción¹¹ del derecho a la educación.

(primaria y secundaria) y media”, la Encuesta de Calidad de Vida y la Encuesta Continua de Hogares, entre otras, aplicadas por entidades como DANE, Ministerio de Educación y Departamento Nacional de Planeación.

³ Interviene una sola variable

⁴ Intervienen dos o más variables

⁵ P. ej. número de establecimientos educativos de enseñanza primaria en funcionamiento en Colombia en 2002

⁶ P. ej. distribución por sexo de los estudiantes matriculados en Colombia en básica primaria en 2002.

⁷ P. ej. tasa de analfabetismo en Colombia en 2002, la cual se expresa como la relación entre el total de personas mayores de 15 años que no saben leer y escribir sobre el total de población multiplicado por 100.

⁸ P. ej. el promedio, la desviación estándar, la mediana, la moda, entre otras medidas estadísticas.

⁹ Abstenerse de limitar la realización del derecho a la educación de todos los niños y niñas.

¹⁰ Prevenir que terceras personas limiten la realización del derecho a la educación de todos los niños y niñas.

¹¹ Adoptar medidas concretas para hacer efectiva la materialización del derecho a la educación.

Medidas presupuestales: asignación del máximo de los recursos disponibles para dar cumplimiento a las obligaciones relativas al derecho a la educación.

Medidas de seguimiento y evaluación: adopción de mecanismos de vigilancia y control para asegurar que el funcionamiento del sistema educativo sea acorde con las disposiciones consagradas en el marco normativo.

Finalmente, es importante mencionar que los indicadores que hacen parte del sistema se encuentran orientados por dos principios básicos que son comunes a todos los instrumentos de derechos humanos: la no discriminación y la no regresividad.

No discriminación

La no discriminación es uno de los principios fundamentales de los derechos humanos y es entendida como el ejercicio de los derechos por parte de todos los seres humanos en igualdad de oportunidades sin distingos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.¹²

Si bien, la discriminación en cualquiera de sus formas solo es posible de captar si se investigan sus causas más profundas y las formas en que se materializa, es importante que los indicadores de derechos humanos incorporen un elemento de diferenciación según grupos poblacionales y territorios, con el fin de realizar una primera aproximación al impacto diferencial de las políticas públicas educativas en los distintos grupos poblacionales y en la perspectiva de identificar cuales de estos grupos y territorios 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.

Sobre el particular, la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación señala lo siguiente: “El primer paso para eliminar la discriminación es hacerla visible. Mantener un problema invisible facilita la inactividad, y perpetúa así la exclusión. Quienes tienen menos acceso a la educación suelen dejar ese legado a la generación siguiente. Si se deja la responsabilidad de financiar la educación a las familias y a las comunidades locales, se ampliará la disparidad entre ricos y pobres. Para romper ese círculo vicioso, los gobiernos, a título individual y colectivo, tienen que dar

¹² PIDESC. Art. 2. Numeral 2.

prioridad a los fondos destinados a la educación e igualarlos, a escala local y mundial”.¹³

No regresividad

Con referencia a este principio el Comité DESC establece la obligación del Estado de asegurar que las medidas adoptadas no vayan en contravía de la naturaleza del derecho y con el cumplimiento de las obligaciones mínimas de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos humanos.

En rigor, los Estados partes del PIDESC se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.¹⁴

Para efectos de considerar este principio en los indicadores de derechos humanos el PNUD ha establecido dos mecanismos: 1) seguir la evolución de los cambios esperados en insumos como el gasto en educación o la relación alumnos-profesor. También se puede considerar en términos de cambios en infraestructura educativa, creación de cupos escolares, contratación de docentes, formación de docentes, entre otros; 2) seguir la evolución de los cambios operados en resultados como la disminución de las tasas de analfabetismo. Esta evolución puede ser medida además, a través del aumento de

¹³ Además, la Relatora enumera 32 categorías de niños y niñas especialmente susceptibles de ser excluidos de la educación. “Se trata de las siguientes categorías en orden alfabético: empleados en el hogar; huérfanos; mendigos; niñas; niñas embarazadas; niñas madres; niñas prostitutas; niños abandonados; niños afectados por la guerra; niños apátridas; niños casados; niños de la calle; niños delincuentes; niños desplazados; niños discapacitados; niños drogadictos; niños enfermos mentales; niños explotados sexualmente; niños indígenas; niños infectados por el VIH; niños migrantes; niños nacidos fuera del matrimonio; niños nómadas; niños pertenecientes a minorías; niños presos; niños que solicitan asilo; niños que trabajan; niños refugiados; niños sin documentos de identidad; niños sin hogar; niños trabajadores; y niños víctimas de trata”. Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la resolución 2002/23 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2003/9. 16 de enero 2003, párrs. 22-24.

¹⁴ PIDESC. Art. 2. Numeral 1.

la tasa de acceso, la disminución de las tasas de deserción escolar, el aumento de las competencias básicas de los niños y niñas, entre otros.¹⁵

En general, los progresos se pueden analizar por cambios en los insumos para la realización del derecho y por cambios en los resultados, es decir, cambios en el nivel de realización del derecho de los distintos sujetos y grupos poblacionales.

Finalmente, el PNUD sugiere tres perspectivas de análisis para evaluar el progreso: la perspectiva media (progreso general registrado en el país), la perspectiva del desamparo (progresos realizados por los grupos más desamparados) y la perspectiva de la desigualdad (progresos registrados en la reducción de las desigualdades)¹⁶ y recomienda determinar puntos de referencia como un instrumento útil para acordar el ritmo de progreso adecuado.¹⁷

OBJETIVOS DEL INSTRUMENTO

Objetivo General:

Establecer, mediante un conjunto de indicadores, el alcance y efectividad de las políticas públicas educativas adoptadas por el Estado para asegurar, sin discriminación alguna, la protección, promoción y realización progresiva del derecho a la educación preescolar, básica y media de todos los niños y niñas.

Objetivos específicos:

- 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

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Uso de indicadores para exigir responsabilidad en materia de derechos humanos, en *Informe de Desarrollo Humano 2000*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2000, p. 98.

¹⁶ *Ibid.*, p. 108.

¹⁷ El PNUD ilustra la fijación de metas con el siguiente ejemplo: el Estado debe, en lugar de plantear como objetivo “poner fin al analfabetismo femenino lo antes posible”, plantear “reducir el analfabetismo femenino de 30% a 15% para el año 2010”. *Ibid.*, p. 99.

discriminación, no regresividad y adopción de medidas concretas con recursos suficientes para la realización del derecho a la educación.¹⁸

- 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.

CRITERIOS PARA EL DISEÑO DE LOS INDICADORES

- **Sustento normativo:** todos los indicadores deben estar sustentados en una o varias obligaciones del Estado dispuestas en el marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional.
- **Confiabilidad:** la aplicación repetida del indicador al mismo sujeto u objeto debe producir iguales resultados.¹⁹
- **Validez:** el indicador debe medir lo que dice medir en las circunstancias de tiempo, modo y lugar determinados.²⁰
- **Pertinencia:** los indicadores deben medir aspectos relevantes de la problemática educativa.
- **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.

¹⁸ Al respecto puede consultarse Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General núm. 3 relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Parte.

¹⁹ Roberto Hernández, Carlos Fernández y Pilar Baptista, *Metodología de la investigación*, 2ª. ed., México, Mc Graw Hill, 1999, p. 235.

²⁰ *Ibid.*, p. 236.

- **Cobertura:** los indicadores deben contemplar tres niveles de evaluación: nacional, departamental y una muestra municipal y distrital.²¹
- **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. La Comisión de Derechos Humanos ha señalado la prohibición de toda forma de discriminación fundada en la raza, el color, la ascendencia, el origen nacional, étnico o social, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de cualquier otra índole, la propiedad, la discapacidad, el nacimiento u otra condición.²²

Para efectos del seguimiento a la política pública educativa es relevante considerar la desagregación de los indicadores para cada uno de estos motivos de discriminación. Sin embargo, conscientes que las estadísticas generalmente no contemplan estos once aspectos básicos, es deseable que, por lo menos, para el primer momento de evaluación, se desagreguen los indicadores según sexo, etnia y discapacidad.

De la misma manera, es importante que los indicadores valoren las diferencias y desigualdades entre los distintos grupos poblacionales y entre las regiones de distinto nivel de desarrollo socioeconómico, con especial énfasis en los progresos o retrocesos de los grupos más vulnerables y las zonas y regiones más pobres.

MARCO NORMATIVO PARA EL DISEÑO DE LAS PREGUNTAS Y LOS INDICADORES

Las preguntas del instrumento de medición están fundamentadas en los derechos, obligaciones del Estado y principios que se derivan tanto del marco normativo integrado por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Consti-

²¹ Para el primer momento de aplicación del instrumento de medición no se realizará una muestra de municipios y distritos sino que se aplicará a los municipios que en virtud de la Ley 715/2001 han sido certificados para hacer un manejo autónomo de los recursos.

²² Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2002/23, apartado b del párrafo 4.

tucional, como en las observaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos, sociales y Culturales y la Relatora Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski, quienes son fuente autorizada de interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos.

El siguiente cuadro presenta las principales normas nacionales e internacionales y demás documentos de los que se derivan las preguntas y los indicadores del sistema.

PROCEDENCIA	NORMAS, INSTRUMENTOS, OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES
Nacionales	Constitución Política de Colombia (CPC) 1. Ley General de Educación (Ley 115 de 1994) 2. Ley 715/2001 (L715/01) 3. Jurisprudencia de la Corte Constitucional relativa al derecho a la educación preescolar, básica y media (CC)
Internacionales	1. Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) 2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) 3. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales (PIDESC) 4. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador (PSS) 5. Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) 6. Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) 7. Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIETFDR) 8. Convención de la UNESCO Relativa a la Lucha Contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (CURLDEE) 9. Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (CN.169OIT) 10. Convenio 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil (CN. 182OIT)

	<ol style="list-style-type: none"> 11. Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (NUIOPD) 12. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) 13. Observación General N. 3 del Comité de DESC al PIDESC (OG3PIDESC), Relativa a la índole de las obligaciones de los Estados Partes. 14. Observación General N. 5 del Comité de DESC al PIDESC (OG5PIDESC), Relativa a los derechos de las personas con discapacidad. 15. Observación General N. 11 del Comité de DESC al PIDESC (OG11PIDESC), Relativa a los planes de acción para la enseñanza primaria. 16. Observación General N. 13 del Comité de DESC al PIDESC (OG13PIDESC), Relativa al derecho a la educación. 17. 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, Sra. 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 18. ———. Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Sra. Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 1º de febrero de 2000. E/CN.4/2000/6 19. ———. Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Sra. Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 11 de enero de 2001. E/CN.4/2001/52. 20. ———. Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Sra. Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 7 de enero de 2002. E/CN.4/2002/60. 21. ———. Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe anual de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, Sra. Katarina Tomaševski, presentado de conformidad con la 1998/33 de la Comisión de Derechos Humanos. 16 de enero de 2003. E/CN.4/2003/9.
--	---

INDICADORES PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA EN PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

La importancia creciente que ha adquirido el tema de los derechos humanos en el ámbito de las políticas públicas ha puesto de manifiesto la necesidad de construir indicadores que den cuenta del impacto de las políticas públicas sobre la realización de los derechos humanos.

Cada vez más, las entidades a cargo del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas requieren indicadores que además de medir la gestión, den cuenta tanto de los programas y proyectos adelantados por los Estados, como de las realizaciones en términos de derechos que las personas puedan alcanzar con el acceso y disfrute efectivo a los mismos.

En esta perspectiva, los indicadores para el monitoreo y evaluación de la política pública educativa desde la perspectiva de los derechos humanos, constituyen un primer esfuerzo por parte de la Defensoría del Pueblo por dotar a la sociedad de instrumentos técnicos, válidos y confiables que permitan establecer la medida en que el Estado cumple con su obligación de hacer efectiva la materialización del derecho a la educación en los niveles preescolar, básica y media.

Los indicadores y las dimensiones de análisis²³ son presentados en una matriz y se encuentran clasificados según componente del derecho: 1) derecho a la disponibilidad de enseñanza y obligación de asequibilidad, 2) derecho de acceso al sistema educativo y obligación de accesibilidad, 3) derecho de permanencia en el sistema educativo y obligación de adaptabilidad, y 4) derecho a la calidad de la enseñanza y obligación de aceptabilidad.

Vale aclarar que para cada componente del derecho y para cada conjunto de obligaciones del Estado se han fijado indicadores que intentan evidenciar el estado de realización del derecho a la educación de los grupos de población y los sujetos que enfrentan mayores obstáculos para la materialización del derecho a la educación.

En particular, y si bien es claro que los grupos y sujetos más vulnerables deben recibir la especial protección en todos y cada uno de los componentes del derecho a la educación, estos se han clasificado en el, o los componentes, en los que se encuentran las mayores restricciones para la efectividad del mismo.

²³ La dimensión de análisis está integrada por un conjunto de variables a partir de las cuales se puede determinar si el Estado está o no adoptando medidas para la materialización del derecho. Como ejemplos de dimensiones de análisis pueden citarse, entre otras, infraestructura educativa y personal docente.

El anterior análisis se hace tomando como ejemplo el derecho a la educación, sin embargo, en materia de los DESC, la Defensoría del Pueblo de Colombia ha venido realizando este estudio en salud, educación, trabajo y vivienda, partiendo de los Instrumentos Internacionales, Constitución Política y Jurisprudencia de la Corte Constitucional, es importante aclarar de igual forma, que cada derecho tiene unas obligaciones específicas y sus instrumentos de medición se diseñan teniendo en cuenta dichas obligaciones.