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

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación
IIPE-UNESCO Buenos Aires
Oficina para América Latina

unicef

MANUAL DE ANÁLISIS DEL SECTOR EDUCATIVO

Para monitorear el cumplimiento del derecho a la educación en América Latina

2020

Créditos y agradecimientos 4

Herramientas para la elaboración de un diagnóstico educativo desde el enfoque del derecho a la educación 5

Introducción 5

Antecedentes y justificación 7

El análisis del sector educativo y el proceso de planeamiento 10

Organización del manual 12

¿Cómo recorrer el manual? 16

Siglas y abreviaturas 19

Capítulo 1. Los compromisos y obligaciones de los Estados como garantes del Derecho a la Educación 20

Introducción 21

1.1. El derecho a la educación 21

1.2 Los compromisos y obligaciones jurídicas internacionales 24

1.3. Los compromisos y obligaciones jurídicas en el ámbito nacional 36

1.4. La política y el plan de acción nacional para la educación 38

1.5. Síntesis 41

1.6. Fuentes 42

1.7. Notas 43

Capítulo 2. Caracterización del sistema educativo 45

Introducción 46

2.1. Estructura y tamaño del sistema 48

2.2. Dimensión curricular de la política educativa 54

2.3. Infraestructura, equipamiento y tecnología escolar 64

2.4. Docentes 68

2.5. Políticas de fortalecimiento de las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes 79

2.6. El gobierno del sistema educativo 82

2.6.1. Análisis institucional 84

2.6.2. Financiamiento de la política educativa 90

2.6.3. La asistencia y cooperación internacional 99
2.6.4. Sistemas de información, seguimiento y rendición de cuentas 100
2.7. Fuentes 104
2.8. Síntesis 106
2.9 Notas 107

Capítulo 3. La efectividad de la política educativa 108

Introducción 109
3.1. Acceso, participación, trayectoria educativa y logros educativos 111
3.1.1. Primera infancia 114
3.1.2. Educación primaria y secundaria 118
3.1.3. Educación postsecundaria 127
3.1.4. Educación de personas jóvenes y adultos, y nivel educativo de la población 132
3.1.5. Ambiente escolar 138
3.2. Herramientas metodológicas de análisis de la información estadística 140
3.2.1. Matrices cualitativas 141
3.2.2. Índices compuestos 146
3.2.3. Tipologías cualitativas 153
3.2. Fuentes 158
3.4. Notas 160

Capítulo 4. De la información a la toma de decisiones 162

4.1. Consideraciones finales. El análisis del sector educativo como oportunidad para la participación, el debate y la construcción de consensos 174
4.2. Notas 176

Bibliografía General 177

Créditos y agradecimientos

Este Manual fue realizado por la Oficina Regional para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (IIPE UNESCO Buenos Aires), en cooperación con la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe (UNICEF LACRO).

El texto original fue escrito por Paula Razquin. Colaboraron en su revisión y edición, así como en la redacción de algunos capítulos, Néstor López, Alina Kleinn, Fernanda Luna y Yamila Sánchez, del equipo de IIPE UNESCO Buenos Aires. El Manual también fue revisado y comentado por Margarete Sachs Israel, Asesora Regional de Educación de UNICEF LACRO, y por Vincenzo Placco, Especialista en Educación de UNICEF LACRO.

La autora desea agradecer especialmente el apoyo recibido en la elaboración del Manual por parte de Director de IIPE UNESCO Buenos Aires, Pablo Cevallos Estarellas, por su convocatoria para elaborar este documento, por sus aportes al contenido de algunos capítulos, y por el material y la información de consulta proporcionados. Asimismo, agradece a Mariela Buonomo Zabaleta, de IIPE UNESCO París; a Delphine Dorsi, directora de la Iniciativa por el Derecho a la Educación; a Joaquín Carrascosa, asistente de investigación en proyectos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires; y a Pablo Verón, consultor de IIPE UNESCO Buenos Aires.

Herramientas para la elaboración de un diagnóstico educativo desde el enfoque del derecho a la educación

Introducción

Los sistemas educativos de los países de América Latina tienen una larga historia. Sus orígenes se remontan, en la mayoría de los casos, al momento en que se fueron conformando los Estados Nacionales, a fines del siglo XIX y comienzos del XX.

Quienes asumen el compromiso de gobernar la política educativa encuentran un sistema funcionando, que es el resultado de cien años de decisiones, acumulaciones y desacumulaciones, avances y retrocesos. En este marco, el planeamiento de la política educativa es un ejercicio de diseño de un conjunto de acciones estatales que tienen un doble propósito: por un lado, garantizar la continuidad y sustentabilidad de ese sistema educativo; por el otro, mejorarlo, actualizarlo, adecuarlo a los nuevos horizontes y demandas sociales.

Cuando se pone el foco en el primer objetivo, se está haciendo referencia al conjunto de acciones que permite, por ejemplo, que las escuelas

permanezcan en condiciones de uso, que haya docentes suficientes y bien capacitados, disponibilidad de materiales didácticos, etc. Esto es, que la oferta educativa esté funcionando adecuadamente año a año.

El segundo propósito apunta más a acciones que buscan actualizar el funcionamiento del sistema, mejorar su calidad, su cobertura, redefinir sus objetivos, redireccionarlo, hacerlo capaz de responder –por ejemplo– a las demandas de inclusión y equidad.

De este modo, el proceso de planeamiento de la educación se constituye en el diseño de un plan de acción que busca asegurar que el sistema educativo sea eficaz y eficiente como instrumento a través del cual el Estado debe garantizar el derecho a la educación a su población. Esto es, convertir al sistema educativo actual–con su historia, sus inercias y sus recursos, sus logros y sus debilidades– en el sistema que el Estado necesita para dar cumplimiento a los compromisos asumidos ante el conjunto de las naciones del mundo y ante su ciudadanía.

El Manual que aquí se presenta tiene por objetivo acercar una herramienta que acompañe el proceso de planeamiento de la política educativa. El análisis del sector educativo constituye un primer elemento en la elaboración de un plan sectorial y en el posterior diseño del conjunto de acciones de sostenimiento o de redireccionamiento del sistema educativo.

Antecedentes y justificación

El desarrollo de este Manual tiene su origen en las Directrices Metodológicas para el Análisis del Sector Educativo (UNESCO-IIPE Pôle de Dakar, World Bank, UNICEF y GPE, 2014a y 2014b), desarrolladas por las siguientes organizaciones: UNESCO, Banco Mundial, UNICEF y la Secretaría de Alianza Mundial para la Educación. Estas Directrices presentan metodologías para el análisis de los problemas y conflictos que presenta la política educativa, con el objetivo de fortalecer el conocimiento requerido para el diseño de planes más equitativos y eficientes para el sector educativo. Adicional a estas Directrices existe amplio material elaborado por la UNESCO que también puede ser fuente de consulta (ver GPE y UNESCO-IIPE, 2017a; UNESCO-IIEP, 2018a, 2018b y 2018c).

La Oficina para América Latina del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) de la UNESCO, juntamente con UNICEF, se propuso desarrollar una herramienta complementaria a las Directrices mencionadas, que ampliara el marco de análisis conceptual con una visión regional de América Latina y con foco en cuatro consideraciones relevantes.

La primera de ellas se refiere al contexto latinoamericano, el cual tiene una impronta propia que requiere ser considerada en la elaboración de esta herramienta de diagnóstico. Los sistemas educativos de América Latina tienen una larga trayectoria y un largo recorrido que no se debería desconocer en la elaboración de un instrumento como el que se propone. La agenda educativa, la situación política, económica, y cultural de Latinoamérica tienen características diferenciadas que requieren un abordaje propio y sustantivo de la región.

La segunda consideración se asocia a la necesidad de incorporar en el diagnóstico el enfoque de derechos instalado en la región. Los países de América Latina han ratificado la mayoría de los acuerdos y pactos internacionales relativos a la educación, esto impacta en el sentido en que los Estados asumen obligaciones concretas frente a sus ciudadanos y ciudadanas en su condición de garantes del derecho a la educación. Es obligación de cada uno de los Estados respetar, proteger y garantizar a sus ciudadanos y ciudadanas el acceso a una educación pertinente indispensable para el disfrute de una vida plena, bajo la vigencia del principio de no discriminación

y agotando al máximo los recursos disponibles. Se aspira a que el Manual que aquí se ofrece que contenga una mirada de diagnóstico del sistema educativo atravesada con el lente del enfoque de derechos.

La tercera cuestión presente a lo largo del Manual se asocia a la vigencia de los objetivos desarrollo sostenible 2030 (ODS). Las Directrices Metodológicas para el Análisis del Sector Educativo fueron publicadas en 2014, con anterioridad a la definición de la Agenda ODS 4–Educación 2030 (ONU, 2015; UNESCO, 2015). Por consiguiente, una de las contribuciones de este Manual es invitar a desarrollar una mirada del sector educativo sensible a la Agenda ODS 4–Educación 2030, por lo que sus metas son continuamente referenciadas a lo largo del mismo, con el fin de facilitar su incorporación en el proceso de diagnóstico, planificación y ejecución de políticas educativas. Este aporte resulta fundamental en un contexto en el que todos los países de América Latina han adoptado los ODS 2030.

Por último, la cuarta consideración es abordar los desafíos que un contexto de emergencia supone para un análisis sectorial. Al momento de publicación de este Manual, América Latina y el mundo enfrentan una emergencia sanitaria. El 11 de marzo del año 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció que el SARS-CoV-2, un virus altamente contagioso identificado a fines de 2019, había alcanzado un nivel de propagación y gravedad tal que permitía caracterizarlo como una pandemia.

La enfermedad causada por este virus es denominada COVID-19 ha generado una crisis que afecta a todos los sectores. En principio está la pérdida de vidas y las afecciones sanitarias. Algunos países de la región se encuentran en la parte superior de las naciones en cuanto al número de infectados y fallecidos por COVID-19. Al mismo tiempo, los perjuicios económicos y sociales pueden ser alarmantes. Para 2020, se proyecta un empeoramiento económico para la región, y ya se observa una pérdida del empleo inducida y un aumento de la pobreza y la desigualdad. Algunas estimaciones muestran, por ejemplo, que el número de pobres podría incrementarse en más de 25 millones de personas en cuatro de los países más grandes de la región y que incluso el impacto en los niveles de vida de los hogares que ya se encuentran en extrema pobreza puede ser devastador (Lustig, Martinez Pabon, Sanz y Younger, 2020).

Pero las emergencias, catástrofes o calamidades (naturales o producidas por el hombre) perturban la vida de niños, niñas y adolescentes, y afectan el cumplimiento del derecho a la educación. La resolución de la ONU sobre el derecho a la educación en situaciones de emergencia exige a los Estados que sean flexibles e inclusivos y que protejan las necesidades de los afectados. La resolución insta a los Estados a que refuercen las instancias de mitigación y aseguren el funcionamiento de los sistemas educativos (ONU, 2010). Entre las acciones inmediatas tomadas por los países afectados se encuentra el cierre de las escuelas y la gestión de la continuidad de las prácticas educativas, aun en situación de aislamiento social (UNESCO-IIPE Buenos Aires, 2020b). En la situación actual de emergencia por el COVID-19, niños y niñas con necesidades especiales de aprendizaje, y las niñas obligadas a asumir responsabilidades de cuidado en el hogar han sido las poblaciones más vulnerables por el cierre de las escuelas.

Más allá de la situación actual de pandemia, el sistema educativo puede estar marcado por otro tipo de emergencias o conflictos –naturales, económicos, sociales, políticos–. Dichos contextos generan un alto grado de vulnerabilidad e influyen en el proceso mismo de desarrollo de un diagnóstico sectorial (GPE y UNESCO-IIPE, 2017a). Las necesidades, primero, de dar respuesta inmediata a una crisis educativa, sanitaria o social y, seguidamente, de planeamiento de una transición y eventual nueva configuración educativa posemergencia probablemente ubiquen al diagnóstico sectorial en un segundo plano. Frente a ello, se destaca la importancia de que los equipos técnicos lleven a cabo y sostengan las consultas con los distintos actores relevantes, y revean los acuerdos sobre el grado de prioridad, el alcance y los objetivos mismos del diagnóstico en eventuales contextos de emergencia.

Si bien, por un lado, un diagnóstico sectorial puede resultar prescindible en contextos inciertos, por otro lado, los logros en el planeamiento y gobierno de las contingencias pueden verse facilitados por un análisis sectorial. De hecho, un análisis de vulnerabilidad del contexto (la presencia o probabilidad de riesgos y su posible impacto en la protección de la población vulnerable) es una de las temáticas a cubrir en cualquier diagnóstico del sector educativo. Como se plantean en la Agenda ODS 4–Educación 2030, muchas de las desigualdades se originan y profundizan en situaciones de emergencia o conflicto. El diagnóstico contribuye a detectar y describir las

limitaciones que impone una emergencia o conflicto, y permite plantear las hipótesis sobre cómo afrontarlas de manera de crear sistemas educativos resilientes.

Las herramientas de diagnóstico sectorial que se proponen en este Manual incluyen, en las distintas secciones, un análisis del grado de preparación del sistema educativo para afrontar situaciones de crisis generadas por emergencias o conflictos eventuales. Además, y más allá del diagnóstico, existe una vasta cantidad de material de la Oficina para América Latina del IIPE UNESCO, y otras agencias y organizaciones sobre cómo afrontar y mitigar el impacto de emergencias en la educación, desde la perspectiva de la respuesta y el planeamiento educativo (GPE y UNESCO-IIPE, 2016; UNESCO-IIEP, 2018c; UNESCO-IIPE Buenos Aires, 2020a y 2020b; UNESCO, 2011b y 2016).

En definitiva, más allá de las cuatro consideraciones destacadas, se juzga que el desarrollo de las Directrices como de este Manual son absolutamen-te complementarios en el diagnóstico del sector educativo. Las Directrices elaboradas en la guía DMASE tienen un abordaje metodológico riguroso que ofrece herramientas prácticas para el procesamiento de datos y aná-lisis, escalables a todos los países. Mientras que este Manual incorpora un marco conceptual complementario que refleja el contexto regional de América Latina, el cual asimismo fue diseñado para ser aplicable en países de otros continentes.

El éxito del desarrollo de esta herramienta es que sea efectiva en su aplicación; es decir, se aspira a que los gobiernos puedan elaborar un diagnóstico integral y acertado de su sistema educativo. Este resultado sería muy difícil de alcanzar en la medida que no se consideraran las características propias y diferenciadas que coexisten en estos países.

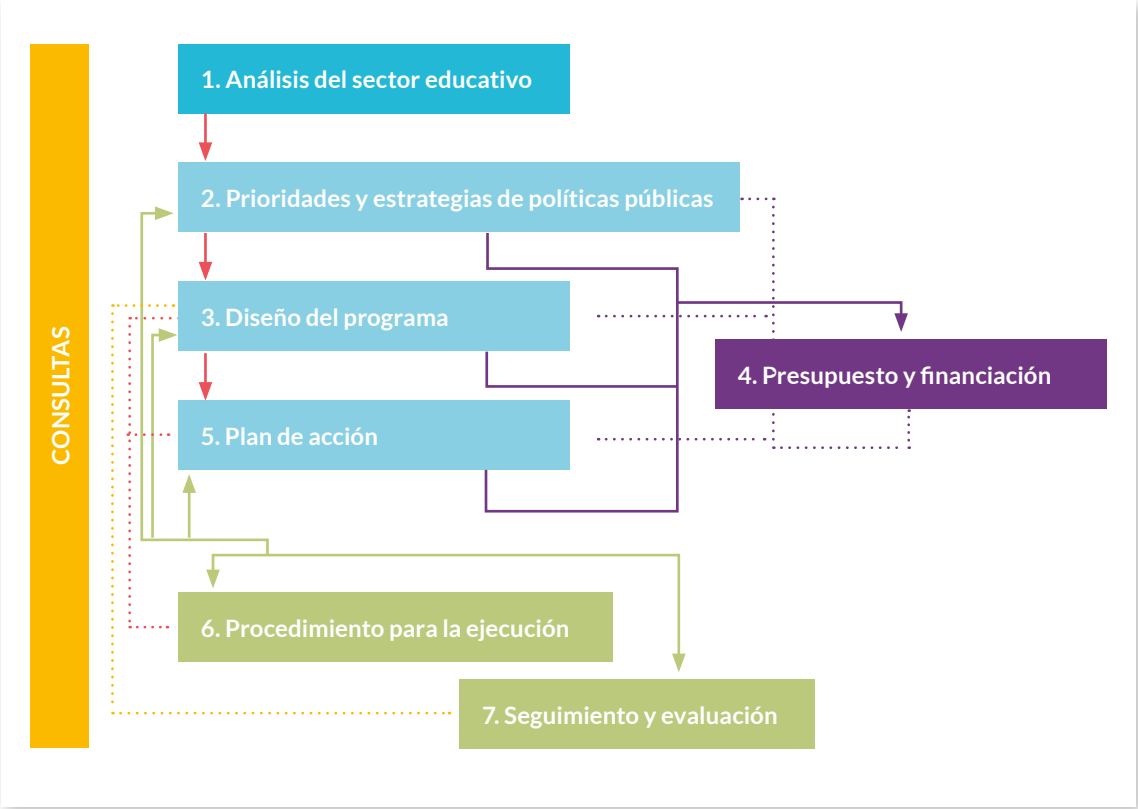
El análisis del sector educativo y el proceso de planeamiento

El diagnóstico educativo es un elemento integral de todo proceso de pla-neamiento de políticas públicas para el sector de la educación. Como se discutirá en las distintas secciones de este Manual, el compromiso estatal para el cumplimiento de la Agenda ODS 4–Educación 2030 y del derecho a la educación se evidencia en los compromisos y obligaciones jurídicas

internacionales y nacionales, pero también en la política y el plan de acción nacional para la educación.

Una de las características para que la política y el plan de acción sean creíbles es que estén basados en evidencias. Razón por la cual el proceso comienza con la elaboración de un análisis del sector, también denominado diagnóstico o evaluación del estado de situación. La **Figura 1** ejemplifica los elementos principales en la elaboración de un plan sectorial educativo, para lo cual la etapa consultiva, los mecanismos participativos y la retroalimentación son estructurantes de todo el proceso.

Figura 1. Principales elementos en el proceso de elaboración de un plan sectorial de educación



Fuente: Reproducido de GPE y UNESCO-IIPE (2017a, p. 13).

La función de la etapa de análisis del sector es proporcionar los datos y una evaluación general del estado de situación y funcionamiento del sistema, que permita identificar los problemas y cuellos de botella, los logros alcanzados y los principales desafíos que enfrenta el sector. Es sobre la base de este análisis que es posible identificar las prioridades y estrategias de política pública, y concebir el conjunto de líneas de acción posteriores.

Pese a ser elementos fundamentales del planeamiento, las instancias posteriores al diagnóstico (definición de prioridades y estrategias, elemento 2 en la **Figura 1**, a seguimiento y evaluación, elemento 7) no serán abordadas en este Manual. Como se dijo en la **Introducción**, en este documento el esfuerzo se concentra en el desarrollo de propuestas para abordar el diagnóstico sectorial. De ser de interés, se invita a los equipos técnicos a consultar material adicional para profundizar en temas complementarios como (ver GCE, 2014; GPE, 2018; GPE y UNESCO-IIPE, 2016, 2017a y 2017b; UNESCO-IIEP, 2010a, 2010b y 2010c; UNESCO, 2007a):

- Origen e historia de los planes estratégicos y su utilización en educación
- Conceptos y características del planeamiento estratégico para el sector educación y el proceso o elementos que lo componen
- Sugerencias sobre cómo organizar y preparar un plan de trabajo para la elaboración de un plan, incluyendo del análisis del sector educativo
- Métodos y técnicas para considerar en la elaboración de un plan
- Conceptos y estrategias para involucrar y gestionar la participación de otros sectores de gobierno, actores y sociedad civil
- Criterios para la evaluación de un plan sectorial de educación
- Características de un plan de educación para la transición (referido a contextos de emergencia, conflicto o desastres)

Organización del manual

La estructura del Manual se desprende de la idea de que en un ejercicio de planeamiento se diseñarán las acciones necesarias para transformar el sistema educativo existente en aquel necesario para poder garantizar la materialización de los compromisos asumidos con un enfoque de derechos.

Este Manual propone un conjunto de aspectos o dimensiones del sistema educativo que deben ser observados para obtener información que orientará el ejercicio de planeamiento, y presenta además estrategias metodológicas que ayudan a producir, sistematizar y analizar esa información.

Para poder diseñar las acciones de política educativa es necesario, en primer lugar, tener un conocimiento claro del contenido de los compromisos asumidos por el Estado en materia educativa **(Capítulo 1)**. Ello define el horizonte de la política, su ideario, su sentido último. Este será el punto de partida del Manual.

En segundo lugar, es necesaria una clara descripción del funcionamiento del sistema educativo actual. Ello implica una mirada atenta a múltiples aspectos de su estructura y su funcionamiento **(Capítulo 2)**.

A esta altura del ejercicio se tendrá un conocimiento más claro de lo que podría llamarse el escenario deseado –el horizonte hacia el cual hay que dirigir la acción educativa en el futuro– y del escenario actual, esa descripción clara del sistema educativo hoy.

¿Alcanza con esta información para iniciar el ejercicio de planeamiento? Aún no. Si –como se señaló antes– en ese ejercicio se diseñarán acciones que buscarán fortalecer algunas de las acciones que se realizan año a año y modificar otras, es necesario saber cuáles son las fortalezas y las debilidades del sistema educativo actual.

Un modo de responder esa pregunta es analizar la situación educativa de la población. Saber, por ejemplo, si todos niños y niñas están pudiendo ir a la escuela, si las prácticas escolares se dan en un clima de trabajo adecuado, si los aprendizajes son los deseados, si todos logran graduarse. En un tercer momento de este Manual **(Capítulo 3)** se sugiere un conjunto de dimensiones de la situación educativa de la población que debieran ser observadas en detalle para de ese modo dar cuenta de la efectividad del sistema educativo y, fundamentalmente, para poder lograr una aproximación a los resultados generados por la política educativa.

El cuarto momento que se desarrolla en este Manual **(Capítulo 4)**, ya con toda la información recopilada, cobran sentido las siguientes preguntas: ¿qué es lo que está funcionando para alcanzar el escenario deseado? ¿Cuáles son los vacíos? ¿Qué es lo que hay que redireccionar? Para responder estas preguntas se ofrecen, por un lado, algunas claves que ayudarán a traducir la información relevada en recomendaciones de políticas o en claves para su diseño. Por el otro, se referencian herramientas metodológicas que ayudarán a identificar aquellos aspectos que deben ser corregidos. Esta última sección tiene un tono más metodológico que se considera necesario para hacer una traducción de la investigación diagnóstica e información recolectada al reconocimiento de posibles nudos problemáticos o áreas con más urgencia de intervención y, así, facilitar la identificación de prioridades de acción en la toma de decisiones.

Ahora sí se podría sostener que –habiendo hecho este recorrido– se cuenta con un diagnóstico integral del sistema, necesario para identificar las acciones

que permitan la mejora de la oferta educativa, con vistas a incrementar la equidad y la igualdad del sistema.

Figura 3. Organización del Manual

Capítulo 1 El horizonte de la política educativa	El derecho a la educación				
	Los compromisos y obligaciones jurídicas internacionales				
	Los compromisos y obligaciones jurídicas en el ámbito nacional				
	La Política y el Plan de Acción Nacional para la Educación				
Capítulo 2 Caracterización del sistema educativo	Estructura y tamaño del sistema				
	Dimensión curricular de la Política Educativa				
	Infraestructura, equipamiento y tecnología escolar				
	Docentes				
	Políticas de fortalecimiento de las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes				
	El gobierno del sistema educativo				
	Análisis institucional	Financiamiento de la política educativa	Asistencia y cooperación internacional	Sistemas de información, seguimiento y rendición de cuentas	
Capítulo 3 La efectividad de la política educativa	Acceso, participación, trayectoria y logros educativos				
	Primera Iinfancia	Educación primaria y secundaria	Educación postsecundaria	Educación de jóvenes y adultos y nivel educativo de la población	Ambiente escolar
	Herramientas metodológicas de análisis de la información estadística				
	Matrices cualitativas	Índices compuestos	Tipologías cualitativas		
Capítulo 4 De la información a la toma de decisiones	Consideraciones finales. El análisis del sector educativo como oportunidad para la participación, el debate y la construcción de consensos				

Cabe aquí hacer tres aclaraciones finales. La primera tiene que ver con el hecho de que en el momento de diseñar este Manual se tuvo en cuenta que el mismo podía llegar a ser utilizado en contextos, ámbitos y escalas muy diferentes. La forma que adquiere un ejercicio de planeamiento de políticas es muy diversa, según sea el país en que ocurre, si es un ámbito nacional o local, según el marco analítico o las categorías ordenadoras que se utilicen o el grado de participación que tengan los diferentes actores de la

comunidad educativa. Es por ello que el énfasis está puesto en los aspectos metodológicos del proceso de construcción de un diagnóstico y en la definición de grandes dimensiones organizadoras de la mirada, minimizando a lo necesario el desarrollo de categorías conceptuales y marcos analíticos. El propósito de ello es buscar que sea una herramienta posible de adecuar a esos múltiples contextos, adaptable a las diferentes concepciones de política que coexisten en la región y fuera de ella.

El segundo punto es que este Manual fue diseñado para obtener un diagnóstico integral del sistema con la desagregación máxima de todos sus componentes. Pero también fue pensado para que su aplicación pueda efectuarse en el diagnóstico del funcionamiento de un recorte del sistema. Así, por ejemplo, podría ser aplicado para efectuar un diagnóstico del nivel secundario, o bien del conjunto de políticas destinadas a favorecer la reinserción de adolescentes y jóvenes que se encuentran fuera del sistema educativo. En estos casos se hará uso del contenido que sea funcional al análisis de la/s política/s que se estén evaluando.

El tercer punto a destacar se vincula con la centralidad que tiene en este Manual el hecho de que la educación es un derecho humano fundamental. El análisis del marco regulatorio internacional que se propone como punto de partida de este ejercicio de diagnóstico permitirá identificar los compromisos asumidos por cada Estado en torno al derecho humano a la educación, y en particular comprender los alcances de esos compromisos. Los países de América Latina han ratificado la mayoría de los acuerdos y pactos internacionales relativos a la educación, y todos han adoptado los ODS 2030, los cuales enriquecen, enfatizan y articulan los compromisos anteriores.

Los compromisos asumidos por los Estados en el ámbito internacional redefinen sustantivamente el sentido de la política educativa, pero además dan señales claras respecto al cómo de esas políticas, al promover la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa, al dar centralidad al principio de no discriminación o el interés superior del niño y de la niña, o al definir la escuela como un espacio en el cual debe tener plena vigencia la totalidad de los derechos humanos.

En este Manual se invita a desarrollar una mirada sensible a esta perspectiva, cuando incentiva un modo de observar la realidad educativa que esté

atenta a los avances que hay en la incorporación de la agenda educativa de cada uno de los compromisos asumidos, y al invitar a observar el modo en que las políticas se diseñan e implementan, al cómo. La pregunta fundamental que subyace en la mirada que se propone de la acción estatal que conforma el conjunto de la política educativa es en qué medida, en cada una de las decisiones tomadas o de las iniciativas vigentes, el Estado se fortalece en su condición de garante del derecho a la educación.

¿Cómo recorrer el manual?

Este Manual ha sido desarrollado con el fin de acompañar a los equipos técnicos de los gobiernos, que se encuentran a cargo del análisis y planificación de sus sistemas educativos, en la mejora de las capacidades analíticas y de diagnóstico del sector.

El recorrido que se propone es el presentado según la secuencia de capítulos elaborados. Así en el **Capítulo 1** se observa cuál es el horizonte de la política educativa trazado por el Estado; es decir, cuáles son los compromisos asumidos en el ámbito internacional y nacional. En el **Capítulo 2**, se abordan herramientas que serán de utilidad para caracterizar la estructura del sistema educativo y describir la política educativa que lleva a cabo el Estado. En el **Capítulo 3** se pone énfasis en los resultados de la política educativa implementada y, finalmente, en el **Capítulo 4** se ofrecen herramientas de análisis de políticas y metodológicas para resumir la información recogida en los capítulos anteriores e identificar aciertos, déficit y vacancias de la política educativa.

Estos capítulos comparten la siguiente estructura:

- Comienza con un diagrama que ayudará al lector a ubicarse en qué etapa del diagnóstico se encuentra.
- Posteriormente se inicia el capítulo con una introducción y fundamentación del tema o dimensión abordado.
- Seguidamente se desarrollan los componentes que formarán parte de cada dimensión.
- Luego se incluyen tres instancias de análisis sectorial, cada una de ellas identificada visualmente con uno ícono, como lo muestra la figura de la izquierda:

Preguntas ordenadoras/organizadoras: esta instancia plantea las preguntas de investigación que organizan la indagación de cada sección del análisis sectorial. El sentido de estas preguntas es que oficien de disparadores de los temas planteados.

Actividades: Identifica las actividades sugeridas para implementar el análisis, en respuesta a las preguntas organizadoras. Muchas de las actividades propuestas implican la recolección y análisis de datos, y la asunción de una perspectiva evaluativa del estado de situación o los progresos. Como parte de las actividades propuestas, el Manual ofrece, cuando es pertinente, algunos criterios o puntos de referencia a considerar para encarar una mirada evaluativa.

Estos criterios o puntos de referencia están identificados en un recuadro, como se muestra en esta oración.

Fuentes: ofrece un detalle de las posibles fuentes de información, datos disponibles o mecanismos de recolección de datos para implementar las actividades sugeridas.

Además de la fundamentación y las estrategias metodológicas, cada capítulo (incluyendo esta introducción) incorpora distintos tipos de recuadros:

Los recuadros en marrón destacan lecturas recomendadas para profundizar en los distintos temas tratados.

Los recuadros en verde resumen información esencial que acompaña las actividades o propuestas.

Los recuadros en celeste conectan con propuestas, metodologías o ejemplos disponibles en las Guías DMASE, de manera que el lector pueda recurrir a este material si fuera de interés.

Los recuadros en violeta proporcionan datos referidos al contexto. Van más allá de lo educativo y se considera que ayudarán a la caracterización y el diagnóstico del sistema educativo.

El recorrido propuesto constituye una herramienta que se espera que acompañe y guíe el proceso de planeamiento de la política educativa. El ejercicio de diagnóstico que se propone no es aquel que desconoce la trayectoria y los procesos que transformaron cada sistema educativo, sino

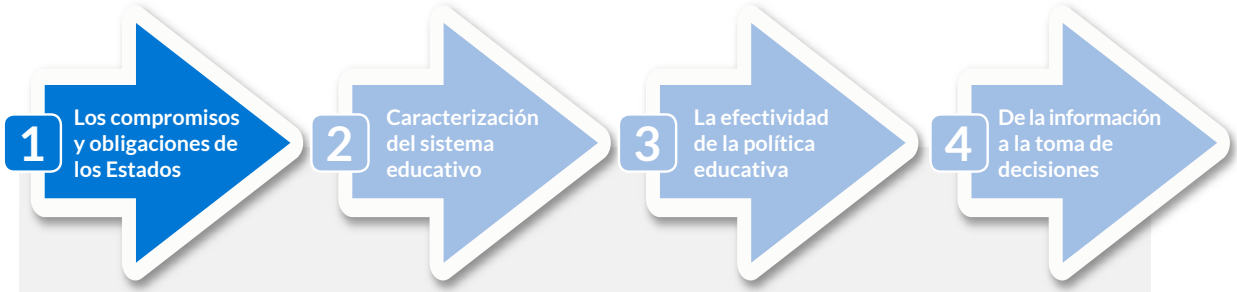
que se espera que contemple la historia de cada uno de ellos con sus aciertos y desaciertos, sosteniendo aquellas acciones que fortalecen el sistema y reencauzando otras que no están generando los resultados esperados.

Siglas y abreviaturas

AEPI	Atención Integral para la Primera Infancia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
CLADE	Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
DMASE	Directrices Metodológicas para el Análisis del Sector Educativo
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
EPT	Educación para Todos
IDE	Índice de Desarrollo de la Educación para Todos
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
IEG	Índice de la EPT relativo al género
IIPE	Instituto Internacional de Planeamiento Educativo
IPS	Índice de Paridad de Sexo
LAMP	Literacy Assessment and Monitoring Programme
LLECE	Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación
MICS	Multiple Indicator Cluster Surveys
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ODS	Objetivos del Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OREALC	Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe
PBI	Producto Bruto Interno
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
RTE	Right to Education
TALIS	Teaching and Learning International Survey
TERCE	Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
TIC	Tecnologías de la información y la comunicación
TIMSS	Tendencias en el estudio de matemáticas y ciencia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana

Capítulo 1

Los compromisos y obligaciones de los Estados como garantes del Derecho a la Educación



Contenido

Introducción

1.1. El derecho a la educación

1.2. Los compromisos y obligaciones jurídicas internacionales

1.3. Los compromisos y obligaciones jurídicas en el ámbito nacional

1.4. La Política y el Plan de Acción Nacional para la Educación

1.5. Síntesis

1.6. Fuentes

1.7. Notas

Introducción

El punto de partida de este recorrido por las diferentes dimensiones de la situación educativa del país es poner el foco en los compromisos asumidos por el Estado en este ámbito. Esto es clave, porque el sentido de las políticas que se implementen a partir del proceso de planeamiento en que se inscribe este ejercicio de diagnóstico es precisamente fortalecer al Estado en su capacidad de llevar adelante dichos compromisos.

A los fines de organizar la mirada en este punto, es importante señalar que existen básicamente dos tipos de compromisos: aquellos que los Estados asumen en el ámbito internacional, al dar consentimiento –por ejemplo– a ciertas declaraciones y pactos, y los compromisos de alcance nacional, que se expresan, en la gran mayoría de los casos, en las leyes nacionales de educación.

No obstante, la ratificación de los acuerdos internacionales y la adopción de leyes nacionales por sí solos no necesariamente generan los cambios que permiten el pleno disfrute del derecho a la educación. Los compromisos legales dan cuenta del horizonte de la política y de las obligaciones concretas asumidas por el Estado frente a sus ciudadanos y ciudadanas. Pero es en la política y el plan de acción educativo donde se revela la manera en que el Estado traduce esos horizontes en compromisos políticos concretos. En tal sentido se propone, asimismo, incorporar en esta primera etapa de análisis el relevamiento de las políticas y los planes de acción que guían y armonizan los compromisos legales en objetivos y actividades concretas.

1.1. El derecho a la educación

La educación como un derecho humano fundamental e irrenunciable tiene su primer antecedente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH; Resolución N°17 A (III) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, diciembre de 1948). En el prólogo la DUDH se afirma que la educación es un derecho humano fundamental e irrenunciable y, como tal, significa que todos y todas –niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos y adultas– puedan tener igual acceso a una educación de calidad. Esto implica que los Estados tienen ciertas obligaciones ante las cuales deben responder para garantizar su cumplimiento efectivo. Esta Declaración

constituye el punto de partida de una sucesión de pactos, tratados y convenciones a través de los cuales los diferentes Estados Miembros del Sistema de Naciones Unidas van asumiendo un conjunto de compromisos en torno a la educación.

Los compromisos que los Estados asumen ante la comunidad internacional se fueron configurando a través de una sucesión de hechos que paulatinamente han ido precisando alcances y contenidos del derecho a la educación.

Uno de los avances más significativos en materia de definición de los alcances y contenidos del derecho a la educación fue la redacción de la Observación N°13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas[1]. Esta Observación incorpora las cuatro dimensiones propuestas por la ex Relatora Especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre el derecho a la educación y fundadora de la Iniciativa del Derecho a la Educación, Katarina Tomaševski (ONU, CDESC, 1999; Tomaševski, 2001, 2004a, 2004b y 2006). Las cuatro dimensiones son disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. El texto indica que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las mencionadas dimensiones interrelacionadas (ONU, CDESC., 1999, p. 3):

Información esencial

Recuadro. Las 4-As para el análisis sectorial de las obligaciones estatales para con el derecho a la educación[2]

Disponibilidad

- Refiere a tres tipos de obligaciones gubernamentales en relación con la educación. Como **derecho civil y político** se requiere el establecimiento de escuelas que respeten la libertad de y en la educación. Como **derecho social y económico** requiere la gratuidad y obligatoriedad para todos los niños en edad escolar. Como **derecho cultural** requiere el respeto a la diversidad (particularmente con relación a los derechos de las minorías y pueblos indígenas).
- La disponibilidad implica garantizar una **oferta educativa universa**l. Cada Estado debe asegurar una cantidad suficiente de instituciones y programas de enseñanza, provistos de la infraestructura, equipamiento, material pedagógico y personal docente adecuado.

Accesibilidad

- Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

- *No discriminación.* La educación debe ser accesible a todos y todas, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos.
- *Accesibilidad material.* La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).
- *Accesibilidad económica.* La educación ha de estar al alcance de todos y todas. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

Aceptabilidad

- Requiere establecer, observar y hacer cumplir **estándares mínimos** sobre la calidad de la educación, los contenidos, el currículo, libros de texto y métodos de enseñanza en la totalidad del sistema educativo desde una perspectiva de derechos humanos.

Adaptabilidad

- Implica diseñar e implementar educación para todos los niños y todas las niñas excluidos de la educación formal, **adaptando la educación** al mejor interés de cada uno (particularmente para niños y niñas con discapacidades, integrantes de minorías o de pueblos originarios).
- Implica abordar los derechos humanos de manera integral, salvaguardando los derechos en la educación y ampliando derechos **a través de** la educación (por ejemplo, a través de los niveles de empleo de los graduados y a partir de la planificación integral con otros sectores).

Los objetivos de la educación desde una perspectiva de derechos humanos están definidos en varios tratados y recomendaciones generales posteriores. El derecho a la educación impone obligaciones legales a los Estados cuando se toman decisiones en torno a la educación[3]. Estas obligaciones legales se materializan en un marco normativo acordado internacionalmente, en donde se fijan estándares que los Estados deben garantizar como mínimo, en relación a la educación de sus ciudadanos y ciudadanas, y no ciudadanos o ciudadanas.

Previo a identificar los compromisos asumidos por el Estado en materia educativa es necesario explicitar qué se entiende por derecho a la educación.

En la siguiente **pregunta**, se invita a reflexionar acerca del alcance de visualizar a la educación como un derecho:

El derecho a la educación: ¿Qué significa que la educación es un derecho? ¿Por qué deberían los Estados implementar el derecho a la educación?

El análisis de la educación como derecho es ciertamente complejo. Las siguientes **actividades ayudan a comprender** su alcance y significado:

Contenido de la educación como un derecho fundamental:

- Mencionar diferentes acuerdos internacionales que han ido definiendo el contenido de la educación como derecho.
- Identificar cuáles son los aspectos que se mencionan al momento de definir a la educación como derecho (por ejemplo: gratuidad, no discriminación, accesibilidad, etc.).

Lectura sugerida

Recuadro: La educación como un derecho.

- Right to Education (RTE) page Understanding education as a right http://www.right-to-education.org/page/understandingeducation-right
- Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE): https://redclade.org/que-es/
- López, N. (2015). Capítulo 1. Las Leyes Generales de Educación en América Latina. El derecho como proyecto político. San Pablo, Brasil: UNESCO-IIPE & CLADE.
- UNESCO & Right to Education Initiative. (2019). Right to Education Handbook. Paris/London: UNESCO/Right to Education Initiative. https://en.unesco.org/news/discover-new-right-education-handbook

1.2 Los compromisos y obligaciones jurídicas internacionales

Los instrumentos jurídicos de carácter internacional proporcionan un marco estatutario para el derecho a la educación, definen los deberes y obligaciones en cuestiones relativas al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos. Los Estados al dar consentimiento –mediante la ratificación, firma o adhesión– asumen el compromiso de adecuar su normativa a los estándares internacionales.

Entre estos instrumentos que ayudaron a la conformación de un cuerpo normativo relevante para el cumplimiento del derecho a la educación, se destacan las convenciones de la UNESCO; entre ellas, la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960) y la Convención de Enseñanza Técnica y Profesional (1989). Respecto a otros instrumentos internacionales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), y la resolución de la ONU sobre el derecho a la educación en situaciones de emergencia (2010), entre otros[4].

Uno de los aspectos importantes de la armonización de las disposiciones legales, constituye el valor jurídico de los tratados internacionales, el cual está dado por su posición respecto a la Constitución Nacional. El rango que el país decide otorgarle es relevante debido a las implicancias que traen aparejadas dentro de su ordenamiento jurídico. Allí se establecen los fundamentos de convivencia civil y actuación de los poderes públicos con el fin de garantizar los derechos de la ciudadanía.

El mayor rango jurídico que puede otorgarle un país al tratado internacional es el supraconstitucional, seguido por el constitucional (Ortega García, 2015). Mientras que el primero se antepone a la ley suprema, el segundo tiene igual primacía que el texto constitucional. Hay un tercer y cuarto tipos de rangos jurídicos, a saber: el supralegal, que es cuando el instrumento jurídico prevalece ante una contradicción con una ley del ordenamiento jurídico interno, y el legal, que implica que el instrumento jurídico adquiere el mismo valor jurídico que cualquier otra ley ordinaria.

El marco internacional distingue entre instrumentos jurídicos vinculantes y no vinculantes. Los vinculantes son aquellos que crean obligaciones para los Estados; estos son responsables de garantizar las obligaciones y compromisos generados, así como también por las eventuales violaciones. En cambio, los no vinculantes no generan obligaciones legales sino morales.

Dentro de los instrumentos no vinculantes se encuentran vigentes los Objetivos del Desarrollo Sostenible. La aprobación de la Agenda 2030 en la que se definen 17 objetivos de desarrollo sostenible[5], busca orientar los esfuerzos de los países para alcanzar el crecimiento económico y avanzar

con una serie de necesidades sociales desde una perspectiva sostenible. Entre ellos, el objetivo 4 establece garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Si bien los ODS no son jurídicamente obligatorios, las acciones que los países orienten para su implementación permiten vehiculizar el cumplimiento efectivo del derecho a la educación.

Información esencial

Recuadro: La Agenda ODS 4–Educación 2030: 1 objetivo, 7 metas y 3 medios de implementación para evaluar las aspiraciones educativas a nivel mundial (ONU, 2015; UNESCO, 2015)

ODS 4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos y todas
7 metas específicas	**1.** Para 2030, velar porque todas las niñas y todos los niños terminen los ciclos de la **enseñanza primaria y secundaria**, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad, y producir resultados escolares pertinentes y eficaces. **2.** Para 2030, velar porque todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de **atención y desarrollo en la primera infancia,** y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria. **3.** Para 2030, asegurar el acceso en condiciones de igualdad para todos los hombres y todas las mujeres a una **formación técnica, profesional y superior de calidad**, incluida la enseñanza universitaria. **4.** Para 2030, aumentar sustancialmente el número de **jóvenes y adultos** que tienen las **competencias necesarias**, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento. **5.** Para 2030, eliminar las **disparidades de género** en la educación y garantizar el acceso en condiciones **de igualdad de las personas vulnerables** a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad. **6.** Para 2030, garantizar que todos los jóvenes y al menos una proporción sustancial de los adultos, tanto hombres como mujeres, tengan **competencias de lectura, escritura y aritmética.**

	7. Para 2030, garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible, entre otros medios.
3 medios de implementación	**a. Construir y adecuar instalaciones escolares** que respondan a las necesidades de niños y niñas, y personas discapacitadas, que tengan en cuenta las cuestiones de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos. **b.** Para 2020, aumentar en un [x]% a nivel mundial el número de **becas** disponibles para países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África, para matriculación en instituciones de enseñanza superior, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, en países desarrollados y otros países en desarrollo. **c.** Para 2030, aumentar en un [x]% la **oferta de maestros calificados**, en particular mediante la cooperación internacional para la formación de docentes en los países en desarrollo, especialmente los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo
Modalidades de implementación	• Gobierno, rendición de cuentas y asociaciones • Coordinación efectiva • Monitoreo, información y evaluación de políticas basadas en evidencia • Financiamiento

Lo que importa de los tratados desde el punto de vista de un análisis del sector educativo de un país es que contienen **prerrogativas legales del derecho a la educación** sobre los siguientes aspectos (de Beco, 2009; López, 2014; RTE, 2014 y 2015; UNESCO y RTE, 2019):

- **Igualdad y no discriminación**. Los tratados sobre no discriminación e igualdad identifican los grupos poblacionales a los que las prerrogativas del derecho a la educación aplican, y destacan la obligación estatal de eliminar las diferentes formas de discriminación, las desigualdades y la necesidad de proteger a los grupos sociales en riesgo. Existen tratados temáticos que, a diferencia de la normativa que aplica a toda la ciudadanía de los Estados Parte, fueron elaborados específicamente para determinados grupos sociales que históricamente se encuentran en situación de desigualdad y discriminación en los distintos países[6].
- **Gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria**. Las leyes internacionales han pronunciado la necesidad de que los Estados garanticen la gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria. La gratuidad permite reducir los costos de las familias por la asistencia escolar, y permite la expansión del acceso y la participación educativa. La obligatoriedad, por otro lado, garantiza que el derecho educativo de niños y niñas no quede librado a la decisión familiar de proveer una educación primaria. La normativa internacional que promueve la obligatoriedad y gratuidad del nivel primario se articula con las obligaciones referidas a las edades mínimas de trabajo y casamiento, promoviendo que el trabajo y las decisiones matrimoniales estén autorizadas, legalmente, para la edad en que los sujetos terminen la educación obligatoria[7].
- **Atención y educación de la primera infancia**. Si bien las leyes internacionales no contemplan a la educación preprimaria como un derecho que genere obligaciones legales al Estado, sí resulta contemplada su importancia como una preparación o transición hacia la educación primaria. Sin embargo, la aplicación del principio de igualdad y no discriminación sí resultan en obligaciones del Estado para este nivel, de manera de prestar especial atención a los grupos vulnerables.
- **Gratuidad progresiva de la educación secundaria**. Las prerrogativas legales para este nivel abordan la implementación progresiva de la gratuidad del nivel secundario. Esto se debe a que la educación secundaria posee diversos modelos según cada país, aunque se reconoce que este nivel es relevante para la transición hacia una instrucción basada en orientaciones y enseñanza con un grado de especificidad mayor. De la misma forma se concibe la educación técnica y vocacional, aunque para este tipo de educación la normativa internacional se encuentra presente

en los documentos legalmente vinculantes de la OIT y la Convención sobre Educación Técnica y Vocacional de la UNESCO (UNESCO, 1989).

- **Igualdad de acceso a la educación superior (mérito)**. Las prerrogativas para el nivel superior consisten en la obligación estatal de promover condiciones igualitarias para el acceso a este nivel. Como el nivel superior es integrado por personas adultas, es una característica de este nivel el hecho de que haya sujetos que no estén interesados en recibir este tipo de educación y quieran insertarse en el mercado laboral, recibir educación terciaria no universitaria, educación técnica, etc. La normativa destaca que la educación superior tiene que ser accesible a todos y todas, pero mediante un principio de meritocracia, es decir, de la capacidad de los sujetos.

- **Educación de adultos**. Esta modalidad educativa es referida como "educación fundamental", lo que obliga a los Estados Parte a garantizar la educación a aquellas personas que no hayan completado la educación primaria o cuyas necesidades básicas de aprendizaje se encuentren insatisfechas. Esto es parte de la convicción de que la educación primaria es un derecho para todo grupo social, independientemente de la edad de los sujetos.

- **Calidad**. El hecho de garantizar el acceso a la educación para todos y todas, en distintos niveles y formas, también requiere que la educación a la que se accede sea de calidad. Sin embargo, no resulta evidente qué se entiende por calidad de la educación, ya que lo que se considera calidad puede variar en el tiempo y ser subjetivo según lo que cada Estado entienda sobre el concepto.

  Sin embargo, diversos tratados internacionales han tratado de definir objetivamente distintos componentes universales y aplicables acerca de la calidad. Por ejemplo, la Convención de los Derechos del Niño identifica como una educación de calidad en aspectos como el ambiente de aprendizaje, la enseñanza y el proceso de aprendizaje, los materiales educativos, etc.

- **Libertad de elección de los padres y las madres**. La normativa internacional regula tanto el derecho de los padres y madres de educar a sus hijos e hijas mediante valores morales y religiosos que consideran pertinentes, como el derecho a recibir educación por parte de los niños y las

niñas. De esta manera, las obligaciones jurídicas aseguran la libertad de los padres y madres de enviar a sus hijos e hijas a instituciones que eduquen religiosa y moralmente, habilitando la existencia de instituciones privadas dedicadas a este fin. Sin embargo, el Estado también tiene la facultad de obligar a estas instituciones a seguir estándares educativos mínimos formulados por el propio Estado.

- **Libertad de enseñanza** y libertad académica de los profesores. Si bien la libertad académica y de enseñanza no se encuentra explícitamente en los tratados que involucran el derecho a la educación, la libertad de enseñanza involucra ciertos derechos humanos, como la libertad de expresión y de pensamiento. Además, la libertad académica abarca el grado de autonomía que posea una institución educativa (como es el caso de la educación superior), lo que deriva en la libertad de enseñanza de los profesores.
- **Derecho a la educación en situaciones de emergencia.** La normativa internacional insta a los Estados a que implementen estrategias y políticas para asegurar el derecho a la educación a todas las poblaciones afectadas, y solicita que se asegure el funcionamiento del servicio mediante, entre otras dimensiones, la previsión de un régimen jurídico de protección de servicios sociales básicos y sanitarios. Asimismo, insta a los Estados a que la política educativa y el planeamiento consideren los riesgos de desastre y seguridad, dispongan de previsiones para las etapas posteriores a las situaciones de emergencia

La aplicación del derecho a la educación es controlada a nivel internacional a partir de **mecanismos de derechos humanos**. Estos mecanismos incluyen la presentación de informes, la denuncia en casos de violaciones de derechos y son responsables de proporcionar interpretaciones autorizadas de las disposiciones de los tratados, a través de observaciones generales, recomendaciones y decisiones.

Información esencial

Recuadro: Mecanismos de control del cumplimiento de los tratados internacionales del derecho a la educación (RTE, 2019)

A nivel internacional, existen los siguientes mecanismos de control:

- El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, que es un experto independiente nombrado por el Consejo de Derechos Humanos, un organismo intergubernamental dentro de las Naciones Unidas que está compuesto

por 47 Estados. El Relator es el encargado de examinar e informar sobre el derecho a la educación en un país o en relación con un tema en particular. Esta relatoría se realiza a partir de la visita a países, la recepción de denuncias de violaciones de derechos, el diálogo con los gobiernos y la sociedad civil, y la presentación de informes al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas.

- Existen también órganos de tratados, que son comités integrados por expertos independientes. Estos órganos fueron creados para supervisar la forma en que los Estados que ratifican determinado tratado cumplen con sus obligaciones. También reciben denuncias de violaciones de derechos y efectúan observaciones generales e interpretaciones. En relación al derecho a la educación pueden mencionarse el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité de los Derechos del Niño; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; la Comisión de Trabajadores Migrantes; y el Comité de Derechos Humanos.
- Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos se encarga también de fortalecer y promover la protección de los derechos humanos, de hacer frente a las situaciones de violación de estos derechos y de formular recomendaciones a partir de dos mecanismos: el Examen Periódico Universal y el Procedimiento de Denuncias.
- Finalmente, el Comité de Convenciones y Recomendaciones es un órgano subsidiario del Consejo Ejecutivo de la UNESCO cuyo mandato es vigilar la aplicación de los instrumentos jurídicos de la UNESCO y examinar casos de violaciones de los derechos humanos de competencia de la UNESCO.

Se sugiere responder a la siguiente **pregunta** de diagnóstico:

Compromisos legales: ¿Cuáles son los compromisos legales que el Estado asumió en el ámbito internacional y por los que debe responder?

Instrumentos jurídicos

La respuesta a esta pregunta puede ser abordada a partir del siguiente ejercicio:

Se ofrece en la **tabla 1** un conjunto relevante –aunque no exhaustivo– de instrumentos jurídicos vinculantes y no vinculantes, relativos al derecho a la educación. Se invita a identificar aquellos que el país ha ratificado, ampliar la lista en los casos que considere necesario, y a detallar todas aquellas precisiones que se desprenden del texto de los tratados como alcances, características, reservas, declaraciones, etc.

El resultado de este ejercicio será de suma utilidad a la hora de definir el horizonte de la política educativa, para justificar y dar legitimidad a las acciones específicas que se diseñen en pos del cumplimiento de las obligaciones asumidas.

Tabla 1. Ejercicio de diagnóstico de los compromisos y obligaciones asumidos por los Estados

Compromisos asumidos por el Estado		Instrumentos internacionales						
		Vinculantes						
		Convención Relativa a la lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza	Convención sobre la Enseñanza Técnica y Profesional	Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Convenio 169 OIT	Convención Internacional de los Derechos del Niño	Convention relating to the Status of Refugees (1951)
Disponibilidad	Incrementar la inversión en educación							
	Mejorar las condiciones materiales de los docentes			X				
	Garantizar el derecho a la educación			X		X		
	Garantizar el derecho a la educación básica							
	Garantizar la enseñanza técnica profesional		X	X				
	Establecer la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria	X		X				
	Universalizar la educación secundaria			X				
	Fortalecer las tecnologías de información y comunicación (TICS)							
	Respetar la libertad de elección de los padres, madres o tutores respecto de las escuelas de sus hijos e hijas			X			X	

Accesibilidad	Igualar las oportunidades en el acceso en todos los niveles educativos			X	X			
	Respetar y garantizar la diversidad, igualdad de género y no discriminación	X	X	X	X	X	X	X
	Fortalecer y extender la atención y educación para la primera infancia (AEPI)						X	
Aceptabilidad	Mejorar las trayectorias educativas						X	
	Mantener en todos los establecimientos el mismo nivel de calidad de la enseñanza	X						
	Respetar y garantizar la educación de grupos minoritarios (migrantes, refugiados, etc.)							X
Adaptabilidad	Adecuar los programas a la situación educativa, cultural y social de la población		X			X		
	Acreditar los aprendizajes de la educación no formal							

Compromisos asumidos por el Estado		Instrumentos internacionales				
		No vinculantes				
		Observaciones 11 y 13 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Conferencia Mundial de Educación Para Todos	Foro Mundial sobre Educación	Foro Mundial sobre la Educación 2015 Incheon	ODS 4 Agenda 2030
Disponibilidad	Incrementar la inversión en educación				X	
	Mejorar las condiciones materiales de los docentes					
	Garantizar el derecho a la educación	X	X		X	
	Garantizar el derecho a la educación básica		X			X
	Garantizar la enseñanza técnica profesional					X
	Establecer la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria			X	X	X
	Universalizar la educación secundaria				X	X
	Fortalecer las tecnologías de información y comunicación (TICS)				X	
	Respetar la libertad de elección de los padres, madres o tutores respecto de las escuelas de sus hijos e hijas					
Accesibilidad	Igualar las oportunidades en el acceso en todos los niveles educativos					
	Mejorar el acceso en la alfabetización de personas adultas			X		X
	Respetar y garantizar la diversidad, igualdad de género y no discriminación			X	X	X
	Fortalecer y extender la atención y educación para la primera infancia (AEPI)				X	X
Aceptabilidad	Mejorar las trayectorias educativas					
	Mantener en todos los establecimientos el mismo nivel de calidad de la enseñanza			X	X	
	Respetar y garantizar la educación de grupos minoritarios (migrantes, refugiados, etc.)					
Adaptabilidad	Adecuar los programas a la situación educativa, cultural y social de la población				X	X
	Acreditar los aprendizajes de la educación no formal				X	

Recuadro: Los instrumentos jurídicos internacionales

Lectura sugerida

de Beco, G. (2009). Right to Education Indicator Based on the 4 A Framework: Concept Paper. London, UK: The Right to Education Project.

Es un trabajo conceptual que, entre otras cosas, discute el marco normativo internacional y regional del derecho a la educación. Incluye un listado de los tratados internacionales y una breve descripción de cada uno de ellos.

López, N. (2014). Mercado o Garantía de Derechos: Modelos en Debate para la Educación Escolar en Chile. Buenos Aires, Argentina: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Buenos Aires/UNICEF.

Desarrolla de los principales hitos en la conformación del derecho a la educación en el marco normativo supranacional. Expone también los contenidos del derecho a la educación y discute los criterios para evaluar si un Estado está cumpliendo o no con su obligación como garante del derecho a la educación.

ONU, CDESC. (1999). Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones Generales 13: El Derecho a la Educación (21° período de sesiones, 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999 E/C.12/1999/10). New York, Estados Unidos: Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Observación 13 está consagrada al contenido normativo del artículo sobre el derecho a la educación (art. 13) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Desarrolla las obligaciones que se desprenden de este contenido normativo y a algunas violaciones del derecho a la educación.

RTE. (2014). Instrumentos Internacionales: Derecho a la Educación. London, UK: The Right to Education Project.

Enumera los instrumentos internacionales y regionales que garantizan el derecho a la educación, con sus disposiciones pertinentes.

RTE. (2015). Applying Right to Education Indicators to the Post-2015 Education Agenda. London, UK: The Right to Education Project.

Profundiza en el trabajo elaborado por de Beco. En vez de resumir los contenidos para cada tratado, se organiza alrededor de cada una de las prerrogativas del derecho a la educación para luego identificar las leyes internacionales que las avalan.

UNESCO y Right to Education Initiative. (2019). Right to Education Handbook. Paris, France / London, UK: UNESCO/Right to Education Initiative.

Ofrece una compilación más actualizada de los tratados internacionales del derecho a la educación. Ubica al derecho a la educación en el marco de los derechos humanos, y desarrolla el marco conceptual y contenido normativo de los tratados internacionales.

1.3. Los compromisos y obligaciones jurídicas en el ámbito nacional

Del apartado anterior se desprende que los Estados asumen compromisos y obligaciones ante los que tienen que responder con acciones concretas al interior de sus territorios. Esto implica el ejercicio de armonización jurídica de la normativa nacional e internacional. Es decir, el grado de apropiación de la noción de la educación como un derecho humano fundamental por parte de los Estados y de la sociedad civil se percibe en el ámbito legislativo nacional. En este sentido, es clave poder identificar en qué medida las obligaciones estatales del derecho a la educación –asumidas en el ámbito internacional– son garantizadas por el marco normativo nacional.

Por otro lado, el marco jurídico que regula los sistemas educativos nacionales tiene su propio recorrido que le otorga una impronta diferenciada en la conformación, garantías y funcionamientos de estos sistemas educativos. El lugar que ocupan las leyes en la dinámica social y política de cada país es diverso. En algunos casos, las normas se limitan a formalizar procesos que son parte de la vida cotidiana y, en otros, promueven, construyen y establecen nuevos horizontes respecto a las obligaciones, los objetivos y los alcances de la política educativa nacional. La pregunta fundamental en esta instancia es poder identificar cuáles son las obligaciones del Estado en materia educativa que se desprenden de la normativa vigente.

En el sistema jurídico nacional, la Constitución expresa la protección más alta del derecho a la educación. Funciona como marco para las leyes nacionales y las políticas públicas, que deben estar en conformidad con ésta. Por debajo de la Constitución Nacional, las leyes generales de educación definen las obligaciones del Estado con el derecho a la educación de manera más detallada y acorde a las necesidades específicas de una sociedad.

En América Latina, todos los países cuentan en la actualidad con una ley general de educación, que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación básica. Las leyes generales de educación tienen el objetivo de establecer el horizonte de hacia dónde debe ir la política educativa y la dinámica de funcionamiento de los sistemas educativos, su ordenamiento y estructura.

Otras leyes complementarias regulan aspectos específicos del sistema educativo, como el financiamiento, la formación docente, la educación superior

y/o la formación técnica, etc. A su vez, en Estados descentralizados o federales pueden adoptarse leyes educativas a nivel subnacional.

Identificar todos aquellos textos legislativos que definen obligaciones asumidas por el Estado y que regulan el funcionamiento del sistema educativo es relevante para delimitar el horizonte de la política educativa y los alcances de los compromisos asumidos. Entre dichos textos cuentan también el marco jurídico referido al derecho a la educación y la protección de los servicios sociales básicos en situaciones de emergencia.

Las **preguntas** de diagnóstico que permiten conocer los compromisos y obligaciones legales asumidos en el ámbito nacional son:

Compromisos legales: ¿Cuáles son las obligaciones estatales del derecho a la educación garantizadas por el marco normativo nacional? ¿En qué medida el marco nacional vigente promueve la realización del derecho humano a la educación y la consolidación del Estado como garante de ese derecho?

A continuación, se propone el desarrollo de las siguientes actividades para el análisis:

Instrumentos jurídicos nacionales

A partir de la lectura del marco normativo nacional vigente, se sugiere el siguiente ejercicio:

- Identificar todos aquellos textos legislativos que definen las obligaciones asumidas por el Estado y que regulan el funcionamiento del sistema educativo. Ellos serían, por ejemplo: Constitución Nacional, ley general de educación, leyes específicas (de inclusión educativa, de educación técnica, de financiamiento de la educación), otras leyes que afecten a la educación (por ejemplo, leyes de trabajo infantil[8], medidas legislativas para afrontar situaciones de emergencia), decretos / resoluciones y reglamentos
- Identificar las obligaciones mencionadas en la Tabla 1 –que se desprenden de los acuerdos internacionales– y quedan ratificadas en el marco normativo vigente
- Identificar las obligaciones no contempladas en el ámbito internacional que sí han sido asumidas por el Estado a nivel nacional
- Identificar las obligaciones asumidas en el ámbito internacional que no están contempladas en el marco normativo vigente

Lectura sugerida. Los instrumentos jurídicos nacionales

Lectura sugerida

Guía DMASE 1: Los compromisos legales con la AEPI

López, N. (2015). *Las Leyes Generales de Educación en América Latina. El derecho como proyecto político.* Buenos Aires, Argentina: IIPE-UNESCO.

1.4. La política y el plan de acción nacional para la educación

La ratificación de los acuerdos internacionales y la adopción de leyes nacionales por sí solos no necesariamente generan los cambios que permitan el pleno disfrute del derecho a la educación (UNESCO y RTE, 2019). Los compromisos legales dan cuenta del horizonte de la política, pero la política y el plan de acción educativo revelan la manera en que el Estado traduce esos horizontes en compromisos políticos concretos.

La política y plan de acción guían la implementación de los compromisos legales. Por lo tanto, sus contenidos deben estar establecidos en conformidad con las obligaciones para con el derecho a la educación. Ellas constituyen un marco donde se expresan los objetivos y metas planteados por cada Estado para el gobierno del sistema educativo, y conjuntamente se definen prioridades y estrategias de implementación. A través de la política y el plan de acción, los Estados refuerzan los compromisos legales y cumplen con garantizar que el derecho a la educación sea una realidad concreta –esto en la medida que estén acompañados de la asignación de recursos, y de mecanismos administrativos y educativos correspondientes–.

Los compromisos legales exigen, además, que los propios procesos de formulación e implementación de la política y el plan de acción se den también en conformidad con las obligaciones para con el derecho a la educación y los derechos humanos en general. Así, los Estados están obligados a garantizar que esos procesos respeten los principios de participación de los actores no estatales y de rendición de cuentas.

En el análisis de la política y plan de acción importa distinguir los aspectos estratégicos de las acciones concretas. La política pública establece una visión, estrategias desglosadas en programas y metas que ayudan a evaluar el desempeño del sector (GPE y UNESCO-IIPE, 2017a). El diseño y

arquitectura general de la política están conformados por objetivos o metas generales, programas con objetivos específicos y actividades puntuales, con sus correspondientes objetivos específicos.

Mientras que el documento de política educativa contiene una visión general y estratégica, el plan de acción (o plan de ejecución, plan operativo) detalla las actividades, su duración, los insumos necesarios para su implementación (financieros, humanos o materiales), los costos, fuentes de financiamiento, la entidad responsable de la ejecución y los indicadores para la evaluación de la implementación. El plan de acción puede formar parte del documento de política educativa más estratégico o constituir un documento aparte.

El análisis de la política educativa y el plan de acción está guiado por las siguientes **preguntas**:

Política y plan de acción: ¿Existe un documento de política educativa y plan de acción nacional que direccione el sector educación? ¿Existe algún documento de diagnóstico que dé sustento a la política y al plan de acción? ¿Cuáles son los objetivos centrales y líneas de acción de la política y del plan de acción nacional, y en qué medida garantizan el derecho a la educación? ¿En qué medida la política y el plan de acción constituyen un conjunto sólido, coherente y viable de estrategias y acciones para hacer frente a los retos del sector educativo?

Para facilitar la descripción de la política y plan de acción se sugieren las siguientes **actividades**[9], que deberán abordar tanto los aspectos estratégicos como operativos y que se distinguieron previamente:

Política y plan de acción

- Identificar la política nacional y plan de acción educativos y de otros sectores vinculados (incluyendo planes intersectoriales de preparación y acción para situaciones de emergencia, conflicto o desastres naturales), así como su año de adopción y evolución. Elaborar una línea de tiempo de la política y los planes de acción.
- Describir la política y el plan de acción, particularmente su articulación con el marco normativo:
  - Diagnóstico, antecedentes y problemáticas educativas y sociales que dan cabida u originan la política y el plan de acción.
  - Misión, fines, objetivos y metas; fundamentación y prioridades.

- Estrategias de implementación, líneas de acción y/o actividades para cada uno de los objetivos y/o metas.
- Marco temporal de implementación para cada estrategia, línea de acción y/o actividades y metas intermedias.
- Presupuesto o recursos financieros movilizados para la implementación de las acciones.
- Integración de la política educativa en programas más amplios de desarrollo socioeconómico.

- Analizar en qué medida los antecedentes o el diagnóstico que guían la adopción e implementación de la política y el plan de acción están basados en datos vinculados con el derecho a la educación.
- Evaluar hasta qué punto los principios de equidad, inclusión e igualdad de género están integrados en la política y los planes de acción para la educación.
- Analizar el grado de colaboración y coordinación sectorial previstas en el diseño, la implementación y la evaluación de la política y el plan de acción educativos.
- Identificar en qué medida la política y el plan de acción contemplan cada uno de los compromisos legales internacionales y nacionales con el derecho a la educación y con los objetivos de educación 2030:
  - Obligatoriedad y gratuidad de al menos un año de educación preescolar
  - Obligatoriedad de la educación básica (nivel primario y ciclo inferior de la educación secundaria, o un ciclo de 9 años obligatorios) y gratuidad de la educación primaria y secundaria (12 años, incluyendo los dos ciclos de la enseñanza secundaria)
  - Gratuidad de la educación de personas adultas, incluyendo la alfabetización y la educación técnica y profesional de nivel básico
  - Igualdad de acceso a la educación superior según el mérito, y la definición de condiciones que favorezcan el desarrollo de la educación postsecundaria (becas, gratuidad, etc.)
  - Libertad de elección de padres y madres
  - Derecho a la educación en situaciones de emergencia
- Evaluar en qué medida la política y el plan de acción constituyen un conjunto sólido, coherente y viable de estrategias y acciones, y están siendo efectivamente implementados de acuerdo con las prescripciones formuladas.

Como referencia, la ausencia de una política educativa para el derecho a la educación es considerada incumplimiento de las obligaciones legales internacionales.

Específicamente, la política educativa deberá garantizar que se imparta, por lo menos: (i) 1 año de educación preprimaria de calidad, gratuita y obligatoria, particularmente para los niños y las niñasmás pobres y desfavorecidos; (ii) 12 años

de educación primaria y secundaria gratuita, inclusiva, equitativa y de calidad, de los cuales (iii) 9 años serán obligatorios; (iv) educación de nivel básico gratuita para personas adultas. Asimismo, deberá garantizar que los padres y las madres tengan libertad de educar a sus hijos e hijas en valores morales, religiosos o culturales que consideren pertinentes.

Por otro lado, se espera que la política y el plan de acción promuevan explícitamente: (i) la gratuidad progresiva de la educación secundaria (particularmente el ciclo superior, cuando no forme parte de la educación obligatoria del país) y (ii) condiciones igualitarias para el acceso a la educación superior, respetando la capacidad de los sujetos.

Finalmente, se aspira a que la política y el plan de acción para los distintos subniveles sean integradas y multisectoriales. Por ejemplo, las políticas para la AEPI deberán integrar la nutrición, la salud, la protección social e infantil, y las condiciones de vida de los niños y las niñas, mientras que las políticas para la educación técnica y la formación profesional deberán estar integradas con el sector trabajo y en alianza con los empleadores y sindicatos.

La aspiración es que la política y el plan de acción estén siendo implementados, de manera efectiva y con los recursos apropiados, y que se integren a planes más amplios de desarrollo socioeconómico y desarrollo sostenible.

1.5. Síntesis

En este capítulo se buscó brindar una guía para la identificación de los compromisos y obligaciones de los Estados en torno al derecho a la educación. Esto es relevante porque dichos compromisos asumidos definen el horizonte de la política educativa y se traducen en acciones concretas que los distintos países llevan adelante para garantizar su cumplimiento efectivo.

Es precisamente en la política y el plan de acción educativo donde se revela la manera en que el Estado traduce esos horizontes en la planificación de acciones definidas.

Una vez identificado el horizonte de la política, para avanzar con el diagnóstico del sistema educativo es necesario caracterizar las políticas educativas que se están implementado, conocer sus fortalezas y debilidades. Así como también es necesario tener un dimensionamiento del tamaño y la estructura del sistema. En el próximo capítulo se brindarán herramientas que permitirán organizar y describir cuáles son las acciones políticas que están

en funcionamiento, y cuál es la estructura y el tamaño del sistema sobre el que se definieron los compromisos asumidos por el Estado.

1.6. Fuentes

Existen varias fuentes de las que se puede recolectar información sobre los acuerdos legales internacionales y la normativa nacional que rigen en cada país.

Instrumentos jurídicos Internacionales:

- Textos de los principales instrumentos internacionales: https://www.ohchr.org/documents/publications/coretreatiessp.pdf
- Informes de rendición de cuentas de los Estados sobre el cumplimiento y garantía del derecho a la educación, y observaciones de las Naciones Unidas. La información está disponible en la página web del Observatorio sobre el Derecho a la Educación de la UNESCO: http://www.unesco.org/education/edurights/index.php?action=&lng=es
- Bases de datos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH):
  - » Estado de ratificación por país y/o por tratado (ONU y OHCHR, 2019): contiene información pública recibida adoptada o recibida por los órganos de tratados de derechos humanos y se actualiza regularmente. No contiene información sobre las declaraciones y reservas: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Lang=sp
  - » Tablero Interactivo del Estado de las Ratificaciones (ONU y OHCHR, 2014): permite seleccionar un país determinado y visualizar su participación en 18 tratados internacionales. La base de datos está en inglés. https://www.ohchr.org/SP/PublicationsResources/Pages/databases.aspx http://indicators.ohchr.org/
- Informes del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el cumplimiento del derecho a la educación en distintos países, con recomendaciones de acción.
- Informes de rendición de cuentas sobre el derecho a la educación elaborados por distintos países para la UNESCO

Compromisos legales nacionales

- Fuentes nacionales:
  - » Centro de documentación con información sobre tratados internacionales (en presidencia, poder legislativo, ministerio de justicia o el propio ministerio de educación)

- » Constitución Nacional
- » Ley general de educación
- » Leyes específicas, por ejemplo, de inclusión educativa, de educación técnica, de financiamiento, de formación docente
- » Decretos y reglamentos asociados a dichas leyes

Se sugiere consultar con los distintos sistemas jurídicos online y/o áreas legales de los ministerios de educación o instituciones relevantes.

- Fuentes internacionales adicionales

Existe una serie de publicaciones y sitios para encontrar información comparada sobre los distintos países en relación con las normativas nacionales y el derecho a la educación. Entre ellos se encuentran (CLADE y UNESCO-IIPE Buenos Aires, 2015, RTE 2018a y 2018b; UNESCO-IIPE, 2019; World Policy Analysis Center, 2019):

- » La publicación del IIPE UNESCO juntamente con la organización Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación
- » El portal de *Planipolis*, del IIPE UNESCO, con información sobre legislaciones, políticas y planes de educación de los Estados miembros de la UNESCO
- » Recursos online sobre la aplicación nacional de los tratados internacionales, de RTE
- » Información sobre la edad máxima de la educación obligatoria y las edades mínimas para el empleo, matrimonio y responsabilidad criminal puede encontrarse también en el sitio de la Iniciativa por el Derecho a la Educación (RTE) en un cuadro comparativo para distintos países.
- » Base de datos del Centro de Análisis de la Política Mundial (*World Policy Center*), con datos comparativos sobre el derecho a la educación, leyes y políticas educativas

1.7. Notas

1 El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue creado en 1985 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Desempeña funciones de supervisión asignadas a dicho Consejo, específicamente respecto de la aplicación, por parte de los Estados participantes, del PIDESC aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966. El contenido del derecho a la educación se encuentra desarrollado en las observaciones al documento de 1966, aprobadas en 1999 (ONU, CDESC, 1999).

2 ONU, CDESC (1999); Tomaševski (2001, 2004a, 2004b, 2006). Dice el texto del PIDESC (p. 3): **Disponibilidad**: Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen van a depender de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan, por ejemplo: las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados, con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos edificios necesitarán, además, bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información.

Accesibilidad: La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:
No discriminación. *La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos […].*
Accesibilidad material. *La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia).*
Accesibilidad económica. *La educación ha de estar al alcance de todos. […] mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Parte que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.*
Aceptabilidad: *La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres […].*
Adaptabilidad: *La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.*

3 En América Latina, el derecho a la educación está garantizado por los instrumentos interamericanos de derechos humanos: la Carta de la Organización de Estados Americanos (1948 y las reformas de 1967, 1985, 1992 y 1993), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), el Protocolo Adicional o Protocolo de San Salvador (1988) y la Carta Democrática Interamericana (2001). Ver de Beco (2009); RTE (2014); UNESCO y RTE (2019).

4 En la Tabla 1 se seleccionó un conjunto relevante de instrumentos jurídicos –vinculantes y no vinculantes– que orientan a los países en la elaboración de acciones y estrategias para el cumplimiento del derecho a la educación.

5 América Latina fue pionera en sostener visiones de la educación comprometidas con los derechos humanos (Razquin, 2015). Ya desde fines de los setenta, un proyecto educativo regional incorporaba la dimensión política del derecho a la educación, destacando el rol de la educación en la supresión de la pobreza –como los ODS actuales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio– pero también en las políticas de desarrollo, la eliminación de la dependencia económica y en el desarrollo de una sociedad justa y participativa.

6 Ejemplos de este tipo de tratados son: (a) la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación sobre la Mujer, (b) la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidades y la normativa que busca proteger y garantizar los derechos de refugiados e inmigrantes, (c) la Convención en Contra de la Discriminación en Educación de la UNESCO.

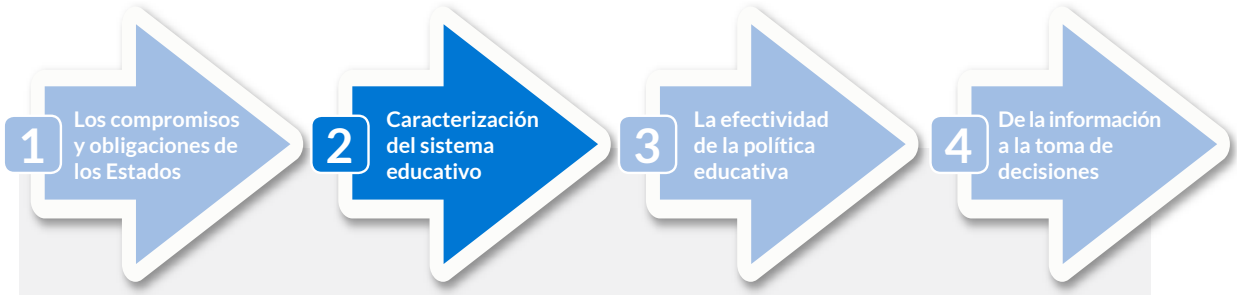
7 El Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo de la OIT se pronuncia acerca de la articulación de las edades para trabajar y estudiar, mientras que la edad mínima para casarse se encuentra presente en la Convención de los Derechos del Niño y la Convención en Contra de Toda Forma de Discriminación hacia la Mujer, de las Naciones Unidas (OIT, 1973; ONU, 1979, 1989).

8 Respecto del trabajo infantil, para el derecho internacional la edad mínima de acceso al empleo no debe ser inferior a la edad en la que finaliza la educación obligatoria ni a 15 años.

9 de Beco (2009 y 2013); Moriarty (2018); RTE (2015); UNESCO y RTE (2019). Se recomienda también consultar documentos que establecen criterios para evaluar la solidez y coherencia de la política pública y el plan de acción educativo, por ejemplo, GPE y UNESCO-IIPE (2017b).

Capítulo 2

Caracterización del sistema educativo



Contenido

Introducción
2.1. Estructura y Tamaño del Sistema
2.2. Dimensión Curricular de la Política Educativa
2.3. Infraestructura, Equipamiento y Tecnología Escolar
2.4. Los Docentes
2.5. Políticas de fortalecimiento de las condiciones de vida de niño/as, adolescentes y jóvenes
2.6. El Gobierno del Sistema Educativo
2.6.1. Análisis Institucional
2.6.2. Financiamiento de la Política Educativa
2.6.3. La Asistencia y Cooperación Internacional
2.6.4. Sistemas de Información, Seguimiento y Rendición de Cuentas
2.7. Fuentes
2.8. Síntesis
2.9. Notas

Introducción

En la sección anterior se ofrecieron estrategias orientadas a identificar los compromisos asumidos por el Estado en relación con la educación de su población. Esa información es clave para definir el horizonte de la política. En esta sección se pone el foco en dar cuenta de cuál es la política educativa del país en la actualidad; es decir, cuáles son efectivamente las acciones políticas en curso para dar cumplimiento a los compromisos asumidos. La estrategia utilizada para ello es un ejercicio descriptivo que permite conocer con cierto grado de detalle la estructura y el tamaño del sistema educativo, así como el conjunto de acciones orientadas a mantener el sistema operando día a día, el gobierno del sistema, y los recursos para su sostenimiento, ampliación y mejora.

La estructura y el tamaño de un sistema educativo son las expresiones más claras de su historia. Allí puede apreciarse el resultado de un proceso de acumulación y desacumulación permanente; un sistema que, desde su inicio, se fue transformando y expandiendo. En cada una de esas transformaciones y momentos de expansión subyacen debates públicos, decisiones de política, asignaciones de recursos y un espectro amplio de actores y prácticas que operan sobre él. Una descripción del sistema educativo, su compleja estructura y su dimensión es un modo muy claro de comenzar el análisis de la política educativa del país. La forma de describir el sistema educativo es mostrar su estructura, describir la organización del sistema en sus diferentes niveles y modalidades, mostrar aspectos fundamentales de su propuesta curricular y dar cuenta de su tamaño, el cual se dimensiona –por ejemplo– a través del número de estudiantes, docentes y establecimientos.

En segundo lugar, para que el sistema educativo funcione día a día es necesario asegurar un conjunto de acciones que permitan que los materiales didácticos y las prácticas se inscriban en una propuesta curricular clara, que los establecimientos sean los suficientes y estén en condiciones adecuadas, con sus docentes bien capacitados. Esto es, la caracterización de la **política educativa** del país lleva a la necesidad de poner la mirada en todas aquellas actividades que permiten el funcionamiento cotidiano de cada una de las escuelas en el territorio.

Las formas de organizar la mirada en torno a dichas acciones son muy diversas. Aquí se propone una estructura que tiene, en principio, cuatro grandes focos:

- La dimensión curricular de la política educativa. Allí es donde se definen los contenidos de la educación, los materiales didácticos, los modelos de gestión institucional y la dinámica en que se inscriben los procesos de enseñanza y aprendizaje.
- La infraestructura, el equipamiento y la dotación de tecnología en las escuelas.
- Los y las docentes. Su formación inicial, la entrada al servicio profesional, la formación continua y la carrera docente.
- Las políticas de fortalecimiento de las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Estas incluyen acciones de fortalecimiento de la demanda educativa, que permiten acompañar a quienes estudian en sus necesidades más básicas y eliminar las barreras al acceso, la permanencia y la graduación en el sistema educativo. Para ello es necesario conocer el contexto socioeconómico y demográfico en el que operan las políticas. Es por ello que es fundamental contar con indicadores que permitan visualizar la diversidad de situaciones y de contextos más favorables o adversos.

Finalmente, la configuración de estos focos de intervención es producto de la movilización de recursos llevada a cabo por actores que gobiernan el sistema. Si bien la acción transversal del gobierno se visibiliza en cierta forma en la descripción de los focos mencionados, la reseña del funcionamiento del sistema educativo no está completa si en ella no se incluye una explicación del gobierno del sistema. El gobierno refiere a la capacidad de conducción del sistema, tanto en sus arreglos organizativos e institucionales como en el financiamiento de la política educativa, los sistemas de información, seguimiento y rendición de cuentas.

Se propone a continuación un recorrido por cada una de las dimensiones señaladas, comenzando por el análisis de la estructura y tamaño del sistema.

Antes de comenzar con la caracterización del sistema educativo, se invita a que, en el repaso que se haga de los focos de la política educativa, esté en continua presencia la identificación de todos aquellos elementos que

forman parte del esfuerzo del gobierno por consolidar la equidad e inclusión del sistema. La equidad es entendida en el sentido de que todos los estudiantes deben tener iguales oportunidades de recibir una educación de calidad, prestando atención prioritaria al procesamiento de las desigualdades sociales y la diversidad cultural e identitaria. A su vez la inclusión se refiere a la integración de todos los estudiantes sin discriminación alguna, e incluso de quienes vieron interrumpida su trayectoria educativa y merecen reintegrarse o reinsertarse al sistema.

Estos dos conceptos son centrales para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación, y es en el conjunto de acciones que realizan los Estados en donde se visibilizan ambas perspectivas.

2.1. Estructura y tamaño del sistema

Analizar la estructura y tamaño del sistema educativo permite indagar en cómo se traducen las normativas vigentes en el cumplimiento (o no) del derecho a la educación en la práctica. Como ya se señaló, excepto frente a situaciones de emergencia, las escuelas abriendo día a día, los estudiantes y docentes ingresando a sus aulas, y las prácticas educativas que confluyen en aprendizajes sustantivos en un clima de trabajo respetuoso y saludable son la expresión más clara de la política educativa en acción.

Contar con una descripción detallada de la **estructura** del sistema educativo del país y dimensionar cada uno de sus componentes representan un capítulo fundamental, por la información que aportan al análisis de esa política. El análisis de la estructura de un sistema educativo implica evidenciar la oferta y los servicios educativos en su totalidad y complejidad. Desde el enfoque del derecho a la educación es esencial poder conocer cuáles niveles son gratuitos y obligatorios, dimensiones que fueron discutidas en el marco legal nacional. Asimismo, interesa observar en qué medida la oferta educativa presenta estrategias de ampliación de oportunidades de acceso de grupos vulnerables como, por ejemplo, la adaptación del calendario y horarios escolares y normas administrativas a las necesidades de adolescentes que trabajan o madres adolescentes, la educación intercultural bilingüe y la educación inclusiva.

La educación no se circunscribe únicamente a la escolarización formal, sino que abarca una multiplicidad de otras instancias de aprendizaje, más

abierta, no formales, a distancia, virtuales, etc. Evidenciar y reconocer estas otras formas de aprendizaje es necesario porque implica reconocer el valor educativo que tienen, así como su potencialidad para promover reinserción y continuidad en el sistema educativo formal. La educación no formal incluye programas que pueden contribuir a la alfabetización de jóvenes y adultos, a la educación de niños y niñas no escolarizados, así como programas destinados a impartir distintos tipos de habilidades para la vida, destrezas ocupacionales, u orientados al desarrollo social o cultural. Este tipo de educación se imparte generalmente por organizaciones no gubernamentales, instituciones de bienestar social, voluntariado, grupos religiosos, entre otros. Un análisis de la oferta y los servicios de educación no presenciales (a través de plataformas en línea, programas de radio y televisión, y otras modalidades) forma parte del ejercicio de análisis de la estructura educativa y será particularmente relevante para evaluar el grado de preparación del sistema para afrontar eventuales emergencias.

Por otra parte, tampoco se restringe al ámbito público sino también que coexiste con el ámbito privado, el cual es relevante dimensionar y caracterizar. La escuela de gestión privada también contribuye en el cumplimiento del derecho a la educación, siempre y cuando brinde un servicio educativo inclusivo y de calidad que acate la normativa, los contenidos curriculares vigentes y los objetivos definidos en la política educativa nacional y en los compromisos de carácter internacional.

Además de los aspectos estructurales, una caracterización de todo sistema educativo estaría incompleta si no se pone dimensión a su **tamaño**. Para responder a la pregunta de interés se recurre a indicadores tradicionales, los que idealmente serán recolectados para todos los niveles, ciclos y modalidades del sistema tal como se reconocen en la estructura organizacional. A su vez, interesa dimensionar el sistema educativo tanto en la provisión estatal como no estatal.

En muchos países, el nivel primario presentaba una preponderancia central en tanto concentraba la mayor proporción de estudiantes del sistema. Pero la expansión del nivel secundario lleva a que este nivel adquiera, a lo largo del tiempo, un peso al menos similar al del nivel primario. Es por este motivo que, en la caracterización del sistema, es muy ilustrativo dimensionar su evolución en un período determinado.

Las **preguntas** de diagnóstico que permiten reconstruir la estructura y el tamaño del sistema son:
Estructura y organización: ¿Qué normas y reglamentos regulan la organización del sistema educativo? ¿Cómo está estructurado y organizado el sistema educativo, en sus diferentes niveles y modalidades? ¿Qué características tiene cada nivel y modalidad? ¿Qué características tiene la educación no formal? ¿Existen programas o relevamientos sobre esta última modalidad de aprendizaje? ¿ Qué otras modalidades o servicios educativos existen en otros sectores de gobierno?
Tamaño: ¿Qué dimensión tiene el sistema? ¿Cómo ha evolucionado?

El análisis de la estructura organizacional y del tamaño del sistema educativo es ciertamente complejo, pero se puede identificar en las siguientes **actividades**:

Estructura y organización del sistema

- Reseñar el marco normativo que regula la estructura y organización del sistema.
- Representar visualmente la estructura organizacional del sistema educativo (ver **Recuadro Guía DMASE** a modo de ejemplo).
- Describir la organización general del sistema, y cada nivel y modalidad (ver **Recuadro Lectura Sugerida**, para profundizar en los desafíos de analizar la organización de la AEPI):
  - Calendario escolar regular y calendario escolar en contextos específicos
  - Niveles, ciclos y modalidades (por ejemplo, educación técnica, modalidad a distancia, educación intercultural, modalidades aceleradas, etc.)
  - Duración en años de cada nivel, ciclo, modalidad, y edades teóricas de cursada
  - Gratuidad y obligatoriedad
  - Objetivos, finalidades
  - Requisitos o criterios de ingreso (habitualmente el haber completado el nivel anterior, pero pueden existir otros requisitos formales como exámenes de ingreso)
  - Requisitos o criterios de finalización o certificación (exámenes), título otorgado
  - Integración de los servicios y programas de cada nivel con la oferta de otros sectores (por ejemplo, sectores de salud o nutrición para el caso de la AEPI, alfabetización, o con el sector de ciencia y técnica para el caso de la educación superior)
- Articulación entre los distintos niveles, ciclos y/o modalidades:
  - describir la organización de la educación no estatal y tipo de instituciones que brindan servicios en los distintos niveles y modalidades;

- identificar y describir los programas o acciones específicas de reforma o mejora de la oferta educativa:
- Misión, fines, objetivos y metas; fundamentación y prioridades
- Estrategias de implementación, líneas de acción y/o actividades para cada uno de los objetivos y/o metas
- Marco temporal de implementación de cada estrategia, línea de acción y/o actividades y metas intermedias
- Analizar el presupuesto o recursos financieros movilizados para la implementación de las acciones

- Identificar la oferta de educación no formal. Tipo de instituciones y características de programas o acciones que dictan este tipo de oferta

Si bien no existe un modelo único y preferible de estructura y organización del sistema educativo, la evaluación de la estructura tendrá en cuenta en qué medida el sistema se adapta y es flexible para dar respuesta a las necesidades de niños, niñas y personas adultas.

Específicamente, más allá de las modalidades regulares o comunes, se espera que existan modalidades educativas adaptadas a los niños y niñas que trabajan (para aquellos con edad legal de hacerlo), a grupos minoritarios, religiosos o indígenas, y a niños y niñas en conflicto con la ley. Se espera también que existan oportunidades para reintegrar a los niños y niñas movilizados o soldados, e incluso que existan escuelas móviles para niños y niñas nómades.

De la misma manera, se espera que el calendario escolar se adapte a las necesidades de los niños y niñas en contextos particulares, por ejemplo, a condiciones climáticas específicas, zonas de cosechas, etc.

Se promoverán también distintas modalidades de formación para el trabajo, vías flexibles de aprendizaje tanto en contextos formales y no formales, y estrategias de validación de los aprendizajes previos, de manera de desarrollar y fortalecer aptitudes para la vida laboral.

La educación no formal es un componente importante en el aprendizaje a lo largo de toda la vida y se apoya en la integración del aprendizaje en la vida cotidiana y abarca actividades de aprendizaje para personas de todas las edades (niños, jóvenes, adultos y mayores, sean niños o niñas, mujeres u hombres), en todos los contextos vitales (hogar, escuela, lugar de trabajo, comunidad, etc.) y a través de una variedad de modalidades que juntas satisfacen una amplia gama de necesidades y demandas de aprendizaje (UNESCO UIL, 2014).

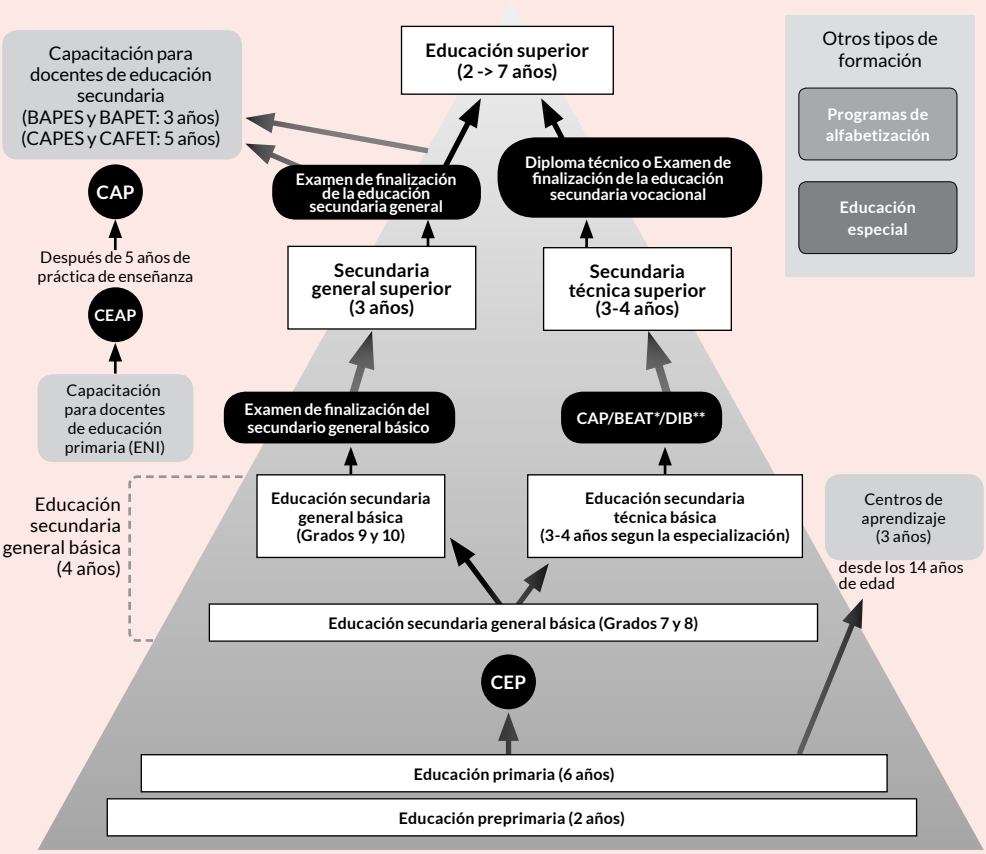
Guía DMASE

Recuadro. Representaciones visuales de la estructura o subniveles de un sistema educativo (UNESCO-IIPE Pôle de Dakar, World Bank, UNICEF, and GPE, 2014a)

El gráfico de pirámide es una manera de visualizar la estructura de un sistema educativo.

Utilizando el caso de **Benín** de la Figura 2.1 (p. 70), la Guía muestra una forma de representar los distintos niveles, los ciclos, la duración, las modalidades y los títulos que se otorgan. En el ejemplo, se incluye también información sobre los exámenes requeridos para la finalización del nivel secundario básico y superior, la estructura de la formación docente y otros tipos de formación (programas de alfabetización y educación especial).

Figura 2.1. Estructura del sistema educativo de Benin



Nota: *CAP: Certificado de Aptitud Profesional (Certificat d'AptitudeProfessionnel); BEAT: Certificado de Estudios de Agricultura Tropical (Brevet d'Etudes d'Agriculture Tropicale); DIB: Diploma de Enfermero Certificado (Diplôme d'Infirmier Breveté).

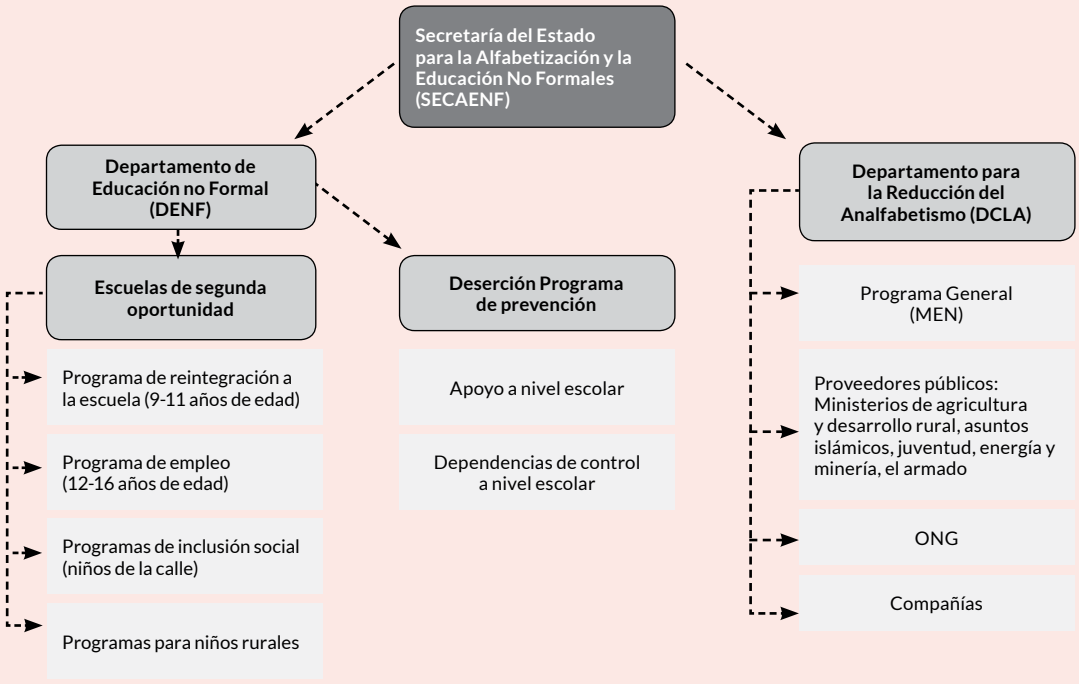
El análisis de la estructura y organización de la educación no formal y los programas de alfabetización de adultos puede presentar desafíos particulares. Implica mapear los distintos tipos de programas existentes, los beneficiarios y, sobre todo, la articulación con los niveles formales de carácter general, técnico o profesional.

AEPI. La Guía ofrece un listado de información a recolectar sobre la estructura y organización de los programas y servicios de AEPI, a saber: área cubierta y objetivos, modo de prestación, magnitud de implementación, grupo de población objetivo.

Educación no formal y alfabetización. Se proponen directrices metodológicas para la descripción de este tipo o modalidad educativa, en lo concerniente a: objetivos, finalidades y definiciones; oferta y estructura de la educación no formal, programas y actividades.

El ejemplo de **Marruecos** puede ser de utilizado para representar visualmente la estructura y organización de esta modalidad educativa, como se observa en la Figura 9.1. (p. 132).

Figura 9.1. Estructura organizacional de ENF y alfabetización, Marruecos, 2007



Tamaño

Se sugiere recolectar y analizar los siguientes **indicadores.** Es deseable que se releven según tipo de gestión (estatal y no estatal), niveles, modalidades y área geográfica (por ejemplo, urbano y rural, o la desagregación que se considere pertinente) y género. Los criterios de desagregación van a depender de cada país. Se apunta a que las categorías de desagregación de los indicadores se correspondan con los criterios de prohibición de la discriminación contemplados en el marco normativo nacional. Además de los ya planteados, para algunos países esos criterios pueden referir a raza, etnia, color, grupo minoritario, lengua, estatus migratorio, orientación sexual, discapacidad u otros:

- Matrícula o cantidad de alumnos (niños, jóvenes, adultos u otros participantes)
- Cantidad de docentes[1], profesores o instructores (según corresponda)

- Cantidad de establecimientos educativos (escuelas, centros infantiles, centros de adultos)
- Evolución o tasas de crecimiento anual para cada uno de los indicadores

Datos de contexto

Contexto demográfico
Un análisis complementario en lo que se refiere a la estructura y tamaño del sistema supone contextualizar asimismo la estructura y el tamaño de la población en general.

Ofrecer un panorama del contexto demográfico es un ejercicio fundamental para contextualizar el análisis del sector.

La información demográfica se considera una fuente de datos fundamental por su universalidad, lo que permite caracterizar a la población en cuanto a su tamaño y distribución. Considerando la población como objeto y sujeto del desarrollo, esta información se entiende de suma utilidad en el análisis de la política educativa, así como también para el diseño y la implementación de cualquier plan, programa o política.

Este tipo de análisis permite observar y anticipar el peso que las variables demográficas –fecundidad, migración, porcentaje de la población joven, etc. – tienen en la oferta del sistema educativo.

A continuación, se sugiere un conjunto de categorías a ser incorporadas en el relevamiento de información:

- Población total del país
- Porcentaje de población según grupos de edad, sexo
- Porcentaje de población según grupos poblaciones específicos, por raza, etnia, población indígena, población con discapacidad
- Población proyectada. Es de utilidad para la planificación del desarrollo de cualquier política. En el sector educativo, contar con esta información es relevante debido a que las proyecciones son muy utilizadas en el planeamiento de la oferta de cualquier política educativa
- Porcentaje de población según zona de residencia (urbano/rural)
- Tasa bruta de inmigración
- Dependencia demográfica infantil

2.2. Dimensión curricular de la política educativa

El análisis de la dimensión curricular combina una caracterización de los materiales disponibles con un análisis de la política, actividades y acciones de los Estados que contribuyan a definir y/o direccionar los aspectos

curriculares, en vistas a garantizar el derecho a una educación de buena calidad (RTE, 2013 y 2015; UNESCO y RTE, 2019).

El concepto de calidad de la educación es multifacético y dinámico, y adquiere un significado particular en cada sociedad y contexto, y para cada grupo poblacional (UNESCO y RTE, 2019). Sin embargo, el derecho a la educación destaca algunos elementos de la calidad educativa, de carácter universal. Ellos son los objetivos y contenidos de la educación, el ambiente de aprendizaje y los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Los recursos y acciones relativas a los aspectos curriculares pueden ser examinados desde tres visiones. Por un lado, se considera el **currículo prescripto** o currículo formal, que elabora el horizonte educativo, lo que se espera que los niños, niñas jóvenes y personas adultas aprendan a través de su paso por las aulas y las instituciones educativas. El currículo prescripto se encuentra definido y estructurado en la política nacional y/u otros documentos oficiales –el currículo propiamente dicho o los planes y programas de estudio. Allí se precisan las intenciones, visiones, metas, los objetivos y las estrategias de enseñanza-aprendizaje que el Estado y la sociedad esperan para los distintos niveles y áreas de la educación.

El currículo prescripto a nivel nacional suele estar acompañado de **normativa a nivel escolar** (por ejemplo, el reglamento), también de orden prescriptivo. Esta normativa generalmente define el funcionamiento, la organización y el comportamiento al interior de las escuelas. Se establecen los procedimientos administrativos y pedagógicos, los requisitos de inscripción y asistencia, el código de conducta o las pautas de convivencia, las normas éticas y disciplinarias y, en algunos casos, hasta las normas que regulan el ambiente de aprendizaje y las estrategias pedagógicas y de evaluación cotidiana de los aprendizajes.

El **currículo implementado**, por otro lado, alude a lo que potencial y que efectivamente se enseña a nivel de las aulas y los docentes. Los libros de texto y otros materiales de enseñanza generalmente operan como nexos entre el currículo prescripto y las estrategias, prácticas y actividades desarrolladas en las aulas.

Por último, la dimensión curricular puede ser concebida desde lo que se aprende o el **currículo alcanzado**, vale decir, los contenidos, habilidades y/o competencias que efectivamente desarrollan los estudiantes en las

aulas. La existencia de instancias de evaluación de los logros de aprendizaje asume un carácter fundamental en el marco del derecho a la educación, e incluso es considerada una señal de la preocupación de los Estados por conocer en qué medida los estudiantes alcanzan los saberes básicos esperados. La evaluación de los aprendizajes permite, eventualmente, repensar las acciones necesarias para fomentar la mejora en los niveles de rendimiento (World Bank, 2017b).

Además de los saberes y las habilidades que una sociedad particular se propone desarrollar, la **aceptabilidad** de los contenidos de la educación y la **adaptabilidad** de la propuesta curricular y pedagógica a las distintas necesidades de los estudiantes adquieren vital importancia en el enfoque del derecho a la educación. Es por ello que, en el análisis de la dimensión curricular de la política educativa, se invita a identificar y caracterizar los contenidos relacionados con la tolerancia, el género, la enseñanza de la religión, la lengua de enseñanza y la educación en derechos humanos. Se sugiere, además, considerar las políticas y propuestas curriculares específicas para los distintos grupos sociales o culturales, la representación de la diversidad en los materiales educativos (Jiménez y Lerch, 2019), y aquellas medidas destinadas a fomentar una atmósfera de aprendizaje libre de violencia física, psicológica y de género.

Asimismo, en esta dimensión es importante destacar estrategias clave de adaptación de la oferta para la reducción de las desigualdades en las trayectorias educativas destinadas a los estudiantes que estén en riesgo de repitencia o abandono escolar, y aquellas destinadas a facilitar la transición y finalización del ciclo escolar. Estas acciones apuntan a adaptar la oferta a las necesidades de grupos vulnerables. Se encuentran aquí dispositivos como el ofrecimiento de clases tutoriales o de apoyo, organización de actividades extraescolares de tipo recreativas, deportivas y culturales, programas diseñados para promover la terminalidad del ciclo primario y secundario a personas adultas que no hayan completado sus estudios, etc.

La caracterización del sistema educativo en su dimensión curricular y pedagógica puede organizarse en las siguientes **preguntas** de diagnóstico:

Currículo, estándares y libros de texto: ¿Qué normas y reglamentos regulan los aspectos curriculares y pedagógicos de la educación? ¿Cuáles son los contenidos que el Estado y la sociedad esperan desarrollar a través de la educación?

¿Existen programas o acciones específicas de reforma o mejora curricular y pedagógica?

Evaluación de los logros de aprendizaje y de la calidad de programas e instituciones: ¿Qué normas y reglamentos regulan la evaluación de la calidad? ¿Existen mecanismos de monitoreo y evaluación de los logros de aprendizaje y qué características tienen? ¿Existen mecanismos de monitoreo y evaluación de la calidad de los programas e instituciones educativas y qué características tienen? ¿Existen programas o acciones específicas de evaluación de los logros de aprendizaje y las instituciones?

Recursos disponibles: ¿En qué medida estudiantes y escuelas disponen de recursos curriculares y pedagógicos en cantidad y calidad adecuada? ¿La disponibilidad de recursos es igualitaria entre estudiantes de distintas etnias y/o según residencia geográfica?

La respuesta a estas preguntas puede ser trabajada a partir de las siguientes **actividades**:

Currículo, estándares y libros de textos

- Reseñar el marco normativo que regula los aspectos curriculares y pedagógicos de la educación.
- Identificar y describir los diseños curriculares, planes y programas vigentes para los distintos niveles y disciplinas:
  - Visión y propósitos
  - Enfoques epistemológicos y didácticos
  - Estructura, organización y articulación de los contenidos de las distintas disciplinas
  - Contenidos, habilidades, valores y actitudes que se espera desarrollar
  - Estrategias de evaluación de los aprendizajes
  - Disponibilidad física y/o virtual
- Reconocer la existencia de estándares mínimos de contenidos, aplicables a todas las escuelas. Caracterizar los estándares para cada nivel de enseñanza.

Los países deberán definir normas y examinar los currículos y planes de estudio, de manera de garantizar la calidad y adecuación al contexto, tomando en consideración las aptitudes, competencias, valores, cultura, conocimientos y atención que se da a las cuestiones de género.

Los diseños curriculares, planes y programas de estudio deberán ser holísticos, e incluir tanto conocimientos y habilidades cognitivas como no cognitivas, y todas las dimensiones del desarrollo del niño, la niña y las adultas.

La comunidad internacional exige también elaborar un marco de evaluación de las competencias de alfabetización y numéricas de personas jóvenes y adultas.

- Reconocer y caracterizar las normas o los estándares relativos al idioma de enseñanza (lengua materna, lengua oficial o ambas; lengua de señas, lenguaje para no videntes).

La ausencia de normas o estándares referidos a la lengua materna refleja una violación del derecho a la educación y del principio de no discriminación. En contextos plurilingües, los Estados están obligados a promover la educación bilingüe y plurilingüe, comenzando con el aprendizaje temprano en la primera lengua de los niños y niñas o la lengua materna.

De hecho, el uso de la lengua local en la escuela no solo está vinculada a la efectividad de los aprendizajes, sino también a la generación de una mayor conciencia del valor de la diversidad lingüística y cultural del mundo (Buhmann y Trudell, 2008).

- Caracterizar las propuestas curriculares y pedagógicas vinculadas con:
  - La sexualidad, VIH, y habilidades y competencias para la vida
  - La educación para la ciudadanía mundial y la educación para el desarrollo sostenible, comprendidos la igualdad de género y los derechos humanos, la tolerancia, la religión y la lengua materna
  - Las necesidades particulares de distintos grupos minoritarios, personas con discapacidades, niños y niñas en conflicto con la ley, etc.
  - Identificar y describir los programas o acciones específicas destinadas a adaptar la oferta de las escuelas y la educación a las necesidades de los estudiantes, especialmente de grupos vulnerables (programas como, por ejemplo, terminalidad del nivel secundario, apoyo escolar, otras estrategias de fortalecimiento de los procesos de enseñanza-aprendizaje, salud y cuidados maternos para la primera infancia, maternidad y paternidad en la edad escolar, campañas para la educación de las niñas, etc.).

La Agenda ODS 4–Educación 2030 sugiere que las propuestas curriculares y los planes y programas de estudio incorporen distintas áreas temáticas vinculadas a los ODS y al derecho a la educación (desde un enfoque interdisciplinario) como medio de asegurar que todos los estudiantes estén expuestos a los conocimientos y habilidades necesarios para promover el desarrollo sostenible[2].

Para los tratados internacionales, uno de los objetivos de la educación es promover el entendimiento, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y grupos.

- Identificar, mapear y describir los libros de textos y materiales didácticos vigentes, para los distintos niveles y disciplinas. Evaluar en qué medida los materiales están alineados con los diseños curriculares o estándares y se encuentras disponibles de manera digital.

Los libros y materiales utilizados tanto en instituciones públicas como privadas deberán cumplir con los estándares mínimos definidos nacionalmente.

Los materiales estarán exentos de todo tipo de estereotipos (de género, culturales, lingüísticos, etc.) y opiniones o puntos de vista discriminatorios. Como principio fundamental del derecho a la educación, estos materiales deberán promover la igualdad, la no discriminación y la educación intercultural.

- Identificar y caracterizar la normativa que regula el funcionamiento de las escuelas, como reglamentos escolares, códigos de conducta y normas éticas.
- Describir los mecanismos y requisitos de inscripción de los estudiantes a las escuelas.
- Analizar la normativa correspondiente al tamaño máximo del aula, a la cantidad de clases o secciones por grado, y a la organización de las escuelas multigrado.

Por un lado, se espera que los Estados regulen la organización y el funcionamiento de las escuelas, las aulas y los grados, de manera que resulte apropiada a los contextos nacionales.

Sin embargo, desde el derecho a la educación, se espera que los Estados remuevan cualquier barrera que impida o limite el acceso de los niños y las niñas a la educación.

- Caracterizar los procesos de definición y elaboración del documento curricular, estándares, libros de textos y otros materiales didácticos, particularmente en torno a la participación de los actores no estatales.

El derecho a la educación plantea que la existencia de mecanismos efectivos para la participación de los actores no estatales en la elaboración de los aspectos curriculares contribuye a que la educación sea relevante, culturalmente apropiada y adaptada a distintos contextos específicos.

- Identificar y describir los programas o acciones particulares de reforma o mejora de los contenidos de la educación (reforma curricular, elaboración de estándares, producción, distribución y disponibilidad de libros de textos, etc.):
  - Misión, fines, objetivos y metas; fundamentación y prioridades
  - Estrategias de implementación, líneas de acción y/o actividades para cada uno de los objetivos y/o metas
  - Marco temporal de implementación para cada estrategia, línea de acción y/o actividades y metas intermedias
  - Analizar el presupuesto o recursos financieros movilizados para la implementación de las acciones

Evaluación de los logros de aprendizaje, de los programas y/o las instituciones

- Reseñar el marco normativo que regula la evaluación de los logros de aprendizaje, de los programas y las instituciones.
- Identificar los mecanismos, operativos o sistemas de evaluación de los aprendizajes que se llevan a cabo en el país:
  - » Pruebas de lectoescritura
  - » Pruebas nacionales de admisión
  - » Pruebas nacionales de finalización o certificación
  - » Pruebas nacionales estandarizadas
  - » Otras evaluaciones en el aula
- Identificar las pruebas estandarizadas regionales e internacionales en las que participa el país, por ejemplo:
  - » Pruebas desarrolladas por la UNESCO
    - Los estudios del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) de la Oficina Regional Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC)[3]
    - Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (*Literacy Assessment and Monitoring Program*, LAMP), del IEU
  - » Las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (*Program for International Student Assessment*, PISA) de la OCDE
  - » Los distintos exámenes de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Escolar (*International Association for the Evaluation of Educational Achievement*, IEA)
    - Estudio de Tendencias en Matemáticas y Ciencias (*Trends in International Mathematics and Science Studies*)
    - Estudio Internacional sobre el Progreso en la Lectura (*Progress in International Reading Literacy Study*, PIRLS)
- Describir las características de cada uno de los mecanismos de evaluación de la calidad disponibles en el país, por ejemplo:
  - » Los niveles educativos y grados/años para los que se releva información
  - » Propósitos y usos de las evaluaciones, incluyendo la evaluación formativa
  - » Las áreas temáticas evaluadas (matemáticas, lenguaje, ciencia, comprensión lectora, etc.)
  - » Las dimensiones evaluadas para cada área temática, como el desarrollo cognitivo, intelectual, socioemocional, y desarrollo físico y lingüístico, en el caso de niños y niñas pequeños

- La función de las evaluaciones, por ejemplo, de conocimientos y habilidades, la validación o certificación, o la selección
- El alcance (censal o muestral) y frecuencia/periodicidad de la evaluación
- La medición de los resultados de aprendizaje (puntaje, nivel de desempeño, o aprobación/desaprobación; mejora en los puntajes o valor agregado)
- La organización de los operativos de evaluación

- Identificar la existencia de bases de datos de resultados de las evaluaciones de los aprendizajes.

Este conjunto de indicadores permite indagar en el compromiso del Estado por evaluar en qué medida la calidad de la educación está asegurada. Como parte de las metas Educación 2030, los países deberán crear sistemas evaluación de los aprendizajes que sean sólidos e integrales, incluyendo aptitudes cognitivas y no cognitivas (socioemocionales y comportamentales).

Específicamente, se espera que los países administren una evaluación representativa de los aprendizajes a nivel nacional, al menos: (i) durante la educación primaria, (ii) al final de la educación primaria y (iii) al final del primer ciclo de la educación secundaria.

Asimismo, los países deberán diseñar evaluaciones formativas como parte integral de los procesos de enseñanza y aprendizaje en todos los niveles.

- Identificar la existencia de instancias nacionales de evaluación del nivel de alfabetización de la población adulta y del desarrollo de aptitudes.

Un débil desarrollo de conocimientos y aptitudes básicas y relevantes constituye una barrera para el desempeño en el mundo del trabajo, la comunidad y la vida en sociedad. Se invita a que los países organicen un sistema para evaluar los niveles y las necesidades en materia de alfabetización y habilidades numéricas.

- Identificar y describir los programas o acciones específicas de reforma o mejora de los sistemas de evaluación de estudiantes, programas y/o instituciones:
  - Misión, fines, objetivos y metas; fundamentación y prioridades
  - Estrategias de implementación, líneas de acción y/o actividades para cada uno de los objetivos y/o metas
- Marco temporal de implementación para cada estrategia, línea de acción y/o actividades y metas intermedias
- Analizar el presupuesto o recursos financieros movilizados para la implementación de las acciones

Recursos curriculares y pedagógicos disponibles

Se sugiere recolectar y analizar los siguientes **indicadores**:

- Cantidad promedio de libros de textos (de matemática, lengua, etc.) por estudiante y área geográfica
- Disponibilidad de libros en otras lenguas para los estudiantes cuya lengua materna difiere de la lengua oficial
- Disponibilidad digital de los libros de texto, y recursos curriculares y pedagógicos
- Porcentaje de escuelas que imparten educación sobre sexualidad y VIH

Se espera que la mayoría de los estudiantes y las escuelas (100%) tengan acceso a libros de textos diseñados para las distintas áreas de enseñanza. Se trata de textos disponibles en las escuelas pero que sean asignados a los estudiantes para su utilización en la escuela o el hogar. Excluye textos en bibliotecas, así como textos para uso de docentes.

Asimismo, en la medida que corresponda, se espera que la mayoría de los estudiantes tenga acceso a una educación sexual.

El recuadro que sigue refiere a lecturas adicionales para el análisis de los documentos curriculares, los estándares que guían los operativos de evaluación de la calidad, los libros de textos y materiales didácticos, y la experiencia escolar. Estas lecturas provienen de una iniciativa enfocada, además, en el estudio de la alineación entre los objetivos curriculares en los distintos niveles.

Lectura sugerida

Recuadro: Amplitud de oportunidades de aprendizaje: un nuevo enfoque para estudiar los objetivos curriculares nacionales, el curriculum escolar y su alineamiento (Anderson, Hegarty, Henry, Kim y Care, 2018; Anderson et al., 2018; BOLO, 2018a, 2018b y 2018c)

Anderson, K., Hegarty, S., Henry, M., Kim, H., & Care, E. (2019). Breadth of Learning Opportunities: A Fresh Approach to Evaluating Education Systems**. Washington, DC: Brookings Institutions, Center for Universal Learning/ Education International.**

Anderson, K., Kim, H., Hegarty, S., Henry, M., Care, E., Hatch, R., . . . Cabrera-Hernández, F. (2018). Technical Report: Breadth of Learning Opportunities**. Washington, DC: Brookings Institutions, Center for Universal Learning/ Education International.**

BOLO. (2018a). Breadth of Learning Opportunities: Policy Tool **(Skills for a Changing World). Washington, DC: Brookings Institutions, Center for Universal Learning/ Education International.**

BOLO. (2018b). Breadth of Learning Opportunities: School Tool**. Washington, DC: Brookings Institutions, Center for Universal Learning/Education International.**

BOLO. (2018c). Breadth of Learning Opportunities: Teacher Tool**. Washington, DC: Brookings Institutions, Center for Universal Learning/Education International.**

El Centro para la Educación Universal (*Center for Universal Education*, CUE) del *Brookings Institution*, un organismo sin fines de lucro con sede en los Estados Unidos, y la Internacional de la Educación, una federación que congrega sindicatos y organizaciones docentes de todo el mundo, han coordinado un proyecto para promover un enfoque alternativo y complementario a las evaluaciones estandarizadas del rendimiento escolar.

Denominado Amplitud de Oportunidades de Aprendizaje (o BOLO, por su nombre en inglés *Breadth of Learning Opportunities*), el proyecto proporciona, precisamente, herramientas para medir la amplitud de las oportunidades de aprendizaje a las que están expuestos los niños y las niñas. Estas herramientas persiguen dos objetivos: (1) analizar en qué medida se ofrecen oportunidades de aprendizaje en un amplio grupo de dominios de saberes y habilidades, y (2) cómo se alinean las distintas dimensiones de un sistema educativo (curricular, pero también otras) para apoyar la provisión de amplias oportunidades de aprendizaje.

En su conjunto, las herramientas de BOLO apuntan a analizar los aspectos políticos del curriculum (intención), el curriculum a nivel escolar (plan) y a nivel docente (curriculum implementado), así como la alineación entre los tres niveles y visiones curriculares.

El **primer informe** en la lista introduce el proyecto. El **informe técnico** presenta los siete dominios de aprendizaje evaluados por el proyecto BOLO, con sugerencias y etapas en la implementación de las herramientas. Se presta especial atención a la metodología de evaluación de la alineación y a los desafíos principales en la elaboración de instrumentos de recolección de datos. Los **otros dos documentos** son los instrumentos de recolección de datos utilizados por el proyecto.

Por otro lado, la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO mantiene regularmente un catálogo electrónico de datos con documentos curriculares de casi cien países, y materiales y recursos sobre el contenido de la educación, los procesos de desarrollo curricular y los métodos de enseñanza. Este catálogo puede ser consultado en caso de que el análisis de la dimensión curricular se proponga explorar una mirada comparativa internacional o regional (UNESCO-OIE, 2019).

2.3. Infraestructura, equipamiento y tecnología escolar

En la sección de **Estructura y tamaño del sistema** se invitó a dimensionar el sistema educativo del país, incluyendo indicadores mínimos como la cantidad de escuelas y otras instituciones educativas. Además de la cantidad de escuelas, la calidad e incluso el planteo de estándares mínimos de calidad de la infraestructura y del equipamiento educativo es un eje central tanto en el enfoque del derecho a la educación como en la Agenda de Educación 2030.

En el marco del derecho internacional, los Estados tienen la obligación legal de que las instituciones educativas sean ediliciamente seguras y conduzcan a un ambiente de aprendizaje de calidad e inclusivo. Esto incluye edificios escolares, aulas, bibliotecas, instalaciones sanitarias para ambos sexos, acceso a agua potable, disponibilidad de materiales, espacios para recreación, laboratorios de ciencias, computadoras e infraestructura para la tecnología y acceso a internet, etc. Las situaciones de emergencia y crisis educativa, como la provocada por la COVID-19, pone en evidencia que la infraestructura tecnológica de las escuelas y demás instituciones educativas es una dimensión adicional para considerar en la evaluación de la discriminación y desigualdad educativa.

Además, los Estados deben tener en consideración las necesidades de los grupos marginados (UNESCO y RTE, 2019). En el caso de las mujeres debe combatirse la discriminación de género. La falta de baños e instalaciones sanitarias para mujeres es un factor que puede desalentar su asistencia a la escuela. También deben tenerse en cuenta las necesidades de las personas con discapacidades físicas con movilidad reducida, tomando medidas que aseguren que las instalaciones escolares les sean **accesibles**.

De hecho, la construcción y adecuación de instalaciones escolares figura en el ODS-4 como un medio de implementación de las metas educativas. Los Estados se comprometieron a construir y adecuar las instalaciones escolares, de maneras que estas sean sensibles a las necesidades de los niños y las niñas, y proporcionen un ambiente escolar propicio para el aprendizaje(UNESCO, 2015).

Para monitorear la infraestructura, el equipamiento y la tecnología en el sistema educativo pueden usarse como guía las siguientes **preguntas**. Ellas

aluden tanto a reseñar la acción estatal en torno a la construcción y adecuación de edificios, equipamiento y tecnología como a caracterizar en más detalle la **disponibilidad** y condiciones de los establecimientos:

Políticas: ¿Qué normas y reglamentos regulan los aspectos de infraestructura, equipamiento y tecnología educativa? ¿Existen normas o estándares relativos a la infraestructura y el equipamiento escolar? ¿Existen mecanismos de relevamiento de las condiciones de la infraestructura y el equipamiento escolar? ¿Existen programas o acciones específicas de mejora de la disponibilidad y calidad de la infraestructura, el equipamiento y la tecnología escolar?

Recursos edilicios disponibles: ¿Cuántas escuelas existen y de qué tipo? ¿De qué tipo de instalaciones y equipamiento disponen generalmente las escuelas, incluyendo la infraestructura tecnológica? ¿En qué medida la infraestructura, el equipamiento escolar y la infraestructura tecnológica son de una calidad adecuada? ¿Se observan desigualdades en la distribución de la infraestructura educativa por zonas geográficas, o sector público y privado?

En base a estas preguntas puede monitorearse la infraestructura, el equipamiento y la tecnología de un sistema educativo a partir de las siguientes **actividades**:

Políticas

- Reseñar el marco normativo que regula el gobierno, la infraestructura, el equipamiento y la tecnología educativa.
- Reconocer la existencia de estándares mínimos de construcción, ubicación, equipamiento escolar y aprendizaje en línea.
- Identificar y caracterizar los sistemas de información existentes sobre la infraestructura, el equipamiento y la tecnología educativa.
- Identificar y describir los programas o acciones específicas en torno a: (i) construcción, mantenimiento y/o mejora de la infraestructura escolar (incluyendo edificios escolares o cualquier otro espacio educativo), (ii) distribución o mantenimiento de equipamiento escolar (incluyendo muebles, material de laboratorio, etc.), y (iii) distribución, mantenimiento y uso de tecnología educativa (incluyendo conectividad digital, computadoras y otro tipo de dispositivos, software educativo, etc.):
  - Misión, fines, objetivos y metas; fundamentación y prioridades
  - Estrategias de implementación, líneas de acción y/o actividades para cada uno de los objetivos y/o metas

» Marco temporal de implementación para cada estrategia, línea de acción y/o actividades y metas intermedias

» Analizar el presupuesto o recursos financieros movilizados para la implementación de las acciones

Recursos edilicios disponibles

Se sugiere recolectar y analizar los siguientes **indicadores**:

- Cantidad de establecimientos educativos de los distintos niveles, incluyendo escuelas multigrado, según ámbito y sector de gestión
- Porcentaje de estudiantes para los que la distancia real que deben recorrer para llegar a la escuela desde su casa supera lo razonable

Para el derecho a la educación, una distancia razonable entre el hogar y la escuela son indicadores de disponibilidad y accesibilidad física de la educación.

Como referencia, se considerará la normativa nacional o, alternativamente, las sugerencias de los tratados internacionales, que remiten a una distancia no mayor a 5 km.

- Porcentaje de escuelas en mal estado edilicio o cuyos edificios se encuentran dañados

La infraestructura en mal estado o dañada (por ejemplo, techos con goteras o en mal estado, ventanas, pisos y baños rotos) constituye un riesgo para la seguridad de los estudiantes, el equipo escolar y hasta las familias. Además, indica que el ambiente de enseñanza y aprendizaje es inaceptable e incongruente con el derecho a la educación.

Como referencia, se espera que el porcentaje de escuelas en mal estado sea cercano al 0%.

- Porcentaje de escuelas que tengan disponibilidad de agua potable, instalaciones sanitarias y ventilación
- Porcentaje de escuelas con disponibilidad regular de fuentes de energía eléctrica y de conectividad[4]
- Porcentaje de escuelas con infraestructura y equipamiento accesible y/o adaptados a las necesidades de los estudiantes con discapacidad
- Porcentaje de escuelas que carezcan de instalaciones sanitarias separadas para los niños y las niñas

Como referencia, se espera que el porcentaje de escuelas que dispongan regularmente de instalaciones y servicios básicos sea elevado y cercano al 100%. Estas instalaciones son fundamentales para garantizar prácticas higiénicas dentro de la escuela y reducir la propagación de enfermedades[5].

En algunos contextos culturales, la carencia de instalaciones separadas para las niñas disuade a las familias de enviar a las niñas a la escuela y a las propias niñas de continuar sus estudios. Por ello que se espera que el porcentaje de escuelas carentes de este tipo de instalaciones sea bajo, o del 0%.

La ausencia de fuentes de energía eléctrica limita las posibilidades de utilización de tecnologías para el aprendizaje y, en muchos casos, puede atentar contra el bienestar de los alumnos (carencia de calefacción, etc.) y hasta la realización de las clases.

- Promedio de aulas por escuela y sección (grado), y tamaño promedio de las aulas
- Porcentaje de aulas que disponen de pizarrones, mesas, escritorios, sillas en las aulas, adaptados a las diferentes necesidades de los alumnos
- Porcentaje de escuelas que disponen de bibliotecas, laboratorios de ciencias, espacios de recreación, tecnología educativa (incluyendo radio, televisión, computadoras, tabletas electrónicas, etc.), botiquines de primeros auxilios, comedores escolares y servicios de salud (cuando corresponda)

Para evaluar la disponibilidad de aulas, el tamaño promedio de las aulas, el equipamiento, la infraestructura escolar y la disponibilidad de otros servicios escolares se sugiere tomar como referencia los estándares nacionales.

Como referencia, se evaluará el porcentaje de escuelas que evidencien escasez de aulas, lo que atenta contra la disponibilidad de recursos para garantizar el cumplimiento del derecho a la educación.

Un alto porcentaje de escuelas sin botiquines de primeros auxilios refleja la incapacidad de abordar los problemas de salud de quienes los que asisten a la escuela, incluidos estudiantes, docentes y personal administrativo.

- Cantidad de escuelas cerradas (provisoria o permanentemente) y motivos del cierre

Ninguna escuela será cerrada por motivos prevenibles (falta de recursos, seguridad nacional u motivos de orden público). Sin embargo, en casos en que el cierre de escuelas fuera un hecho, se espera que el Estado ofrezca alternativas para garantizar la escolarización de los niños y las niñas matriculados.

Datos de contexto

Infraestructura y Servicios

Los efectos que ejercen la infraestructura y los servicios públicos sobre la economía y la sociedad de un país repercuten en los sistemas educativos. Los estudiantes pueden verse dificultados en su proceso de aprendizaje por la falta de energía eléctrica o de conexión wifi. Incluso la falta de agua potable en las escuelas es un factor que puede afectar el desarrollo de las capacidades cognitivas. El abastecimiento de agua es

necesario para la higiene de los estudiantes y de los establecimientos educativos, así como para hidratar el cuerpo.

Ofrecer un panorama de la brecha de infraestructura y cobertura de los servicios públicos resulta de suma utilidad en el ejercicio de análisis y planificación de la política educativa.

A continuación, se sugiere un **conjunto de categorías** a ser incorporadas en el relevamiento de información:

- Cobertura de agua corriente por área geográfica
- Cobertura de cloacas por área geográfica
- Cobertura de gas natural por área geográfica
- Cobertura de la red eléctrica por área geográfica

2.4. Docentes

Junto con los aspectos curriculares y el ambiente y procesos de enseñanza-aprendizaje, la descripción de las acciones del Estado para sostener y mejorar al personal docente contribuye a caracterizar el funcionamiento de la oferta educativa. Por otro lado, importa también dar cuenta del cuerpo docente existente. Mientras que en la sección de **Estructura y tamaño del sistema** se hizo referencia introductoria a la cantidad de docentes para dimensionar el sistema educativo, en esta sección se discuten otros indicadores complementarios para caracterizar el perfil y distribución de los recursos humanos con los que cuenta el sistema. Se incluyen también indicadores que permiten dimensionar el esquema de formación docente.

Cuando se hace referencia al personal docente se habla tanto de docentes frente al aula como de otros actores que forman parte de los equipos escolares. En la medida de lo posible, el análisis deberá incluir, por lo tanto, a asistentes de docencia, otro personal no docente (como profesionales de psicología o psicopedagogía), y el personal directivo y de gestión de las escuelas. El equipo de inspectores y supervisores educativos asiste al desarrollo de las actividades escolares y en el análisis sistémico importa dar cuenta también de este grupo.

Desde el enfoque del derecho a la educación como para las metas del ODS-4 (de Beco, 2013; RTE, 2015; UNESCO, 2015; UNESCO y RTE, 2019), las problemáticas que enfrentan los sistemas educativos con respecto al personal docente se pueden resumir en dos: que haya un número suficiente de

buenos docentes en las aulas y la composición/distribución de los docentes, especialmente pensando en las escuelas que atienden a grupos desfavorecidos o minoritarios. Una de las metas de Educación 2030 interpela a los países a aumentar la oferta de docentes calificados, e invita a la asistencia y cooperación internacional en las acciones de formación docente. Además, el marco de los derechos humanos y el derecho a la educación hace referencia a las condiciones de trabajo y profesionalismo de los docentes, en tanto derecho a un trabajo digno.

Las emergencias o los conflictos suelen fragilizar los procesos de enseñanza, muchas veces estableciendo demandas a los docentes que no necesariamente forman parte del repertorio de habilidades utilizadas en contextos regulares. El análisis de la oferta de docentes calificados incluye sus habilidades para afrontar las situaciones excepcionales y, sobre todo, las acciones estatales de sostenimiento al personal docente y desarrollo de nuevas habilidades. Frente a la emergencia de la COVID-19, por ejemplo, los docentes han necesitado asumir intempestivamente la enseñanza remota, utilizando plataformas en línea, programas de radio o TV. Muchos docentes se han hecho cargo de la entrega de materiales a los hogares con dificultad de conexión y han asumido el rol de apoyo psicosocial tanto para estudiantes como para padres, madres y la familia (UNESCO, UNESCO-UIS, UNICEF, UNICEF Office of Research – Innocenti, and World Bank, 2020).

Cuando se analizan la política y las reformas educativas relacionadas con las problemáticas planteadas, es de mucha utilidad organizar las acciones a lo largo del concepto de trayectoria docente o ciclo de la vida profesional de los docentes (OECD, 2005; Tatto, 2008; UNESCO-OREALC, 2013; UNESCO, 2014; World Bank, 2013b).El concepto de **trayectoria docente** da cuenta de los esfuerzos destinados a atraer y seleccionar más y mejores candidatos a la formación docente, los esfuerzos de formación y desarrollo continuo de los conocimientos y habilidades de los docentes futuros y en servicio, los modelos y mecanismos de selección y contratación de docentes y del equipo escolar, el desarrollo de una carrera laboral y las perspectivas salariales, la gestión y utilización de los recursos docentes, la evaluación del desempeño y los esfuerzos destinados a generar las condiciones de profesionalismo para que los docentes desarrollen sus actividades cotidianas.

No existen dudas de que el análisis de las políticas y reformas docentes requiere de una orquestación cuidadosa de múltiples procesos interrelacionados, y pensarlas a lo largo del contínuum de la trayectoria docente es de mucha utilidad. A tal fin, se sugieren las siguientes **preguntas** de diagnóstico:

Formación docente inicial, modelos y políticas: ¿Qué normas y reglamentos regulan la formación docente? ¿Cómo está organizada la formación inicial? ¿Qué contenidos y habilidades se espera desarrollar en la formación inicial? ¿Existen programas o acciones específicas de reforma o mejora de la formación docente inicial? ¿En qué medida la formación docente integra el fortalecimiento de habilidades para la enseñanza remota, como la enseñanza en línea o a través de programas de radio o TV?

Carrera y salario docente, estructuras y políticas: ¿Qué normas y reglamentos regulan el empleo docente? ¿Cómo se estructuran la carrera y el salario docente? ¿Qué beneficios reciben los docentes (seguridad social, salud, etc.)? ¿Existen programas o acciones específicas de reforma o mejora de la carrera, salario y condiciones de trabajo docente?

El desempeño y profesionalismo docente, modelos y políticas: ¿Qué normas y reglamentos regulan las prácticas, desempeño y profesionalismo docente? ¿Cuáles son los derechos y obligaciones de personal docente? ¿Existen programas o acciones específicas de evaluación del desempeño docente y de mejora de las prácticas docentes y su profesionalismo?

Recursos docentes disponibles y condiciones de trabajo: ¿Qué dimensión tiene el subsistema de formación docente y cómo ha evolucionado? ¿Cuántos docentes forman parte del sistema? ¿Cómo es su perfil y distribución? ¿Cómo evolucionó el cuerpo docente? ¿Cómo son las condiciones de trabajo docente? ¿Cuánto ganan los docentes y cómo evolucionó su salario?

Las **actividades** propuestas debajo contribuyen a indagar y responder las preguntas de diagnóstico para esta dimensión.

Formación docente inicial

- Reseñar el marco normativo que regula el funcionamiento y responsabilidades de las instituciones de formación docente inicial.
- Describir la estructura organizacional y los modelos de formación docente existentes en el país, para todos los niveles y modalidades, teniendo en cuenta:
  - Tipos de programas, modalidades (tradicional, alternativa, a distancia, en línea) y duración

  - Currículo y grado de especialización (generalista, especialista), incluyendo las horas de instrucción disciplinaria, pedagógica, y la duración y naturaleza de la práctica pedagógica/residencia
  - Criterios de ingreso y selección de estudiantes
  - Mecanismos de evaluación de la calidad de los docentes en formación
  - Títulos otorgados, requisitos de graduación y de certificación
  - Cantidad de años requeridos para que los docentes cumplan con los criterios de titulación y certificación requeridos. Cantidad de años de educación superior requeridos
- Reconocer la existencia de estándares mínimos de contenidos y habilidades para la formación docente. Caracterizar los estándares para cada tipo de título docente.
- Caracterizar el grado en que el currículo de la formación docente inicial y continua incorpora las habilidades para la enseñanza en línea, los enfoques de la educación para la ciudadanía mundial, la educación para el desarrollo sostenible, la igualdad de género, la valoración de la diversidad cultural, y la promoción de una cultura de paz y no violencia.
- Identificar y describir los mecanismos de evaluación y/o acreditación de la calidad de la formación docente inicial.
- Identificar si existen regulaciones sobre la lengua de enseñanza y mecanismos de monitoreo del grado en que los docentes manejan la lengua en la que enseñan.

Los requisitos y modelos de formación varían de país en país. A modo de referencia, vale la comparación con otros países de la región.

Sin embargo, en cuanto a los contenidos, se espera que los países definan normas y estándares para la formación docente inicial, de manera de garantizar la calidad de los docentes en formación y de los futuros profesionales. Asimismo, se espera que el currículo o los planes de formación docente incorporen los contenidos y las habilidades necesarias para la enseñanza según los objetivos establecidos por el derecho a la educación. Esto incluye habilidades para enfrentar las eventuales situaciones de emergencia o conflicto, por ejemplo, el manejo de instrumentos digitales, la pedagogía a distancia o la educación socioemocional.

Para el derecho a la educación, el currículo de la formación docente debe integrar los siguientes objetivos: “(i) el pleno desarrollo de la personalidad, los talentos y las aptitudes mentales y físicas del niño; (ii) el desarrollo del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; (iii) el desarrollo del respeto de los padres, la identidad cultural, el idioma y los valores del niño, así como el respeto de los valores del país del niño y de otras civilizaciones; (iv) el desarrollo de las responsabilidades del niño en una sociedad libre, en particular

la comprensión, la paz, la tolerancia, la igualdad y la amistad entre todas las personas y todos los grupos; y (v) el desarrollo del respeto del medio ambiente natural" (ONU, 1989, Art. 29).

Una de las metas de Educación 2030 es asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible. Para alcanzar dicha meta, se sugiere que la formación docente incorpore también estas áreas de conocimiento en las propuestas curriculares.

Igualmente, se considera que los niños y las niñas tienen el derecho de acceder a la educación a través de su lengua materna. Es por ello que se espera que existan regulaciones respecto del manejo de la lengua para los docentes que se desempeñan en contextos lingüísticos no oficiales.

- Identificar y describir los programas o acciones específicas de reforma o mejora de la formación inicial:
  - Misión, fines, objetivos y metas; fundamentación y prioridades
  - Estrategias de implementación, líneas de acción y/o actividades para cada uno de los objetivos y/o metas
  - Marco temporal de implementación para cada estrategia, línea de acción y/o actividades y metas intermedias
  - Analizar el presupuesto o recursos financieros movilizados para la implementación de las acciones

La carrera, el salario y las condiciones de trabajo docentes

- Reseñar el marco normativo que regula la carrera, el salario y el empleo docente.
- Analizar las distintas modalidades, requisitos de ingreso y procesos de contratación, para las diferentes funciones.
- Analizar los procedimientos de asignación de docentes a escuelas y grados.
- Describir las oportunidades de desarrollo de carrera, el escalafón o jerarquía de categorías/cargos y funciones, elegibilidad y requisitos de acceso o promoción. Identificar en qué medida los docentes tienen acceso a oportunidades de desarrollo profesional a lo largo de su carrera laboral.
- Caracterizar los procedimientos de separación de docentes.

Para el derecho a la educación, se espera que los procesos de contratación de docentes, de promoción laboral e incluso de desafectación sean transparentes; por ejemplo, que las vacantes de cargos, requisitos de postulación y proceso de selección sean de conocimiento público.

Asimismo, se espera que existan oportunidades de desarrollo profesional, como mecanismo para asegurar la calidad y relevancia continua de la educación.

- Examinar la estructura salarial para el personal docente (sueldo básico, antigüedad, bonificaciones, etc.), la escala salarial y su articulación con la carrera docente.
- Identificar si existen incentivos para promover que los docentes de mejor desempeño, mayor experiencia o mejor formación asuman cargos en escuelas o regiones más desfavorecidas.

Se espera que los docentes gocen de condiciones laborales y salariales dignas y apropiadas a su tarea. Se espera que la normativa nacional para el trabajo docente incorpore beneficios sociales como aquellos por enfermedad, lesiones, accidentes, invalidez u otros.

El principio de no discriminación supone una asignación equitativa del personal docente a las escuelas. Sin embargo, en muchos países los mejores maestros se concentran en las escuelas más favorecidas y/o de logros de aprendizaje elevado. Si bien se tomará como referencia la normativa y el mercado de trabajo nacional, se espera que existan incentivos que promuevan una distribución más equitativa de los buenos docentes.

- Identificar en qué medida la normativa y las regulaciones para el personal docente contemplan el compromiso legal internacional y nacional vinculado con el derecho a la libertad académica.

Como referencia, la ausencia de prerrogativas que reconozcan, refuercen y establezcan las condiciones y mecanismos para la libertad académica es considerada incumplimiento de las obligaciones legales internacionales para con la libertad de expresión, en vistas de considerar a los docentes como sujetos de derechos.

En los tratados internacionales, se considera que la libertad académica es la libertad (individual y colectiva) para buscar, desarrollar y transmitir conocimientos e ideas, a través de la investigación, la enseñanza, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación y/o la escritura.

- Identificar y describir los programas o acciones específicas de reforma o mejora de la carrera, el salario y las condiciones de trabajo docente (por ejemplo, incluyendo redefinición o diversificación de la carrera docente, reformas al sistema de compensación, pago por desempeño, otros estímulos económicos, etc.):
  - Misión, fines, objetivos y metas; fundamentación y prioridades
  - Estrategias de implementación, líneas de acción y/o actividades para cada uno de los objetivos y/o metas
  - Marco temporal de implementación para cada estrategia, línea de acción y/o actividades y metas intermedias
  - Analizar el presupuesto o recursos financieros movilizados para la implementación de las acciones

El desempeño y profesionalismo docentes

- Reseñar el marco normativo que regula la práctica y el desempeño profesional docente. Identificar y describir las obligaciones y los derechos del personal docente (incluyendo cuestiones relacionadas con el derecho a asociación y representación, libertad académica, ausentismo).
- Reconocer la existencia de estándares de desempeño profesional y describir sus características.
- Describir los modelos de desarrollo profesional y formación docente continua.
- Identificar y describir los mecanismos de evaluación del desempeño y/o eficacia del personal docente.
  - Objetivos
  - Dimensiones evaluadas (conocimientos y habilidades, roles de mentoría y liderazgo, desempeño propiamente dicho)
  - Estrategias e instrumentos de evaluación: pruebas estandarizadas a docentes o alumnos, encuestas a docentes, otros indicadores, evaluaciones cualitativas (observaciones, videos, portafolios, entrevistas profesionales, etc.)
- Identificar y describir los programas o las acciones específicas de reforma o mejora de las prácticas, el desempeño y el profesionalismo docente (por ejemplo, programas de inducción para docentes nóveles, programas de mentoría, evaluación del desempeño docente, mecanismos de reconocimiento de buenos docentes, fortalecimiento de las prácticas docentes y del clima escolar, sistemas de inspección y apoyo a la docencia, y reconocimiento o mejora del estatus social):
  - Misión, fines, objetivos y metas; fundamentación y prioridades
  - Estrategias de implementación, líneas de acción y/o actividades para cada uno de los objetivos y/o metas
  - Marco temporal de implementación para cada estrategia, línea de acción y/o actividades y metas intermedias
- Analizar el presupuesto o recursos financieros movilizados para la implementación de las acciones

Recursos docentes disponibles y condiciones de trabajo

Se sugiere recolectar y analizar los siguientes **indicadores**, analizados por nivel educativo y tipo de institución:

- Formación docente inicial y continua: cantidad y evolución de las instituciones y programas de formación docente; ingresantes, alumnos y graduados; instructores y formadores.

Una de las metas de Educación 2030 (4.c) es aumentar considerablemente la oferta de docentes, de manera de proveer la disponibilidad de recursos para garantizar el cumplimiento de la educación.

Para ello, la evaluación tendrá en cuenta en qué medida la cantidad de docentes en formación y graduados de programas de formación docente está acorde a las necesidades de docentes en los distintos niveles del sistema.

- Disponibilidad de personal docente. Según su disponibilidad diferenciar por sector de gestión (estatal/privado) y área geográfica (urbano/rural):
  - Cantidad de docentes y personal docente según funciones: frente a aula, asistentes de docentes, personal directivo, etc.
  - Porcentaje de docentes frente a aula
  - Tasa de alumno por docente frente a aula
  - Perfil del cuerpo docente: porcentaje de docentes por sexo, promedio de edad, porcentaje por grupo etario, porcentaje de docentes que hablan una lengua materna (de ser relevante para el contexto), lengua indígena, de señas o que pertenecen a grupos minoritarios

Como parte de la evaluación de en qué medida existen progresos en torno a la meta 4.c, se analiza, en primer término, la cantidad y el porcentaje de docentes frente aula (excluyendo personal directivo que no tenga tareas docentes) y de tiempo completo. La cantidad de docentes con dedicación parcial será convertida en un equivalente de dedicación completa.

A modo de referencia, sin embargo, se utiliza la tasa de alumno por docente, que generalmente se encuentra definida en la normativa nacional. Una tasa más elevada que al estándar nacional se considera indicación de escasez docente[6].

En algunos países, el bajo porcentaje de personal docente femenino y/o de ciertos grupos lingüísticos o minoritarios puede operar como barrera para el acceso y retención de las niñas y los niños de grupos culturales. En otros casos, es el personal masculino el que se encuentra subrepresentado. Es por ello que estos porcentajes serán interpretados de acuerdo al contexto particular de cada país, región y nivel educativo.

- Disponibilidad de personal docente calificado y formado, de acuerdo con las normas nacionales, y calidad del personal docente.
  - Cantidad y porcentaje de docentes calificados
  - Tasa de alumno por docente calificado
  - Porcentaje de docentes que han recibido al menos el mínimo de formación docente organizada (por ejemplo, formación pedagógica), inicial o durante el empleo
  - Tasa de alumno por docente formado
  - Porcentaje de docentes que han recibido formación en el empleo durante los últimos 12 años, por tipo de formación

La misma meta 4.c enfatiza que se espera que los países aumenten la oferta de personal docente, particularmente del personal calificado y formado.

Como personal docente formado se considera a docentes que han cumplido al menos los requisitos mínimos de formación (inicial o en servicio) que la normativa nacional estipula como necesarios para enseñar un nivel y área de conocimiento específicos.

Como referencia, se utilizan dos medidas. Por un lado, el porcentaje de docentes formados, que se espera alcance el 100%. Por otro, se espera que la tasa de alumno por docente calificado y por docente formado no supere la tasa de referencia definida nacionalmente[7].

- Ausentismo, abandono y renuncias docentes:
  - Porcentaje de docentes que se ausentan debido a condiciones de trabajo inapropiadas, cuestiones de salud, o falta de pagos
  - Porcentaje de docentes que abandonan o terminan sus funciones, según antigüedad, titulación y desempeño (de existir la información)
  - Porcentaje de docentes que renuncian debido a condiciones de trabajo inapropiadas, cuestiones de salud, o falta de pagos

Como parte de la meta de incrementar la oferta de personal docente calificado y formado, se espera que los porcentajes de ausentismo, abandono y renuncias sean bajos, particularmente entre los docentes de mejor desempeño.

Para el Instituto de Estadísticas de la UNESCO (IEU), por ejemplo, cuando los docentes enseñan entre 30 y 40 años, se toma como referencia una tasa de abandono inferior al 5%.

- Condiciones de trabajo y derechos docentes:
  - Recursos de enseñanza para el docente: secuencias didácticas, otros materiales de enseñanza (guías, modelos de lecciones, etc.)
  - Salario docente (salario inicial, promedio, por antigüedad), por nivel y función. Salario docente promedio en comparación con salarios de referencia (salario mínimo, salario en ocupaciones comparables, salario en escuelas privadas). Porcentaje de maestros que se encuentran en categorías salariales bajas
  - Porcentaje de docentes según situación de revista (titular, interino, suplente, contratado, etc.)
  - Porcentaje de docentes que gozan de prestación de la seguridad social: (i) acceso a atención médica, (ii) seguro de desempleo, (iii) aportes jubilatorios, y (iv) vacaciones y días de enfermedad pagos
  - Porcentaje de docentes que trabajan en condiciones inseguras (por ejemplo, zonas de conflicto)
  - Porcentaje de maestros que enfrentan problemas de salud (por ejemplo, VIH avanzado u otras enfermedades)

- Número de incidentes de represión contra los docentes por creencias o posturas políticas, ideológicas, religiosas o por su actividad sindical
- Porcentaje de maestros sindicalizados o que son miembros de asociaciones profesionales y/o sindicales docentes

Para el derecho a la educación, los docentes son sujetos de derechos. Los Estados están obligados por el derecho internacional a garantizar las condiciones de trabajo digno, y a garantizar y respetar la libertad académica, de asociación, de libertad y seguridad.

Como referencia, se considera que los docentes deben contar con los recursos didácticos necesarios para su labor. El salario docente deberá ser adecuado y suficiente para atraer docentes calificados, lo que va a depender de cada mercado de trabajo nacional y regional.

Asimismo, se espera que el porcentaje de docentes que gocen de prestaciones de seguridad social sea elevado, cercano al 100%; mientras que el porcentaje de aquellos que trabajen en condiciones inseguras o que sufran problemas de salud deberá minimizarse.

La existencia de incidentes de represión de los docentes (incluyendo el despido, la encarcelación, la desaparición y asesinato) por hacer uso de su libertad de asociación y reunión, libertad de pensamiento, de expresión, conciencia y religión constituye una violación de los derechos por parte del Estado. Por otro lado, un porcentaje bajo de docentes sindicalizados puede ser indicativo de la existencia de restricciones formales o informales por parte de los Estados, que violan el derecho de libertad de asociación que deben respetar.

Lectura sugerida

Recuadro: Fuentes comparadas para estudiar los aspectos regulatorios, organizacionales y cuantitativos de la dimensión docente del análisis sectorial (World Bank, 2017a; Bruns y Luque (2014); Muñoz, 2018; OECD, 2018 y 2019; Vaillant, 2018; Weinstein, Muñoz y Hernández, 2014; World Bank, 2013b, 2015, n.d.-b y n.d.-c)

Estudios de la UNESCO

Vaillant, D. (2018). *Estudio Exploratorio sobre Modelos Organizacionales y Pedagógicos de Instituciones Dedicadas a la Formación Docente Inicial. Un Análisis en Clave Comparada* (Realizado a solicitud del Instituto Nacional de Formación Docente de la República Argentina). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación Buenos Aires, Oficina para América Latina.

Muñoz, G. (2018). *Estudio Exploratorio sobre Modelos Internacionales de Formación de Directores y Supervisores: Un Análisis en Clave Comparada* (Realizado a solicitud del Instituto Nacional de Formación Docente de la República Argentina). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación Buenos Aires, Oficina para América Latina.

Weinstein, J., Muñoz, G., & Hernández, M. (2014). *El Liderazgo Escolar en América Latina y el Caribe: Un Estado del Arte con Base en Ocho Sistemas Escolares de la Región*. Santiago: UNESCO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Estos documentos exploran modelos de formación docente. Los aspectos institucionales analizados en el primer documento incluyen la formación, duración, selección de candidatos, y la selección y titulación de los formadores de formadores. Por otro lado, la exploración de los modelos pedagógicos incluye el diseño curricular, el régimen académico, las prácticas de enseñanza y los estándares para la profesión. El segundo y tercer documentos hacen lo propio con respecto a la formación de directores y supervisores.

Estudios de la OCDE

OECD. (2018). *Teachers in Ibero-America: Insights from PISA and TALIS*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. (2019). *TALIS 2018 Results: Teachers and School Leaders as Lifelong Learners* (Vol. 1). Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

El informe para Iberoamérica utiliza datos de PISA y del Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje (*Teaching and Learning International Survey*, o TALIS), ambos de la OCDE. Los distintos capítulos examinan, de manera comparada para nuestra región, los aspectos regulatorios y organizacionales de las dimensiones cubiertas en esta sección: la formación docente inicial y en servicio; la carrera y el salario docentes; el desempeño y profesionalismo. Además, se incluye información cuantitativa sobre el perfil de los docentes, su distribución (inequitativa), la participación docente en el desarrollo profesional y los costos. Para profundizar en los resultados de TALIS se puede consultar el segundo informe.

Estudios y herramientas del Banco Mundial

Bruns, B., & Luque, J. (2014). *Profesores Excelentes: Cómo Mejorar el Aprendizaje en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.

World Bank. (2013b). *What Matters Most for Teacher Policies: A Framework Paper* (SABER Working Paper Series 4). Washington, DC: World Bank, Human Development Department, Education Team.

World Bank. (2015). *Snapshot: Supporting Great Teachers* (Education Global Practice, Smarter Education Systems for Brighter Futures 98452). Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2017a). *Manual del Usuario. Realizando Observaciones en el Aula de Clases: Sistema de Observación de "Instantánea de Aula" de Stallings con Tableta Electrónica*. Washington, DC: Banco Mundial, Práctica Global De Educación.

World Bank. (n-d-b). *SABER-Teachers: Data Collection Instrument*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. (n.d.-c). *Teach: Observer Manual*. Washington, DC: World Bank.

Esta serie de documentos brinda herramientas conceptuales y metodológicas para analizar la dimensión docente de los sistemas educativos. Estos documentos desarrollan un marco conceptual e instrumentos para evaluar distintas áreas de la dimensión docente

2.5. Políticas de fortalecimiento de las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes

En este foco de intervención se caracterizan las acciones del Estado orientadas a fortalecer y ampliar las oportunidades de acceso, permanencia y finalización de la educación obligatoria. Estas políticas de fortalecimiento de la equidad apuntan a garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación, haciendo foco particular en los grupos vulnerables por carencias materiales, discapacidades, pertenencia étnica, situación migratoria, género, preferencias sexuales, creencias religiosas o prácticas culturales. Gran parte de la actividad que configura este foco forma parte de las acciones que se desarrollaron en el resto de los focos, dado que cada uno de ellos debiera estar atravesados por la equidad e inclusión. Sin embargo, en América Latina existen numerosos obstáculos que desde fuera del sistema educativo tensionan las trayectorias escolares de los niños, las niñas y adolescentes. Entre estos obstáculos se destaca la dimensión material (ligada a la pobreza y el bajo nivel de ingreso de los hogares), el estado de salud y nutricional, la incorporación de los adolescentes al trabajo (en el mercado laboral o en el cuidado del hogar), la maternidad y paternidad en la adolescencia, y la violencia dentro y fuera de la escuela (en la comunidad y el entorno familiar).

El objetivo de esta sección es identificar las políticas que se centran en la disminución de las desigualdades y la superación de la pobreza, y que forman parte de la agenda de los gobiernos. Son políticas que, a su vez, están orientadas a **fortalecer la demanda** educativa, vale decir, la capacidad de los hogares de hacer frente a la escolarización de los niños y las niñas. Aquí comúnmente se encuentran acciones de transferencia de recursos condicionadas, becas, subsidios a grupos vulnerables –todas ellas con el objetivo de disminuir el gasto que hacen los hogares en la educación de los niños y las niñas.

Adicional a la identificación de las intervenciones mencionadas, es necesario conocer la situación contextual que se entrecruza con la política educativa. Hay diversos factores que definen lo que pueden ser contextos más favorables o adversos, de pobreza y marginalidad, frente al desafío de cada país de garantizar el derecho a la educación.

Para monitorear las políticas de fortalecimiento de las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, pueden usarse como guía las siguientes **preguntas**.

¿Existen políticas educativas y/o de otros sectores sociales, de apoyo y fortalecimiento a grupos vulnerables? ¿Se encuentran esas políticas diferenciadas según las características y el origen de los grupos vulnerables (población rural, indígenas, migrantes, etc.)? ¿Se identifican programas de fortalecimiento de la demanda educativa? ¿En qué medida el gasto publico educativo y social destina recursos hacia la población desfavorecida para fortalecer sus condiciones de vida?

En base a estas preguntas pueden monitorearse las políticas de fortalecimiento de la demanda educativa, y asimismo visualizar el contexto social en el cual se despliegan. Para ello se estructuran las siguientes **actividades**.

Acciones de políticas:

- Identificar si existen diagnósticos que analicen la situación educativa y social de los grupos vulnerables y marginados, así como las potenciales vulnerabilidades.

  Para evaluar el principio de no discriminación, en el marco del derecho a la educación, se espera que los países implementen esfuerzos concretos por desagregar los datos y por utilizar distintas fuentes que permitan dimensionar la exclusión social en educación y evaluar cuáles son las barreras que impiden a niños, niñas y jóvenes vulnerables acceder a programas de educación de calidad.

- Identificar y describir los programas o las acciones específicas destinadas a fortalecer la demanda por educación (por ejemplo, programas de transferencia de ingresos, becas, subsidios escolares, entregas de útiles escolares, servicios de transporte, alimentación, etc.):
  - Misión, fines, objetivos y metas; fundamentación y prioridades
  - Estrategias de implementación, líneas de acción y/o actividades para cada uno de los objetivos y/o metas
  - Criterios de apertura y/o localización de espacios o actividades
  - Actividades y grupos destinatarios, requisitos de participación. Cobertura
  - Marco temporal de implementación para cada estrategia, línea de acción y/o actividades y metas intermedias
  - Analizar el presupuesto o recursos financieros movilizados para la implementación de las acciones

- Analizar en qué medida el gasto público educativo y social destina recursos hacia la población desfavorecida para fortalecer sus condiciones de vida, incluyendo mecanismos de transferencias monetarias condicionadas.

La existencia de disparidades y de desigualdades sociales evidencia la debilidad del compromiso estatal y/o la política educativa y social. El Estado es responsable por formular e implementar políticas que ubiquen a los grupos marginados y excluidos en el centro de atención.

Las transferencias condicionadas son consideradas una manera de remover las barreras económicas y de promover la accesibilidad de grupos marginalizados.

Datos de contexto

Situación del contexto social y económico del país

Las condiciones del cumplimiento del derecho a la educación están ligadas con la situación de contexto social y económico del país. Es necesario sistematizar dicha información de contexto, con el fin de visualizar la desigualdad y la diversidad de situaciones en las que se inscriben las políticas educativas. Se pueden caracterizar diversas dimensiones que definen lo que pueden ser contextos más adversos o favorables frente al desafío de cada país de garantizar el derecho a la educación a su población. Cuando el contexto que prevalece es de alta desigualdad, el Estado debe promover acciones y generar mecanismos que se sobrepongan a las condiciones sociales de origen. Una política de equidad tendría como propósito garantizar que el sistema educativo logre un procesamiento adecuado de las desigualdades sociales, y las diversidades culturales e identitarias.

Como situación de contexto, podría usarse, como guía, el análisis de las siguientes dimensiones.

- **Pobreza, y desigualdad**

En esta dimensión es relevante contar con información acerca de las condiciones de vida de la población escolar y de los estudiantes del sistema educativo en particular. Aquí la información más difundida por los institutos de estadística de cada país tiene que ver con indicadores de pobreza, indigencia, necesidades básicas insatisfechas. Estos indicadores podrían analizarse por región geográfica del país, así se identificarían las áreas territoriales de mayor vulnerabilidad.

- **Situación frente al empleo**

Es importante conocer la situación frente al empleo de los niños, niñas y jóvenes. La problemática de niños y niñas fuera de la escuela se considera de manera integrada con la problemática del trabajo infantil y adolescente. Así, el derecho internacional que promueve la obligatoriedad y gratuidad de la educación se articula con el derecho laboral internacional, particularmente en la determinación de la edad mínima de empleo y la protección del trabajo infantil. Se entiende que la edad mínima para trabajar no deberá ser menor a la edad de finalización de la educación obligatoria o, en cualquier caso, no menor a 14-15 años. Aquí se podría indagar si hay disponibilidad de

estadísticas, informes o documentos sobre niño, niñas y adolescentes de 5 a 17 años involucrados en actividades económicas y no económicas (tareas domésticas).

La prohibición y erradicación de las peores formas de trabajo infantil, incluido el reclutamiento y utilización de niños soldados, forma parte del objetivo 8 de los ODS. El diagnóstico del grado de goce del derecho a la educación incorpora, entonces, información sobre el trabajo infantil (asalariado o no) y la medida en que obstaculiza la accesibilidad a la escuela y al pleno goce del derecho a la educación.

- **Situación de salud y nutrición infantil y adolescente**

El objetivo de garantizar el acceso y permanencia de la población escolarizada involucra también temas de salud. Muchas de las intervenciones de los Estados consideran una perspectiva más integral de la política educativa; entre ellas se destacan los programas de transferencias condicionadas. Esta estrategia de política, ampliamente extendida en la región, se asienta en la transferencia de recursos monetarios a las familias socialmente más vulnerables, en donde residen niñas, niños y adolescentes. Para acceder al beneficio, las personas adultas responsables del cuidado de dicho sector deben presentar regularmente certificados de asistencia a clases, y controles de salud y vacunación. Conocer el estado de salud y nutrición de la población escolarizada, así como de la población que no asiste a las instituciones educativas, contribuye en el diagnóstico a fin de propiciar mejores condiciones de aprendizaje y elevar los índices de asistencia a clases y permanencia en el sistema escolar. Se proponen a continuación algunas categorías: vacunación, niños, niñas y adolescentes con bajo peso, ingesta de alcohol, conductas alimentarias, consumo de drogas, higiene, salud mental, actividad física, comportamientos sexuales, consumo de tabaco, violencia y lesiones involuntarias.

2.6. El gobierno del sistema educativo

El gobierno del sistema educativo está compuesto por el conjunto de disposiciones legales y procedimientos que regulan y establecen las responsabilidades de los organismos y actores en distintos aspectos que inciden en el funcionamiento del sistema[8].

La caracterización del gobierno del sistema es esencial para comprender la administración, asignación y articulación de los recursos (materiales, normativos, etc.) que permean la oferta educativa. Un diagnóstico del sistema educativo debería incluir una descripción del entramado institucional (organigramas), de las articulaciones horizontales y verticales que coexisten al interior del Estado, de las relaciones con otros actores educativos no estatales, de la estructura del financiamiento educativo, de los sistemas de información, monitoreo y evaluación, de los espacios de participación ciudadana, entre otros.

Gobernar el sistema educativo atañe a la capacidad de los organismos responsables de cada foco de intervención para movilizar recursos del Estado (físicos, monetarios, logísticos, administrativos, comunicacionales, cognitivos, políticos, etc.) que les fueron asignados para garantizar la prestación de los servicios educativos, promoviendo innovaciones y mejoras que fortalezcan la calidad de los aprendizajes y la equidad del sistema.

Se propone estructurar la descripción del gobierno del sistema en las siguientes dimensiones:

- Un **análisis institucional,** que incluye la organización de la gestión y la administración pública, las articulaciones, horizontales y verticales, y las alianzas
- El **financiamiento de la política educativa**
- La **asistencia y la cooperación internacional**
- Los **sistemas de información, seguimiento y rendición de cuentas**

El recuadro que sigue incluye material de consulta adicional, actual, para quienes quieran profundizar en el gobierno de la educación y su importancia en la elaboración de un análisis sectorial.

Lectura sugerida

Recuadro: Debates actuales sobre el gobierno de la educación (Andrade Oliveira et al., 2010; Bruns, Filmer y Patrinos, 2011; Fazekas y Tracey, 2012; Felner, 2013; J. Isuani, 2012; UNESCO, 2018)

Para profundizar en los debates de los últimos diez años se recomienda la siguiente lectura enfocada en el sector educativo.

Andrade Oliveira, D., Bordón, J. O., Cavarozzi, M., Didriksson, A., Lessard, C., Martínez Olivé, A., Vollmer, M. I. (Eds.). (2010). *Políticas Educativas y Territorios: Modelos de Articulación entre Niveles de Gobierno*. Buenos Aires: UNESCO-IIPE Buenos Aires.

A lo largo de los diferentes capítulos, el libro desarrolla los debates en torno al significado actual del gobierno de la educación e incluso la noción misma de sistema educativo. Aborda las capacidades estatales burocráticas y legales (discutidas en el capítulo anterior), los modelos centralizados o descentralizados de gobierno, y las regulaciones y asignación de recursos.

Bruns, B., Filmer, D., & Patrinos, H. A. (2011). Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms**. Washington D.C.: World Bank.**

Discute perspectivas para sobrepasar los problemas de gobierno y de mercado en la provisión del servicio público, particularmente mecanismos de rendición de cuentas (o *accountability*). Pasa revista de los distintos abordajes y modelos de rendición de cuentas en países en desarrollo.

Fazekas, M., & Tracey, B. (2012). Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education **(OECD Education Papers 67). Paris: Organization for Economic Co-operation and Development.**

El documento analiza las relaciones complejas y la influencia mutua entre el gobierno de la educación y el conocimiento. De hecho, en esa interrelación, el análisis del sector y los problemas educativos son vistos como una manera directa en que el conocimiento contribuye al gobierno del sistema. Además, el documento resume distintos modelos de gobierno, ofrece una revisión de la literatura sobre el tema y resume varias corrientes de pensamiento, tanto desde visiones académicas multidisciplinarias como visiones políticas. Finalmente, propone un marco conceptual.

Felner, E. (2013). Assessing Governance to achieve Health and Education Goals**. Oslo: United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre, Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy.**

El trabajo presenta un marco conceptual para la evaluación del gobierno de sectores sociales, incluyendo el sector educación. Incluye un conjunto de herramientas de diagnóstico y monitoreo de problemas u obstáculos de gobierno. Apunta a identificar en qué medida las deprivaciones o disparidades educativas pueden relacionarse con las limitaciones o fracasos de las políticas públicas y con los problemas de gobierno.

J. Isuani, F. (2012). Instrumentos de Políticas Públicas: Factores Claves de las Capacidades Estatales. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 12**(19), 51-74.**

Discute la incidencia de los dispositivos de gestión sobre la capacidad del Estado, incluyendo el esquema organizacional,el grado de centralización/descentralización, y los recursos humanos, financieros y tecnológicos.

UNESCO. (2018). Activating Policy Levers for Education 2030: The Untapped Potential of Governance, School Leadership, and Monitoring and Evaluation Policies**. Paris: UNESCO.**

El informe explora el concepto de gobierno de la educación y refiere a un cambio de paradigma: de sistemas de gobierno jerárquico a gobierno participativo. Además, introduce los debates emergentes y las tendencias mundiales respecto del gobierno de la educación, entre otras: descentralización, desregulación y recentralización, marketizacion, privatización y equidad.

2.6.1. Análisis institucional

Un análisis institucional implica describir la organización y el funcionamiento de las distintas instancias de gobierno y administración de la educación, que permita luego indagar en su efectividad para el cumplimiento de los compromisos estatales con el derecho a la educación.

El IIPE ya ha desarrollado un marco analítico y estrategias metodológicas para un análisis institucional (UNESCO-IIEP, 2018a). El marco distingue,

primero, los distintos niveles de gobierno del sistema. Un nivel macro, que hace referencia a la administración pública nacional (por ejemplo, el ministerio de educación). Al interior de la administración pública nacional se distinguen las distintas unidades, con atribuciones y funciones específicas. El gobierno y la gestión de la educación involucra también a otros actores, estatales y no estatales, por los que el marco analítico supone también identificarlos, sus mandatos y atribuciones.

Desde el enfoque del derecho a la educación, el análisis institucional hace hincapié, además, en la identificación de las instituciones gubernamentales responsables por velar por el cumplimiento de los derechos humanos en general, y el derecho a la educación en particular, en sus mandatos y funciones, y en los procedimientos o herramientas de gestión vinculados con la implementación de dichas funciones.

Esta responsabilidad por parte del Estado no debiera circunscribirse únicamente al ámbito educativo público sino también a instituciones que imparten educación de gestión privada, ya sean estas subvencionadas o no. En particular, la aplicación del marco de derechos humanos para la participación privada en la educación contiene una tensión potencial entre las obligaciones del Estado para garantizar la provisión de educación gratuita y de calidad para todas las personas sin discriminación, y la libertad de elegir la enseñanza en escuelas de gestión privada, en un contexto de creciente privatización (The Abidjan Principles, 2015). En este marco, en el año 2015 distintos expertos y referentes del ámbito educativo redactaron una serie de principios (los Principios de Abidjan) que compilan y agrupan las obligaciones existentes que los estados tienen al proveer educación. En particular, proporcionan orientación sobre la participación y las limitaciones de los actores privados en la provisión de la educación.

El contexto de crisis educativa generado por la emergencia sanitaria de la COVID-19 enfrenta a las instituciones de gobierno y administración de la educación con la necesidad de contar con estructuras, grupos o mecanismos de gestión y coordinación de las respuestas inmediatas y el planeamiento de la contingencia. Eso se vuelve aun más necesario, considerando que generalmente los grupos desfavorecidos son los principales afectados. Una situación de emergencia no tiene precedentes en la historia reciente de algunos países de la región: algunos equipos técnicos enfrentan un

escenario de crisis global y nacional por primera vez en años. La propuesta de análisis institucional incorpora un análisis de las funciones de respuesta a emergencias o conflictos.

Lectura sugerida

Recuadro: Análisis institucional con foco en el planeamiento, el diseño y la implementación de políticas

Perú Ministerio de Educación. (s.f.). Reformas Educativas: Una Mirada a las Estructuras Orgánicas de los Sistemas Educativos. Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, España, Guatemala, Finlandia, México. Lima: Ministerio de Educación, Viceministerio de Gestión Institucional, Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación.

- El informe presenta una revisión y sistematización comparada de experiencias de cambio institucional y organizacional de los ministerios de educación de varios países.

UNESCO-IIEP. (2018a). Analysis of the Functioning and Effectiveness of the Educational Administration: A Guideline**. Paris: UNESCO, International Institute of Educational Planning.**

àDesarrolla un marco analítico para realizar un análisis institucional, con una guía de preguntas detalladas para describir la organización y el funcionamiento de los distintos niveles de gestión, y para reflexionar sobre el estado de situación. El documento ofrece ejemplos de estrategias de recolección de datos y hasta cuestionarios para guiar las entrevistas o encuestas.

THE ABIDJAN PRINCIPLES (2015). Guiding Principles on the human rights obligations of States to provide public education and to regulate private involvement in education. https://www.abidjanprinciples.org/es/home

- Los Principios de Abidján proporcionan una orientación sobre las obligaciones de los Estados, en el marco de los derechos humanos, para garantizar la provisión de una educación pública y regular la participación privada en la educación. Estos principios se componen de 97 preceptos rectores y 10 principios generales que proporcionan una visión global.

Las siguientes **preguntas** sirven de guía para describir los arreglos institucionales de un país, con foco tanto en el planeamiento como en el enfoque del derecho a la educación.

Regulación y toma de decisiones: ¿Qué normas y reglamentos regulan el gobierno de la educación? ¿Cómo están organizados el gobierno y la gestión de la educación a nivel nacional y subnacional? ¿Cómo está distribuida la toma de decisiones en los distintos niveles de gobierno y gestión, y para las distintas funciones, y cuál es el nivel de autonomía de cada nivel de gobierno? ¿Existen mecanismos de regulación de las instituciones educativas de gestión privada?

Organización de la administración pública de la educación a nivel nacional: ¿Cuál es la estructura organizativa de la administración pública de la educación? ¿Cuáles son las atribuciones y funciones de cada unidad? ¿Qué instancias o mecanismos de coordinación y planeamiento existen para enfrentar situaciones de emergencia? ¿Cuáles son sus atribuciones y funciones?

Participación ciudadana y protección del derecho a la educación: ¿Qué otras autoridades no educativas y actores no estatales están involucrados en el gobierno y gestión de la educación y cuáles son sus mandatos y funciones? ¿Qué instancias o mecanismos de participación existen? ¿Existen instancias de protección del derecho a la educación de la población que asiste a instituciones educativas de gestión privada?

Para responder a las preguntas para un análisis institucional con foco en el derecho a la educación, se sugieren las siguientes **actividades**.

Regulación y toma de decisiones

- Reseñar el marco normativo que regula el gobierno del sistema educativo.
- Describir el modelo de gobierno del sistema educativo (centralizado, descentralizado, federal). Mapear los niveles de toma de decisiones (por ejemplo, gobierno central, subnacional, local) para cada función del gobierno y para la gestión del sistema (por ejemplo, financiamiento, currículo, infraestructura, docentes, etc.).

  Si corresponde (para modelos descentralizados o federales), describir los esfuerzos o mecanismos del gobierno nacional de asistencia para el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de gobierno y gestión de los niveles subnacionales y/o locales.
- Describir las instancias y mecanismos de coordinación, información y/o diálogo entre los distintos niveles de tomas de decisiones (gobierno central, subnacional, etc.).

  El punto de referencia para esta actividad es describir el modelo de gobierno, con atención al balance entre regulación, articulación, participación y autonomía entre los distintos niveles y para las distintas funciones.

  No existe un modelo único de gobierno del sistema educativo que garantice la efectividad y equidad de la política educativa. Sin embargo, en sistemas descentralizados o federales, se espera que existan instancias o mecanismos de desarrollo de capacidades de gestión y administrativas por parte del gobierno nacional.

Organización de la administración pública de la educación a nivel nacional

- Describir la estructura organizacional de la administración pública de la educación (por ejemplo, el ministerio de educación).
  - » Representar visualmente la estructura organizacional.
  - » Describir las atribuciones y funciones de cada unidad.
- Analizar la disponibilidad de recursos humanos para cada unidad.
- Identificar otras autoridades no educativas involucradas en la gestión de la educación (por ejemplo, otros ministerios, poder ejecutivo, legislativo y judicial). Describir sus atribuciones y funciones.
- Describir las instancias y mecanismos de coordinación, información y/o diálogo (tanto formales como informales) al interior de la administración educativa, incluyendo el sistema de inspección o supervisión escolar, y entre las distintas administraciones estatales.
- Describir las instancias y mecanismos de coordinación y planeamiento para enfrentar situaciones de emergencia o conflicto.

A modo de referencia, se espera que la estructura organizacional de la administración pública educativa en general y de cada unidad en particular esté alineada con los objetivos y las funciones definidos en el marco regulatorio. Se busca, asimismo, que las funciones de las distintas unidades estén claramente definidas y que sea conocidas por el personal.

Cada unidad de la administración debería contar con la cantidad y el perfil de recursos humanos necesarios para la misión y las funciones a desarrollar, y con personal dedicado la mayor parte del tiempo a las funciones oficiales. El sistema de incentivos será adecuado a las funciones, así como el equipamiento y las instalaciones. La regularidad y los procesos de evaluación del personal estarán alienados a las tareas a desarrollar y serán efectivos.

Es de esperar que los mecanismos de comunicación y coordinación sean efectivos y transparentes, tanto dentro de una unidad como entre unidades y las distintas administraciones involucradas.

Participación ciudadana y protección del derecho a la educación

- Identificar los organismos de representación de los actores educativos no estatales (sindicatos docentes, representantes de las familias, comunidad, sociedad civil y asistencia y cooperación internacional). Describir sus atribuciones, funciones y efectividad de la representación.
- Identificar si existe algún organismo responsable por la regulación, el seguimiento y la acreditación de las escuelas o instituciones privada. Describir sus atribuciones y responsabilidades.

- Describir las instancias y los mecanismos de participación, coordinación, información, consulta y/o diálogo para cada dimensión del gobierno de la educación (proceso de política educativa, financiamiento, asistencia y cooperación internacional).
- Identificar la existencia de instituciones dedicadas a la comunicación al público de las regulaciones y políticas educativas.

Para la normativa internacional y las metas Educación 2030, el Estado debe proteger el derecho a la participación de otros actores y establecer mecanismos institucionales que involucren a actores no estatales en los procesos de toma de decisiones (conceptualización, diseño, implementación y evaluación de las distintas dimensiones del gobierno de la educación). Esto incluye la consulta en los procesos de negociación de acuerdos de asistencia y cooperación internacional. Se espera que los procesos de toma de decisiones sean más democráticos.

De la misma manera, se espera que el Estado adopte medidas efectivas de regulación y seguimiento de las instituciones privadas.

- Identificar si existe algún organismo independiente (por ejemplo, de derechos humanos, defensor del pueblo u otra entidad institucionalizada), responsable por la recepción de reclamos sobre el incumplimiento o violación del derecho a la educación. Incluyendo reclamos vinculados a actores privados involucrados en la educación.
  - Reseñar el marco normativo que lo regula.
  - Identificar las atribuciones, funciones y normas que regulan su funcionamiento.
- Examinar el grado en que el público tiene acceso a la información sobre la existencia y los procedimientos relacionados con las quejas o reclamos.
- Analizar el número de quejas o reclamos sobre el incumplimiento o violación del derecho a la educación, particularmente por parte de grupos minoritarios.
- Comparar el número de reclamos recibidos con los reclamos investigados, comprobados y resueltos. Examinar el número de sanciones aplicadas. Describir los casos que han sido judicializados y los que han sido juzgados contra el Estado.

Es de esperar que exista una instancia y unos procesos institucionalizados a través de los cuales los sujetos de derechos puedan exigir una reparación por las violaciones del derecho a la educación. Se espera también que dicha instancia actúe de manera independiente del Estado, de manera de evitar disuadir a los sujetos de derecho de presentar reclamos o denuncias, y que cuya existencia sea de público conocimiento para los sujetos de derecho.

Un número elevado de reclamos provee una medida del grado de acceso a los mecanismos de quejas, así como de problemas serios en el cumplimiento de los deberes estatales para con el derecho a la educación. Por otro lado, un número

bajo puede indicar tanto la ausencia de violaciones como de mecanismos de quejas adecuados o su falta de credibilidad/eficacia. Se espera, por otro lado, un alto porcentaje de reclamos investigados y resueltos de manera ágil, como medida del poder de ejecución, la efectividad y eficiencia de las instancias y mecanismos de denuncias.

Cabe aclarar que tanto el número de reclamos como de casos judicializados otorgan información relevante, aunque deben interpretarse con cautela. Números elevados de casos pueden estar asociados a una mayor confianza en los organismos de derechos humanos y la justicia, y una mayor probabilidad de reportar violaciones del derecho a la educación. También pueden asociarse a mejores técnicas de investigación, al grado de independencia del sistema judicial u otros factores.

Las actividades para un análisis institucional aquí sugeridas se enfocan en el sistema educativo en su conjunto. Sin embargo, la organización y gestión de la Atención y Educación de la Primera Infancia (AEPI) y de la educación superior presentan complejidades específicas a la hora de realizar un diagnóstico institucional. La Guía DMASE ofrece recomendaciones adicionales y específicas para un análisis centrado en estos dos niveles.

Guía DMASE

Recuadro: La complejidad del análisis institucional de la AEPI y de la educación superior (UNESCO-IIPE Pôle de Dakar et al., 2014a)

El volumen 2 de la Guía ofrece preguntas de diagnóstico específicas para analizar la complejidad institucional de la AEPI, el grado de coordinación e integración entre sectores e instituciones y en los roles y las responsabilidades de los diferentes actores y organismos. También se ofrecen ejemplos de entrevista semiestructurada para recolectar datos a fin de realizar un diagnóstico institucional de la educación superior, por ejemplo: (1) información sobre los organismos y consejos de los que depende este nivel e (2) información sobre los organismos, roles y funciones de cada tipo de institución.

2.6.2. Financiamiento de la política educativa

La mejor manera de entender al financiamiento educativo es considerarlo como un fenómeno de toma de decisiones, a partir del cual los compromisos legales y políticos para con el derecho a la educación se traducen en requisitos de recursos (humanos, físicos, etc.), los que serán satisfechos a través del financiamiento. Es por ello que el análisis de la **disponibilidad**, la

asignación de recursos financieros y los modelos y criterios de asignación de recursos constituyen una dimensión más en el análisis del gobierno de la educación.

La descripción del financiamiento de la política educativa suele organizarse en dos dimensiones (Carnoy, 2006; Cohn y Geske, 1990; Coombs y H. Hallak, 1987; Levin, 1995; Morduchowicz, 2004; Rice, Monk y Zhang, 2010). Por un lado, se encuentra el análisis de las fuentes de recursos destinadas para el financiamiento del sector público y de la educación en particular. Esto incluye una descripción del sistema impositivo y otros recursos que componen la recaudación pública, el financiamiento privado (principalmente los hogares), las contribuciones de la comunidad o la recaudación a nivel local y las contribuciones provenientes de la asistencia externa. De alguna manera, la recaudación del sector público fija un límite a los recursos disponibles para la educación.

La segunda dimensión de la descripción del financiamiento tiene que ver con cuánto se gasta en educación y cómo se asigna el gasto. Aquí se describe el volumen de recursos disponibles, sus modalidades de asignación y su distribución. La mayor parte de los sistemas educativos asignan el presupuesto público a partir del financiamiento de la oferta; vale decir, de los recursos necesarios para ofrecer los servicios educativos (principalmente recursos humanos, pero también infraestructura, equipamiento escolar, etc.).

Algunos países han implementado modelos de financiamiento a la demanda, por ejemplo, a través de sistemas de *vouchers* asignados a la población y no a las escuelas. En general, estas reformas suelen ser de carácter local, con pocas excepciones donde se han implementado a nivel nacional. Finalmente, existen experiencias de financiamiento basado en los resultados educativos (escolarización, resultados educativos), que en general conviven con otras modalidades de asignación.

Comprender las dos dimensiones del financiamiento de la política educativa (recaudación y gasto), así como contar con información sobre el volumen de recursos disponibles, constituye un paso fundamental en la evaluación de cuán adecuado es el financiamiento y de su efectividad, para el objetivo de garantizar el derecho a la educación. Este enfoque invita, además, a reforzar las miradas en la equidad de la distribución de los recursos, que

contribuye a la eliminación y/o reducción de los obstáculos económicos que limitan la **accesibilidad** a la educación y a los gastos para garantizar **adaptabilidad** del sistema.

Los modelos de financiamiento educativo difieren mucho de sociedad en sociedad. Ellos reflejan rasgos estructurales, y mecanismos y procesos políticos de toma de decisiones peculiares, y se traducen en definiciones sobre el nivel de provisión de servicios públicos a los que aspira cada sociedad y sobre el financiamiento adecuado (Carnoy, 1995; Levin, 1995). Sin embargo, la comunidad internacional ha establecido algunas metas mínimas que son de utilidad para monitorear en qué medida los recursos destinados a satisfacer el derecho a la educación son suficientes.

Así, el diagnóstico del financiamiento de la política educativa está guiado por las siguientes **actividades**.

El financiamiento del sector público, la recaudación, regulación y descripción: ¿Qué normas y reglamentos regulan la recaudación del sector público? ¿Cómo se financia la educación, o de dónde provienen los ingresos para el financiamiento de la educación? ¿Existen programas o acciones específicas de reforma del sistema de recaudación para el sector público y el sistema educativo?

El gasto en educación, regulación y descripción: ¿Qué normas y reglamentos regulan el volumen y la asignación de recursos para la educación? ¿Cuánto gasta el país en educación y cómo ha evolucionado el gasto? ¿Cómo se asigna y distribuye el gasto público en educación? ¿Existen programas o acciones específicas relacionadas con el gasto y la asignación de recursos?

El gasto en educación de gestión privada y su financiamiento: ¿Cuánto gastan los hogares en educación? ¿Cuánto aporta el Estado en el financiamiento de la educación de gestión privada?

Lectura sugerida

Recuadro: Herramientas conceptuales y metodológicas adicionales para el análisis del financiamiento de la educación [9]

Oseni, G., Huebler, F., McGee, K., Amankwah, A., Legault, E., & Rakotonarivo, A. (2018). Measuring Household Expenditure on Education: A Guidebook for Designing Household Survey Questionnaires**. Washington, DC: World Bank**.

Este informe es una guía para el diseño y la implementación de encuestas de hogares para medir el gasto en educación. Si bien el foco está puesto en el diseño, su lectura es de utilidad para profundizar en las actividades de análisis del gasto de los hogares.

World Bank. (2013). What Matters Most for School Finance: A Framework Paper **(SABER Working Paper Series 2). Washington, DC: World Bank, Education Global Practice, Systems Approach for Better Education Results.**

World Bank. (2017c). Education Public Expenditures Review Guidelines**. Washington, DC: World Bank, Education Global Practice.**

World Bank. (n.d.). SABER-School Finance: Data Collection Instrument**. Washington, DC: World Bank, Education Global Practice, Systems Approach for Better Education Results.**

Esta serie de documentos del Banco Mundial incluye un marco conceptual para el análisis y la evaluación de la calidad del financiamiento en educativo. El marco está estructurado alrededor de cinco áreas centrales: (1) características de los sistemas de financiamiento, (2) asignación de recursos, (3) fuentes de recursos, (4) gasto en educación y (5) control y capacidad fiscal. Incluye preguntas organizadoras e indicadores para evaluar las áreas de análisis.

Al marco conceptual le sigue una guía para el análisis del gasto público, tanto a nivel multisectorial como para el sector educativo. Se delinean las posibles etapas de una evaluación del gasto educativo, se proponen seis preguntas, similares a las preguntas organizadoras de este Manual, y se detallan los aspectos técnicos, las definiciones y los ejemplos de los indicadores utilizados.

El tercer documento incluye ejemplos de cuadros para analizar, sintetizar y presentar los datos recolectados.

Considerando entonces las dos dimensiones de análisis del financiamiento de la educación, se proponen las siguientes **actividades**.

Financiamiento: recaudación, regulación y descripción

- Analizar la recaudación del sector público:
  - Reseñar el marco normativo que regula la recaudación del sector público.
  - Describir el sistema de recaudación del sector público, por ejemplo: nivel de imposición (impuestos nacionales, subnacionales, locales), tipos de ingresos (corrientes, de capital, financieros), rubros de la recaudación (ingresos tributarios y no tributarios), tipos de impuestos (generales, específicos; impuestos al valor agregado, impuesto a las ganancias, etc.) y otros ingresos relevantes.
  - Describir los criterios de distribución de la recaudación nacional, por ejemplo, a las subunidades regionales (en el caso de países federales). Describir los criterios de distribución de la recaudación a las instancias locales.

En algunos países (federales o descentralizados), los mecanismos de financiamiento suponen una transferencia de recursos nacionales a los niveles subnacionales o locales. En estos casos, se considera que una redistribución de los fondos deberá ser proporcional y adecuada al nivel de responsabilidad asumido

por cada nivel de gobierno y gestión. Asimismo, el régimen de transferencias deberá considerar la existencia de desequilibrios territoriales que coexisten al interior de las regiones de un país. Uno de ellos es el desequilibrio vertical y alude al grado en que los gastos de una región son financiados por los recursos de esa misma región. Algunos niveles de gobierno no tienen la capacidad para financiar ciertos programas. Ante este escenario el sistema de transferencias debería aspirar a reducir la brecha entre los recursos necesarios para asegurar cierto nivel de vida y las posibilidades de recaudación de cada jurisdicción. En tal sentido sería deseable alcanzar la menor dispersión en la disponibilidad de recursos totales por habitante entre las distintas regiones de un país.

- Volumen y evolución de la recaudación para el sector público y la educación, y la proporción de los recursos internos provenientes de ingresos tributarios.
- Efectos de los incentivos fiscales y la evasión en la recaudación para la educación.

Como estrategia de incremento del financiamiento para el derecho a la educación, se recomienda que los países amplíen la base impositiva.

Asimismo, como parte de las metas Educación 2030, se recomienda que los países eliminen los incentivos fiscales perjudiciales e implementen estrategias para evitar la evasión fiscal.

- Examinar las contribuciones del sector privado:
  - Reseñar el marco normativo que regula la recaudación del sector privado (aporte de empresas y organizaciones sin fines de lucro, etc.).
  - Describir los tipos de aportes y contribuciones que hacen los hogares para la educación: pública (cooperadoras, etc.).
- Financiamiento externo:
  - Analizar los aportes de asistencia y cooperación internacional. Discutir en qué medida el Estado ha solicitado asistencia y cooperación económica para la realización del derecho a la educación.
  - Volumen de la asistencia y cooperación internacional destinada a educación.

La escasez presupuestaria no debería ser un factor limitante a la hora de financiar los recursos humanos y físicos para garantizar el derecho a la educación. En virtud del derecho internacional, los Estados tienen la obligación de utilizar el máximo de recursos disponibles para cumplir el derecho a la educación. Cuando los ingresos no sean suficientes la comunidad internacional adoptará las medidas necesarias para proporcionar ayuda en el marco de la cooperación internacional (Convención de los Derechos del Niño; art. 4° y 28°).

El gasto en educación, regulación y descripción

- Reseñar el marco normativo que regula el gasto y la asignación de recursos en educación (por ejemplo, redistribución de recursos a niveles subnacionales, ley de financiamiento, subvenciones a escuelas privadas, etc.).
- Grado de adecuación del gasto público en educación
  - » Gasto público en educación, en moneda constante y como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI). Gasto público total como porcentaje del PBI. Incorporar la evolución de los últimos diez años
  - » Gasto público en educación, en moneda constante y como porcentaje del gasto público social. Incorporar la evolución de los últimos diez años
  - » Gasto por alumno, por nivel educativo y fuente de financiamiento (estatal y privado). Gasto por alumno como porcentaje del PBI per cápita. Incorporar la evolución de los últimos diez años.

Se sugiere que el gasto público en educación se ubique, al menos, entre el 4% y el 6% del PBI y/o entre el 15% y el 20% del gasto público total, dando prioridad a los grupos más necesitados (RTE, 2015; UNESCO, 2015; UNESCO y RTE, 2019). Asimismo, se espera un aumento de los esfuerzos financieros públicos, considerando que los países se comprometieron a aumentar el gasto público en educación en función de sus contextos nacionales.

Porcentajes altos de gasto dedicado a educación denotan un alto nivel de inversión y compromiso con el derecho a la educación, en relación con el nivel económico del país y en comparación con otros sectores sociales. En general, se considera el gasto consolidado, vale decir, incurrido por todos los niveles de la gestión educativa (nacional, subnacional, local).

Para evaluar el nivel de gasto por alumno se podrá tomar como referencia lo estipulado en el marco normativo y la política educativa nacional, así como su evolución (crecimiento o disminución) o su comparación con otros países de la región. Cabe aclarar que la comparación del gasto por alumno por nivel educativo permite evaluar el énfasis otorgado a cada nivel, aunque su interpretación deberá consignar el hecho de que los costos educativos suelen ser más elevados para los niveles más altos (por la organización curricular, el tipo de contratación docente e incluso debido a la infraestructura necesaria para garantizar una oferta de distintas modalidades).

- Distribución del gasto y su variación distributiva de los últimos años:
  - » Por nivel educativo
  - » Por fuente de financiamiento (estatal, financiamiento externo, hogares, empresas)
  - » Por tipo de gasto (corrientes, de capital)

- Según gasto en personal y otros gastos corrientes, gasto en personal docente y no docente, gasto en personal docente frente a aula y en otro personal docente, gasto en libros de texto y otros materiales de instrucción
- Gastos de inversión, volumen, en porcentaje del gasto total y por tipo de gasto

Estos indicadores dan cuenta de la importancia relativa de cada tipo de gasto, y serán interpretados con relación al marco normativo y la política nacional, si corresponde.

En cuanto a la distribución del gasto al interior del sistema educativo, el derecho internacional sugiere que al menos el 45% del gasto en educación se asigne a la educación primaria y secundaria. Vale tener en cuenta que el gasto por nivel educativo deberá ser analizado juntamente con la distribución de la matricula por nivel y con el gasto por alumno. Asimismo, su interpretación deberá tener en cuenta las diferencias en la estructura salarial docente entre cada nivel, en la utilización de los recursos, y en las tasas de repitencia y abandono.

El gasto por fuente de financiamiento permite evaluar el peso de cada fuente en el financiamiento de la educación. Deberá analizarse en referencia a la normativa y política educativa a nivel nacional. El volumen e importancia del financiamiento externo será evaluados en función de la normativa nacional, de existir.

La interpretación de la distribución del gasto por tipo de gasto (corrientes, de capital) deberá realizarse con algunas precauciones. La mayor parte de los países de la región y del mundo destinan un alto porcentaje de sus gastos a gastos corrientes, principalmente salarios para el personal docente. Sin embargo, ello no está necesariamente asociado a salarios docentes altos; en muchos casos, refleja el bajo nivel de inversión educativa en general, y las restricciones a la inversión en otro tipo de gastos no salariales.

- Describir las modalidades y fórmulas de asignación de gasto, particularmente la redistribución de recursos a población desfavorecida.
  - Provisión de servicio de comedor, salud y transporte gratuitos, por nivel educativo
  - Subsidios o becas para grupos de bajos ingresos, por nivel educativo
  - Préstamos a tasas bajas u otras ayudas de estudio, para la educación secundaria y terciaria
- Identificar y describir los programas o acciones vinculados con el gasto en educación o reforma de los mecanismos de asignación de recursos (propuestas de incremento del gasto, reformas a las fórmulas para la asignación de recursos, transferencias de recursos a sectores socioeconómicamente vulnerables, becas, subsidios, útiles escolares, transporte, alimentación).
  - Misión, fines, objetivos y metas; fundamentación y prioridades

- Estrategias de implementación, líneas de acción y/o actividades para cada uno de los objetivos y/o metas
- Marco temporal de implementación para cada estrategia, línea de acción y/o actividades y metas intermedias
- Analizar el presupuesto o los recursos financieros movilizados para la implementación de las acciones

- A modo de referencia, se evaluará en qué medida la modalidad y formula de asignación del gasto educativo redistribuyen recursos a la población desfavorecida.
- Analizar la tasa de ejecución del presupuesto para educación, o el porcentaje del presupuesto aprobado que ha sido ejecutado.

Para el derecho a la educación, un bajo nivel de ejecución del presupuesto refleja una violación de la obligación estatal de dedicar la máxima cantidad de recursos disponibles a la realización del derecho a la educación. Sin embargo, en el análisis se tendrán en cuenta las situaciones particulares del contexto como, por ejemplo, el desarrollo de alguna emergencia social, de salud o seguridad.

El gasto en educación de gestión privada y su financiamiento

- Costos educativos y el gasto de los hogares (ver a continuación **Recuadro Guía DMASE**):
  - Volumen de gasto de los hogares en educación como porcentaje del PIB
  - Gasto de los hogares como porcentaje de los ingresos y gasto total de los hogares, por tipo de gasto (por nivel educativo, y por nivel de ingreso de los hogares
  - Costos directos (matriculación, aranceles) de la educación pública o estatal (existencia y monto), por nivel educativo (incluyendo el nivel terciario y educación de jóvenes y adultos), costos de la educación especial
  - Costos indirectos (transporte, uniformes, libros de textos, materiales, contribuciones obligatorias, etc.), por nivel educativo

Un alto nivel de gasto de los hogares, particularmente de los hogares de menores ingresos, significa que la gratuidad de la educación no está siendo garantizada en la realidad, más allá de las prerrogativas legales y las prescripciones de la política educativa.

Para el derecho a la educación, el Estado es responsable por remover las barreras económicas que obstaculicen o impidan la **accesibilidad** a la educación pública y, por lo tanto, una violación del derecho a la educación.

- Volumen de transferencias o subvención a las instituciones educativas privadas
- Porcentaje del gasto en educación asignado a las instituciones privadas

Este dato deberá analizarse de manera detallada. Por un lado, un alto porcentaje de transferencia a instituciones privadas refleja una violación de la obligación estatal de garantizar una educación gratuita, en la medida en que absorba recursos que de lo contrario estarían destinados a las instituciones públicas.

Por otro lado, la subvención de instituciones privadas podría ser interpretada como parte de la obligación estatal de garantizar la libertad de los padres y madres de elegir la educación de sus hijos e hijas, siempre y cuando en la medida en que estos recursos estén asignados de manera de garantizar la educación de poblaciones minoritarias o de grupos desfavorecidos.

Guía DMASE

Recuadro. Los indicadores para el análisis del gasto en educación, con especial atención en el gasto de los hogares (UNESCO-IIPE Pôle de Dakar, World Bank, UNICEF y GPE, 2014b)

La Guía DMASE ofrece directrices metodológicas para el análisis del gasto en educación, tanto del gasto público, los recursos privados (sobre todo los hogares) y recursos provenientes de la ayuda internacional. Se definen los indicadores disponibles, fórmulas de cálculo y hasta esquemas de interpretación de los datos (UNESCO-IIPE Pôle de Dakar, World Bank, UNICEF y GPE, 2014b).

El gasto de los hogares constituye una de las principales barreras económicas para garantizar el derecho a la educación. La Guía resume los distintos tipos de gastos, separando entre los pagos realizados a las escuelas y los gastos de las familias y entre los gastos directos y los gastos relacionados a la educación. La tabla 3.15, reproducida de la misma Guía UNESCO-IIPE Pôle de Dakar et al. (2014a), muestra esta distinción.

Tabla 3.15: Tipos de gastos en educación en los hogares

	Gastos directos	Gastos relacionados	Otros gastos
Pagos realizados a la escuela	- Matrículas escolares - Gastos administrativos - Contribuciones a asociaciones de padres y docentes	- Gastos de internado - Comidas en la escuela	
Gastos de las familias	- Libros de texto - Libros de ejercicios - Otros materiales y útiles - Uniformes	- Alquiler de habitaciones - Comidas/refrigerios - Transporte escolar	
Otros gastos en educación		- Instrucción privada - Maestros particulares - Costos de cursos de aprendizajes	- Enseñanza artística - Otros libros - Periódicos, revistas - Dinero de bolsillo - Bicicleta

2.6.3. La asistencia y cooperación internacional

Los tratados internacionales de derechos humanos y la normativa relacionada con el derecho a la educación describen las obligaciones legales de los Estados en relación con la asistencia y cooperación internacional (UNESCO y RTE, 2019).

Por un lado, la comunidad internacional debe proporcionar ayuda cuando los recursos domésticos sean insuficientes para financiar la política educativa comprometida con el derecho a la educación. Por otro lado, los Estados con mayores recursos tienen también la obligación extraterritorial de contribuir al desarrollo e implementación de la agenda del derecho a la educación. Asimismo, como parte del ODS-4, la comunidad internacional se comprometió a incrementar la ayuda financiera y mejorar la efectividad de la asistencia bilateral y multilateral (UNESCO, 2015).

En el análisis de la asistencia y cooperación internacional y su rol en el gobierno del sistema educativo se pueden tener en cuenta las siguientes **preguntas**.

¿Qué normas y reglamentos regulan la cooperación internacional en educación? ¿Es el Estado proveedor o receptor de asistencia internacional? ¿De dónde proviene la asistencia internacional y para qué proyectos?

En relación con las preguntas mencionadas anteriormente, se pueden considerar las siguientes **actividades**.

- Reseñar el marco normativo que regula la asistencia y cooperación internacional en educación.
- Identificar a los distintos donantes multilaterales, regionales, agencias bilaterales, fundaciones, ONG y actores empresariales con presencia en el país[10]. Describir los mecanismos de coordinación de los distintos donantes.
- Identificar y describir las principales líneas de cooperación que tiene el país con cada uno de los donantes:
  - Describir los mecanismos de negociación de los acuerdos de cooperación técnica, incluyendo las instituciones y actores participantes, y los mecanismos de consulta.
  - Misión, estrategia y líneas de acción o áreas de trabajo
  - Tipo de asistencia: técnica, económica, ambas

- Tipos de financiamiento (créditos, subsidios, apoyo presupuestario) y condiciones para su firma
- Volumen de recursos aportados por cada donante y evolución

En el marco de las metas Educación 2030, la comunidad internacional se comprometió a colaborar con los países para la implementación de las políticas y planes de acción para la implementación de las metas.

Sin embargo, serán los propios Estados los que definan e impulsen las medidas adoptadas, y coordinen la asistencia y cooperación internacional.

2.6.4. Sistemas de información, seguimiento y rendición de cuentas

El monitoreo de cumplimiento del derecho a la educación no es opcional. Los Estados tienen la responsabilidad y obligación de monitorear los progresos realizados e, incluso, de informar sobre las medidas que han tomado para cumplir con sus obligaciones legales (RTE, 2013; UNESCO y RTE, 2019). En tanto proceso sistemático de seguimiento y evaluación, los sistemas de monitoreo no solo contribuyen a la realización del derecho a la educación, sino que constituyen, también, una instancia útil para el conocimiento y fortalecimiento del sistema educativo.

Para un monitoreo efectivo es indispensable la recolección y producción de información fiable. Como parte de sus obligaciones de monitoreo, los Estados deben producir datos primarios sobre el derecho a la educación y ponerlos a disponibilidad de la sociedad civil y otros actores. De hecho, bajo la normativa internacional de derechos humanos, los Estados tienen la obligación de garantizar que los sujetos de derecho puedan hacerlo, rendir cuentas, asegurando que estos puedan acceder a la justicia, que tengan el derecho a una audiencia justa y el derecho a una solución efectiva cuando sea necesaria Si bien el Estado es el principal responsable, los demás actores educativos también tienen la obligación de dar cuenta de cómo cumplen con sus responsabilidades.

En contextos regulares, la falta de datos limita las posibilidades de desarrollar un análisis del sector basado en evidencias y, como se dijo, de definir las prioridades y estrategias de política pública. Si se tiene presente un contexto de emergencia, conflicto y crisis educativa (como la actual emergencia

sanitaria por la COVID-19), las tentativas estatales de dar respuesta inmediata a las contingencias y de planear una recuperación educativa se verán profundamente afectadas si se encuentran desprovistas del soporte de información para la toma de decisiones.

En América Latina, por ejemplo, la COVID-19 puso en evidencia el padecimiento de los sistemas de información y la necesidad urgente de los gobiernos de contar con información ágil (que no es necesariamente procesada en tiempo y forma) y de recopilar datos inéditos (UNESCO-IIPE Buenos Aires, 2020b). Nuevas plataformas de monitoreo y sistemas en línea, datos sobre la conectividad de los hogares, la disponibilidad de dispositivos digitales y el seguimiento de los entornos virtuales de aprendizaje y de los contenidos y practicas pedagógicas ilustran las demandas que un contexto de emergencia o conflicto se generan a los sistemas de información y monitoreo.

El análisis de los sistemas de información y de rendición de cuentas puede organizarse en dos grandes dimensiones: la recolección, sistematización, producción y difusión de datos (comúnmente enmarcados en un sistema de información), y el uso de la información para el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas por los compromisos asumidos por el Estado.

Las siguientes **preguntas** pueden usarse como guía en el diagnóstico de los recursos y acciones de información y rendición de cuentas.

Sistema de información: ¿Qué normas y reglamentos regulan la recolección, sistematización, producción y difusión de datos? ¿Existe un sistema de información que recolecte datos de las escuelas? ¿Qué información releva y qué características tiene? ¿Cómo se difunde y utiliza la información? ¿Existen programas o acciones específicas de reforma o mejora del sistema de información? ¿Existe alguna unidad de coordinación de la recolección de datos para situaciones de emergencia?

Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas: ¿Qué normas y reglamentos regulan el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas? ¿Qué características tiene el sistema de rendición de cuentas? ¿Existen programas o acciones específicas de reforma o mejora del sistema de rendición de cuentas?

En la lista que sigue se sugieren algunas **actividades**.

Sistema de información

- Reseñar el marco normativo que regula la recolección, producción y uso de la información educativa.
- Describir la estructura y las características del sistema de información educativa.
  - Nivel de la recolección y proceso de sistematización
  - Funciones del sistema de información y monitoreo (control, diagnóstico, evaluación de los resultados)
  - Componentes, información relevada y articulación: sistema de registro escolar, de datos estadísticos, gestión de recursos, de evaluación de la calidad y/o de evaluación de los alumnos
  - Estrategias de recolección de datos (censos, operativos o relevamientos anuales, encuestas) y periodicidad
  - Nivel de desagregación de los datos (promedios nacionales, por nivel educativo, edad, género, región, rural/urbano, minorías, ingresos o religión, según sea pertinente)
  - Mecanismos de verificación y control de la calidad de los datos relevados
  - Modalidades de participación de otros actores en la recolección y producción de datos
- Identificar si el sistema produce bases de datos digitales y caracterizar su contenido.
- Identificar y describir los tipos de publicaciones producidas sobre la base de los datos recolectados. Identificar la existencia de un anuario de estadística y describir la información regularmente difundida.
- Identificar las posibilidades de acceso de la sociedad civil a los datos y publicaciones producidos.
- Describir los mecanismos de difusión y comunicación de la información a las escuelas y otros actores del sistema e identificar los datos difundidos.
- Identificar y describir los programas o acciones específicas relacionados con la recolección, sistematización, producción y uso de la información (digitalización de datos, devolución de datos a las escuelas, etc.):
  - Misión, fines, objetivos y metas; fundamentación y prioridades
  - Estrategias de implementación, líneas de acción y/o actividades para cada uno de los objetivos y/o metas
  - Marco temporal de implementación para cada estrategia, línea de acción y/o actividades y metas intermedias

» Analizar el presupuesto o recursos financieros movilizados para la implementación de las acciones.

Las metas de Educación 2030 y el derecho a la educación interpelan a los países a mejorar la cantidad y calidad de los datos, estadística e informes educativos. Los datos e informes deberán producirse de manera regular y serán de libre acceso, de manera de garantizar una mayor transparencia y mayores oportunidades de exigir a los Estados la rendición de cuentas.

Seguimiento, evaluación y rendición de cuentas

- Reseñar el marco normativo que regula la evaluación y rendición de cuentas en educación.
- Describir las instancias y procesos de monitoreo y rendición de cuentas, por ejemplo, en torno a:
  - » Contenidos de los informes de rendición de cuentas
  - » Modalidades de participación de la sociedad civil y otros actores en el proceso de rendición de cuentas
- Identificar y describir los programas o acciones específicas de reforma o mejora de los mecanismos de rendición de cuentas.

Los Estados son responsables del seguimiento y la rendición de cuentas, por lo que se apunta a que existan mecanismos eficaces, adaptados a las prioridades nacionales. Se invita a los países a evaluar los efectos de sus políticas educativas, y a reforzar las capacidades de seguimiento y evaluación de los progresos en torno al derecho a la educación.

Se tomará como referencia también la existencia de instancias y mecanismos de participación de la sociedad civil en el seguimiento y evaluación de la política educativa.

Lectura sugerida

Recuadro: Selección de textos sobre herramientas conceptuales y metodológicas para el análisis de los sistemas de información, seguimiento y rendición de cuentas (Bruns, Filmer y Patrinos., 2011); Hargreaves y Braun, 2013; McLauchlan de Arregui, 2009; Poggi, 2009; UNESCO, 2017 y 2018)[11]

Bruns, B., Filmer, D., & Patrinos, H. A. (2011). *Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms*. **Washington D.C.: World Bank.**

El libro introduce tres estrategias para sistemas educativos más responsivos. Desarrolla en profundidad algunas reformas en los sistemas de rendición de cuentas, el rol de los sistemas de información, la rendición de cuentas por parte del personal docente y las implicancias de las reformas en los sistemas de rendición de cuentas para la mejora escolar.

Hargreaves, A., & Braun, H. (2013). Data-Driven Improvement and Accountability**. Boulder, CO: University of Colorado at Boulder, National Education Policy Center.**

Esta nota examina los factores que influyen en el éxito o fracaso de la rendición de cuentas basada en la evidencia y datos.

McLauchlan de Arregui, P. (2009). Difusión y uso de resultados de evaluaciones educativas a gran escala en América Latina. In E. Martín & F. Martínez Rizo (Eds.), Avances y Desafíos en la Evaluación Educativa **(pp. 147-159). Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.**

El capítulo revisa experiencias de países de la región en la difusión de resultados de las evaluaciones del desempeño académico de los estudiantes. Además, discute el uso de distintos tipos de evaluaciones y sus desafíos.

Poggi, M. (2009). Indicadores y desafíos de los sistemas educativos en América Latina. In E. Martín & F. Martínez Rizo (Eds.), Avances y Desafíos en la Evaluación Educativa **(pp. 67-79). Madrid: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.**

El capítulo discute los retos de los sistemas de información en la región, relacionados con la recolección y producción de indicadores, su análisis, y la difusión y el uso de la información.

UNESCO. (2017). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017/8. Rendir Cuentas en el Ámbito de la Educación**. París: UNESCO.**

El informe desarrolla un marco conceptual sobre cómo deben rendir cuentas las distintas partes interesadas en educación: los gobiernos, las escuelas, los docentes, las organizaciones internacionales, el sector privado e incluso padres, madres y estudiantes. Discute los distintos enfoques utilizados, su eficacia y las condiciones propicias para que la rendición de cuentas contribuya a que los actores cumplan con sus obligaciones y responsabilidades.

UNESCO. (2018). Activating Policy Levers for Education 2030: The Untapped Potential of Governance, School Leadership, and Monitoring and Evaluation Policies. **Paris: UNESCO.**

En uno de los capítulos, el informe presenta un resumen de los conceptos principales relacionados con los sistemas y las políticas de monitoreo y evaluación. Destaca los usos de estos sistemas, con ejemplos en distintos países, incluyendo países descentralizados, e identifica algunas condiciones críticas para que estos sistemas contribuyan a garantizar el derecho a la educación.

2.7. Fuentes

La información para caracterizar el sistema educativo puede recolectarse de distintas **fuentes**.

Documentales

- Constitución Nacional
- Ley(es) de educación
- Otras leyes, decretos y normativa sobre: (i) organización del gobierno de la educación y la administración pública (organigramas), roles y funciones, organigramas de la administración pública y de las distintas entidades; (ii) políticas y planes educativos y de otros sectores; (iii) financiamiento de la educación; (iv) asistencia y cooperación internacional; (v) organización del sistema de información, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas; (vi) estructura y organización de la AEPI y de la educación superior; (vii) currículo, libros de textos y evaluación de los aprendizajes; (viii) infraestructura, equipamiento y tecnología escolar; (ix) personal docente y documentos curriculares para la formación docente; (x) adopción de políticas de equidad e inclusión (incluyendo de otros sectores)
- Documentación formal e informal sobre el gobierno, gestión y organización de la educación y la administración pública; guías, manuales y reglamentos de diseño, implementación y evaluación de políticas y planes
- Guías, manuales y otros documentos relevantes para el funcionamiento de las instituciones
- Documentos curriculares, planes y programas de estudio
- Libros de textos y materiales didácticos
- Informes metodológicos, de análisis, monitoreo y/o evaluación de: (i) la organización y efectividad de la(s) instituciones con responsabilidad sobre los derechos humanos y el derecho a la educación; (ii) las políticas y los planes educativos; (iii) el gasto público en educación; (iv) el sistema de información y rendición de cuentas; (v) operativos de evaluación de los aprendizajes y (vi) salarios docentes y salarios en la economía
- Sitios web de las distintas áreas de gobierno, instituciones y organizaciones relacionadas con la educación
- Investigaciones empíricas cuantitativas y cualitativas

Informantes claves, a través de encuestas o entrevistas semiestructuradas

- Responsables de la administración pública educativa y de otros ministerios, a cargo de: (i) gestión de distintas unidades de la administración pública nacional; (ii) diseño e implementación de políticas y planes educativos; (iii) áreas de producción de datos y análisis del gasto en educación; (iv) personal de las distintas unidades, presentes y pasados; (v) gestión de los programas con financiamiento externo; (vi) áreas de estadística educativa y evaluación de políticas; (vii) gestión curricular y pedagógica; (viii) área de infraestructura y tecnología escolar; (ix) gestión del personal docente, recursos humanos y (x) gestión de políticas y programas de equidad e inclusión

- Representantes del poder legislativo
- Representantes de actores no estatales (sociedad civil, sindicatos, instituciones privadas, organismos multilaterales y bilaterales, etc.)
- Investigadores

Estadística educativa y otros datos

- Financiamiento de la educación
  - » Datos sobre presupuesto nacional para distintos años, generalmente provenientes del congreso, ministerio de economía o finanzas
  - » Datos sobre gasto en educación
  - » Encuestas de gastos de los hogares
  - » Financiamiento externo
- Recursos disponibles: infraestructura, equipamiento y tecnología escolar; personal docente
  - » Datos administrativos del ministerio nacional de educación
  - » Censos educativos específicos: de establecimientos, de docentes
  - » Datos sobre salarios docentes
  - » Otros datos provenientes de encuestas específicas
  - » Datos administrativos provenientes de otros ministerios o sectores
  - » Datos comparados a nivel regional: Censo de Infraestructura Educativa Regional del BID (BID, 2019)

2.8. Síntesis

En resumen, en este capítulo se ofreció una estrategia de descripción del sistema educativo, y de caracterización de la política educativa. Respecto de esta última se propuso organizar dicha caracterización en torno a cuatro grandes focos: la dimensión curricular, la infraestructura y el equipamiento, los docentes, y las políticas de fortalecimiento de las condiciones de vida de niños, niñas, adolescentes y jóvenes. Asimismo, en cada uno de estos focos se planteó la necesidad de profundizar en la identificación de aquellos elementos que forman parte del esfuerzo del gobierno por consolidar la equidad e inclusión en el sistema.

El capítulo finaliza con el abordaje de la descripción del gobierno del sistema educativo; es necesario caracterizar la infraestructura y el andamiaje de los organismos y actores que se encuentran a cargo de la movilización, planificación, evaluación y el monitoreo del sistema.

2.9 Notas

1 Cuando se hace referencia al personal docente, se habla tanto de aquellos frente al aula como de otros actores que forman parte de los equipos escolares.

2 Una meta mundial es la aplicación del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos, por lo que se evaluará la implementación de dichos contenidos en las propuestas curriculares. Dicho programa se basa en la Resolución 59/113 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU, 2005), y forma parte del conjunto de indicadores para el seguimiento de la meta 4.7. El programa todavía se encuentra vigente y ha atravesado varias etapas. De 2005 a 2009, el foco estuvo puesto en el nivel primario y secundario; en el período 2010–2014 en la educación superior y la formación de personal de la administración pública. En la actualidad, 2015–2019, trabaja en el fortalecimiento de su implementación, y en la capacitación de profesionales de medios de comunicación y periodistas.

3 Al momento de publicación de este Manual, el LLECE cuenta con tres operativos de evaluación regionales: el Primer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (1997), el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (2006), y el Tercer Estudio Regional Explicativo y Comparativo (2013). En 2019, el LLECE se encuentra aplicando el Estudio Regional Explicativo y Evaluativo de 2019 en los distintos países de la región.

4 Se considera sobre todo la disponibilidad regular de conexión a la red eléctrica, aunque también de otras fuentes alternativas como energía eólica, generadores solares y de combustible, etc., que permitan el uso adecuado y sostenible de las instalaciones y la tecnología educativa.

5 Por ejemplo, se espera que las escuelas cuenten con un suministro de agua diseñado para proteger el agua de la contaminación externa, como ser pozos protegidos, pozos de sondeo, agua de manantial protegida y agua de lluvia. Por otro lado, se considera que una escuela dispone de instalaciones sanitarias básicas si cuenta con una letrina de pozo, una letrina de pozo mejorada, un inodoro de descarga o un inodoro de compostaje.

6 A nivel internacional, se suele considerar como límite una tasa de 40:1. Tasas más elevadas indican una carga de trabajo intensa y una limitada disponibilidad relativa de docentes calificados y formados. Igualmente, estas tasas suelen analizarse como medida de la calidad del ambiente de trabajo.

7 Como se plantea en la nota anterior, algunas organizaciones han estado utilizado una tasa de 40:1 como punto de referencia.

8 Un ejemplo de los debates sobre el gobierno de la educación, con anterioridad a 2009/2010 se registra en las siguientes publicaciones: Aguerrondo (2007, 2002); Blejmar (2005); Braslavsky and Acosta (2004); Bray (2007); Bray and Mukundan (2003); Casassus Cajías (1999a, 1999b, 2000); Crouch and Winkler (2007); Dale (1997); Delannoy (1999); Dijkstra and Dronkers (2003); Feijoo (2004); Fiszbein (1999); Gibson, Ivancevich, Donnelly, and Lawrence Torrealba (2001); International Working Group on Education (2005); Mayntz, Almaraz, and Alonso Rodríguez (1994); McGinn (1990); Mundy (2006); Popkewitz (2000); Rivas (2004); Tedesco (2004); Teodoro (2003); Tiramonti (1996); Topete Barrera (2004); UNESCO (2007, 2009)

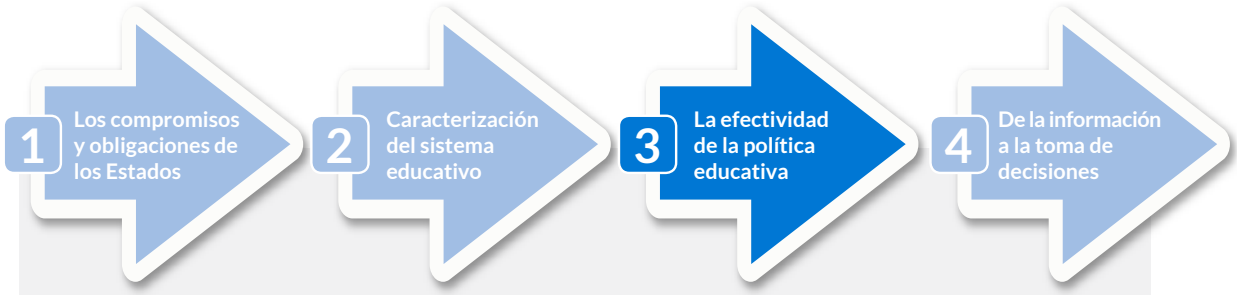
9 Oseni et al. (2018); World Bank (2013, 2017, n.d.-a). Las cuestiones metodológicas sobre cómo realizar una evaluación del financiamiento también pueden ser consultada en material de años anteriores, incluyendo esta lista no exhaustiva de autores: Baker and Green (2008); McEwan (2008); Morduchowicz (2003, 2004); Reinikka and Smith (2004)

10 Por ejemplo: Naciones Unidas, bancos de desarrollo como el Banco Mundial (donantes multilaterales), BID, OEA, OEI, otras agencias regionales (donantes regionales), la AECI y otras agencias bilaterales.

11 Bruns et al. (2011); Hargreaves and Braun (2013); McLauchlan de Arregui (2009); Poggi (2009); UNESCO (2017, 2018). Material anterior a la Agenda ODS 4–Educación 2030 proporciona información conceptual y metodológica adicional, que puede asistir en la evaluación sectorial de los sistemas de información, monitoreo y rendición de cuentas (Cassidy, 2006; Corvalán & McMeekin, 2006; Hallak & Poison, 2006; Hua & Herstein, 2003; Martínez Rizo, Robles Vásquez, Hernández Vázquez, Zendejas Frutos, & Pérez Miranda, 2007).

Capítulo 3

La efectividad de la política educativa



Contenido

Introducción
3.1. Acceso, Participación, Trayectoria Educativa y Logros Educativos
3.1.1. Primera Infancia
3.1.2. Educación Primaria y Secundaria
3.1.3. Educación Postsecundaria
3.1.4. Educación de Jóvenes y Adultos y Nivel Educativo de la Población
3.1.5. Ambiente Escolar
3.2. Herramientas metodológicas de análisis de la información estadística
3.2.1. Matrices cualitativas
3.2.2. Índices compuestos
3.2.3. Tipologías cualitativas
3.3. Fuentes
3.4. Notas

Introducción

Las secciones que se incluyen en este capítulo brindan herramientas para analizar la efectividad de los recursos y las acciones de los que dispone el Estado para garantizar los compromisos con el derecho a la educación. Luego de poner el foco, en el **Capítulo 1**, en el horizonte de la política educativa (vale decir, en la descripción de los compromisos legales asumidos por el Estado en el ámbito internacional y nacional), el **Capítulo 2** propuso una serie de indicaciones para caracterizar el sistema educativo y la política educativa vigente en el país.

Como resultado de las propuestas desarrolladas en las secciones anteriores, la información relevada permitirá caracterizar el gobierno del sistema educativo y dimensionar, por ejemplo, la existencia de políticas y planes de acción nacionales, y las prioridades educativas, la organización y los mecanismos de funcionamiento de las instancias de gestión y administración del sistema, los modelos de financiamiento y recursos públicos para la educación, la asistencia internacional, y los sistemas de información y mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

Además, la información relevada permitirá dimensionar el sistema, saber cuántos establecimientos educativos hay, su pertenencia a los diferentes niveles educativos o modalidades, el número de docentes y estudiantes que circulan diariamente por ellos. La indagación deja visualizar la existencia o no de políticas curriculares y pedagógicas, los esfuerzos de construcción y mantenimiento de edificios escolares, la inversión en equipamiento y tecnología educativa, y las políticas de formación y empleo docente. Por último, esa información permite sistematizar las acciones que buscan fortalecer la equidad e inclusión, tanto desde el lado de la oferta educativa como desde el fortalecimiento de los hogares.

En esta sección, se trata de desarrollar estrategias para analizar la situación educativa de la población y evaluar en qué medida los preceptos del derecho a la educación están siendo respetados en la realidad. Se invita a poner la mirada sobre una serie de indicadores que permiten apreciar la situación en que se encuentran hoy los niños, las niñas, los adolescentes, jóvenes y personas adultas en términos del ejercicio del derecho a la educación.

El objetivo de este capítulo es lograr una aproximación a los resultados generados por la **política educativa** del país, la cual es entendida en un doble sentido: como todas aquellas actividades que se llevan a cabo y que permiten el funcionamiento cotidiano de cada una de las escuelas en el territorio, y como la capacidad de los gobiernos de direccionar, sostener y elaborar estrategias hacia el logro del horizonte propuesto.

El sentido del análisis sugerido es obtener una proximidad a la efectividad de la política educativa.

Cada sección invita, sobre todo, a exponer la existencia de algún patrón de discriminación, reconocer el alcance y la magnitud de las privaciones y desigualdades, y descubrir formas ocultas de discriminación. Es por ello que, como se enfatizó en la **Introducción**, el ejercicio de evaluación exige tanto un análisis de los promedios nacionales como un esfuerzo por desagregar los datos según distintas dimensiones. Las categorías de desagregación van a ajustarse a cada indicador, pero en términos generales los datos deberán desagregarse por atributos individuales, familiares o del hogar (como sexo, etnicidad, raza, estatus de discapacidad y nivel de ingresos del hogar), de la escuela o la institución educativa (pública/privada, modalidad educativa, etc.) y de la comunidad o región donde se emplaza la institución (ubicación geográfica, como región, departamento, localidad; zona urbana/rural; área de conflicto, etc.).

La desagregación de los datos es una condición necesaria, de mínima, para evaluar la efectividad de la política. Existen, sin embargo, otras estrategias analíticas que podrán explorarse para evaluar el grado de discriminación, como se observa en el recuadro que sigue.

Guía DMASE

Recuadro: Metodologías para evaluar la equidad en la escolarización (UNESCO-IIPE Pôle de Dakar et al., 2014b)[1]

La Guía ofrece una serie de metodologías para monitorear la equidad en escolarización, incluyendo fórmulas y usos. Los ejemplos se utilizan para analizar la discriminación en el nivel primario, pero pueden aplicarse a cualquier otro nivel o modalidad. Las metodologías son:

- Brecha absoluta entre niños y niñas en la tasa bruta de escolarización
- Disparidades acumulativas en el acceso al nivel primario

- Índice de paridad para la tasa de finalización de la primaria (según género, zona de residencia, etc.)
- Línea de paridad de género en la matriculación según región
- Modelos econométricos multivariados

Los indicadores mencionados pueden adaptarse para evaluar la inequidad en otras dimensiones como el desarrollo infantil, los logros educativos y el ambiente escolar. Ver el Recuadro con sugerencias bibliográficas para la medición de la inequidad en los aprendizajes.

3.1. Acceso, participación, trayectoria educativa y logros educativos

El sentido de esta sección es lograr una aproximación a la efectividad de la política educativa para garantizar la **disponibilidad** de la educación; vale decir, examinar si la educación está disponible en cantidad suficiente para toda la población. Esto supone una propuesta para monitorear en qué medida el acceso y la participación en los distintos niveles educativos están siendo cumplidos.

Segundo, el derecho a la educación destaca también la **accesibilidad** como un objetivo. Plantea la obligación del Estado de que todas las personas tengan acceso por igual a una educación de calidad y libre de discriminación. Sin embargo, en muchos países aún se mantienen tasas elevadas de abandono y de niños y niñas fuera de la escuela, especialmente entre los grupos marginalizados. Es por lo que, en este capítulo, el análisis de la efectividad de la política educativa incluye, de manera central, un escrutinio sobre los niños y niñas fuera de la escuela.

Tercero, **adaptabilidad** de la educación implica que se cumplan las necesidades únicas de cada estudiante a nivel individual, particularmente incluyendo a niños y niñas trabajadores, con discapacidades, integrantes de minorías o de pueblos originarios, en conflicto con la ley, etc. Esto implica prestar particular atención a la situación educativa de dichos grupos, más allá de los análisis desagregados de otros indicadores. Asimismo, y si bien cada Estado posee libertad a la hora de definir la calidad del contenido educativo para los distintos niveles, la normativa internacional obliga a los Estados al monitoreo del aprendizaje de los estudiantes, particularmente para identificar las áreas de enseñanza que estos necesitan fortalecer.

La problemática del trabajo infantil merece una aclaración, que ya fue planteada en el **Capítulo 1**. El derecho laboral internacional incluye prerrogativas claras sobre la edad mínima de empleo y la protección del trabajo infantil: la edad mínima para trabajar no deberá ser menor a la de finalización de la educación obligatoria o, en cualquier caso, a 14-15 años (ILO-IPEC, 2015). La noción de adaptabilidad de la educación a niños y niñas trabajadores refiere, en todo sentido, a aquellos y aquellas que se encuentran en edad legal de trabajar.

Finalmente, la noción de **aceptabilidad** supone reconocer a los niños y las niñas como titulares de derechos en tanto se les debe permitir una educación con dignidad y libre de cualquier tipo de prejuicio y violencia, incluyendo el castigo corporal (UNESCO y RTE, 2019, p. 77).

Tanto para el enfoque del derecho a la educación como para los objetivos de Educación 2030, es esencial que los sistemas educativos garanticen que todos los niños y las niñas adquieran los conocimientos y las habilidades relevantes y definidos en estándares mínimos, y que las personas jóvenes y adultas alcancen un nivel mínimo de competencia en lectoescritura y habilidades numéricas. Se identifican cuatro tipos de habilidades que conducen a un desarrollo humano integral, las que pueden desarrollarse tanto en la educación formal, no formal, informal o en otros espacios sociales (UNICEF, 2020).

- Habilidades fundamentales. Como la lectura, la escritura y matemáticas, que son esenciales para el aprendizaje continuo, la participación ciudadana y la inserción laboral, más allá del tiempo de empleo al que se aspire.
- Habilidades transferibles (para la vida, blandas, socioemocionales o para el siglo XXI). Aquellas destrezas que permiten a la persona adaptarse y transferir a distintos ámbitos laborales o sociales. Dentro de las habilidades transferibles se ubican las cognitivas (concentración, resolución de problemas, toma de decisiones), emocionales (resiliencia, empatía) y sociales (comunicación, colaboración, resolución de conflictos).
- Habilidades específicas para el trabajo. Son habilidades técnicas y vocacionales, de utilización en empleos específicos, aunque en diversas ocupaciones (por ejemplo, carpintería, plomería, ingeniería, etc.).
- Habilidades digitales. Aquellas que permiten el uso efectivo y la comprensión de la tecnología (buscar y administrar información, comunicarse, colaborar, desarrollar conocimiento y resolver problemas, entre otras).

Esto es a lo que refiere la noción de que la educación sea aceptable y adaptable (en el derecho a la educación), tanto como la noción de educación de calidad, objetivo que forma parte de casi todas las metas de Educación 2030.

La sección está organizada de acuerdo con cada nivel educativo, tomando como referencia el criterio de obligatoriedad escolar como es planteado en la normativa internacional y en el ODS 4. Un primer grupo de preguntas y propuestas de análisis alude al nivel preobligatorio, como es el desarrollo y la educación de la primera infancia previo a la educación primaria. Le siguen actividades para monitorear la educación obligatoria, incluyendo la educación preprimaria, primaria y secundaria (todos los ciclos).

Asimismo, en cada uno de estos niveles se incluyen distintas herramientas para abordar un diagnóstico de los resultados educativos en cuanto a la calidad de la educación desde el punto de vista de los derechos de los sujetos de derechos: niños, niñas, jóvenes y personas adultas. En la primera infancia se aborda una mirada del desarrollo infantil donde la calidad es entendida de manera holística en los años previos al ingreso a la educación primaria. Luego, en los niveles primario y secundario se incorpora una propuesta de análisis de la calidad desde la mirada tradicional de evaluación de las competencias de aprendizaje alcanzadas por niños, niñas y adolescentes. Previo a la propuesta de análisis para el nivel posobligatorio, se hace foco en los niños y las niñas fuera de la escuela.

A continuación, y ya finalizando el capítulo, se aborda la educación de personas jóvenes y adultas, el nivel educativo de la población y el ambiente escolar, un eje central en el derecho a la educación.

Para cerrar, cabe aclarar que no se trata de que el esfuerzo analítico se concentre exclusivamente en los datos nacionales, sino de dar cuenta del principio de no discriminación que estructura el derecho a la educación y la agenda del ODS 4.

Los criterios para analizar el grado de discriminación van a depender de cada país y de su marco normativo. Se espera que los datos estén desagregados, al menos, por sexo, zona urbana/rural, nivel de ingreso o riqueza. En términos generales, sin embargo, se apunta a que las categorías de desagregación de los indicadores se correspondan con los criterios de prohibición de la discriminación contemplados en el marco normativo nacional.

Para algunos países, esos criterios pueden referir, además de los ya planteados, a la raza, etnia, color, grupo minoritario, lengua, estatus migratorio, orientación sexual, discapacidad u otros. Ninguna meta se considera lograda a menos que se haya logrado para todas las personas[2].

3.1.1. Primera infancia

La atención, el desarrollo y la educación de la primera infancia suelen estar organizados en dos categorías: los servicios para niños y niñas más pequeños, generalmente de 0 a 2 años, enfocados en el desarrollo holístico, y aquellos para niños de 3 años hasta la edad de ingreso a la educación primaria. Con mayor o menor grado de formalidad, estos últimos suelen integrar el desarrollo de habilidades académicas que preparen a los niños y las niñas para el ingreso al nivel primario.

Existe consenso sobre el hecho de que el acceso a servicios de cuidado, desarrollo y educación en la primera infancia sienta las bases para el desarrollo cerebral, la preparación para la educación formal, una trayectoria educativa más prolongada y hasta las bases para una buena salud, el bienestar y la empleabilidad a lo largo de la vida (UNESCO, 2006).

Si bien no contemplan explícitamente la educación preprimaria como parte del derecho a la educación (de Beco, 2009; ONU-CDESC, 1999; RTE, 2015; UNESCO y RTE, 2019), los tratados internacionales definen que los hijos e hijas de padres y madres que trabajan tienen el derecho a beneficiarse de servicios de atención y cuidado infantil, y que la educación debe aspirar al máximo desarrollo de la personalidad del niño y de la niña. Además, como parte del principio de no discriminación explícitamente contemplado en los tratados, la igualdad en la educación debe comenzar con la educación preprimaria.

Se sugiere prestar atención especial a los **logros de desarrollo** en la primera infancia, que incluyen el desarrollo en cuanto a los **aprendizajes**. El desarrollo y la educación de la primera infancia sientan las bases para el desarrollo cerebral y el aprendizaje a lo largo de la educación básica y de la vida, y permiten la identificación temprana de discapacidades o de los factores de riesgo para el desarrollo de discapacidades. La salud y nutrición infantil son esenciales, como se menciona en la sección anterior, pero también lo es el ambiente de estimulación en el hogar, la comunidad, los centros de atención y las instituciones educativas.

Evaluar si los niños y las niñas se encuentran en buen camino en cuanto a su desarrollo holístico supone considerar el desarrollo de habilidades y competencias que les permitan participar con éxito en su ambiente cercano y alcanzar su potencial de desarrollo actual y futuro. Precisamente, la meta 4.2 de los objetivos Educación 2030 propone evaluar la calidad de la educación preescolar y en qué medida los niños y las niñas están preparados para la enseñanza primaria.

Es por ello que la comunidad internacional se ha comprometido, como parte del ODS 4, a asegurar que para 2030 todos los niños y las niñas tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y la educación preescolar (UNESCO, 2015). Se espera que al menos un año de educación preescolar sea gratuito y obligatorio.

Considerando el marco que el derecho y la comunidad internacional otorgan a la educación para la primera infancia, las **preguntas** que interesa considerar para evaluar el cumplimiento del derecho a la educación son las siguientes.

¿Cuál es nivel de acceso a y participación de los niños y las niñas en programas de desarrollo y educación para la primera infancia? ¿Tienen todos los niños y las niñas las mismas oportunidades de participar? ¿En qué medida los niños y las niñas alcanzan los niveles de desarrollo apropiados y esperados para su edad? ¿Tienen todos los niños y las niñas las mismas oportunidades de alcanzar el nivel de desarrollo esperado?

Para responder a dichas preguntas, es imperante revisar de manera sistemática algunos **indicadores** sobre el estatus y los progresos educativos (estos últimos corresponden a los indicadores analizados en su evolución histórica).

Acceso y participación en programas para la primera infancia

- Tasa neta de asistencia a programas de educación para la primera infancia, y tasa de asistencia al nivel inicial por edades simples
- Tasa neta ajustada de asistencia a programas de educación para la primera infancia

A diferencia de las tasas de escolarización que consideran a los niños y niñas matriculados, la tasa de asistencia refiere a los niños y niñas que asisten, en un momento determinado, a un programa de primera infancia.

Las tasas de escolarización utilizan datos provenientes de las escuelas y del sistema de información estadística educativa. Generalmente consideran a los niños y las niñas que están matriculados, a pesar de que no estén efectivamente asistiendo o hayan abandonado.

Las tasas de asistencia, por otro lado, incluyen solo a los niños y las niñas que están asistiendo en un período de referencia, más allá de que se hayan matriculado o no. Asimismo, estas tasas excluyen a los niños y niñas matriculados pero que al momento de referencia no asisten al nivel educativo analizado. Los datos de las tasas de asistencia generalmente provienen de encuestas de hogares, nacionales o internacionales.

- Tasa bruta de escolarización en la educación preprimaria o preescolar
- Tasa bruta de escolarización en programas de aprendizaje organizados (por ejemplo, de nivel preescolar pero también cualquier tipo de programa que contenga un componente de aprendizaje y no necesariamente educativos)

Se tomará como referencia a los niños y las niñas que tienen la edad teórica para asistir a la educación preescolar obligatoria, según el marco normativo nacional. Alternativamente, puede tomarse como referencia el número de niños y niñas que tienen un año menos de la edad requerida para el ingreso a la escuela primaria[3].

Las tasas altas dan indicios de un alto grado de oportunidades de comenzar la experiencia educativa, por lo que se toma como referencia un porcentaje cercano al 100% o, a lo sumo, que supere el 90%. Dado que considera el total de estudiantes más allá de la edad, comúnmente las tasas brutas superan el 100% y deben ser analizadas juntamente con las tasas netas.

- Tasa neta de escolarización en la educación preprimaria o preescolar
- Tasa neta ajustada de escolarización en la educación preprimaria o preescolar

Para el derecho a la educación y los objetivos Educación 2030, la obligatoriedad de la educación preprimaria supone alcanzar tasas netas del 100%.

Las tasas netas no superan el 100% dado que solo incluye a los niños y las niñas en edad oficial de asistir, por lo que brinda una medición más precisa que la tasa bruta acerca de la universalidad de oportunidades de comenzar la trayectoria educativa. La diferencia entre las tasas bruta y neta de escolarización refiere a la incidencia de problemas de sobreedad o baja edad[4].

Sin embargo, una tasa neta inferior al 100% no necesariamente indica el porcentaje de estudiantes no escolarizados, ya que algunos niños y niñas pueden estar matriculados en el nivel primario. Es por ello que la tasa neta se analiza en conjunto con la tasa neta ajustada, que toma como referencia al grupo de niños y niñas de la misma edad que están matriculados tanto en la educación preprimaria como en el nivel primario.

La diferencia entre la tasa neta y la neta ajustada, precisamente, brinda información sobre la proporción de niños y niñas que, teniendo la edad de asistir al nivel preescolar, se encuentran matriculados ya en la primaria.

- Tasa neta de asistencia escolar previo al último año de la edad oficial de ingreso a la educación primaria

La meta 4.2 de Educación 2030 establece que de aquí a 2030 se debe asegurar que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y educación preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria.

- Número y porcentaje de nuevos ingresantes al primer grado de la educación primaria que han asistido a (a) la educación preprimaria o (b) a algún tipo de programa de aprendizaje organizado

La meta es que ambos indicadores alcancen un 100%.

Para los niños y las niñas más pequeños, la evaluación tomará como punto de referencia el marco normativo y los objetivos de política educativa nacionales, aunque resulta obvio que una tasa elevada es muy positiva.

- Esperanza de vida escolar para el nivel preprimario

En tanto mide el total de años de escolaridad preprimaria que un niño o una niña puede esperar recibir en el futuro, cuanto más elevado sea el total de años de escolaridad más elevado será el grado de participación y retención en el nivel.

- Número y porcentaje de niños y niñas matriculados en programas no estatales o privados, de (a) educación preprimaria o preescolar y (b) programas de aprendizaje organizados

Da cuenta del peso relativo de la educación no estatal y de su dimensión. La interpretación de este indicador deberá realizarse con cautela, ya que una alta proporción de niños y niñas en la educación estatal puede reflejar limitaciones de la calidad educativa de la oferta pública, las preferencias familiares por cierto tipo de educación o un fenómeno de segregación educativa por nivel socioeconómico de los hogares.

La región enfrenta desafíos técnicos, operativos, institucionales, de financiamiento y comunicacionales en la medición de los avances en la primera infancia y el desarrollo infantil.

El recuadro que sigue incluye bibliografía para profundizar en los debates y desafíos regionales para la medición.

Lectura sugerida

Recuadro: Propuestas regionales de medición del desarrollo infantil: Marcos conceptuales, desafíos e instrumentos (BID, 2014; Diálogo Interamericano, 2019a y 2019b)

BID. (2014). *Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI): Marco Conceptual* (Notas técnicas IDB-TN-290). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Educación, Equipo Gerencial del PRIDI.

El documento presenta un marco conceptual y la fundamentación para sobre indicadores comparables de desarrollo infantil.

Diálogo Interamericano. (2019a). *La Medición del Desarrollo Infantil en América Latina* (Declaración de Montevideo, 28 de mayo). Montevideo: Diálogo Interamericano.

Diálogo Interamericano. (2019b). *Medición del Desarrollo Infantil en América Latina: Desafíos para la Medición y Respuestas de Política*. Montevideo: Diálogo Interamericano.

Estos informes resumen los desafíos de la medición del desarrollo infantil y detallan los acuerdos ministeriales aprobados en el último año. Por ejemplo, discute la disponibilidad de encuestas nacionales, la pertinencia de los instrumentos y las capacidades institucionales, y de recursos humanos para el relevamiento. Además, resume la experiencia de algunos países de la región en la medición del desarrollo infantil.

3.1.2. Educación primaria y secundaria

La gratuidad y obligatoriedad de la educación primaria y, en alguna medida, secundaria constituyen dos de los pilares sobre los que se basa el derecho a la educación. Mientras que para los tratados internacionales la responsabilidad del Estado de garantizar la **educación primaria** es una obligación con efecto inmediato, la **educación secundaria** es considerada una obligación gradual o progresiva. Se espera que los Estados aseguren que la educación secundaria esté disponible y accesible para todas las personas, aunque en este caso mediante la introducción progresiva de la gratuidad.

La comunidad internacional, sin embargo, ha superado la visión progresiva respecto a la gratuidad y obligatoriedad de la **educación secundaria** vigente en el derecho internacional. La meta 4.1 de los objetivos de Educación 2030 invita a los países a velar porque todos los niños y niñas terminen la educación primaria y secundaria. Esto incluye doce años de enseñanza primaria y secundaria gratuita, de los cuales al menos nueve serán obligatorios (nivel primario y el ciclo inferior de la educación secundaria).

Además de constituir uno de los pilares del derecho a la educación, la **educación secundaria técnica y profesional** forma parte también del derecho al trabajo, en tanto proceso de adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes relacionadas con el empleo. Los tratados internacionales del derecho al trabajo exigen a los Estados tomar medidas para proporcionar orientación y programas de formación técnica y profesional (incluyendo de nivel secundario, pero también de otros niveles) y así lograr la plena realización del derecho al trabajo.

En la Agenda ODS 4–Educación 2030, la educación secundaria técnica y profesional se aborda en la meta 4.3, que incluye también la educación terciaria de la misma modalidad. Se espera que, para 2030, todas las personas jóvenes y adultas tengan acceso igualitario a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria.

Quizá la evidencia más clara del grado de la carencia en el pleno goce del derecho a la educación es el dato sobre **niños y niñas fuera de la escuela**. Ello hace referencia a los niños y niñas que, estando en edad de asistir a un cierto nivel educativo, no se encuentran matriculados. Incluye a aquellos que nunca han asistido a la escuela pero ingresarán tardíamente, a los que se han matriculado tempranamente pero abandonaron antes de alcanzar la edad oficial de finalización del nivel y a los que nunca asistieron ni probablemente asistirán en el futuro.

La problemática de los niños fuera de la escuela se considera de manera integrada con la problemática del **trabajo infantil (ILO-IPEC, 2015)**. Así, el derecho internacional que promueve la obligatoriedad y gratuidad de la educación se articula con el derecho laboral internacional, particularmente en la determinación de la edad mínima de empleo y la protección del trabajo infantil. Se entiende que la edad mínima de trabajar no deberá ser menor a la edad de finalización de la educación obligatoria o, en cualquier caso, no menor a 14-15 años.

La prohibición y erradicación de las peores formas de trabajo infantil forma parte del objetivo 8 de los ODS. El diagnóstico del grado de goce del derecho a la educación incorpora, entonces, información sobre el trabajo infantil (asalariado o no) y la medida en que obstaculiza la accesibilidad a la escuela y pleno goce del derecho a la educación.

Finalmente, interesa evaluar la calidad de los aprendizajes. Es relevante conocer en qué medida **los estudiantes logran apropiarse de los saberes propuestos** según el marco curricular vigente. Los dominios de aprendizaje que importa evaluar serán tanto cognitivos como no cognitivos, e incluyen conocimientos y habilidades así como valores, actitudes, el pensamiento crítico, el desarrollo emocional y social, la creatividad y lashabilidades para el trabajo que sean transferibles a un amplio rango de ocupaciones (resolución de problemas y de conflictos, trabajo en equipo, habilidades comunicacionales). El mundo global con base en el conocimiento requiere también el uso efectivo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), y el fortalecimiento de la ciencia, la tecnología y el campo de las ingenierías y las matemáticas.

Teniendo en cuenta la importancia de evaluar el grado de cumplimiento del derecho a la educación en cuanto a disponibilidad, accesibilidad y logros de aprendizaje de la educación primaria y secundaria, se sugieren las siguientes **preguntas**.

¿Cuál es nivel de acceso a y participación de los niños y las niñas en la educación primaria y secundaria, incluyendo la educación técnico-profesional? ¿En qué medida está lograda la plena realización del derecho a finalizar los estudios primarios y secundarios? ¿Tienen todos los niños y las niñas las mismas oportunidades de acceder, participar y finalizar? ¿Cuál es la magnitud de niños y niñas que están fuera de la escuela y que, por tanto, ven sus derechos cercenados?

¿Cuál es el nivel de conocimientos y habilidades alcanzado por los estudiantes en el nivel primario y secundario? ¿En qué medida se logra la plena realización de acceder a una educación de calidad para todos?

La respuesta a dichas preguntas se hará evidente en el análisis de los siguientes **indicadores**.

Acceso y participación

- Número de nuevos ingresantes al primer grado del nivel primario
- Tasa bruta y neta de ingreso en el primer grado del nivel primario

Al igual que para la educación preprimaria, tasas elevadas (que alcanzan el 100%) dan indicios de un mayor acceso al primer grado de la educación primaria y, por lo tanto, evalúan la disponibilidad general de cupos u oportunidades educativas.

Dado que considera el total de estudiantes independientemente de la edad, comúnmente las tasas brutas superan el 100%. Es por dicho motivo que se las analiza en conjunto con las tasas netas, para detectar problemas de ingreso tardío o prematuro al primer grado.

- Tasa bruta de escolarización en (a) la educación primaria y (b) la educación secundaria (primer y segundo ciclo)
- Tasa neta de escolarización en (a) el nivel primario y (b) nivel secundario (primer y segundo ciclo)
- Tasa neta ajustada de escolarización en (a) la educación primaria y (b) la educación secundaria (primer y segundo ciclo)

La diferencia entre las tasas bruta y neta de escolarización refiere a la incidencia de problemas de sobreedad o baja edad.

Para el derecho a la educación y los objetivos Educación 2030, la universalización de la educación supone alcanzar tasas netas del 100% en los dos niveles. A diferencia de la bruta, la tasa neta no debe superar el 100%, dado que solo incluye a los niños y las niñas en edad oficial, por lo que brinda una medición más precisa que la tasa bruta.

Al igual que para el preescolar, la tasa ajustada da cuenta de los niños y las niñas que, teniendo la edad de asistir al nivel primario, se encuentran matriculados en el nivel secundario (ya sea por haber ingresado con anterioridad o por otras razones).

Cabe tener en cuenta que una tasa neta inferior al 100% para alguno de los dos niveles (por ejemplo, la primaria) no necesariamente indica el porcentaje de estudiantes no escolarizados. Algunos niños y niñas pueden estar matriculados en otros niveles (siguiendo el mismo ejemplo, en el nivel preprimario o secundario). Es por ello que se sugiere analizar la tasa neta juntamente con la tasa neta ajustada y los datos de niños y niñas fuera de la escuela.

- Tasa neta de asistencia a (a) la educación primaria y (b) la educación secundaria (primer y segundo ciclo)
- Tasa neta ajustada de asistencia a (a) la educación primaria y (b) la educación secundaria (primer y segundo ciclo)

La tasa de asistencia refiere a los niños y las niñas que asisten, en un momento determinado, a la educación primaria o secundaria. Se espera que se acerquen al 100% y/o que superen el 90%.

- Esperanza de vida escolar para (a) nivel primario y (b) nivel secundario

Cuanto más elevado sea el total de años de escolaridad esperado más elevado es el grado de participación y retención en el nivel.

- Número y porcentaje de estudiantes en las distintas modalidades del nivel secundario, incluyendo educación técnico-profesional y otras orientaciones

Se analizará en función de los objetivos planteados en la política educativa y la formación de recursos humanos en general. Este dato da cuenta de la orientación y capacidad de las distintas modalidades o programas de educación secundaria y permite reflexionar sobre la oferta potencial de recursos humanos con diferentes tipos de calificaciones.

Una alta concentración de estudiantes en una modalidad u orientación en particular puede estar relacionada tanto con las preferencias y la capacidad del subsistema como con las oportunidades laborales y salariales de las distintas ocupaciones y ramas de actividad económica.

- Número y porcentaje de estudiantes matriculados en escuelas no estatales o privadas, en (a) el nivel primario y (b) el nivel secundario (primer y segundo ciclo)

Da cuenta del peso relativo de la educación no estatal y de su dimensión. La interpretación de este indicador deberá realizarse con cautela, ya que una alta proporción de estudiantes en la educación estatal puede reflejar limitaciones de la calidad educativa de la educación pública, de preferencias familiares por cierto tipo de educación o de segregación educativa por nivel socioeconómico familiar.

- Número y porcentaje de niños y niñas con discapacidades matriculados en escuelas regulares y en escuelas especiales, por tipo de discapacidad

La inclusión educativa, en la medida de lo factible, es una aspiración del derecho a la educación. El punto de referencia a considerar al evaluar este indicador va a depender del tipo de discapacidad pero, en general, se apunta a la integración de niños y niñas con ciertas discapacidades en la educación regular.

Trayectoria educativa

- Número y porcentaje de estudiantes repitientes en (a) el nivel primario y (b) el nivel secundario (primer y segundo ciclo)
- Tasa de repetición en (a) el nivel primario y (b) el nivel secundario (primer y segundo ciclo), por grado o año[5]
  Porcentaje de niños y niñas con sobreedad en (a) el nivel primario y (b) el primer ciclo del nivel secundario
- Número de estudiantes que abandona y tasa de abandono en (a) el nivel primario y (b) el nivel secundario (primer y segundo ciclo), por grado/año

La repitencia, la sobreedad y el abandono escolar son indicios de limitaciones de la oferta educativa que afectan el derecho a la educación, por ejemplo, cuestiones de calidad de la enseñanza, relevancia y calidad de los contenidos escolares, pertinencia cultural y grado de adaptación de la educación a los contextos locales.

Se espera que tanto el porcentaje de repitientes como la tasa de repitencia y de abandono sean bajos, idealmente, cercanos al 0%.

Es importante considerar que tasas bajas de repitencia pueden estar asociadas a políticas de promoción automática o a políticas que establecen restricciones a la cantidad de estudiantes que pueden repetir.

El análisis por grado permite plantear hipótesis sobre problemas de escolarización particulares. Por ejemplo, altas tasas de repitencia en los primeros grados de la primaria pueden estar asociadas a la lengua materna de los niños y niñas (cuando no es la lengua oficial) o a recursos educativos insuficientes (aulas numerosas, docentes con limitaciones para la enseñanza de la lectoescritura o limitaciones de recursos didácticos).

- Tasa de promoción, por grado, para (a) el nivel primario y (b) el nivel secundario (primer y segundo ciclo)

Complementaria a la tasa de repitencia, la efectividad de la política educativa se ve reflejada en altas tasas de promoción, cercanas al 100%. La comparación de tasas en los distintos grados permite detectar cuellos de botella en el flujo y la trayectoria de estudiantes en los distintos niveles.

Debe tenerse en cuenta que la promoción puede verse afectada por políticas de promoción automática, requisitos administrativos e incluso restricciones en la capacidad del sistema para dar cabida a todos los estudiantes (reflejadas en cupos escolares o vacantes).

- Número de estudiantes que continúan los estudios y tasa de transición de (a) nivel primario al primer ciclo del secundario y (b) primer a segundo ciclo del secundario
- Tasa de supervivencia en el último grado de (a) el nivel primario y (b) el primer ciclo de la educación secundaria

Para los dos indicadores, se espera que las tasas sean altas, cercanas al 100%.

Por otro lado, una tasa de transición que no alcanza los niveles esperados da indicios del grado de selectividad en el ingreso al nivel consecutivo, comúnmente relacionadas con barreras pedagógicas (exámenes de ingreso), económicas (pago de matrículas) o con la incapacidad del sistema de brindar plazas educativas a todos los niños y niñas (una insuficiente cantidad de aulas, de escuelas o de maestros).

Respecto a la tasa de supervivencia en el último grado, tasas altas reflejan una mayor capacidad del sistema de retener a todos los niños y niñas de una misma cohorte, y menor es la incidencia del abandono escolar.

- Tasa bruta de graduación del (a) nivel primario y (b) nivel secundario
- Tasa de finalización del (a) nivel primario y (b) nivel secundario

Tasas bajas de graduación suponen que el Estado no está garantizando que la educación primaria y secundaria esté disponible para todos los niños y niñas en edad correspondiente.

Es esperable que las tasas sean altas, cercanas al 100%.

Mientras que la tasa de graduación hace referencia a haber completado los requisitos necesarios para recibir el diploma correspondiente, la tasa de finalización da cuenta de la terminación de la cursada, no necesariamente la obtención del diploma. La comparación de ambas tasas permite detectar la medida en que algunos requisitos de graduación (por ejemplo, tomar un examen e incluso aprobarlo) pueden operar como barrera para la graduación y certificación del nivel.

El recuadro que sigue muestra una manera alternativa y visual para representar los datos sobre las trayectorias educativas.

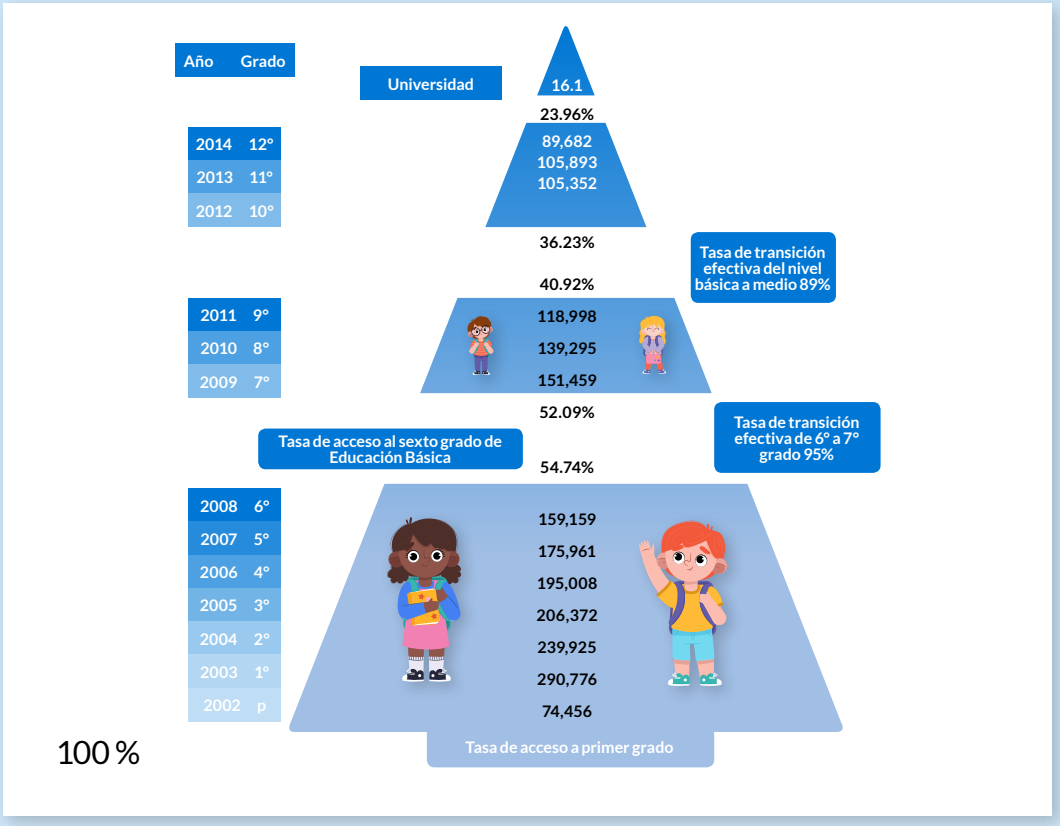
Información adicional

Recuadro. Dispositivos visuales para el análisis y la comunicación de las trayectorias educativas (Diálogo Interamericano y FEREMA, 2017)

La pirámide de eficiencia educativa es un gráfico muy potente a la hora de analizar y comunicar datos sobre progresión, desgranamiento o trayectorias educativas.

El gráfico que sigue es un ejemplo elaborado para Honduras (p. 17).

Figura N°1. Pirámide de eficiencia educativa 2003-2014



Niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela:

- Número y porcentaje de niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela en edad de asistir a (a) la educación primaria, (b) la educación secundaria (primer y segundo ciclo) y (c) la educación primaria y secundaria

Ningún niño o niña estará privado de acceder y finalizar la educación básica. Esto implica que, para evaluar la efectividad de la política educativa en garantizar el derecho a la educación, se considera que la cantidad como el porcentaje de niños y niñas fuera de la escuela serán cercanos a cero.

Números y tasas elevadas indican que el compromiso estatal con garantizar el derecho a la educación es insuficiente o incluso discriminatorio (cuando los niños y las niñas fuera de la escuela se concentran en ciertos grupos poblacionales).

- Niños, niñas y adolescentes fuera de la escuela primaria y secundaria, según grado de exposición a la escolarización (por ejemplo, nunca asistió y asistirá, asistió pero abandonó o nunca asistió)

Este indicador permite indagar con mayor profundidad en el perfil de los niños y las niñas fuera de la escuela para diseñar políticas educativas apropiadas.

Guía DMASE

Recuadro: Aproximación a la medición de los niños y las niñas fuera de la escuela (UNESCO-IIPE Pôle de Dakar et al., 2014b)

Explica cómo calcular el dato de niños y niñas fuera de la escuela. Brinda también detalles para la elaboración de perfiles de los niños y las niñas sin escolarizar. Para ello, distingue entre quienes nunca asistieron a la escuela, y quienes asistieron y abandonaron. A su vez, destaca la importancia de diferenciar entre quienes que nunca asistirán, quienes pueden asistir más tarde y quienes que están en riesgo de abandonar.

Logros de aprendizaje escolar

A diferencia de la atención y educación de la primera infancia, la mayoría de los países implementa pruebas estandarizadas de medición de los logros de aprendizaje en función de estándares mínimos a nivel nacional, generalmente en los últimos grados/años de la escuela primaria (también en la secundaria) y para algunas disciplinas seleccionadas.

En la región, la gran mayoría de las pruebas nacionales es de nivel, y por esta razón los indicadores están pensados para analizar el nivel de logro o rendimiento académico. Sin embargo, si existen pruebas longitudinales, los indicadores podrán adaptarse para evaluar la mejora en los niveles de aprendizaje.

Alternativamente, se puede recurrir a resultados de desempeño en los que haya participado el país, a nivel regional (por ejemplo, del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación [LLECE], de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe [OREALC] de la UNESCO) o a nivel internacional (las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE).

Así, los **indicadores** para tener en cuenta en un diagnóstico de los logros de aprendizaje en el nivel primario y secundario son los siguientes.

- Porcentaje de niños, niñas y jóvenes (i) en los grados segundo y tercero, (ii) al final de la educación primaria y (iii) al final del primer ciclo de la educación secundaria, que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencias en lectura y matemática, según los estándares nacionales
- Porcentaje de estudiantes que muestran una comprensión adecuada de cuestiones relacionadas con la ciudadanía mundial y la sustentabilidad, por nivel educativo
- Porcentaje de estudiantes de 15 años que demuestran competencias en el conocimiento de las ciencias ambientales y geociencias

Un porcentaje alto en los tres significa que una proporción importante de los estudiantes no goza de una educación de buena calidad y relevante para el desarrollo sostenible.

Para evaluar el nivel mínimo de competencia y habilidades en los diferentes dominios de aprendizaje se considerarán los estándares mínimos definidos nacionalmente.

Alternativamente, podrán tomarse como referencia los resultados de pruebas estandarizadas regionales e internacionales, principalmente para los países de la región, países con similar nivel de desarrollo económico o características socioculturales.

- Porcentaje de estudiantes que aprueban exámenes de admisión, al nivel secundario o terciario (si corresponde)
- Porcentaje de estudiantes del último año del nivel primario o secundario que aprueban el/los exámenes de graduación (si corresponde)

Se apunta a que el porcentaje sea elevado, ya que da cuenta de un acceso equitativo y de competencias aceptables para transitar la educación secundaria o terciaria.

Lectura sugerida

Recuadro. El uso de los resultados de pruebas estandarizadas y los desafíos de la medición del grado de discriminación en los logros de aprendizaje (Raudonyte, 2019; UNESCO-UIS, 2018; Vista, Kim y Care, 2018) [6]

Vista, A., Kim, H., & Care, E. (2018). *Use of Data from 21st Century Skills Assessments: Issues and Key Principles*. Washington, DC: Brookings Institution, Center for Universal Learning.

Discute los desafíos en la medición de las nuevas habilidades para el siglo XXI, sobre todo relacionadas con el diseño y la validación. Debate el uso y la comunicación de este tipo de datos y algunos principios para tener en cuenta por parte de los distintos actores.

Raudonyte, I. (2019). *Use of Learning Assessment Data in Education Policy-Making* (Working Papers). Paris: UNESCO International Institute for Educational Planning.

Presenta ejemplos de uso de los resultados de pruebas estandarizadas de aprendizaje en las distintas etapas del planeamiento de la política educativa. Hace hincapié en los factores y las barreras que limitan el uso de este tipo de datos como, por ejemplo: confiabilidad y relevancia de la información, capacidad financiera y técnica, canales de coordinación y diseminación, y factores políticos e institucionales.

UNESCO-UIS. (2018). *Handbook on Measuring Equity in Education*. Montreal, UNESCO Institute for Statistics/FHI 360/Results for Development.

La guía presenta un marco conceptual para la medición de la inequidad en los aprendizajes, incluyendo conceptos como meritocracia, estándares mínimos, imparcialidad, igualdad de condiciones y redistribución. Uno de los capítulos explica los dispositivos visuales y las mediciones estadísticas más comunes de la desigualdad de los aprendizajes.

3.1.3. Educación postsecundaria

La educación postsecundaria está organizada de manera diferente en cada país. No obstante, existe un marco de referencia que se utiliza en este **Manual** y que puede guiar el abordaje adoptado por cada país. La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), aprobada por la UNESCO en 2011, distingue los siguientes niveles de educación postsecundaria, todos con el requisito de contar con la certificación de finalización del nivel secundario (UNESCO-IEU, 2013):

- **Educación postsecundaria no terciaria**[7]. Tiene como función preparar a personas jóvenes y adultas para el mercado laboral o para el ingreso a la educación terciaria. Los conocimientos y las competencias que se desarrollan en este nivel suelen caracterizarse por un nivel de complejidad

menor al desarrollado en el nivel terciario, siendo más bien programas técnico-profesionales y terminales. En muchas ocasiones están dirigidos a preparar el ingreso a la educación terciaria (universitaria).

Existen varias modalidades de formación (UNESCO, 2016):

- Formación impartida por instituciones de formación: (a) programas formales por fuera de la supervisión de la administración pública de la educación o ministerio de educación, y (b) programas fuera de la educación formal
- Programas impartidos en instituciones de formación juntamente con el lugar de trabajo; por ejemplo, sistemas duales o de otro tipo
- Formación impartida en el trabajo, como: (a) programas de preempleo (por ejemplo, aprendizaje de un oficio) y (b) programas de formación en el trabajo

- **Educación postsecundaria terciaria**[8]. La educación terciaria está orientada a la especialización en distintos campos de estudio. Comprende tanto la especialización académica como la profesional o vocacional avanzada. Dependiendo del país, se puede ingresar tanto con una certificación de nivel secundario como de nivel postsecundario no terciario, y en ocasiones se solicita un examen de finalización del secundario o de admisión al nivel terciario.

  A modo de referencia, para la CINE la educación terciaria puede estar organizada en cuatro tipos de programas:

  - Educación terciaria de **ciclo corto**, con una duración mínima de 2 años. Generalmente están destinados a desarrollar conocimientos y competencias con un fuerte componente práctico y para el desempeño en ocupaciones específicas, aunque pueden también preparar para la transferencia a un programa de educación terciaria de grado o de maestría.
  - Educación terciaria **de grado (universitaria),** que otorga un primer título, ya sea impartida en programas cortos (de 3 a 4 años) o largos (más de 4 años). A diferencia de los programas anteriores, la educación de grado brinda una educación más teórica, inclusive cuando integran un componente práctico.
  - Educación terciaria de nivel de **especialización, maestría o equivalente (posgrado universitario).** Para ingresar a este tipo de programa

se requiere haber completado la educación terciaria de grado y, al finalizar, otorga un segundo título académico o profesional.

» Educación terciaria de formación de **doctorado** o equivalente (posgrado). Este tipo de educación terciaria se centra en la formación en la investigación avanzada para el campo de estudio académico o profesional, y generalmente se ofrece en universidades o instituciones dedicadas a la investigación. Como requisito de ingreso se requiere la conclusión exitosa de programas de educación terciaria, generalmente de nivel de especialización o maestría, pero en algunos países se acepta también la finalización de la educación terciaria de grado.

A diferencia de los otros niveles, la obligatoriedad de la educación postsecundaria escapa a los compromisos estatales establecidos para el derecho a la educación y la agenda Educación 2030. Una característica de este nivel es que muchas personas jóvenes y adultas no necesariamente estarán interesadas en realizar este tipo de estudios y optarán, en cambio, por insertarse directamente en el mercado laboral.

Sin embargo, ambas agendas destacan las brechas de conocimientos, de desarrollo del pensamiento crítico, creativo e innovador, y de desarrollo económico y social entre los países, vinculadas a las limitaciones de acceso a la educación postsecundaria.

Así, constituye parte del contenido del derecho a la educación el hecho de que la **enseñanza superior** sea accesible a todas las personas, particularmente siguiendo el principio de meritocracia o de capacidad de los sujetos (evaluada en referencia a sus conocimientos y una experiencia relevante). En la práctica, se entiende que cuando el derecho internacional hace referencia a la educación superior integra las diferentes formas organizativas y curriculares que pueda asumir este nivel, incluyendo lo que para la CINE es la educación postsecundaria no terciaria (ONU, CDESC, 1999; UNESCO y RTE, 2019).

Si bien la prioridad inmediata es hacer respetar el derecho a la educación primaria, a través de la obligatoriedad y la gratuidad entre otros mecanismos, los Estados están obligados a una implementación progresiva de las condiciones que favorezcan el desarrollo de la educación postsecundaria (becas, gratuidad, etc.). En el diagnóstico de este nivel será importante, entonces, evaluar la situación actual tanto como los progresos realizados en el acceso de la población *vis a vis* las metas nacionales.

Por otro lado, la educación postsecundaria forma parte también de los objetivos Educación 2030. La meta 4.3, en relación con la educación secundaria técnica y profesional, incorpora asimismo el nivel postsecundario. Hace referencia a la formación técnica y profesional no terciaria tanto como a la educación terciaria, incluyendo la universidad. Dicha meta plantea garantizar la igualdad de acceso de todas las personas a una educación postsecundaria, y que la misma debe ser asequible y de calidad.

Teniendo en cuenta la importancia de evaluar el grado de cumplimiento del derecho a la educación en cuanto a disponibilidad y accesibilidad de la educación postsecundaria, sugieren las siguientes **preguntas**.

¿Cuál es nivel de participación de jóvenes en la formación postsecundaria no terciaria, de tipo técnico-profesional? ¿En qué medida están todos los estudiantes del secundario en condiciones de postular para ingresar al primer nivel de la educación terciaria? ¿Tienen todas las personas jóvenes y adultas las mismas oportunidades de ingresar, participar y finalizar la educación terciaria?

La propuesta de herramientas para el diagnóstico de la educación postsecundaria deberá adaptarse a los tipos de educación que resulten adecuados a los arreglos organizacionales y curriculares de cada país. Además, los datos disponibles suelen estar muy dispersos (sobre todo el no referente a la educación postsecundaria no terciaria), por lo que a la hora de analizar el estado de situación y los progresos el esfuerzo probablemente se concentre en aquellos tipos de educación para los que existan datos de manera sistemática. Se sugiere considerar los siguientes **indicadores**.

Educación postsecundaria no terciaria, de tipo técnico-profesional

- Número y porcentaje de personas jóvenes y adultas (15 a 24 años) en la educación postsecundaria no terciaria en los últimos 12 meses

Estos indicadores se evaluarán *vis a vis* las metas nacionales establecidas en el marco normativo y/o la política educativa. Un valor alto refleja el compromiso estatal con garantizar oportunidades de formación para el trabajo. Se evaluará la participación *vis a vis* las metas nacionales establecidas en el marco normativo y/o la política educativa. Un valor alto refleja el compromiso estatal con garantizar oportunidades educativas a las personas jóvenes y adultas.

Además, se analizará en relación con los datos de educación terciaria.

Educación terciaria

- Porcentaje de jóvenes en edad de graduarse de la escuela secundaria (por ejemplo, 17-18 años) que finalizan el secundario con una calificación que les permite solicitar el ingreso en la enseñanza superior
- Porcentaje de personas en edad de graduarse de la escuela secundaria que completa el examen de ingreso nacional (si corresponde)

En ambos casos, se estima que un porcentaje alto refleja amplias oportunidades de preparación para el nivel terciario.

- Porcentaje de personas que calificaron o postularon y recibieron una vacante para ingresar al primer nivel de la educación terciaria
- Número de estudiantes que continúan los estudios y tasa de transición del nivel secundario al primer nivel de la educación terciaria
- Tasa bruta y neta de ingreso al primer nivel de la educación terciaria

A modo de referencia, se espera que el porcentaje de personas que califican y continúan los estudios sea elevado.

Por otro lado, las tasas de ingreso al primer nivel de la educación terciaria dan cuenta de aquellos que ingresan a este nivel por primera vez, independientemente de la edad (tasa bruta) o que tienen la edad oficial para ingresar por primera vez (neta).

Cuanto más elevadas son dichas tasas (cercanas al 100%) más elevado es el grado de cobertura del nivel; vale decir, de cumplimiento de una de las prerrogativas del derecho a la educación. Para la interpretación de este indicador deberán tenerse en cuenta las políticas de graduación del nivel secundario (examen de finalización, acceso directo a la universidad, etc.) y de ingreso al nivel terciario (exámenes, costos, etc.).

- Tasa bruta y neta de escolarización en la educación terciaria

Tasas altas de escolarización reflejan hasta qué punto un sistema educativo tiene disponibilidad y capacidad suficiente para recibir a todas las personas jóvenes y adultas en la educación terciaria.

Dado que considera el total de estudiantes más allá de la edad, comúnmente las tasas brutas superan el 100%. Es por dicho motivo que se las analiza en conjunto con las tasas netas.

- Porcentaje de estudiantes en los distintos niveles y campos de la educación terciaria, incluyendo la formación docente inicial, si corresponde, y otras carreras u orientaciones)

Se analizará en función de los objetivos planteados en la política científica y la formación de recursos humanos en general.

Este dato da cuenta de la orientación y capacidad de las distintas modalidades o programas de educación terciaria, y permite reflexionar sobre la oferta potencial de recursos humanos con diferentes tipos de calificaciones. Una alta concentración de estudiantes en una modalidad u orientación en particular puede estar relacionada tanto con las preferencias y la capacidad del subsistema como con las oportunidades laborales y salariales de las distintas ocupaciones y ramas de actividad económica.

- Porcentaje de estudiantes en instituciones de educación terciaria no estatales o privadas, por nivel y campo disciplinar

Da cuenta del peso relativo de la educación no estatal y de su dimensión. La interpretación de este indicador deberá realizarse con cautela, ya que una alta proporción de estudiantes en la educación estatal puede reflejar limitaciones de la calidad educativa de la educación pública, de preferencias familiares por cierto tipo de educación o de segregación educativa por nivel socioeconómico familiar.

- Número de estudiantes que abandonan y tasa de abandono del primer nivel de la educación terciaria, por carrera o campo disciplinar

Idealmente, el porcentaje de abandono del primer nivel de la educación terciaria será bajo, aunque en la medida de lo posible este dato deberá interpretarse con datos de los motivos del abandono de los estudios terciarios.

Por ejemplo, la deserción universitaria por motivos de interés por el estudio o por el campo profesional no tiene la misma relevancia que la deserción por motivos económicos o dificultades académicas (estas últimas con mayor preponderancia en estudiantes que constituyen la primera generación en la familia en acceder al nivel terciario).

- Tasa bruta de graduación del primer nivel de la educación terciaria

Al igual que el abandono en el nivel terciario, idealmente las tasas de graduación serán altas.

Tasas bajas de graduación da a entender que el Estado no está garantizando que la educación terciaria sea accesible para todos, en función de la capacidad. Este indicador deberá interpretarse a la luz de las preferencias de los estudiantes, las políticas de ingreso y de selección de estudios terciarios, si hubiera.

3.1.4. Educación de personas jóvenes y adultos, y nivel educativo de la población

La educación de personas jóvenes y adultas es otro de los pilares del derecho a la educación y de los objetivos de Educación 2030, por lo que analizar

el grado de cumplimiento y goce de este derecho forma parte de cualquier diagnóstico de la efectividad de la política educativa.

Por un lado, las personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria o que no hayan satisfecho sus necesidades básicas de aprendizaje tienen derecho a acceder y gozar de una "educación fundamental", o una segunda oportunidad a la enseñanza básica y alfabetización. Así, para el derecho internacional, los Estados están obligados a promover o incluso intensificar el acceso a este tipo de educación, considerando que en el pasado estas personas han visto negado su derecho a una educación primaria gratuita y obligatoria. La obligación de garantizar una educación primaria va más allá de la edad de los sujetos. La educación fundamental es concebida, por otro lado, como componente integral de la educación de personas adultas y de la educación permanente.

Los objetivos Educación 2030 estipulan que todos las personas jóvenes (generalmente, de 15-24 años) y adultas (25 o más) deben alcanzar un nivel de **competencia en alfabetización** y matemáticas que sean equivalentes a la finalización de la educación básica. Si bien la alfabetización refleja los logros acumulados de la política educativa (pasados y actuales), para el derecho a la educación la alfabetización y educación de personas adultas forma parte de un derecho impostergable. Por alfabetización generalmente se entiende tanto las habilidades de lectoescritura como las numéricas. Tradicionalmente se consideraba solo la habilidad para leer y escribir, pero actualmente la alfabetización incluye la habilidad de identificar, comprender, interpretar, crear, comunicar y calcular, utilizando materiales impresos y escritos en contextos variados. Las habilidades numéricas, como la manipulación de números, la realización de cuentas, mediciones, proporciones y un entendimiento de cantidades, forman parte de los requerimientos básicos para desempeñarse en la vida adulta.

No se trata de evaluar el grado de alfabetización de manera simplista, como una característica dicotómica (por ejemplo, si la persona puede leer, escribir y comprender un texto sencillo y corto sobre la vida cotidiana) persona analfabeta versus alfabetizada. Por el contrario, hoy por hoy la alfabetización se entiende como un contínuum de niveles de competencia de lectura, escritura y habilidades numéricas (UNESCO-UIS, 2017). Involucra un contínuum de aprendizaje que posibilita a las personas alcanzar sus objetivos,

desarrollar sus conocimientos y potencial, y participar plenamente en su comunidad y en la sociedad en general.

Finalmente, lo que se refiere al acceso y la participación educativa de la población joven y adulta no figura de manera explícita en la redacción de ninguna de las siete metas de la agenda Educación 2030. No obstante, el ODS 4 es contundente al plantear como objetivo para la comunidad internacional la promoción de oportunidades de aprendizaje permanente para todas las personas. Así, la propuesta de seguimiento de los ODS incluye el análisis de la participación educativa de personas jóvenes y adultas en el monitoreo de la meta 4.3. La meta apunta al acceso igualitario a la educación técnica, profesional y superior, pero su monitoreo incluye, además, la educación de personas jóvenes y adultas.

Se pueden identificar al menos tres tipos de **educación de personas jóvenes y adultas**, que coinciden en atender a jóvenes por fuera de la edad oficial de asistir a la educación formal (por ejemplo, mayores de 17-18 años dependiendo del país) y a adultos y adultas de todas las edades (UNESCO-IEU, 2013).

- **Educación formal**. La educación formal de personas jóvenes y adultas refiere a los programas institucionalizados e intencionados o deliberados, generalmente ofrecidos por instituciones acreditadas. Suele incluir a los programas que atienden las necesidades de la población joven y adulta, en muchos casos con contenidos y certificaciones equivalentes a los impartidos por la educación formal de nivel primario o secundario. Estas certificaciones suelen dar acceso a los otros programas de educación formal (nivel secundario o postsecundario). Los programas destinados a finalizar la educación primaria o secundaria, o los programas formales de aprendizaje de oficios son ejemplos de este tipo de educación.
- **Educación no formal**. Refiere a las ofertas que funcionan como alternativa o complemento de la educación formal. Al igual que la educación formal, estos programas son institucionalizados e intencionados, organizados por instituciones educativas o no educativas. A diferencia de los programas formales, la educación no formal está organizada como una trayectoria curricular continua (como la educación primaria o secundaria formal para personas jóvenes y adultas). Las ofertas tienen una menor duración e intensidad que la educación formal, y si otorgan certificación

no suele ser reconocida como equivalentes a la de la educación formal, por lo que no están vinculadas al ingreso a otros niveles formales avanzados, salvo excepciones. La oferta de cursos, seminarios, talleres de distintos temas (incluyendo la preparación para el empleo o el desarrollo de otras habilidades[9]) así como los programas de alfabetización son ejemplos de programas de educación no formal. Como se dijo previamente, es un componente importante en el aprendizaje a lo largo de toda la vida; se apoya en la integración del aprendizaje en la vida cotidiana y abarca actividades de aprendizaje para personas de todas las edades, contextos vitales y a modalidades.

- **Educación informal**. La educación de personas jóvenes y adultas de modalidad informal se caracteriza por programas no institucionalizados, menos estructurados y organizados (incluso hasta aleatorios) quelos de la educación formal o no formal, aunque enfaticen el aprendizaje intencionado o deliberado. A modo de ejemplo, se ubican aquí actividades de aprendizaje que las personas jóvenes y adultas realizan en el hogar (a través de la transmisión de radio, televisión o internet), centro de trabajo o la comunidad.

Una mirada complementaria sobre la situación educativa de la población es el análisis del **máximo nivel educativo alcanzado** por las personas adultas, generalmente de 25 años o más. Esta mirada da cuenta de la composición educativa de la población adulta, y generalmente refleja la estructura y los resultados acumulados de la política educativa del pasado. Analizando su evolución a través de los años, permite registrar los avances cuantitativos y cualitativos de los recursos humanos del país.

El diagnóstico de la situación educativa de la población joven y adulta desde el punto de vista del goce del derecho a la educación debe tener en cuenta las variadas modalidades de educación y formación que existan en cada país, al igual que la educación postsecundaria.

Las **preguntas** de diagnóstico que interesa indagar son las siguientes.

¿Cuál es el nivel de competencia lectora y matemática de personas jóvenes y adultas? ¿Tienen todaslas personas jóvenes y adultas las mismas oportunidades de alcanzar niveles básicos de competencia lectora y matemática? ¿Cuál es el nivel de participación de personas jóvenes y adultas en oportunidades de

educación formal o no formal? ¿Tienen todas las personas jóvenes y adultas las mismas oportunidades de acceder y participar en la educación formal o no formal? ¿Cuál es el máximo nivel educativo alcanzado por la población?

Los **indicadores** que aquí se proponen han sido utilizados en distintas regiones, aunque no necesariamente se encontrarán todos disponibles en un determinado país. El punto de partida será identificar al grupo de edad que, para el país, se encuentra por fuera de asistir a la educación primaria o secundaria formal.

Los **datos** que contribuyen a evaluar el nivel de alfabetización y competencia matemáticas de personas jóvenes y adultas son los siguientes.

- Numero de personas adultas analfabetas y tasa de analfabetismo (o, desde una perspectiva complementaria, el número de personas adultas alfabetizadas y tasas de alfabetismo)[10]
  Si bien la tendencia es a evaluar el nivel de competencias, algunos países cuentan todavía con datos sobre el número de personas adultas que no pueden leer ni escribir.

  El número de personas adultas analfabetas ya de por si sugiere la violación del derecho a la educación, más allá de cuán elevado sea. Asimismo, se espera que la tasa de analfabetismo sea cercana a 0%.
- Número y porcentaje de personas jóvenes y adultas que han alcanzado al menos un nivel [fijo] de competencia funcional en habilidades de (a) alfabetización y (b) numéricas
- Porcentaje de personas jóvenes y adultas que han alcanzado al menos un nivel mínimo de competencias en habilidades de alfabetización digital
- Porcentaje de personas jóvenes y adultas con conocimientos y habilidades en TIC

  Como punto de referencia, esto se refleja en un numero bajo de personas que no alcanzan los niveles esperados, a la vez que en una proporción cercana al 100%.

  Vale aclarar que el porcentaje de personas jóvenes y adultas que no alcanza la alfabetización funcional se analiza en conjunto con el número absoluto. Una mejora en el porcentaje de personas alfabetizadas puede estar acompañado de un aumento de la población analfabeta, debido a cambios en la estructura poblacional.

Participación en programas de educación formal

- Tasa de participación de personas jóvenes y adultas en programas de educación y formación formal y no formal, durante los últimos 12 meses
- Número de personas jóvenes y adultas matriculadas en programas formales de: (a) educación primaria y (b) educación secundaria
- Personas jóvenes y adultas matriculadas en programas formales de educación primaria, como porcentaje de la población de 15 años y más sin escolarizar o con educación primaria incompleta
- Personas jóvenes y adultas matriculadas en programas formales de educación secundaria, como porcentaje de la población de 20 años y más sin escolarizar, con educación primaria completa o secundaria incompleta
- Número de personas jóvenes y adultas que finalizaron programas formales de: (a) educación primaria y (b) educación secundaria

Se evaluará la participación *vis a vis* las metas nacionales establecidas en el marco normativo y/o la política educativa. Un valor alto refleja el compromiso estatal con garantizar oportunidades educativas a las personas jóvenes y adultas.

Participación en programas de educación no formal

- Número de personas jóvenes y adultas que (a) participan en programas de alfabetización y (b) han finalizado programas de alfabetización
- Participantes en programas de alfabetización como porcentaje de la población analfabeta

La interpretación de estos indicadores va a depender de los objetivos nacionales, así como de la magnitud y tasas de analfabetismo de la población.

Nivel educativo de la población adulta

- Máximo nivel educativo alcanzado por la población (25 años o más)
- Años de escolaridad promedio de la población (25 años o más)

Este indicador ofrece información sobre la proporción de la población de 25 años o más por máximo nivel educativo alcanzado. Comúnmente: sin escolarizar, primario incompleto, primario completo, secundario incompleto, secundario completo, postsecundario incompleto y postsecundario completo.

3.1.5. Ambiente escolar

Para cerrar, un eje central en el derecho a la educación es la calidad de la **experiencia educativa**, dimensión que requiere otro tipo de abordajes analíticos propios de las aproximaciones cualitativas. Para ello es importante recurrir a resultados de investigaciones empíricas rigurosas, que ofrezcan una descripción de la experiencia de los niños y las niñas, sus visiones, opiniones y percepciones, así como una descripción de las situaciones grupales e institucionales de enseñanza y aprendizaje.

Se invita a incorporar información cuantitativa y cualitativa. En el caso de la primera, seguramente se encuentre en algún tipo de encuesta a estudiantes, docentes o instituciones escolares. En el caso de la segunda, se sugiere revisar resúmenes de investigaciones empíricas que analicen la experiencia de género dentro del aula. Por ejemplo, importa evaluar si se le da la misma oportunidad a niños y niñas para hablar dentro y fuera de las clases, las distintas maneras en que se incentiva o desincentiva a las niñas a explorar y desarrollar conocimientos y habilidades técnicas, científicas o tecnológicas, y cómo se trabaja con los niños otras áreas de conocimiento tradicionalmente asociadas a saberes y/o roles femeninos. El análisis de las prácticas docentes, su diversidad y condiciones de enseñanza y cómo ellas se relacionan con los aprendizajes y las experiencias de los estudiantes en diversos contextos sociales ciertamente aporta también una mirada complementaria a los resultados de calidad expresados en los indicadores cuantitativos.

La **pregunta** de diagnóstico relativa a la calidad de la educación es la siguiente.

¿En qué medida el ambiente y la experiencia escolar se adaptan a las necesidades y derechos de los niños y las niñas?

Los **indicadores** cuantitativos para analizar son los siguientes.

- Porcentaje de estudiantes que sufren intimidación, castigos corporales, acoso, violencia, discriminación y abuso sexual
- Número de ataques a estudiantes, personal e instituciones educativas y/o de incidentes reportados de uso de escuelas por las fuerzas armadas
- Número de incidentes de racismo y xenofobia en las escuelas

A pesar de que en muchos países es ilegal, pueden existir todavía instancias de violencia escolar y ataques.

Se aspira a que no exista violencia escolar, vale decir, que el porcentaje sea 0%. Igualmente, el principio de no discriminación supone la ausencia de incidentes de racismo y xenofobia en las escuelas.

Investigaciones cualitativas

- Temáticas recurrentes abordadas en temas de violencia escolar
- Identificar diagnósticos sobre la experiencia de niños, niñas y adolescentes en ámbitos escolares.

Existen, sin embargo, otras mediciones más complejas que pueden dar indicación adicional acerca de la magnitud y relevancia de la discriminación, como se observa en el siguiente recuadro:

Guía DMASE

Recuadro: Metodologías para evaluar la equidad en la escolarización (UNESCO-IIPE Pôle de Dakar et al., 2014b)[11]

La Guía ofrece una serie de metodologías para monitorear la equidad en la escolarización, incluyendo fórmulas y usos. Los ejemplos se utilizan para analizar la discriminación en el nivel primario, pero pueden aplicarse a cualquier otro nivel o modalidad. Las metodologías son:

- Brecha absoluta entre niños y niñas en la tasa bruta de escolarización
- Disparidades acumulativas en el acceso al nivel primario
- Índice de paridad para la tasa de finalización de la primaria (según género, zona de residencia, etc.)
- Línea de paridad de género en la matriculación según región
- Modelos econométricos multivariados

Los indicadores mencionados pueden adaptarse para evaluar la inequidad en otras dimensiones, como el desarrollo infantil, los logros educativos y el ambiente escolar.

3.2. Herramientas metodológicas de análisis de la información estadística

Hasta aquí se invitó a poner la mirada sobre una serie de indicadores que permiten apreciar la situación educativa en la que se encuentran los niños, niñas y adolescentes. El objetivo de la obtención de toda la información estadística es lograr una aproximación a los resultados generales de la política educativa del país.

Se trata de evaluar en qué medida el sistema educativo logra el cometido de incorporar plenamente a las nuevas y viejas generaciones. Lo que se busca en definitiva es conocer si las políticas aplicadas están teniendo los resultados esperados o no, o bien si está habiendo vacancias en la atención de los servicios educativos en ciertas poblaciones o áreas geográficas.

Para ello, se invita a que el esfuerzo dedicado al análisis de los datos cuantitativos culmine con una aproximación a la respuesta de las preguntas planteadas, identificando los aciertos, desaciertos, vacíos, y descubriendo el alcance y magnitud de desigualdades, si las hubiera, y otras formas visibles y ocultas de la discriminación.

? ¿Cuáles son los aciertos y avances, en términos de tendencia, que se identifican según los indicadores estadísticos relevados? ¿Cuáles son los indicadores o las dimensiones que no están teniendo resultados favorables? ¿Cuáles son los grupos que ven vulnerados sus derechos educativos? ¿Existen regiones especialmente desfavorecidas? ¿Cómo identificar los núcleos problemáticos del sector educativo y las prioridades de intervención para la política educativa?

Un punto clave que surge en esta instancia de diagnóstico es, de acuerdo a los interrogantes planteados, cómo resumir el volumen de información recolectada y analizada en el proceso de análisis de los resultados educativos.

Para responder estas preguntas, es posible considerar algunas herramientas que permitan sintetizar y mapear la información analizada, e identificar el grado de necesidad, privación o incumplimiento del derecho a la educación. En esta sección se sugieren y desarrollan tres estrategias: (1) matriz cualitativa, (2) construcción de un índice y (3) elaboración de tipologías. Todas estas estrategias podrán ser utilizadas tanto para sintetizar el estado de situación como los progresos realizados.

3.2.1. Matrices cualitativas

Una **matriz cualitativa** puede ser un primer paso en la organización, la síntesis y el mapeo de la información recolectada. Una matriz no es más que una estructura caracterizada por filas o renglones (horizontales) y columnas (verticales), como un cuadro con datos cuantitativos. La única diferencia será que las celdas de la matriz incluirán referencias cualitativas sintéticas.

Si bien no existen recetas para la elaboración de matrices cualitativas, un diseño comúnmente utilizado para una síntesis del estado de situación del sector es una matriz temática, ubicando los indicadores en las filas y el estado de situación en las columnas. Se puede agregar también una columna y sintetizar la dimensión temporal o evolución del sector. Para los usos que se intenta dar en este **Manual**, las celdas de la matriz incluirán una síntesis cualitativa de los datos recolectados.

Se pueden considerar los siguientes **pasos** para elaborar una matriz cualitativa.

- Definir las áreas temáticas, las dimensiones y los indicadores a reflejar en la matriz.
- Definir criterios para sintetizar cualitativamente la información recolectada (ver sugerencias a continuación en el **Recuadro 1**).
- Establecer los criterios de corte para definir categorías cualitativas utilizando datos cuantitativos (ver algunos criterios a continuación en el **Recuadro 2**).
- Determinar el estilo de representación de la información cualitativa, por ejemplo, conceptual o visual (ver, a continuación, el **Recuadro 3**).
- Elaborar la matriz general de síntesis (además de distintos estilos de representación, el **Recuadro 3** ofrece también un ejemplo de matriz).
- Identificar los núcleos problemáticos y las áreas prioritarias de intervención, desde el punto de vista del cumplimiento del derecho a la educación y las metas nacionales para el sector educativo del país.

Una matriz cualitativa de síntesis del estado de situación y los progresos realizados ciertamente contribuye a sintetizar la información, aunque de todas maneras puede resultar en una matriz larga (incluso tan larga como el tablero de indicadores), dependiendo de la cantidad de indicadores y dimensiones del sistema educativo que se incluyan en las filas.

Por ejemplo, si se analizaron todos o gran parte de los indicadores para la educación primaria (acceso, participación, trayectoria y logros educativos),

la matriz cualitativa fácilmente puede resultar en una matriz (conceptual o visual) de alrededor de 25-30 filas y mínimamente 3 columnas (si se integran el estado de situación actual y los progresos realizados). Una matriz de tales dimensiones puede aun así obstaculizar la posibilidad de síntesis tanto como el potencial comunicacional.

Existen otras herramientas para sintetizar la información, particularmente mediante la combinación de varios indicadores. Las propuestas que siguen desarrollan estas opciones: índices y tipologías.

Información esencial

Recuadro 1: Herramientas de la investigación para sintetizar cualitativamente la información cuantitativa (Babbie, 2000a; Cohen, Manion y Morrison, 2007; Gall, Gall y Borg, 2003; Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio, 2010)

Utilizando los datos recogidos en el **Capítulo 3**, es posible clasificar y resumir el estado de situación y los progresos realizados de manera cualitativa, apelando a herramientas de la investigación como las mediciones categóricas.

Estas mediciones permiten representar los datos cuantitativos de manera más resumida y concluyente, si bien a costa de perder precisión en lo que se intenta evaluar. Por su facilidad de análisis e interpretaciones, las mediciones categóricas son muy útiles, además, para objetivos comunicacionales (más allá de los objetivos técnicos). Por ejemplo, para explicar el estado de situación a la opinión pública o a otros actores educativos no especializados en estadística educativa.

Existen dos tipos de mediciones categóricas.

1. **Mediciones nominales binarias o dicotómicas**. Se caracterizan por brindar información sobre la presencia o no de una determinada condición o característica que se busca analizar. Las respuestas o categorías que se consideren deben ser mutuamente excluyentes.

Por ejemplo, si el criterio de referencia para evaluar en qué medida el acceso a y la participación en la educación primaria está siendo garantizado es alcanzar cerca del 100% de escolarización neta, una medición nominal binaria para sintetizar el cumplimiento o no de dicho criterio podrá incluir: (a) sí o no, (b) cumple o no cumple, etc. (ver más ejemplos en el Recuadro 3).

2. **Mediciones ordinales.** Estas mediciones introducen cierto orden en la información cuantitativa que se pretende sintetizar cualitativamente. Se presentan en forma de escala, de acuerdo con un orden jerárquico vinculado a la condición o característica que se pretende sintetizar. Las categorías que se determinen deben ser mutuamente excluyentes.

A diferencia de las mediciones nominales que solo muestran la presencia o cumplimiento de una condición, las mediciones ordinales permiten mostrar el grado de

cumplimiento, intensidad, fuerza o tamaño con que se da cierta condición. El orden jerárquico se puede determinar en escalas de tres o más categorías y puede ir, según convenga, de: (a) menor a mayor, (b) más débil a más fuerte, (c) menos a más, (d) muy de acuerdo a muy en desacuerdo, (e) muy satisfactorio a poco satisfactorio, etc.

Ventajas y desventajas

- Una ventaja de las mediciones categóricas nominales binarias es que comunican de manera clara y sencilla el cumplimiento o incumplimiento del derecho a la educación. Su uso puede ser apropiado cuando se trata de sintetizar el cumplimiento de las obligaciones inmediatas (o mínimas) del Estado para con el derecho a la educación.

Una desventaja es que no dan cuenta de cuán cerca o lejos se encuentra el país (o el nivel de gestión subnacional del que se trate) de cumplir o garantizar dicho derecho. Por ejemplo, si el criterio de referencia es alcanzar el 100% de escolarización neta como medida de garantía de acceso a la educación primaria, valores como 95% o 53% serán igualmente categorizados como INCUMPLIMIENTO o DERECHO NO GARANTIZADO. Las situaciones auspiciosas y las desalentadoras quedan clasificadas bajo una misma categoría conceptual, lo que disimula la distancia y los esfuerzos necesarios del Estado para lograr el goce pleno del derecho a la educación.

- La ventaja de las mediciones categóricas ordinales es que ponen en evidencia cuán próximo o lejano es el cumplimiento del derecho a la educación, y la medida del esfuerzo estatal necesario para llegar al horizonte deseado. La desventaja es que encubren la inefectividad estatal en garantizar las obligaciones inmediatas.

Información adicional

Recuadro 2: Metodologías para establecer criterios de corte para definir categorías cualitativas utilizando datos cuantitativos

Utilizando las mediciones categóricas resumidas en el **Recuadro 1**, se puede sintetizar la información cuantitativa de manera cualitativa. El ABC del proceso consiste en determinar los puntos de corte que van a definir las categorías que se quiere utilizar.

Los usos de esta estrategia en ejercicios de diagnóstico, monitoreo o evaluación sugieren que la mejor alternativa es una definición sistemática de los puntos de corte que van a determinar las categorías cualitativas. Más allá del grado de sistematicidad, los puntos de corte son arbitrarios, y las categorías que se definan van a ser sensibles a los puntos de corte establecidos.

Puntos de corte

Se pueden distinguir al menos cuatro maneras para determinar los puntos de corte y las categorías cualitativas de síntesis.

1. **Grupos en torno a la mediana**. Una manera sencilla es calcular la mediana y dividir los grupos por debajo o por encima de ella, generando dos mediciones cualitativas binarias. Por ejemplo, para sintetizar el estado de situación del cumplimiento del derecho de participar en educación primaria en ALTO se considerará por encima de la mediana, y BAJO será asignado a valores por debajo esta. [12]

Si bien las técnicas estadísticas sugieren utilizar la mediana como punto de corte, en algunas ocasiones se suele utilizar también el promedio.

2. **Grupos de igual tamaño según un valor de corte arbitrario.** Si se desea sintetizar la información en tres categorías ordinales (por ejemplo, estado de situación de la escolarización primaria en BAJO – MEDIO – ALTO) se pueden dividir los datos en tres intervalos iguales basados en los porcentajes de corte, como: <33%, >=33–<67%, >=67%. Esta modalidad se puede aplicar claramente para definir cuatro o cinco grupos.[13]

3. **Otras técnicas estadísticas para la división de grupos**

- Grupos de igual tamaño según la ubicación en la distribución normal: media y desviación estándar
- Grupos de igual tamaño según la proporción de valores de la distribución: percentiles, deciles, quintiles y cuartiles
- z-scores

4. **Grupos de distintos tamaños según puntos de referencia socialmente relevantes.** En el **Capítulo 3** se han identificado los puntos de referencia que son comúnmente utilizados por la comunidad internacional, particularmente por la UNESCO en el monitoreo de las metas del ODS 4 y anteriormente las metas de la Educación para Todos (EPT) 2015. Una tendencia general ha sido la utilización de categorías ordinales para sintetizar el estado de situación y los progresos, en torno a algún indicador determinado.

Por ejemplo:

- Cumplimiento del derecho a la educación preprimaria (tasa bruta de escolarización): NIVEL MUY BAJO (<30%) – BAJO (30–69%), INTERMEDIO (70–79%), ALTO (>80%)
- Cumplimiento del derecho a la educación primaria (tasa neta ajustada de escolarización): LEJOS DE LA META (<80%) – INTERMEDIO (80–94%), CERCA DE LA META (95–96%), EN META (>97%)

Información adicional

Recuadro 3: Estilo de representación de la síntesis cualitativa, ¿conceptual o visual?

Síntesis conceptual

El **cuadro que sigue** muestra ejemplos para presentar la información cuantitativa en una matriz cualitativa. Utiliza varios indicadores del derecho a la educación primaria y muestra distintas maneras de resumir la información según se apliquen mediciones nominales u ordinales (ver **Recuadro 1**). Cabe aclarar que los ejemplos son variados, pero el analista deberá elegir las categorías que resulten más apropiadas para los objetivos y ser consistente en su utilización.

Cuadro: Ejemplos de la aplicación de mediciones categóricas nominales y ordinales para sintetizar cualitativamente la información producida por el análisis del sector educación.

Ej. Derecho educación primaria (acceso y participación)		Estado de situación (actual)	Progresos período
Mediciones nominales binarias/dicotómicas	¿Acceso garantizado (por ejemplo, tasa de ingreso)?	SÍ – NO	INCREMENTO – DESCENSO
	Cumplimiento derecho participación (por ejemplo, tasa escolarización)	PROTEGIDO – VULNERADO ALCANZADO – NO ALCANZADO GARANTIZADO – NO GARANTIZADO GOCE PLENO – PERSISTEN PRIVACIONES	PROGRESO – RETROCESO
	¿Esperanza de vida escolar garantizada?	POSITIVO – NEGATIVO BUENO – MALO	MEJORANDO – EMPEORANDO
Mediciones ordinales (3 o más grupos)	Grado de acceso	MUY BAJO – BAJO – INTERMEDIO – ALTO ALTAMENTE SATISFACTORIO – SATISFACTORIO – INACEPTABLE	INCREMENTO – ESTABLE – RETROCESO
	Derecho participación	GOCE PLENO – PERSISTEN PRIVACIONES LEVES – PERSISTEN PRIVACIONES SERIAS	
	Estado de situación	POSITIVO – INTERMEDIO – NEGATIVO LEJOS OBJETIVO – INTERMEDIO – CERCA OBJETIVO – ALCANZA OBJETIVO	POSITIVO – ESTABLE – NEGATIVO

Síntesis visual:

Tanto las mediciones nominales binarias/dicotómicas como las ordinales se pueden representar de manera visual, no conceptual como los ejemplos anteriores. Hay que señalar que la síntesis visual puede generar un mayor impacto comunicacional dependiendo de los grupos sociales con los que se encauce el diálogo.

Así, se puede elaborar un cuadro similar al anterior e incluir símbolos que reemplacen los conceptos categóricos. Por ejemplo:

- **Representaciones visuales nominales binarias/dicotómicas**
  - » ¿Derecho a participación garantizado? ☑ ☒ 👍 👎 ☺ ☹ + - ⇧ ⇩
  - » Progresos en el acceso: + - ⇧ ⇩
- **Representaciones visuales ordinales**
  - » Grado de cumplimiento derecho: ☑ ☐ ☒ 👍 ✋ 👎 ☺ 😐 ☹ A B C D E
  - » Progresos realizados: ⇧ ⇗ ⇔ ⇙ ⇩ ⬆ ⬈ ⬌ ⬋ ⬇

3.2.2. Índices compuestos

Un índice es una medición que permite combinar varios indicadores en un solo número. Posibilita la evaluación del logro de una meta como un todo, proporcionando una medición superadora de la visión de sus componentes individuales. Por su cualidad de combinar indicadores, los índices comúnmente se denominan también **índices compuestos**.

El índice se diferencia de una matriz cualitativa en al menos tres aspectos. Primero, para algunos analistas, contar con una medición unidimensional del grado de cumplimiento del derecho a la educación primaria, que integre los atributos multidimensionales del concepto de disponibilidad educativa (como el acceso, la participación y la trayectoria educativa, por ejemplo), sea posiblemente más útil, comprehensivo y sintético, frente a la estrategia de sintetizar cualitativamente el estado de situación de manera aislada para cada indicador.

Un índice es una medición ordinal, al igual que una matriz cualitativa que utiliza mediciones categóricas de tipo ordinal (ver **Recuadro 1** para su definición). Pero una segunda diferencia radica en que un índice es una medición de tipo cuantitativa. Es similar a una matriz cualitativa en tanto integra indicadores cuantitativos, pero utiliza una puntuación numérica a diferencia de una matriz cualitativa que integra mediciones categóricas. En general, el número más alto del índice representa una alta presencia del atributo o característica que se intenta medir, mientras que cuanto más bajo es el número más débil o nula será la presencia o existencia de dicha característica.

Tercero, un índice puede resumir la información cuantitativa para el conjunto del sector educativo del país, utilizando, por ejemplo, indicadores para los distintos niveles y/o dimensiones del sistema (como acceso, participación, trayectoria escolar y logros educativos, por decir). Ya se observó que una matriz general de síntesis puede ser tediosa a la hora de resumir el estado de situación general del sector educativo.

Vinculado con el tercer aspecto que diferencia un índice de una matriz cualitativa, se reconocen al menos dos **tipos de índices**, general y especifico (ver **Recuadro 4**) (Babbie, 2000b).

a) Índice general. Tiene por objetivo medir un atributo, una característica o cualidad de manera general, recurriendo a distintos matices de dicho

atributo general. El atributo general ofrece una síntesis de los matices que lo componen. Dado que el objetivo de este **Manual** es brindar información sobre el sector educativo, un índice general aludiría a un índice que sintetizara y midiera algún atributo del sector en su conjunto (siempre con las limitaciones de la cantidad de indicadores que se puedan incluir).

Un ejemplo de este tipo de índices es el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos (IDE), desarrollado por la UNESCO alrededor de 2003 y utilizado para realizar el seguimiento de los objetivos de la EPT-2015 en el mundo[14]. En el ejemplo del IDE, la característica general que se mide es el "nivel de desarrollo educativo de un país".

b) Índice específico. Tiene por objetivo medir un atributo un poco más específico que el índice general, aunque también recurre a distintos matices de dicho atributo específico. Como todo índice, ofrece una síntesis de los matices que lo componen, aunque en este caso lo que se intenta medir de manera sintética se concentra en características específicas del sistema educativo. Por ejemplo, puede aludir a un nivel en particular (la primera infancia, la educación primaria u otros niveles), una dimensión o área específica del sistema (la cobertura, la situación de género, la calidad de la educación, etc.)[15].

Existen varios ejemplos de índices específicos utilizados en educación a nivel mundial. Uno de ellos es el Índice de la EPT relativo al Género (IEG), también elaborado por la UNESCO. La distinción entre un índice general y específico es relativa, y depende de los objetivos y usos que se esperan para el índice. En última instancia, será la definición conceptual y el tipo de indicadores que se incluyan en el índice lo que va a determinar su generalidad o especificidad. El **Recuadro 4** describe brevemente los ejemplos mencionados, el IDE y el IEG, y agrega otro ejemplo de índice de desempeño de la educación básica proporcionado por Guía DMASE. Propone también bibliografía para profundizar.

Las características factibles de ser representadas por un índice pueden ser variadas y dependerán de los objetivos del análisis sectorial, de los datos que se pretende sintetizar y del uso que se haga del índice. La **definición conceptual** del índice es sumamente importante, ya que de ella va a depender su construcción.

Por ejemplo, además del nivel de desarrollo del sistema educativo (como el IDE), otras posibles definiciones conceptuales pueden ser el estado de situación o la situación educativa del país, el grado o nivel de cumplimiento del derecho a la educación u otras. En estos casos, la puntuación más alta en el índice va a representar un alto grado de desarrollo, de cumplimiento del derecho a la educación; vale decir, con **foco en las fortalezas** (aspectos positivos) del sector.

Alternativamente, el índice puede definirse de manera que destaque no tanto las fortalezas sino las debilidades o las necesidades más acuciantes. En estos casos, por ejemplo, se puede pensar en un índice de necesidad educativa, índice de prioridad de política educativa, índice del grado de incumplimiento del derecho a la educación o cualquier otra construcción conceptual. Dado que el índice tendría un **foco en las necesidades o debilidades** (aspectos negativos), el puntaje más alto va a representar justamente un alto nivel de necesidad, de incumplimiento o privación del derecho a la educación, a diferencia de un índice con foco conceptual en las fortalezas.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, para elaborar cualquier tipo de índice compuesto existen algunas cuestiones metodológicas concretas. El **Recuadro de Lectura Sugerida** propone algunos textos de ciencias sociales de consulta pero, en términos generales, los **pasos** a tener en cuenta son los siguientes.

- Determinar qué tipo de índice se pretende elaborar.
  - **Índice general**. Si se realiza un análisis del sector educativo en su conjunto, un índice general puede ser más adecuado.
  - **Índice específico.** Si el objetivo es realizar un diagnóstico de algún área o nivel en particular, el índice deberá contemplar indicadores específicos.
  - **Combinación.** También es factible considerar una combinación de ambos usos, según el ejemplo del IDE que incluye el IEG (ver **Recuadro 4**).
- Definir conceptualmente las características del o de los índices, sus objetivos y usos.
  - **Foco en las fortalezas.** Si el objetivo central será comunicar el grado en que se alcanza u observan algunas características positivas y/o las fortalezas del sector educativo, el número más alto del índice representará una situación muy positiva y su título deberá reflejar lo mismo.

Los números más bajos representarán la ausencia o bajo alcance de dichas características positivas.

  - » **Foco en las necesidades.** Si el objetivo es llamar la atención sobre los desafíos que persisten o resaltar las necesidades apremiantes, el número más alto en la escala del índice tendrá connotaciones negativas y el título deberá precisar también dicha connotación. Aquí, los números más bajos representarán la ausencia o bajo alcance de dichas necesidades.

- Preseleccionar los indicadores que van a formar parte del índice[16].
  - » En el caso de un índice general, idealmente se considerará al menos un indicador para cada nivel y dimensión del sistema, en la medida en que existan datos.
  - » En el caso de un índice especifico (por ejemplo, de nivel o temático), se suelen tener en cuenta distintas dimensiones de dicha característica especifica.

- Realizar los análisis estadísticos necesarios para cumplir las condiciones técnicas de todo índice (como descubrir las relaciones bivariadas o multivariadas entre los indicadores) y realizar la selección final de indicadores.
- Analizar las escalas de cada uno de los indicadores y estandarizar los puntajes, en caso de que los indicadores utilicen distintas escalas.
  - » Las escalas pueden ir del 0 al 100 o ser expresadas en forma de cociente, del 0 al 1, si los indicadores que componen el índice tienen la misma escala.
  - » Si se integran indicadores con distintas escalas, como tasa de escolarización (0 al 100%) con logros de aprendizaje en pruebas estandarizadas (que utilizan otra escala), será necesario estandarizar los puntajes en una escala que sea comparable.

- Definir el peso, ponderación o grado de equivalencia que tendrá cada indicador en su contribución al puntaje del índice.
  - » Si los indicadores son todos igualmente validos en la construcción del índice, no hará falta ponderarlos.
  - » Si, por el contrario, algunos indicadores son más relevantes que otros en la definición conceptual del índice, deberá definirse la ponderación de manera de reflejar dichas diferencias de importancia relativa[17].

- Definir cómo van a ser agregados los indicadores, por sumatoria o media aritmética.
  - » **Sumatoria o adición.** Algunos índices se construyen por la sumatoria de los puntajes de sus componentes. En estos casos, la escala de los indicadores va a ser diferente de la escala del índice. Por ejemplo, si el índice está compuesto de cuatro indicadores que van del 0 al 100 (o del 0 al 1), la escala del índice irá del 0 al 400 (o del 0 al 4).
  - » **Media aritmética.** Este tipo de índices se construye por la media aritmética de los puntajes de sus componentes, resultando en un índice de escala similar a la de los indicadores. Por ejemplo, un índice de cuatro indicadores que van del 0 al 100 (o del 0 al 1) tendrá una escala que variará igualmente del 0 al 100 (o del 0 al 1).
- Aplicar la operación matemática para la construcción del índice.

En definitiva, todo índice es una variable numérica cuantitativa. Como tal, si ayuda para su interpretación, los resultados de la aplicación del índice también pueden ser transformados o recodificados en mediciones cualitativas, siguiendo los ejemplos presentados en el **Recuadro 4**.

Información adicional

Recuadro 4: Ejemplos de índices generales y específicos para sintetizar los datos analizados (UNESCO-IIPE Pôle de Dakar et al., 2014b; UNESCO, 2003, 2011 y 2015)

Ejemplo de índice general

El IDE es un índice que permite evaluar el grado de logro de los seis objetivos que integraban la agenda de la EPT-2015, aunque por limitaciones en la disponibilidad de datos la medición solo se centró en cuatro de los objetivos: (1) la enseñanza primaria universal, (2) la alfabetización de personas adultas, (3) la calidad de la educación y (3) el género. El IDE asigna la misma importancia y ponderación a los cuatro indicadores que lo integran.

Si bien los indicadores que componen el índice varían del 0% al 100%, para el IDE los valores se expresan en forma de cociente, del 0 al 1 (o sea, el valor del indicador dividido 100). El IDE se calcula como la media aritmética de cada uno de los indicadores que lo componen y, por lo tanto, varía también del 0 al 1. El 1 representa el mayor grado de alcance de los objetivos de la EPT-2015, con la restricción del número limitado de indicadores que lo componen.

Los resultados del IDE son luego clasificados en categorías ordinales. El último informe de seguimiento de la EPT-2015, por ejemplo, consideraba las siguientes tres categorías:

- IDE bajo: están lejos de lograr la EPT-2015 en su conjunto (<0,80).
- IDE mediano: se encuentran en una posición intermedia (0,80–0,94.
- IDE alto: han logrado o estaban a punto de lograr la EPT-2015 en su conjunto (0,95 a 1).

Ejemplo de índice específico

El IEG formaba parte del IDE, siendo el indicador de género que componía el IDE. Sintetiza en un solo número tres Índices de Paridad de Sexo (IPS): (1) la paridad en las tasas brutas de escolarización primaria, (2) en la escolarización secundaria y (3) en la alfabetización de personas adultas.

Para cada indicador, se calcula primero el IPS. El IPS es la proporción de niñas (mujeres)/niños (hombres). Cuando el número es superior a 1 (vale decir, el número de niñas/mujeres es superior al número de niños/hombres), la proporción se invierte de manera que el índice no supere el 1. El IEG se calcula, entonces, como la media simple del IPS para cada uno de los tres indicadores.

La Guía DMASE resume también a la metodología y fórmula para el cálculo del índice de paridad de sexo (p. 275), y un índice de desempeño para evaluar la situación de la educación básica. Utilizando datos para Gambia, en el África Subsahariana, la guía explica algunos de los pasos en la elaboración del índice.

Guía DMASE

Recuadro: El cálculo de un índice específico de desempeño escolar (UNESCO-IIPE Pôle de Dakar et al., 2014b, pp. 375-376)

La Guía DMASE propone la construcción de un **índice de desempeño** para evaluar la situación de la educación básica. Utilizando datos para Gambia, en el África Subsahariana, la guía explica algunos de los pasos en la elaboración del índice.

Si bien conceptualmente está definido como desempeño, se trata de un análisis del estado de situación específico de la educación básica y no tanto de los logros de aprendizaje escolar (como sugiere el concepto de desempeño). El índice integra 13 indicadores, y para cada uno de esos indicadores se construye, a su vez, un subíndice:

- Deserción

  1) Tasa de abandono entre el primer ciclo del nivel primario (por ejemplo, 1ero y 6to grados)

  2) Tasa de abandono en el segundo ciclo del nivel primario (grados 7to a 9no)

- Porcentaje de respuestas correctas en una prueba de evaluación nacional, estandarizada

3er grado

  3) Inglés

  4) Matemática

5to grado

5) Inglés

6) Matemática

- Puntaje obtenido en una prueba de finalización y certificación para el título de educación básica

7) Puntaje total

8) Puntaje en Inglés

9) Puntaje en Matemática

10) Puntaje en Ciencias

11) Puntaje en Ciencias Sociales y Económicas

- Tasa bruta de escolarización

12) Primer ciclo de la educación básica

13) Segundo ciclo de la educación básica

Para más información sobre cómo se calculan los subíndices para indicador y su ponderación, consultar la Guía DMASE.

Lectura sugerida

Recuadro: Cuestiones metodológicas en la construcción de un índice compuesto

Cualquier libro de metodología de la investigación en ciencias sociales puede iluminar los aspectos metodológicos a tener en cuenta en la elaboración de un índice. A modo de ejemplo, se sugieren los siguientes textos, pero existe una innumerable cantidad de material sobre el tema.

Babbie, E. R. (2000b). Índices, escalas y tipologías. En *Fundamentos de la Investigación Social* (pp. 144-168). México: International Thomson.

- Resume las razones para elaborar índices que combinen información de distintos indicadores. Desarrolla la distinción entre índice general e índice especifico. Presenta instrucciones para la elaboración de un índice, como selección de indicadores, relaciones bivariadas entre indicadores, relaciones multivariadas entre indicadores, puntuación de los indicadores, manejo de datos faltantes, validación de índices, más que nada cuando se construyen ex ante (validación interna, validación externa).

Marradi, A. (2007). Indicadores, validez, construcción de índices. En A. Marradi, N. Archenti, & J. I. Piovani (Eds.), *Metodología de las Ciencias Sociales* (pp. 162-189). Buenos Aires: Emecé.

- Desarrolla procedimientos para la construcción de índices. Detalla las condiciones necesarias para la elaboración de distintos tipos de índices.

Mayntz, R., Holm, K., & Hübner, P. (1975). La medición. En *Introducción a los Métodos de la Sociología Empírica* (pp. 45-87). Madrid: Alianza.

- Destaca algunos problemas típicos en la construcción de índices: qué datos parciales han de integrarse en el índice y de qué manera se relacionarán esos indicadores (asignación de valores numéricos, ponderación, combinación).

3.2.3. Tipologías cualitativas

En ocasiones, conviene ir más allá de la síntesis proporcionada por una matriz cualitativa o por un índice compuesto e interrogarse acerca de la complejidad de las problemáticas educativas. Ya se vio cómo la matriz cualitativa sintetiza el estado de situación y/o los progresos de manera aislada para cada indicador que se elija representar. El índice compuesto, por otro lado, puede integrar atributos multidimensionales del sector, aunque sintetiza dicha complejidad en una medición promediada o agregada, pero aun así única.

Las **tipologías cualitativas** son esquemas de clasificación que permiten ordenar un conjunto de fenómenos o situaciones en distintos tipos o categorías. Como resultado de ese proceso de clasificación, las tipologías se construyen para sintetizar y comprender la complejidad de la realidad de sector educativo (Cohen, Manion y Morrison, 2007; Di Virgilio, 2008; Kluge, 2000; Marradi, 2007). Se diferencia del índice compuesto en tanto no reduce dicha complejidad a un solo número, sino que apunta a representarla en sus diferentes atributos y dimensiones.

Por ejemplo, ¿cuáles son los tipos de problemas que se deben enfrentar? ¿Dónde residen los principales desafíos o necesidades a resolver? Las tipologías permiten responder este tipo de inquietudes, utilizando la información proveniente del tablero de indicadores (**Capítulo 3**), la matriz cualitativa o incluso el/los índices compuestos, para identificar perfiles similares de situaciones empíricas a la vez que mostrar diferentes casos típicos de esa realidad educativa. Algunos denominan esos casos típicos como espacios de atributos o de propiedades, dado que los tipos se definen como una combinación de atributos[18].

La construcción de una tipología es una buena manera de combinar el análisis que ofrecen la matriz cualitativa y/o los índices compuestos para representar de otra manera el grado de complejidad del estado de situación

de sector educativo en cuanto al cumplimiento del derecho a la educación. Ofrece una perspectiva diferente de las dimensiones que subyacen al estado de situación del sector educativo, e incluso refuerza la información proporcionada por las matrices cualitativas o los índices compuestos.

El **Recuadro 5** muestra dos ejemplos de tipologías, que combinan el grado de cumplimiento de objetivos (en ambos casos se trata de objetivos mundiales para la educación) con los progresos realizados en pos de dichos objetivos. Como se observa, una tipología generalmente se representa como un cuadro multidimensional. La complejidad semántica se acrecienta cuantas más situaciones o datos se pretenda clasificar. Vale decir, una tipología que construye tipos utilizando dos indicadores o atributos del estado de situación de la educación será más sencilla de construir e interpretar que una que se construya utilizando, por ejemplo, ocho mediciones o atributos de dicho estado.

La definición conceptual y metodológica de la tipología así como de los espacios de atributos a considerar dependerá de los datos disponibles en el país y las necesidades de los actores en el proceso de planeamiento y toma de decisiones de política educativa. Pero, en todo caso, desde el enfoque del derecho a la educación, se tratará de elaborar una tipología de manera que permita identificar espacios de privación, vulnerabilidad o necesidades educativas de los niños, niñas, jóvenes y adultos.

Pasos para la construcción sistemática de tipologías fundamentadas empíricamente (Kluge, 2000; Collier, Laporte y Seawright, 2012)

- Definir conceptualmente el fenómeno que se quiere representar en una tipología. El **Recuadro 5** muestra ejemplos donde el fenómeno que se quiere representar es la probabilidad de alcanzar ciertos objetivos (objetivos de la EPT) por parte de los países.
- Definir las dimensiones, atributos o propiedades del concepto que se haya definido en el paso anterior. En los ejemplos del mismo recuadro se reconocen dos aspectos que conforman los tipos para identificar esa probabilidad: el estado de situación actual respecto del objetivo y los progresos realizados en un período determinado.
- Diagramar la tipología en un cuadro o matriz, de 2 x 2 o multidimensional según sea el caso, que muestre la combinación de los aspectos que integran el fenómeno a representar.

- Definir los tipos de situaciones que se van a identificar. En una tipología simple, por ejemplo, un cuadro de 2 x 2, pueden existir al menos cuatro tipos de situaciones, cada una correspondiente a una celda. En una tipología un poco más compleja, de 3 x 3 o incluso que contenga más de tres dimensiones, existirán más de cuatro tipos. En ambos casos, la cantidad de tipos no necesariamente tiene que coincidir con la cantidad de celdas. Se pueden combinar dos o más celdas en un solo tipo, proceso que se denomina reducción del espacio de atributos. El **Recuadro 5** muestra cómo se pueden combinar celdas en la construcción de los tipos.
- Describir las características de cada uno de los tipos, recurriendo, por ejemplo, mínimamente a la combinación de atributos que representan y según las definiciones conceptuales y metodológicas establecidas en el primer paso.
- Asignar o distribuir los datos o casos a cada una de las celdas del cuadro multidimensional y analizar los resultados de la aplicación de la tipología a los datos recolectados.

Para cerrar, se puede decir también que es posible elaborar tipologías combinando índices compuestos (por ejemplo, para varios grupos de indicadores). En ese caso, se puede recurrir a la metodología como análisis clúster o análisis de conglomerados, que tienen la ventaja de recurrir a procedimientos de agrupación o reconocimiento de tipos pero de manera asistida por métodos estadísticos y a través de software computacional.

Información adicional

Recuadro 5: Ejemplos de tipologías para el análisis del estado de situación del sector educativo (UNESCO, 2002)

A nivel global, se han utilizado las tipologías para favorecer la clasificación de países en torno a diversas áreas sustantivas. En 2002, en ocasión de la publicación del primer informe de seguimiento de los objetivos de la EPT-2015 en el mundo, la UNESCO elaboró un esquema analítico (tipología) que permitía mostrar el progreso general de los países en la década anterior (1990 a 2000).

Se resume aquí el ejercicio de clasificación de los países, que deriva en tres ejemplos de tipologías con las que trabajó el equipo de la UNESCO.

Ejemplo 1: Tipología inicial de cuatro tipos de situaciones educativas

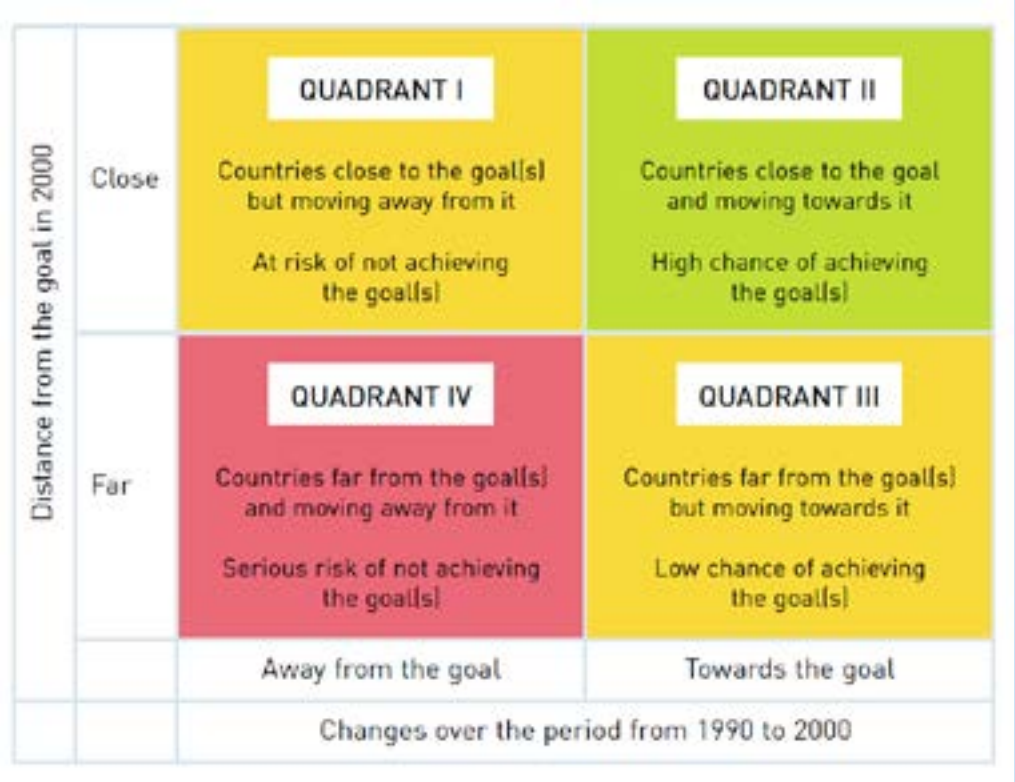
Primero se analizaron por separado tres metas (indicadores) y para cada meta se elaboró una tipología, que combinó dos dimensiones.

a) Dimensión estática. Considera la posición de cada país en relación con su distancia con las metas de Dakar al año 2000. Esta dimensión incluye dos categorías: cerca y lejos de la meta. La categoría "alcanzó la meta" igual es considerada, pero queda fuera de la tipología de 2 x 2 aplicada a cada indicador.

b) Dimensión dinámica. Le sigue una clasificación de la trayectoria del país en relación con cada objetivo de la EPT-2015; específicamente, los cambios en el período 1999–2000. Incluye dos atributos: se aleja de la meta y se acerca a la meta.

El resultado de ese proceso de clasificación es una tipología de **cuatro cuadrantes (Figura 1)**. Cada cuadrante representa un tipo de situación educativa respecto al indicador analizado.

Figura 1: Marco analítico para la tipología de situación educativa (tipología de 2 x 2, 4 cuadrantes)



Nota: Existe un cuadrante 0, que corresponde a los países que ya han alcanzado el objetivo en 2000. Si se incluyera ese cuadrante, la tipología sería de 2x3.
Fuente: Reproducido de UNESCO (2002, p. 90).

Ejemplo 2: Reducción de cuatro a tres tipos (o 3+1)

En el mismo ejemplo (**Figura 1**), los cuadrantes II y III son consolidados en un solo tipo, identificados con el color amarillo. Esta nueva clasificación resulta en una nueva tipología, también de 2x 2 pero de 3 tipos, definida por los colores. En este ejemplo se agrega el color gris, que si bien no está representado sí está implícito en la tipología inicial de 2x2.

- **Amarillo**: probabilidad de no alcanzar el objetivo, ya sea porque no se observan progresos o porque se está lejos del objetivo (cuadrantes II y III).
- **Verde**: alta probabilidad de alcanzar el objetivo (cuadrante II, situación positiva).
- **Rojo:** grave riesgo de no alcanzar el objetivo (cuadrante IV, situación negativa).
- **Gris (agregado)**: objetivo alcanzado (cuadrante 0).

Ejemplo 3: Combinación de 3 tipologías y construcción de tipología general

Finalmente, cada una de las tres tipologías (una por indicador) son consolidadas en otra tipología general, para brindar un panorama del estado de progreso en relación con los objetivos de la EPT-2015. Esta nueva tipología solo admite tres tipos de situaciones (**Figura 2**):

- **Tipo 1, verde oliva**: alta probabilidad de alcanzar o haber alcanzado los tres objetivos.
- **Tipo 2, amarillo claro**: probabilidad de que no se alcance al menos uno de los tres objetivos.
- **Tipo 3, rojo oscuro**: grave riesgo de no alcanzar al menos uno de los tres objetivos.

Ejemplo de tipología general, combinación de tipologías

<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2"></th><th colspan="4">Universalización educación primaria (tasa neta escolarización)</th></tr>
<tr><th>Alcanzó objetivo (Cuadrante 0)</th><th>Alta probabilidad de alcanzar objetivo (Cuadrante II)</th><th>Probabilidad de no alcanzar el objetivo (Cuadrantes I y III)</th><th>Grave riesgo de no alcanzar el objetivo (Cuadrante IV)</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Alfabetización de adultos</td><td>Alcanzó objetivo (Cuadrante 0)</td><td colspan="2" rowspan="2">Tipo 1</td><td rowspan="2"></td><td rowspan="8">Tipo 3</td></tr>
<tr><td>Alta probabilidad de alcanzar objetivo (Cuadrante II)</td></tr>
<tr><td>Probabilidad de no alcanzar el objetivo (Cuadrantes I y III)</td><td colspan="3">Tipo 2</td></tr>
<tr><td>Grave riesgo de no alcanzar el objetivo (Cuadrante IV)</td><td colspan="3">Tipo 3</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Paridad de género</td><td>Alcanzó objetivo (Cuadrante 0)</td><td colspan="2" rowspan="2">Tipo 1</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td>Alta probabilidad de alcanzar objetivo (Cuadrante II)</td></tr>
<tr><td>Probabilidad de no alcanzar el objetivo (Cuadrantes I y III)</td><td colspan="3">Tipo 2</td></tr>
<tr><td>Grave riesgo de no alcanzar el objetivo (Cuadrante IV)</td><td colspan="3">Tipo 3</td></tr>
</table>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de UNESCO (2002).

3.2. Fuentes

Para un diagnóstico de (a) acceso, participación y trayectoria educativa y (b) desarrollo infantil, logros educativos y ambiente escolar pueden utilizarse las siguientes **fuentes**, como datos secundarios, microdatos o informes estadísticos.

Acceso, participación y trayectoria educativa

- Estadística educativa nacional, registros o encuestas escolares
- Encuestas nacionales de jóvenes, adolescentes y/o personas adultas
- Encuestas de hogares, encuestas de actividad económica, encuestas de condiciones de vida, censos de población nacionales
- Datos poblacionales (censales o estimaciones), en caso de que sea necesario calcular las tasas de participación y de escolarización
- Datos internacionales, incluidos países de América Latina:
  - » Portal de estadísticas educativas del IEU, en http://uis.unesco.org/en/topic/out-school-children-and-youth.
  - » Base de indicadores del Sistema de Indicadores de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) de la Oficina para América Latina del IIPE UNESCO, en http://www. siteal.iipe.unesco.org/
  - » Participación en programas de aprendizaje en la primera infancia: Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados de UNICEF, en http://mics.unicef.org/
  - » Trabajo infantil, estadísticas laborales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en https://www.ilo.org/ilostat/faces/ilostat-home/home?_adf.ctrl-state=bj2cb2d4z_131&_afrLoop=642179051008887#!
  - » Transición escuela-trabajo, Encuesta sobre Transición Escuela a Trabajo de la OIT, en https://www.ilo.org/employment/areas/youth-employment/work-for-youth/WCMS_191853/lang--en/index.htm.
  - » Participación en programas de educación o capacitación de personas jóvenes y adultas, datos del Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos de la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en** http://www.oecd.org/skills/piaac/.

Desarrollo infantil

- Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI) del BID, en https://www.iadb.org/es/sectores/educacion/pridi/inicio
- Índice de Desarrollo de la Primera Infancia de UNICEF, en https://data.unicef.

org/topic/early-childhood-development/development-status/

- Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados de UNICEF, en http://mics.unicef.org/
- Evaluación Internacional del Desarrollo y el Aprendizaje Temprano, de *Save the Children*, en https://idela-network.org/about/countries-where-idela-is-in-use/

Logros de aprendizaje

- Pruebas estandarizadas nacionales de conocimientos y habilidades
- Información obtenida de evaluaciones formativas y/o continuas a nivel del aula
- Información obtenida de la aplicación de instrumentos de evaluación como observación de clases, escalas de medición de la competencia lectora y el razonamiento
- Pruebas estandarizadas y otros datos internacionales, incluidos países de América Latina:
  - » LLECE de la UNESCO-OREALC, en http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-llece/perce-serce-databases/
  - » Estudio Internacional de Alfabetización Informática y de la Información de *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA), en https://www.iea.nl/
  - » Estudio Internacional sobre Educación Cívica y Ciudadanía de IEA, en https://www.iea.nl/iccs
  - » Evaluación de la Lectoescritura y las Habilidades Matemáticas de IEA, en https://www.iea.nl/lana
  - » Estudio Internacional sobre el Progreso en la Lectura de IEA, en https://www.iea.nl/pirls
  - » Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE, en https://www.oecd.org/pisa/data/
  - » Estudio de Tendencias Matemáticas y Ciencias de IEA, en https://www.iea.nl/timss

Competencias de personas jóvenes y adultas

- Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización del IEU
- PIAAC de la OCDE, en https://www.oecd.org/skills/piaac/
- Programa de Medición de Habilidades del Banco Mundial, disponible en http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/step/about

Ambiente escolar

- Ambiente o entorno escolar: Encuesta Mundial sobre la Salud de los Estudiantes en las Escuelas de la Organización Mundial de la Salud, disponible en https://www.who.int/ncds/surveillance/gshs/en/

3.4. Notas

1 Para ejemplos específicos en la medición de la paridad e igualdad de género se sugiere consultar UNESCO y UNGEI (2019).

2 Al igual que el enfoque del derecho a la educación, en la Agenda ODS 4–Educación 2030 se reconocen las situaciones de vulnerabilidad por sexo, edad, raza, color, origen étnico, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, así como las personas con discapacidad, migrantes, pueblos indígenas, y niños, niñas y jóvenes (UNESCO, 2015).

3 Existe mucha variabilidad a nivel internacional en la edad oficial para asistir a la educación preprimaria. Es por ello que, al comparar las tasas con los datos de otros países, generalmente se toma como referencia un año menos de la edad oficial requerida para el ingreso al nivel primario.

4 Cuando la tasa bruta de escolarización supera el 100%, es de esperar que los problemas de sobreedad (debido a la repitencia o ingreso tardío) disminuyan con el tiempo.

5 Mientras que la tasa de repitencia se calcula tomando el número de repetidores en un grado determinado divido el número de estudiantes de la misma cohorte y grado que hayan estado matriculados el año anterior, el porcentaje de estudiantes repitientes es el número de estudiantes repetidores en un nivel/grado y año determinado, por el número de estudiantes matriculados en el mismo nivel/grado y año.

6 Existe también material del IIPE UNESCO y otras organizaciones, previo a 2015, que puede ser de mucha utilidad para profundizar metodológicamente en el análisis de los resultados de logros de aprendizaje (Postlethwaite, 2004; Ravela et al., 2007).

7 Corresponde al nivel 4 en la CINE de la UNESCO, o CINE-4, después de los niveles 0 a 3 para la educación preprimaria, primaria, educación secundaria baja y secundaria alta, respectivamente.

8 La educación terciaria corresponde a los niveles CINE 5 a 8.

9 A modo de ejemplo de programas de educación no formal para el desarrollo de habilidades no necesariamente relacionadas con el empleo se destacan: habilidades básicas para la vida, orientadas al desarrollo social y cultural o con fines de desarrollo personal (UNESCO-IEU, 2013). En todos los casos, la educación no formal de personas jóvenes y adultas suele tener un componente de aprendizaje práctico más que teórico.

10 En el marco de los objetivos de la EPT-2015, se utilizaba la tasa de analfabetismo, que se derivaba al calcular el número de personas adultas analfabetas en proporción a la población adulta, o se calculaba como 100 menos la tasa de alfabetismo.

11 Para ejemplos específicos en la medición de la paridad e igualdad de género se sugiere consultar UNESCO y UNGEI (2019).

12 Al presentar las mediciones nominales binarias, una limitación de dividir en grupos en torno a la mediana es que cualquier valor por encima/debajo de la mediana es considerado igual. Por ejemplo, si el promedio nacional de escolarización primaria es 72%, una región cuya escolarización sea del 70% será categorizada como BAJA en el cumplimiento del derecho a participar en la educación primaria, al igual que otra región cuya tasa de escolarización sea del 30%.

13 Si se decide sintetizar en cuatro grupos, por ejemplo, se pueden considerar los siguientes cortes: <25%, >=25–<50%, >=50–<75%, >=75% para definir categorías ordinales como MUY BAJO–BAJO–INTERMEDIO–ALTO.

14 El IDE fue discontinuado al finalizar la agenda de los objetivos de la EPT-2015 y dar por inauguradas las metas educativas del ODS 4–Educación 2030.

15 El Índice de Desarrollo Infantil Temprano (Early Child Development Index) de UNICEF, por ejemplo, puede ser considerado un índice general o especifico. A los efectos de realizar un análisis del sector educativo se ubicaría como índice especifico. Pero para los objetivos institucionales de una organización como UNICEF, por ejemplo, se ubicaría como un índice general de la situación de la niñez.

[16] Existen dos maneras de preseleccionar los indicadores que formarán parte del índice (Mayntz, Holm y Hübner, 1975).

Fundamentación teórica. En conjunto, los indicadores seleccionados deberán tener sentido para la complejidad conceptual del índice que se pretende elaborar. Por ejemplo, si se pretende elaborar un índice especifico de cumplimiento del derecho a la educación secundaria, entendido como disponibilidad de acceso y participación en dicho nivel, probablemente un indicador relacionado con el logro de los aprendizajes carezca de sentido teórico. Por el contrario, en el caso de desarrollar un índice general que mida el estado de situación de la educación secundaria, entonces indicadores referidos a los resultados de pruebas estandarizadas de aprendizaje tengan sentido, así como otros indicadores relacionados con la trayectoria educativa, etc.

Disponibilidad de datos: Esto será importante sobre todo a la hora de utilizar los índices para medir las disparidades regionales.

[17] La definición del peso o ponderación de cada indicador del índice podrá guiarse por las valoraciones semánticas propias de la definición conceptual del índice. Existen al menos dos **técnicas de ponderación.**

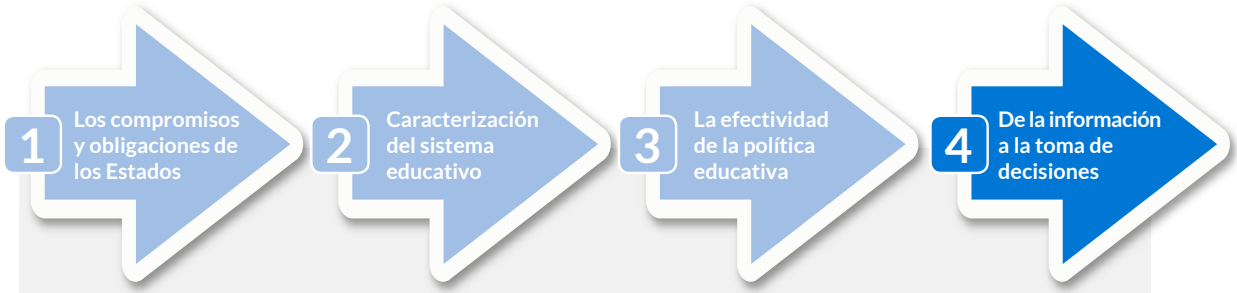
La primera es mediante una operación aritmética sencilla como la **multiplicación**. Por ejemplo, si la escala que se utiliza va del 0 al 1, los indicadores de mayor peso se pueden multiplicar por un coeficiente mayor a 1 (como 1,3). Los indicadores menos relevantes serán multiplicados por un coeficiente menor (por ejemplo, 0,7).

La segunda técnica es emplear **procedimientos estadísticos** más complejos, como un análisis de componentes principales. En todo caso, el índice que resulte de indicadores ponderados va a ser muy sensible a la ponderación que se establezca, por lo que se recomienda realizar un análisis de sensibilidad y validación antes de finalizar la construcción del índice.

[18] Kluge (2000). Los elementos dentro de un mismo tipo deben ser suficientemente similares, con una semántica próxima entre los datos que se han reagrupado bajo dicho tipo, a pesar de que exista cierta heterogeneidad entre ellos. Por otro lado, la diferencia entre los tipos es generalmente fuerte, existiendo una máxima distancia semántica entre los datos que se ubican en los distintos tipos.

Capítulo 4

De la información a la toma de decisiones



En los capítulos precedentes se lograron combinar distintas estrategias metodológicas para producir, sistematizar y analizar información en torno a un conjunto de aspectos o dimensiones del sistema educativo. El punto de partida del **Manual** es una visión del planeamiento de la política educativa caracterizado por un doble propósito. Como se desarrolla en la **Introducción**, se considera que las acciones estatales deben garantizar la continuidad y sustentabilidad del sistema educativo, por un lado, a la vez que deben introducir las mejoras, actualizaciones y adecuaciones necesarias para responder a nuevas exigencias y demandas sociales, por otro.

Las estrategias propuestas en el **Capítulo 1** contribuyen a revelar los compromisos asumidos por el Estado, que marcan el horizonte de la política educativa del país. Dichos compromisos van desde el consentimiento a

tratados internacionales y regionales del derecho a la educación, hasta la adopción de leyes nacionales y la implementación de políticas y planes de acción concretos.

El eje del **Capítulo 2** pasa por caracterizar la política efectiva vigente en el país. Se identifican aquellas acciones que permiten el funcionamiento cotidiano de la política (dimensión curricular, infraestructura, docentes y mejoramiento de las condiciones de vida). Como segunda acción, se caracteriza el sistema educativo del país en cuanto a su estructura y tamaño, y se describe el gobierno del sistema educativo. Para todos esos temas se sugieren indicadores y maneras de organizar y analizar la información.

Más allá de la información que se haya recolectado y analizado sobre los compromisos estatales y la cotidianeidad del sistema, el Estado debe garantizar la efectividad de la política educativa. Este **Manual** propone, en el **Capítulo 3**, herramientas para analizar la efectividad de los recursos y acciones que lleva a cabo el Estado con una mirada sensible a la perspectiva del derecho a la educación.

El recorrido de estos tres capítulos conduce a disponer de un acervo de información para todas las dimensiones analizadas, que será preciso resumir y jerarquizar. Es probable que a esta altura del camino se hayan identificado posibles nudos problemáticos o áreas prioritarias de intervención. Sin embargo, más allá de estas identificaciones parciales es necesario intentar relegar los datos un momento, y darse una pausa para tener una visión más amplia del diagnóstico de información relevada. En este marco se proponen tres interrogantes que guiarán el cierre del diagnóstico del análisis del sistema educativo, con recomendaciones de política. Cada uno de estos tres interrogantes emerge de los capítulos ya recorridos:

1. **Del conjunto de políticas relevadas, ¿cuáles están siendo efectivas? ¿Cuáles están generando buenos resultados?**
2. ¿Qué es lo que hay que corregir? ¿Qué es lo que hay que direccionar? ¿Y por dónde comenzar a enfocarse?
3. ¿Cuáles son las vacancias? ¿Qué está pendiente**? ¿Cuáles son los compromisos que están quedando desatendidos?**

La finalización del **Capítulo 3** dejó como resultado un balance acerca de la efectividad de la política educativa. Probablemente ya se fueron identificando claros avances en el sector a lo largo del período que se haya elegido

analizar. Frente a dichas fortalezas, es factible también que el diagnóstico ponga en evidencia la vigencia de algunas privaciones y brechas serias en el cumplimiento del derecho a la educación. En resumen, la sistematización de la información recolectada posiblemente permitió trazar ciertas tendencias en cada una de las dimensiones educativas, grupos etarios, áreas geográficas, grupos étnicos, niveles educativos, etc.

La lectura de estas tendencias, en conjunto con el análisis de los focos de intervención que configuran la política educativa (**Capítulo 2**), posibilitará hacer inferencias acerca de cuáles son las acciones del Estado que se deberían seguir sosteniendo y consolidando, y cuáles probablemente deberían ser revisadas. **Los interrogantes 1 y 2,** se presume, serán respondidos de manera conjunta, dado que a partir de la evidencia que surge de la sistematización de la información recolectada se podrá visibilizar aquellas dimensiones que están obteniendo buenos resultados y aquellas otras que no están generando el impacto esperado.

Así, a modo de ejemplo, si la tasa de abandono en el nivel secundario viene exhibiendo una tendencia descendiente, podría inferirse que las políticas que están orientadas, o bien tienen efecto en el resultado de este indicador, están traccionando en un buen sentido. Del mismo modo, si la tasa de escolarización del nivel secundario arroja valores incrementales y significativos, podría deducirse que la oferta del nivel (con sus docentes, cantidad de escuelas, infraestructura, distribución geográfica) está siendo satisfactoria. No obstante, desde una tendencia opuesta, si en el análisis surge que la tasa de repitencia del nivel secundario bajo no arroja mejoras en sus porcentajes, se debieran poner bajo observación las intervenciones que tienen efecto sobre la población afectada. Así, la oferta de escuelas del nivel, el régimen académico (evaluación, condiciones de permanencia y promoción, etc.), la política curricular y organización del nivel, la formación docente y las políticas de apoyo a las trayectorias de los estudiantes, entre otras intervenciones, deberían ser revisadas.

Es en esta instancia de análisis donde se objetiva la importancia de haber desarrollado un buen diagnóstico de análisis del sector educativo en dos sentidos: haber identificado correctamente las políticas con sus resultados esperados, y haber efectuado una correcta identificación o síntesis de indicadores sobre distintos niveles, dimensiones, áreas geográficas, población

marginada, etc. En el ejemplo planteado es importante que se haya señalado a qué sectores afecta en mayor medida la problemática del abandono y la repitencia, y cuáles son las políticas que se están llevando a cabo e inciden en las trayectorias de los adolescentes.

La lectura de la sistematización de los indicadores educativos va a implicar necesariamente emitir juicios de valor sobre el recorrido de los acontecimientos. Si los indicadores arrojan tendencias favorables, seguramente la lectura que se realice de ellos es la de retroalimentación del conocimiento, que le otorgará legitimidad/consolidación de la política. El recorrido y finalización del **Capítulo 3** le brinda al técnico las herramientas para desempeñar casi un rol de evaluador. Ante la lectura de un indicador que da cuenta de un progreso en el desempeño de una determinada variable, al analista le corresponderá identificar las intervenciones que están bien encaminadas con el fin de fortalecerlas, protegerlas y, si fuera necesario, modernizarlas para garantizar su sustentabilidad. En sentido inverso, si los indicadores dan cuenta de aspectos del sistema educativo que no observan mejoras o incluso, peor aun, exhiben un deterioro, la lectura que debiera llevar adelante el analista es la de poner bajo observación las acciones de política asociadas que se están llevando adelante, con el fin de evaluar en profundidad su corrección o mejoría.

Continuando con el ejemplo de la desmejora de la tasa de repitencia, será tarea del analista identificar todas las acciones de política direccionadas que inciden directamente en su desempeño, revisando el diseño, la implementación (capacidad del gobierno de movilizar recursos), el alcance de la misma y los recursos (presupuesto), entre otras intervenciones.

Sin embargo, y asociado al **interrogante 3,** es factible que los indicadores marquen una tendencia negativa de determinada variable porque no se está implementando ninguna acción política.

Para responder a esta pregunta (vacancias), es necesario volver al **Capítulo 1** y al **Capítulo 2**. En tal sentido se sugiere realizar un recorrido inverso del manual. De este modo, el **Capítulo 3** aporta información sobre los indicadores que están observando tendencias desfavorables, mientras que la revisión del **Capítulo 2** contribuye a identificar si hay alguna política activa sobre la población afectada, área geográfica, modalidad, etc. Si la hay, significa que no hay vacancia y en efecto lo que debiera revisarse es el curso

de acción de la política. En contraste, si se identificara que no hay intervención de política, es necesario explorar nuevamente el **Capítulo 1**, el horizonte deseado de la política educativa, y poner en evidencia cuáles son las metas comprometidas y los compromisos asumidos que el Estado no está pudiendo alcanzar.

Los compromisos legales asumidos en el ámbito nacional y el plan de acción dan cuenta de los objetivos y metas que cada Estado se comprometió a alcanzar dentro de su sistema educativo nacional, y éstas son las prioridades de acción de política educativa ante las cuales se requiere avanzar.

Más allá de los avances, déficit y vacancias que coexistan en el funcionamiento del sistema educativo, es necesario conocer y garantizar las condiciones en que se están aplicando las políticas educativas. La irrupción del paradigma de derechos en el espacio de las políticas públicas constituye un antecedente y un hecho fundamental de redefinición de reglas de juego entre el Estado y los sujetos. Hoy el Estado tiene la obligación de consolidarse como el garante de todos y cada uno de sus derechos, constituyendo a la ciudadanía en sujetos de dichos derechos. Desde esta perspectiva, el Estado en cada una de sus instancias institucionales debe respetar, proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos.

Cada institución educativa es en sí un espacio de garantía de derechos, los estudiantes deben tener garantizado su espacio de participación y de inclusión en el sistema, asegurando el acceso a todos a lo largo de todo el territorio. Asimismo, esta oferta deber ser de calidad para todos, comprometiendo la homogeneidad y la no segmentación en las distintas modalidades y niveles educativos. Es habitual que en los sistemas educativos latinoamericanos coexistan ofertas segmentadas y circuitos diferenciados, donde cada segmento resulta en logros distintos que generan desigualdad al interior del sistema. Por ejemplo, la oferta en la modalidad rural debería tener los mismos recursos docentes y de equipamiento e infraestructura que la oferta en el ámbito urbano. Sin embargo, es habitual que en la modalidad rural los planes de estudio e incluso las cajas curriculares sean más acotadas y de menor carga horaria.

Esto último también forma parte de garantizar el derecho a la educación. Un diagnóstico del sistema educativo debe capturar las condiciones que rigen en un sistema educativo para operar como instrumento público de

garantía de derecho: ¿las instituciones garantizan la participación y protección de sus estudiantes? ¿Hay plena garantía de los derechos de niños, niñas y adolescentes en las escuelas? ¿Tienen el derecho a ser escuchados? Asimismo, es necesario identificar los circuitos diferenciados, donde el ingreso a ellos está predeterminado por el origen social y cultural, lo cual constituye un mecanismo de reproducción de desigualdades.

La revisión y caracterización del análisis de un sistema educativo debiera verse como una oportunidad en la evaluación de la garantía de derechos. El aprendizaje es un derecho, pero no visto como un resultado final de adquisición de conocimiento o capacidades, sino como un proceso de inclusión, participación, y con disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad suficiente de su oferta para garantizar la igualdad y equidad del sistema.

Finalmente, en el resultado de todo este ejercicio de diagnóstico es probable que haya factores o causas que queden por fuera del campo de la política educativa. El acervo de información sistematizada presenta sus limitaciones. Así, por ejemplo, los indicadores educativos no son solo medidas estadísticas que informan sino que, también, permiten construir visiones y expectativas; es decir su selección y uso no son neutros desde la perspectiva de las políticas públicas: los indicadores tienen tanto una dimensión técnica como política.

Surge la idea de complejidad en el campo de las políticas. Es complejo aislar el efecto de una política sobre una determinada variable. Ciertamente es más común que su impacto esté sujeto a otras variables, al comportamiento y las relaciones de infinidad de actores, familias, organizaciones y otros factores socioeconómicos.

Los indicadores y las variables representados, elegidos, no son medidas estadísticas neutrales, ya que reflejan una parte de la realidad social. La decisión de recoger (determinada) información, de construir o no algunos indicadores, refleja la importancia política que se da a determinados aspectos.

En el ejemplo de la tasa de repitencia, la misma puede no estar mejorando debido a un contexto económico desfavorable que impacta en los ingresos del hogar de las familias y que obliga a todos los integrantes a salir a buscar empleo para compensar el ingreso familiar. Es probable que esta situación impacte en la dedicación que los adolescentes puedan destinar al estudio, afectando el rendimiento escolar.

En la investigación en educación, la exploración de los factores causales muchas veces comienza con una exploración de **asociaciones** entre hitos, características del sistema y de los propios recursos, para luego **explicar y comprender** la complejidad más amplia del o los fenómenos estudiados. La complejidad de la situación educativa invita también a indagar estrategias que ayuden a identificar y comprender el porqué de las problemáticas educativas que enfrenta el sector, sabiendo que muchas tienen sus causas en factores externos.

El objetivo aquí es sugerir estrategias de análisis para explorar e identificar los posibles factores endógenos y exógenos al sistema que facilitan (o en su defecto obstaculizan) el cumplimiento del derecho a la educación, reconocer el tipo de problemas a enfrentar (como vacíos legales, vacíos políticos incluyendo el propio diseño de la política, limitaciones estructurales o carencia de recursos) y guiar la reflexión sobre las posibles alternativas o mecanismos de intervención y asignación de recursos.

A continuación, se discuten algunos pasos concretos.

Analizar la evidencia empírica disponible

La primera estrategia para comprender en profundidad las problemáticas centrales que enfrenta el sistema educativo, así como los patrones de discriminación, es recurrir a la evidencia empírica disponible.

Precisamente, la política educativa basada en la evidencia supone que las propuestas de intervención o redireccionamiento están pensadas en función de explicaciones de las problemáticas educativas que tienen sustento empírico, así como en función de prácticas que se han encontrado efectivas para resolver los problemas detectados. Con relación a esto último, hay quienes incluso consideran poco ética la implementación de recomendaciones de política educativa que no hayan demostrado ser efectivas a la hora de generar las mejoras buscadas.

Se pueden distinguir al menos dos estrategias para analizar la evidencia disponible.

- **Revisión sistemática de la investigación empírica (estado del arte)**, tanto de tipo cuantitativa o como cualitativa, como de la investigación evaluativa disponibles para el país. En el contexto de elaboración de un análisis del sector educativo, la revisión de la investigación empírica tiene objetivos un tanto diferentes que los buscados en un contexto de investigación.

  Para esta etapa del diagnóstico sectorial, una revisión sistemática de la evidencia empírica cumple las siguientes funciones:

- sintetizar el estado de conocimiento, explicaciones causales o cualitativas vinculadas con las problemáticas acuciantes del sector.
- identificar minuciosamente los factores determinantes que muestren un efecto positivo o negativo en la explicación de algún fenómeno educativo de relevancia, así como identificar si los efectos son significativos o no (exclusivamente para la evidencia cuantitativa o estudios de impacto).
- resumir los hallazgos y aportes de la investigación cualitativa, resaltando la singularidad y el carácter holístico de las narrativas (exclusivamente para la evidencia cualitativa).
- identificar áreas de vacancia en la explicación y comprensión de los fenómenos educativos.

En la **lectura sugerida** se recomiendan algunos textos para realizar una revisión de la evidencia empírica de manera sistemática.

- **Revisión de las investigaciones que realicen un meta-análisis:** El metaanálisis es una metodología propia de la investigación y evaluación cuantitativa, utilizada para sintetizar los hallazgos de estudios diferentes y dispares, todos en torno a la misma problemática, y generalizar los resultados. Implica la cuantificación y síntesis estadística de los resultados en medidas estandarizadas o agregadas de los efectos encontrados.

  Los metaanálisis generalmente son utilizados para sintetizar el impacto de intervenciones educativas específicas (por ejemplo, el impacto de la reducción del tamaño de aula en los logros escolares), aunque en ocasiones se emplean también para sintetizar los efectos de otros factores determinantes (como el estatus socioeconómico, etc.).

Lo importante del proceso de relevamiento y análisis de la evidencia empírica disponible no es obtener un listado de la bibliografía existente. Muy por el contrario, el punto de llegada de esta búsqueda es lograr obtener un mapeo y una categorización temática de los hallazgos, preferentemente organizados de manera de destacar las barreras a enfrentar a la hora abordar los problemas estudiados y encarar el proceso de toma de decisiones.

Lectura sugerida

Recuadro: Recomendaciones para realizar una revisión sistemática de la evidencia empírica

Gall, J. P., Gall, M. D., & Borg, W. R. (2005). Conducting a review of the research literature. En *Applying Educational Research: A Practical Guide* (5th. ed.). Boston: Pearson/Allyn and Bacon.

Realizar investigaciones sobre las problemáticas aun poco comprendidas

Una segunda opción para identificar las barreras para la efectividad de la política educativa es diseñar y llevar a cabo investigaciones empíricas para profundizar en las problemáticas poco exploradas en la literatura científica publicada. Este tipo de investigaciones permitirá encontrar explicaciones de los fenómenos acuciantes (investigación cuantitativa) para rescatar las visiones, representaciones, significados y explicaciones de los actores educativos en sus propios contextos.

Estas investigaciones pueden ser encaradas por los propios equipos ministeriales, dependiendo de las capacidades técnicas y del tiempo disponible para su implementación. Alternativamente, pueden incluso ser encomendadas a investigadores o equipos de investigación, tanto en las universidades, institutos de investigación aplicada o en *think tanks1*.

Dicho esto, se destaca a continuación la contribución de la investigación educativa (de perspectiva cuantitativa y cualitativa) y la investigación evaluativa. Se sintetizan las principales estrategias analíticas en caso de que los equipos ministeriales necesiten encarar o encomendar investigaciones:

- **La investigación cuantitativa y los modelos causales.** Los modelos causales parten de la lógica de las asociaciones pero ofrecen una potencialidad superior para identificar los factores que facilitan u obstaculizan la concreción de los resultados educativos.

  Para los modelos causales, existe un ordenamiento temporal de los fenómenos educativos (contrario a la variación simultanea que exploran las correlaciones). Parten del supuesto de que el valor de un fenómeno en un momento específico (la posible causa o fenómeno explicativo) afecta los valores posteriores de otro fenómeno (la consecuencia o fenómeno a explicar). Estos modelos se ocupan de identificar los antecedentes de una condición presente. Dicho formalmente (en el lenguaje de la investigación cuantitativa), apuntan a estudiar en qué medida las variaciones en el fenómeno a estudiar se explican en términos de las variaciones en los factores que lo determinan.

  La esencia de estos modelos es generar conocimiento sobre los factores que permitan predecir el fenómeno investigado, con la intención de identificar factores de riesgo y desarrollar intervenciones para superar las barreras.

  En su versión más elemental, los modelos causales analizan dos fenómenos, uno siendo el determinante del segundo. Pero los modelos más sofisticados permiten considerar dos o más factores determinantes, e incluso examinar interacciones entre los factores explicativos. Si bien "una correlación no implica causalidad", demostrar correlaciones es, de alguna manera, una condición necesaria aunque no suficiente para investigar relaciones causales.

  Al igual que algunas mediciones de asociación, una condición para la utilización de estos modelos es que existan variaciones en los datos, ya sean datos a nivel

de las personas, las aulas, las escuelas o los sistemas educativos subregionales. Los análisis que permiten identificar relaciones causales no son factibles de ser utilizados para encontrar posibles causas de los datos en un nivel nacional.

Se distinguen al menos dos tipos de diseños.

- **Diseños de tipo causal-comparado.** Parten de identificar dos grupos diferentes (por ejemplo, de alumnos repitientes y no repitientes) para luego realizar comparaciones entre los grupos y reconocer las posibles causas de las diferencias observadas.

  Algunas de las estrategias analíticas propias de la investigación *ex post facto* son similares a las utilizadas para explorar asociaciones (sobre todo las diferencias entre grupos). Con la diferencia de que en este caso el sentido de la relación esta predefinido, y de que en los modelos causales-comparativos generalmente se indaga en relaciones multivariadas. A las técnicas ya mencionadas, se le suman otras como los análisis de varianza multivariado.

- **Diseños correlacionales.** También similares a las medidas de asociación o correlación estadística, solo que en este caso se trata no tanto de comparar grupos sino de predecir, para un mismo grupo, cómo otro factor o combinación de factores afecta el fenómeno que se intenta explicar. Además, permite estimar el grado de relación entre los factores estudiados.

- De manera exploratoria, el análisis generalmente comienza con las mismas medidas de asociación discutidas arriba. Existen otras técnicas multivariadas que se agregan, como:

  - Regresión bivariada, regresión múltiple y otros tipos de modelos de regresión[2]
  - Análisis de camino
  - Modelos de ecuaciones estructurales
  - Análisis factorial
  - Análisis diferencial

- **Uso de la investigación cualitativa para explicar y comprender las problemáticas sectoriales.** Al igual que la cuantitativa, la investigación cualitativa puede ser utilizada para profundizar en algunos fenómenos educativos específicos (por ejemplo, el abandono escolar).

  En lugar de enfocarse en los resultados y los factores que los determinan, la investigación cualitativa rescata las narrativas de los sujetos, explora procesos y permite comprender los aspectos culturales. La ventaja de recurrir a la investigación cualitativa para un diagnóstico educativo es que contribuye a decodificar las problemáticas educativas, rescatando la experiencia, las percepciones, la interpretación y el significado para los propios actores.

  Este tipo de investigación apunta no tanto a detectar los factores determinantes o la efectividad de la política educativa (como los estudios de impacto, de

naturaleza cuantitativa), sino a comprender de manera más profunda una situación educativa particular, la visión sobre algún evento educativo (una reforma o eventos más a nivel microescolar), o los roles e interacciones educativas y sociales. Se trata de otorgar sentido a las problemáticas educativas contrastando, comparando y clasificando las opiniones, las perspectivas y sus significados para los propios actores. La investigación cualitativa permite detectar barreras sociales y culturales que, por ejemplo, limiten el pleno goce del derecho a la educación para grupos poblacionales históricamente discriminados.

Si bien la investigación cuantitativa plantea explícitamente la búsqueda de explicaciones causales, la tradición cualitativa propone explicaciones de otro tipo e igual de válidas para pensar la política educativa y el proceso de toma de decisiones. Para esta tradición, los actores construyen o desarrollan interpretaciones del entorno educativo y social que afectan sus propias acciones o inacciones.

Existen muchas tradiciones en la investigación cualitativa que pueden contribuir a desentrañar estas interpretaciones y comprender las barreras para la efectividad de la política educativa.

- Estudio de caso
- Foco en las experiencias de vida: fenomenología e historias de vida
- Foco en los aspectos sociales y culturales: etnografía, estudios culturales, investigación del lenguaje y la comunicación (hermenéutica, semiótica, estructuralismo)
- Investigación histórica

Las técnicas de recolección se agrupan en observaciones, entrevistas, recolección documental y de cualquier otro tipo de materiales (imagen, sonido, material audiovisual, planificaciones docentes y hasta correos electrónicos). El análisis desarrolla maneras sistemáticas de otorgar sentido a los datos relevados, que en general forman parte indivisible del propio proceso de recolección[3].

- **La investigación evaluativa.** Recurre a los modelos, diseños y hasta técnicas de la investigación cuanti y cualitativa, aunque los pone al servicio de la evaluación de políticas, proyectos o intervenciones educativas específicas. La investigación evaluativa puede ser evaluación de impacto (que constituye un caso particular dentro de los modelos causales) o de tipo cualitativa.
- **Evaluación de impacto.** El propósito esencial de este tipo de modelos es indagar en la efectividad de una intervención; vale decir, si alcanzó los resultados planteados y esperados. Es por ello que una condición a priori es que la intervención a evaluar debe ser identificable y definida de manera precisa, los cambios esperados deben estar fundamentados y planteados a modo de hipótesis, y los resultados a alcanzar deben ser concretos y medibles.

Se reconocen varios tipos de diseños de investigación apropiados para la evaluación de impacto.

- Modelos experimentales o experimentos controlados[4]
- Modelos cuasi experimentales[5]
- Experimentos naturales
- Diseños experimentales de caso único
- Estudios de costo-efectividad

Los modelos experimentales hacen uso de las estrategias de análisis de la investigación cuantitativa, aunque las técnicas específicas dependen del tipo de diseño experimental utilizado.

- **Abordajes cualitativos para la investigación evaluativa.** Mientras que la evaluación de impacto se focaliza en la efectividad de las intervenciones y se centra fundamentalmente en sus objetivos, los abordajes cualitativos son apropiados para comprender por qué ciertos objetivos son considerados apropiados o inapropiados, cómo perciben los objetivos los actores e incluso las modalidades de implementación de la política, o incluso por qué algunos actores pueden directamente no coincidir con la importancia de los objetivos buscados.

  Desde esta perspectiva, se parte del supuesto de que el valor de una política no reside tanto en los criterios objetivos de evaluación (como sería para la evaluación de impacto) sino que depende más bien de los valores y las perspectivas de aquellos que la evalúan y de aquellos que en ella participan.

  Algunos abordajes evaluativos de tipo cualitativo son los siguientes.

- Evaluación sensible, enfocada en rescatar las preocupaciones y problemas que enfrentan los participantes, beneficiarios o actores involucrados
- Modelos de evaluación cuasi-legales, promisorios para exponer las fortalezas y debilidades de los programas y plantear cuestiones que necesitan ser respondidas para un funcionamiento adecuado, o para estimular el uso de procedimientos legales a fin de clarificar la naturaleza compleja de las cuestiones educativas y producir recomendaciones de política educativa y mejoras de las practicas
- Evaluaciones realizadas por expertos, generalmente apropiadas para contextos de acreditación de instituciones y/o programas.

Una conclusión sobre el uso de la investigación y la evaluación para el análisis del sector educativo, y particularmente para esta etapa final del proyecto, es destacar el potencial de los métodos mixtos. Si bien los investigadores que se ubican en cada una de las tradiciones de investigación plantean cierta incompatibilidad de los abordajes epistemológicos de cada tipo de investigación, se puede considerar que ambas visiones ofrecen aportes válidos para pensar las barreras que frenan el cumplimiento del derecho a la educación en el contexto de un análisis del sector. Existen también sugerencias para encarar abordajes mixtos[6].

Finalmente, los encargados de elaborar el análisis del sector educativo y de profundizar en las barreras para el pleno cumplimiento del derecho a la educación deben considerar las limitaciones que enfrentan la investigación y evaluación en educación. En general, los resultados de las investigaciones tienen un potencial limitado de generalización, están contaminados de cierta visión del mundo y de un conjunto de valores (incluyendo los abordajes que se presentan como más objetivos).

4.1. Consideraciones finales. El análisis del sector educativo como oportunidad para la participación, el debate y la construcción de consensos

Realizar un diagnóstico exhaustivo del sistema educativo con una mirada que contemple el derecho a la educación es una ardua tarea, cuyo proceso y resultado no puede ser generalizable a todos los países latinoamericanos. Como se mencionó en la **Introducción**, los sistemas educativos de América Latina tienen una larga historia. Los funcionarios y técnicos que asumen el compromiso de hacer un diagnóstico como punto de partida de una propuesta de políticas, se encuentran un sistema funcionando que es el resultado de años de decisiones tomadas, acumulaciones y desacumulaciones, avances y retrocesos. Esa historia es única en cada país y en cada territorio, por lo que este **Manual** fue pensado para que pueda ser utilizado en contextos, ámbitos y escalas diversos. Cada país tendrá diferentes necesidades y enfoques a la hora de realizar el ejercicio de diagnóstico, y aquí se intentó proponer una herramienta flexible capaz de adaptarse a los diferentes contextos.

Uno de los objetivos planteados por el **Manual** es que en el largo recorrido de las distintas etapas del diagnóstico el analista sostenga una mirada sensible de la educación con un enfoque de derechos. Traducir esta perspectiva en la elaboración del diagnóstico significa no solo observar en las políticas y focos de intervención llevados a cabo –¿Qué es lo que está funcionando para alcanzar el escenario deseado? ¿Qué es lo que hay que direccionar? ¿Cuáles son los vacíos?– sino también observar cómo se están implementando las políticas educativas. A modo de ejemplo, una intervención de política educativa puede estar generando el impacto esperado (por ejemplo, un incremento en la tasa de escolarización en comunidades indígenas) y no obstante en la implementación de la política se puede estar

vulnerando el derecho de los sujetos (por ejemplo, que no se respete la interculturalidad lingüística de los estudiantes). Es decir, aunque la política esté dando buenas señales se requiere de todos modos revisarla para orientar su implementación en un marco de derechos, promoviendo –por ejemplo– la participación de los actores, el derecho de los estudiantes a ser escuchados, o la plena vigencia del principio de no discriminación. Abordar la educación como un derecho humano fundamental propone un marco de análisis en el cual el cómo de la política adquiere un lugar relevante en la agenda educativa.

Desde esta perspectiva, en el proceso de elaboración de este diagnóstico, la participación de los diferentes actores de la comunidad educativa es fundamental. En cada uno de los momentos del diagnóstico, es necesario incentivar la presencia de los múltiples actores en los procesos de identificación y análisis de la información, y en la discusión de los hallazgos. Un diagnóstico que nace con el apoyo y la participación de la comunidad educativa cuenta desde inicio con una legitimidad que es fundamental en el momento de tomarlo como referencia para la planificación educativa.

Ahora bien, el paso desde el diagnóstico hacia la política educativa no es sencillo y dista mucho de ser directo. Si entendemos la política educativa como el conjunto de intervenciones estatales que tienen por objeto transformar la situación actual en el horizonte deseado –el de la plena vigencia del derecho a la educación– el diagnóstico que se desprende de la implementación de este **Manual** es sólo un insumo central para definir el punto de partida, el cómo se está hoy. Pero ese diagnóstico es inacabado si no se pone en diálogo y se complementa con otras miradas, otras voces, otros registros de la realidad que expresan la visión de los más diversos sectores de la sociedad.

La política educativa es –valga la redundancia– esencialmente política, y su construcción requiere de diálogo, consensos y compromisos. El documento que emerge del ejercicio de diagnóstico que se propone en este **Manual** debiera ser un documento clave para convocar a esos diálogos, proveyendo información y hallazgos que enriquezcan y den sustento a los consensos entre múltiples actores, y que permita alinear los compromisos de corto y mediano plazo con aquellos asumidos por el Estado ante la comunidad internacional y ante su propia ciudadanía.

4.2. Notas

1 De hecho, para encarar abordajes cualitativos lo más apropiado suele ser la colaboración con investigadores expertos. Esto se debe no tanto a las capacidades técnicas e investigativas de los funcionarios educativos, sino particularmente a que este tipo de investigaciones se llevan a cabo en el entorno natural del fenómeno a indagar, por las precauciones respecto al rol e involucramiento del investigador en el estudio, y porque típicamente estos abordajes suponen una experiencia intensiva en el campo.

2 Se pueden mencionar otros modelos como: correlación canónica, análisis discriminante, modelos de regresión jerárquica lineal, regresión logística, regresiones no lineales, análisis de series temporales.

3 En el caso del análisis cualitativo, se pueden mencionar, de manera sintética, técnicas de codificación (abierta, axial, selectiva) y de descripción detallada. Las estrategias de análisis suelen culminar en una narrativa que puede asumir estilos variados: descripciones objetivas, detalle de la experiencia de campo, una cronología de situaciones, un modelo de procesos, una historia extendida, narrativas organizadas alrededor de los casos, y retratos descriptivos.

4 Modelos caracterizados por asignación aleatoria de los participantes a grupos de control y grupo experimental (o de tratamiento). Existen muchas variantes de los modelos experimentales, las que pueden ser consultadas en cualquier libro de investigación y estadística para las ciencias sociales. Para nombrar algunos, se reconocen: (a) diseños pre- y postest para grupo de control y grupo experimental, (b) postest para grupo de control y experimental, (c) postest para dos grupos experimentales, (d) diseños pre- y postest para dos tipos de "tratamientos".

5 Los modelos cuasiexperimentales se dan en distintos formatos: (a) diseños preexperimentales, (b) diseños de grupos no equivalentes, con pre- y postest, y (c) series de tiempo para un solo grupo.

6 Creswell (2003) sugiere algunas estrategias para integrar la investigación y evaluación cuantitativa y cualitativa en modelos mixtos. Por ejemplo, la implementación (secuencial o simultanea), la prioridad otorgada a cada uno de los abordajes, la manera de integrar los datos (en la recolección de datos o en el análisis) e incluso la perspectiva teórica de integración (explícita o implícita).

Bibliografía General

Aguerrondo, I. (2007). Innovación, escuela y sistema educativo: el reto de la articulación entre niveles. En S. Gvirtz y M. E. de Podestá (Eds.), Mejorar la Gestión Directiva en la Escuela (91-114). Buenos Aires, Argentina: Granica.

Aguerrondo, I. (Ed.) (2002). Ministerios de Educación: De la Estructura Jerárquica a la Organización Sistémica en Red. Buenos Aires, Argentina: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

Anderson, K., Hegarty, S., Henry, M., Kim, H. y Care, E. (2018). Breadth of Learning Opportunities: A Fresh Approach to Evaluating Education Systems. Washington, DC, USA: Brookings Institutions, Center for Universal Learning/Education International.

Anderson, K., Kim, H., Hegarty, S., Henry, M., Care, E., Hatch, R., . . . Cabrera-Hernández, F. (2018). Technical Report: Breadth of Learning Opportunities. Washington, DC, USA: Brookings Institutions, Center for Universal Learning/Education International.

Andrade Oliveira, D., Bordón, J. O., Cavarozzi, M., Didriksson, A., Lessard, C., Martínez Olivé, A., . . . Vollmer, M. I. (Eds.). (2010). Políticas Educativas y Territorios: Modelos de Articulación entre Niveles de Gobierno. Buenos Aires, Argentina: UNESCO-IIPE Buenos Aires.

Babbie, E. R. (2000a). Conceptualización y medición. En Fundamentos de la Investigación Social (96-116). México, DF, México: International Thomson.

Babbie, E. R. (2000b). Índices, escalas y tipologías. En Fundamentos de la Investigación Social (144-168). México, DF, México: International Thomson.

Baker, B. D. y Green, P. C. (2008). Conceptions of equity and adequacy in school finance. En H. F. Ladd y E. B. Fiske (Eds.), Handbook of Research in Education Finance and Policy (203-221). New York, USA: Routledge.

BID. (2014). Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil (PRIDI): Marco Conceptual (Notas técnicas IDB-TN-290). Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, División de Educación, Equipo Gerencial del PRIDI.

BID. (2019). Censo de Infraestructura Educativa Regional (CIER). Recuperado de https://www.iadb.org/es/sectores/educacion/aprendizaje-en-las-escuelas-del-siglo-xxi/censo

Blejmar, B. (2005). Gestionar es Hacer que las Cosas Sucedan: Competencias, Actitudes y Dispositivos para Diseñar Instituciones Educativas. Buenos Aires, Argentina: Novedades Educativas.

BOLO. (2018a). Breadth of Learning Opportunities: Policy Tool. Washington, DC, USA: Brookings Institutions, Center for Universal Learning/Education International.

BOLO. (2018b). Breadth of Learning Opportunities: School Tool. Washington, DC, USA: Brookings Institutions, Center for Universal Learning/Education International.

BOLO. (2018c). Breadth of Learning Opportunities: Teacher Tool. Washington, DC, USA: Brookings Institutions, Center for Universal Learning/Education International.

Braslavsky, C. y Acosta, F. (2004). La Formación para la Gestión y la Política Educativa: Conceptos Claves y Orientaciones para su Enseñanza (Proyecto de Actualización de

Formadores en Gestión y Política Educativa: Módulo 2). Buenos Aires, Argentina: UNESCO-Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, Sede Regional Buenos Aires.

Bray, M. (2007). Governance and free education: Directions, mechanisms, and policy tensions. Prospects, 37(1), 23-35.

Bray, M. y Mukundan, M. V. (2003). Management and Governance for EFA: Is Decentralization Really the Answer? (Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2003/4, The Leap to Equality 2004/ED/EFA/MRT/PI/11). Hong Kong, China: The University of Hong Kong, Faculty of Education, Comparative Education Research Centre.

Bruns, B., Filmer, D. y Patrinos, H. A. (2011). Making Schools Work: New Evidence on Accountability Reforms. Washington DC, USA: World Bank.

Bruns, B., y Luque, J. (2014). Profesores Excelentes: Cómo Mejorar el Aprendizaje en América Latina y el Caribe. Washington, DC, USA: Banco Mundial.

Buhmann, D. y Trudell, B. (2008). Mother Tongue Matters: Local Language as a Key to Effective Learning. Paris, France: UNESCO, Division for the Promotion of Basic Education, Section for Inclusion and Quality Learning Enhancement.

Carnoy, M. (2006). Financiación de la educación. En Economía de la Educación (267-310). Barcelona, España: Editorial UOC.

Carnoy, M. (1995). Financing of education: Introduction. En M. Carnoy (Ed.), International Encyclopedia of Economics of Education (407-408). Oxford, OX/Tarrytown, NY, USA: Pergamon.

Casassus Cajías, J. (1999a). Descentralización de la gestión a las escuelas y calidad de la educación: ¿mitos o realidades? Propuesta Educativa, 10(21), 89-95.

Casassus Cajías, J. (1999b). Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos. En UNESCO-OREALC (Ed.), La Gestión en Busca del Sujeto. Seminario Internacional "Reformas de la Gestión de los Sistemas Educativos en la Década de los Noventa" (13-28). Santiago, Chile: UNESCO-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

Casassus Cajías, J. (2000). Problemas de la Gestión Educativa en América Latina (La Tensión entre los Paradigmas de Tipo A y el Tipo B) (Versión preliminar). Santiago, Chile: UNESCO.

Cassidy, T. (2006). Education Management Information Systems (EMIS) in Latin America and the Caribbean: Lessons and Challenges (Work Document. Study prepared for the VIII Regional Policy Dialogue Meeting, Education Network). Washington, DC, USA: Inter-American Development Bank, Integration and Regional Programs Department, Sustainable Development Department.

CLADE y UNESCO-IIPE Buenos Aires. (2015). Las Leyes Generales de Educación en America Latina: El Derecho como Proyecto Político (Con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/Education for Development). San Pablo, Brasil/Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación/UNESCO Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Sede Regional Buenos Aires.

Cohen, L., Manion, L. y Morrison, K. (2007). Approaches to qualitative data analysis. En Research Methods in Education (461-475). London, UK / New York, USA: RoutledgeFalmer.

Cohn, E. y Geske, T. G. (1990). The Economics of Education. Oxford, England / New York: Pergamon Press.

Collier, D., Laporte, J. y Seawright, J. (2012). Putting Typologies to Work: Concept Formation, Measurement, and Analytic Rigor. Political Research Quarterly, 65(1), 217-232. doi:10.1177/1065912912437162

Coombs, P. y H. Hallak, J. (1987). Cost Analysis in Education: A Tool for Policy and Planning. Baltimore, USA / London, UK: Johns Hopkins University Press.

Corvalán, J. y McMeekin, R. W. (Eds.). (2006). Accountability Educacional: Posibilidades y Desafíos para América Latina a partir de la Experiencia Internacional. Santiago, Chile: Programa de Promocion de la Reforma Educativa de America Latina/Universidad Alberto Hurtado, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación.

Creswell, J. W. (2003). Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches. Thousand Oaks, Calif., USA: Sage Publications.

Crouch, L. y Winkler, D. (2007). Governance, Management and Financing of Education for All: Basic Frameworks and Case Studies (Background paper for EFA Global Monitoring Report 2009). Washington, DC, USA: Research Triangle Institute.

Dale, R. (1997). The state and the governance of education: an analysis of the restructuring of the state-education relationship. En A. H. Halsey, H. Lauder y P. Brown (Eds.), Education: Culture, Economy, and Society (273-298). Oxford, UK / New York, USA: Oxford University Press.

de Beco, G. (2009). Right to Education Indicator Based on the 4 A Framework: Concept Paper. London, UK: The Right to Education Project.

de Beco, G. (2013). The Right to Education: Indicators. London, UK: The Right to Education Project.

Delannoy, F. (1999). Reformas en gestión educacional en los noventa. En UNESCO-OREALC (Ed.), La Gestión en Busca del Sujeto. Seminario Internacional "Reformas de la Gestión de los Sistemas Educativos en la Década de los Noventa" (29-50). Santiago, Chile: UNESCO-Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

Diálogo Interamericano. (2019a). La Medición del Desarrollo Infantil en América Latina (Declaración de Montevideo, 28 de mayo). Montevideo, Uruguay: Diálogo Interamericano.

Diálogo Interamericano. (2019b). Medición del Desarrollo Infantil en América Latina: Desafíos para la Medición y Respuestas de Política. Montevideo, Uruguay: Diálogo Interamericano.

Diálogo Interamericano y FEREMA. (2017). Educación: Una deuda pendiente. Informe de Progreso Educativo de Honduras. Washington, DC, USA / Tegucigalpa, Honduras: Diálogo Interamericano/Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu.

Dijkstra, A. y Dronkers, J. (2003). Civil society as equilibrium: governance and choice in education between private delivery and central regulation. En C. A. Torres y A. Antikainen (Eds.), The International Handbook on the Sociology of Education: An International Assessment of New Research and Theory (325-341). New York, USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Di Virgilio, M. M. (2008). El Proceso de Análisis en la Investigación Cualitativa: Fases y Herramientas para su Desarrollo (Documento de Cátedra 54). Ciudad Autónoma de

Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Cátedra de Metodología y Técnicas de la Investigación Social.

Fazekas, M. y Tracey, B. (2012). Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education (OECD Education Papers 67). Paris, FRance: Organization for Economic Co-operation and Development.

Feijoo, M. d. C. (2004). Gestión para la gobernabilidad, gobernabilidad para la gestión. E. Tenti Fanfani (Ed.), Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina (107-134). Buenos Aires, Argentina: UNESCO-Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Sede Regional Buenos Aires.

Felner, E. (2013). Assessing Governance to achieve Health and Education Goals. Oslo, Norway: United Nations Development Programme, Oslo Governance Centre, Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy.

Fiszbein, A. (1999). Institutions, Service Delivery and Social Exclusion: A Case Study of the Education Sector in Buenos Aires (LCSHD Paper Series 47). Washington, DC, USA: World Bank, Human Development Department, Latin America and the Caribbean Regional Office.

Gall, J. P., Gall, M. D. y Borg, W. R. (2005). Conducting a review of the research literature. En Applying Educational Research: A Practical Guide. Boston, USA: Pearson/Allyn and Bacon.

Gall, M. D., Gall, J. P. y Borg, W. R. (2003). Educational Research: An Introduction. Boston, USA: Pearson/Allyn and Bacon.

GCE. (2014). Planning Matters in Education: A Handook for Civil Society Participation in National Education Sector Plan and Activities and Processes. Johannesburg, South Africa: Global Campaign for Education.

Gibson, J. L., Ivancevich, J. M., Donnelly, J. H. y Lawrence Torrealba, E. (2001). Las Organizaciones: Comportamiento, Estructura, Procesos. Santiago, Chile / Buenos Aires, Argentina: McGraw-Hill Interamericana.

GPE. (2018). Joint Sector Reviews in the Education Sector: A Practical Guide for Organizing Effective JSRs. Washington, DC, USA: Global Partnership for Education.

GPE y UNESCO-IIPE. (2016). Guidelines for Transitional Education Plan Preparation. Washington, DC, USA: Global Campaign for Education/UNESCO International Institute for Educational Planning.

GPE y UNESCO-IIPE. (2017a). Guía para la Elaboración de un Plan Sectorial de Educación. Washington, DC, Estados Unidos / París, Francia: Alianza Mundial por la Educación/ UNESCO Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

GPE y UNESCO-IIPE. (2017b). Guía para la Evaluación de un Plan Sectorial en Educación. Washington, DC, Estados Unidos / París, Francia: Alianza Mundial por la Educación/ UNESCO Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

Hallak, J. y Poison, M. (Eds.). (2006). Goverance in Education: Transparency and Accountability. Paris, France: UNESCO International Institute for Educational Planning.

Hargreaves, A. y Braun, H. (2013). Data-Driven Improvement and Accountability. Boulder, CO, USA: University of Colorado at Boulder, National Education Policy Center.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2010). Análisis de datos cuantitativos. En Metodología de la investigación (276-346). México, DF, México: McGraw-Hill.

Hua, H. y Herstein, J. (2003, March). Education Management Information System (EMIS): Integrated Data and Information Systems and Their Implications In Educational Management. Paper presented at the Annual Conference of Comparative and International Education Society New Orleans.

ILO-IPEC. (2015). Child Labour and Education: Progress, Challenges and Future Directions (9221097633). Geneva, Switzerland: International Labour Office, International Programme on the Elimination of Child Labour.

International Working Group on Education. (2005). Progress in Education for All: Focus on Governance. A Report from the IWGE. Washington, DC, 19--21 October 2004. Paris, France: UNESCO-International Institute for Educational Planning.

Jiménez, J. D. y Lerch, J. C. (2019). Waves of Diversity: Depictions of Marginalized Groups and Their Rights in Social Science Textbooks, 1900–2013. Comparative Education Review, 63(2), 166-188. doi:10.1086/702606

J. Isuani, F. (2012). Instrumentos de Políticas Públicas: Factores Claves de las Capacidades Estatales. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 12(19), 51-74.

Kluge, S. (2000). Empirically grounded construction of types and typologies in qualitative social research. Forum: Qualitative Social Research, 1(1), Art. 14.

Levin, H. M. (1995). School finance. En M. Carnoy (Ed.), International Encyclopedia of Economics of Education (412-419). Oxford, OX / Tarrytown, NY, USA: Pergamon.

López, N. (2015). Las Leyes Generales de Educación en América Latina. El derecho como proyecto político. Buenos Aires, Argentina: IIPE-UNESCO.

López, N. (2014). Mercado o Garantía de Derechos: Modelos en Debate para la Educación Escolar en Chile. Buenos Aires, Argentina: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Buenos Aires/UNICEF.

Lustig, N., Martinez Pabon, V., Sanz, F. y Younger, S. D. (2020). COVID-19's New Poor in Latin America. Recuperado de https://www.cgdev.org/blog/covid-19s-new-poor-latin-america?utm_source=201027&utm_medium=cgd_email&utm_campaign=cgd_weekly

Marradi, A. (2007). Indicadores, validez, construcción de índices. En A. Marradi, N. Archenti, & J. I. Piovani (Eds.), Metodología de las Ciencias Sociales (162-189). Buenos Aires, Argentina: Emecé.

Martínez Rizo, F., Robles Vásquez, H. V., Hernández Vázquez, J. M., Zendejas Frutos, L., y Pérez Miranda, M. G. (2007). Propuesta y Experiencias para Desarrollar un Sistema Nacional de Indicadores Educativos. Mexico, DF, México: Instituto Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa.

Mayntz, R., Almaraz, J. y Alonso Rodríguez, J. F. (1994). Sociología de la Administración Pública. Madrid, España: Alianza.

Mayntz, R., Holm, K. y Hübner, P. (1975). La medición. En Introducción a los Métodos de la Sociología Empírica (45-62). Madrid, España: Alianza.

McEwan, P. J. (2008). Quantitative research methods in education finance and policy. En H. F. Ladd y E. B. Fiske (Eds.), Handbook of Research in Education Finance and Policy (87-104). New York, USA: Routledge.

McGinn, N. (1990). Forms of Governance. En T. Murray (Ed.), International Comparative Education: Practices, Issues and Prospects. New York, USA: Pergamon.

McLauchlan de Arregui, P. (2009). Difusión y uso de resultados de evaluaciones educativas a gran escala en América Latina. En E. Martín y F. Martínez Rizo (Eds.), Avances y Desafíos en la Evaluación Educativa (147-159). Madrid, España: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Morduchowicz, A. (2004). Discusiones de Economía de la Educación. Buenos Aires, Argentina: Losada.

Morduchowicz, A. (2003). Equidad y Financiamiento de la Educación en América Latina. Buenos Aires, Argentina: UNESCO-Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, Sede Regional Buenos Aires. Recuperado de http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001316/131669s.pdf

Moriarty, K. (2018). Achieving SDG4 through a Human Rights Based Approach to Education. Washington, DC, USA: World Bank.

Mundy, K. E. (2006). Civil Society Participation and the Governance of Educational Systems in the Context of Sector-wide Approaches to Basic Education. Toronto, Ont., Canada: Ontario Institute for Studies in Education.

Muñoz, G. (2018). Estudio Exploratorio sobre Modelos Internacionales de Formación de Directores y Supervisores: Un Análisis en Clave Comparada (Realizado a solicitud del Instituto Nacional de Formación Docente (INFoD) de la República Argentina). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación Buenos Aires, Oficina para América Latina.

OECD. (2019). TALIS 2018 Results: Teachers and School Leaders as Lifelong Learners (Vol. 1). Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. (2018). Teachers in Ibero-America: Insights from PISA and TALIS. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OECD. (2005). Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers. Paris, France: OECD.

OIT. (1973). Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (C138). Ginebra, Suiza: Organización Internacional del Trabajo.

ONU. (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 34/180 de 18 de diciembre A/RES/70/1). Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas, Asamblea General.

ONU. (1989). Convención sobre los Derechos del Niño. Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas, Asamblea General, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

ONU. (2010). El Derecho a la Educación en Situaciones de Emergencia (Sexagésimo cuarto período de sesiones. Tema 114 del programa A/RES/64/290). Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas, Asamblea General.

ONU. (2005). Resolución 59/113: Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos (Quincuagésimo noveno período de sesiones. Tema 105 b) del programa A/RES/55/2*). Nueva York, Estados Unidos: Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General.

ONU. (2015). Transformar Nuestro Mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Septuagésimo período de sesiones. Temas 15 y 116 del programa. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 A/RES/70/1). Nueva York, Estados Unidos: Naciones Unidas, Asamblea General.

ONU y CDESC. (1999). Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones Generales 13: El Derecho a la Educación (21º período de sesiones, 15 de noviembre a 3 de diciembre de 1999 E/C.12/1999/10). New York, Estados Unidos: Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

ONU y OHCHR. (2014). Status of Ratification Interactive Dashboard. Recuperado de United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights http://indicators.ohchr.org/

ONU y OHCHR. (2019). Visualizar el Estado de Ratificación por País y/o por Tratado. Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Recuperado de https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Lang=sp

Ortega García, R. (2015). La jerarquía de los tratados internacionales sobre derechos humanos a la luz de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 15, 495-537.

Oseni, G., Huebler, F., McGee, K., Amankwah, A., Legault, E. y Rakotonarivo, A. (2018). Measuring Household Expenditure on Education: A Guidebook for Designing Household Survey Questionnaires. Washington, DC, USA: World Bank.

Perú. Ministerio de Educación. (s.f.). Reformas Educativas: Una Mirada a las Estructuras Orgánicas de los Sistemas Educativos. Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, España, Guatemala, Finlandia, México. Lima, Perú: Ministerio de Educación, Viceministerio de Gestión Institucional, Oficina de Apoyo a la Administración de la Educación.

Poggi, M. (2009). Indicadores y desafíos de los sistemas educativos en América Latina. En E. Martín y F. Martínez Rizo (Eds.), Avances y Desafíos en la Evaluación Educativa (67-79). Madrid, España: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Popkewitz, T. S. (2000). Volviendo a pensar la descentralización y las diferencias entre el Estado y la sociedad civil: el Estado como problemática de gobierno. En L. Bonilla (Ed.), Educación Comparada, Identidades y Globalización (103-153). Caracas: UNESCO-Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe/Sociedad Venezolana de Educación Comparada/Instituto Pedagógico Rural ‹Gervasio Rubio›.

Postlethwaite, T. N. (2004). Monitoring Educational Achievement (Fundamentals of Educational Planning 81). Paris, France: UNESCO, International Institute for Educational Planning.

Raudonyte, I. (2019). Use of Learning Assessment Data in Education Policy-Making (Working Papers). Paris, France: UNESCO Internatioanl Institute for Educational Planning.

Ravela, P., Arregui, P., Valverde, G., Wolfe, R., Ferrer, G., Martínez Rizo, F., . . . Wolff, L. (2007). Las Evaluaciones Educativas que América Latina Necesita. Washington, DC, Estados

Unidos: Partnership for Educational Revitalization in the Americas, Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación.

Razquin, P. (2015). Introducción y presentación del dossier "Educación para Todos 2015: Balance y prospectiva para o desde América Latina" Revista Latinoamericana de Educación Comparada, 6(8), 8-30. Recuperado de http://www.saece.com.ar/relec/revistas/8/mon0.pdf

Reinikka, R. y Smith, N. (2004). Public Expenditure Tracking Surveys in Education. Paris, France: UNESCO, International Institute for Educational Planning.

Rice, J. K., Monk, D. H. y Zhang, J. (2010). School finance: An overview. En D. J. Brewer & P. J. McEwan (Eds.), Economics of Education (214-220). San Diego, USA: Elsevier Ltd.

Rivas, A. (2004). Gobernar la Educación: Estudio Comparado sobre el Poder y la Educación en las Provincias Argentinas. Buenos Aires, Argentina: Granica.

RTE. (2018a). Aplicación nacional. Recuperado de https://www.right-to-education.org/es/page/aplicaci-n-nacional

RTE. (2015). Applying Right to Education Indicators to the Post-2015 Education Agenda. London, UK: The Right to Education Project.

RTE. (2018b). Cuadro comparativo sobre la legislación relativa a la edad mínima. Recuperado de https://www.right-to-education.org/es/page/cuadro-comparativo-sobre-la-legislaci-n-relativa-la-edad-m-nima

RTE. (2019). Derecho Internacional. Recuperado de https://www.right-to-education.org/es/page/marco-jur%C3%ADdico-internacional

RTE. (2014). Instrumentos Internacionales: Derecho a la Educación. London, Reino Unido: The Right to Education Project.

RTE. (2013). The Right to Education: Indicators. London, UK: The Right to Education Project.

Tatto, M. T. (2008). Teacher Policy: A Framework for Comparative Analysis. Prospects: Quarterly Review of Comparative Education, 38(4), 487-508. doi:10.1007/s11125-009-9088-z

Tedesco, J. C. (Ed.) (2004). Proyecto de Actualización de Formadores en Gestión y Política Educativa: Módulos. Buenos Aires, Argentina: UNESCO-Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, Sede Regional Buenos Aires.

Teodoro, A. (2003). Educational policies and new ways of governance in a transnationalization period. En C. A. Torres y A. Antikainen (Eds.), The International Handbook on the Sociology of Education: An International Assessment of New Research and Theory (183-210). New York, USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

THE ABIDJAN PRINCIPLES (2015). Guiding Principles on the human rights obligations of States to provide public education and to regulate private involvement in education. Recuperado de https://www.abidjanprinciples.org/es/home

Tiramonti, G. (1996). Los Nuevos Modelos de Gestión Educativa y su Incidencia sobre la Calidad de la Educación (Documentos e Informes de Investigación 211). Buenos Aires, Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Tomaševski, K. (2006). Human Rights Obligations in Education: The 4-A Scheme. Nijmegen, The Netherlands: Wolf Legal Publishers.

Tomaševski, K. (2001). Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable (Right to Education Premiers 3). Gothenburg, Sweden: Swedish International Development Cooperation Agency.

Tomaševski, K. (2004a). Indicadores del derecho a la educación. Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 40(341-388).

Tomaševski, K. (2004b). Manual on Rights-Based Education: Global Human Rights Requirements Made Simple. Bangkok, Thailand: UNESCO, Asia and Pacific Regional Bureau for Education.

Topete Barrera, C. (2004). Las Nuevas Tecnologías: Herramientas de Formación para la Gestión y la Política Educativa (Proyecto de Actualización de Formadores en Gestión y Política Educativa: Módulo 6). Buenos Aires, Argentina: UNESCO-Instituto Internacional de Planeamiento Educativo, Sede Regional Buenos Aires.

UNESCO. (2018). Activating Policy Levers for Education 2030: The Untapped Potential of Governance, School Leadership, and Monitoring and Evaluation Policies. Paris, France: UNESCO.

UNESCO. (2015). Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. París, Francia: UNESCO.

UNESCO. (2002). EFA Global Monitoring Report 2002. Education for All: Is the World on Track? Paris, France: UNESCO.

UNESCO. (2007b). Educational Governance at Local Level: Modules for Capacity Building. Module 1: Policy & Context (ED-2007/WS/26). Paris, France: UNESCO, Division for the Promotion of Basic Education.

UNESCO. (2007a). Education Sector-Wide Approaches (SWAps): Background, Guide and Lessons (Education Strategies and Field Support 12). Paris, France: UNESCO, Division of Education Strategies and Field Support, Section for Education Support Strategies.

UNESCO. (2011). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2011. Una Crisis Encubierta: Conflictos Armados y Educación. París, Francia: UNESCO.

UNESCO. (2006). Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2007. Bases Sólidas: Atención y Educación de la Primera Infancia. París, Francia: UNESCO.

UNESCO. (2009). Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2009. Superar la Desigualdad: Por Qué Es Importante la Gobernanza. París, Francia: UNESCO/Oxford University Press.

UNESCO. (2014). Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2013/14. Enseñanza y Aprendizaje: Lograr la Calidad para Todos. París, Francia: UNESCO.

UNESCO. (2016). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2016. La Educación al Servicio de los Pueblos y el Planeta: Creación de Futuros Sostenibles para Todos. París, Francia: UNESCO.

UNESCO. (2017). Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017/8. Rendir Cuentas en el Ámbito de la Educación. París, Francia: UNESCO.

UNESCO-IEU. (2013). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación, CINE 2011. Montreal, Qué., Canadá: UNESCO, Instituto de Estadística.

UNESCO-IIEP. (2018a). Analysis of the Functioning and Effectiveness of the Educational Administration: A Guideline. Draft, December 12 version. Paris, France: UNESCO International Institute of Educational Planning.

UNESCO-IIEP. (2018b). Managing Stakeholders and Building Support for Education System Reforms. Draft, December 21 version. Paris, France: UNESCO International Institute of Educational Planning.

UNESCO-IIEP. (2018c). Risk and Conflict Analysis of the Education Sector. Draft, December 21 version. Paris, France: UNESCO International Institute of Educational Planning.

UNESCO-IIEP. (2010a). Strategic Planning: Concept and Rationale (Education Sector Planning Working Papers 1). Paris, France: UNESCO, International Institute for Educational Planning.

UNESCO-IIEP. (2010b). Strategic Planning: Organizational Arrangements (Education Sector Planning Working Papers 2). Paris, FRance: UNESCO, International Institute for Educational Planning.

UNESCO-IIEP. (2010c). Strategic Planning: Techniques and Methods (Education Sector Planning Working Papers 3). Paris, France: UNESCO, International Institute for Educational Planning.

UNESCO-IIPE. (2019). Planipolis: Portal sobre Planes y Políticas de Educación. Recuperado de from https://planipolis.iiep.unesco.org/es

UNESCO-IIPE Buenos Aires. (2020a). Cinco Pasos para Apoyar la Educación para Todas las Personas ante la COVID-19. Recuperado de https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/portal/cinco-pasos-para-apoyar-la-educacion-para-todas-las-personas-en-tiempos-de-covid-19

UNESCO-IIPE Buenos Aires. (2020b, 12 de octubre). Sistematización de Respuestas de los Sistemas Educativos de América Latina a la Crisis de la COVID-19. Recuperado de https://www.siteal.iiep.unesco.org/respuestas_educativas_covid_19

UNESCO-IIPE Pôle de Dakar, World Bank, UNICEF y GPE. (2014a). Directrices Metodológicas para el Análisis del Sector Educativo: Análisis Específicos por Subsector (Vol. 2). Senegal: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Pôle de Dakar/World Bank/UNICEF/Global Partnership for Education. Disponible online en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261009

UNESCO-IIPE Pôle de Dakar, World Bank, UNICEF y GPE. (2014b). Directrices Metodológicas para el Análisis del Sector Educativo: Análisis Sectorial, con Atención a la Educación Primaria y Secundaria (Vol. 1). Senegal: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, Pôle de Dakar/World Bank/UNICEF/Global Partnership for Education. Disponible online en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261008

UNESCO-OIE. (2019). Recursos Curriculares. Recuperado de http://www.ibe.unesco.org/es/ibedocs/recursos-curriculares

UNESCO-OREALC. (2013). Antecedentes y Criterios para la Elaboración de Políticas Docentes en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: UNESCO, Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.

UNESCO UIL (2014). Literacy & Basic Skills as a Foundation for Lifelong Learning. Institute for Lifelong Learning/UNESCO. Recuperado de: http://www.ngo-unesco.net/en/pdf/PPP_UIL.pdf

UNESCO-UIS. (2018). Handbook on Measuring Equity in Education. Montreal, Canadá: UNESCO Institute for Statistics/FHI 360/Results for Development.

UNESCO-UIS. (2017). The UIS mini-LAMP (Global Alliance to Monitor Learning GAML5/REF/4.6.1-06). Hamburg, Germany: UNESCO Institute for Statistics.

UNESCO, UNESCO-UIS, UNICEF, UNICEF Office of Research – Innocenti y World Bank. (2020). What have we Learnt? Overview of Findings from a Survey of Ministries of Education on National Responses to COVID-19. Paris, France: UNESCO/UNICEF/World Bank.

UNESCO y RTE. (2019). Right to Education Handbook. Paris, France / London, UK: UNESCO/Right to Education Initiative.

UNESCO y UNGEI. (2019). Global Education Monitoring Report 2019. Gender Report: Building Bridges for Gender Equality. Paris, France: UNESCO, Global Education Monitoring Report/United Nations Girl's Education Initiative.

UNICEF. (2020). Importancia del Desarrollo de Habilidades Transferibles en América Latina y el Caribe. Documento de Discusión. Panamá, Panamá: UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Área de Educación.

Vaillant, D. (2018). Estudio Exploratorio sobre Modelos Organizacionales y Pedagógicos de Instituciones Dedicadas a la Formación Docente Inicial. Un Análisis en Clave Comparada (Realizado a solicitud del Instituto Nacional de Formación Docente de la República Argentina). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación Buenos Aires, Oficina para América Latina.

Vista, A., Kim, H. y Care, E. (2018). Use of Data from 21st Century Skills Assessments: Issues and Key Principles. Washington, DC, USA: Brookings Institution, Center for Universal Learning.

Weinstein, J., Muñoz, G. y Hernández, M. (2014). El Liderazgo Escolar en América Latina y el Caribe: Un Estado del Arte con Base en Ocho Sistemas Escolares de la Región. Santiago, Chile: UNESCO, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

World Bank. (2017c). Education Public Expenditures Review Guidelines. Washington, DC, USA: World Bank, Education Global Practice.

World Bank. (2017a). Manual del Usuario. Realizando Observaciones en el Aula de Clases: Sistema de Observación de "Instantánea de Aula" de Stallings con Tableta Electrónica. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Mundial, Práctica Global De Educación.

World Bank. (n-d-b). SABER-Teachers: Data Collection Instrument. Washington, DC, USA: World Bank.

World Bank. (2015). Snapshot: Supporting Great Teachers (Education Global Practice, Smarter Education Systems for Brighter Futures 98452). Washington, DC, USA: World Bank.

World Bank. (n.d.-c). Teach: Observer Manual. Washington, DC, USA: World Bank.

World Bank. (2013). What Matters Most for Teacher Policies: A Framework Paper (SABER Working Paper Series 4). Washington, DC, USA: World Bank, Human Development Department, Education Team.

World Bank. (2017b). World Development Report 2018: Learning to Realize Education's Promise. Washington, DC, USA: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-1096-1

World Policy Analysis Center. (2019). Education.

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

Instituto Internacional de
Planeamiento de la Educación
IIPE-UNESCO Buenos Aires
Oficina para América Latina

unicef