

Educación 2030: Informe para miembros de la CME sobre procesos de indicadores globales y temáticos

Nos acercamos a la conclusión del desarrollo de los programas generales de MDS y Educación 2030 y el foco se centra ahora en la selección de indicadores: las modalidades que se habrán de adoptar para realizar el seguimiento del progreso del programa.

La ONU ha establecido un Grupo de Expertos Inter-agencias para indicadores MDS (IAEG-SDG), bajo la supervisión de la Comisión de estadística de la ONU, para la elaboración de **indicadores globales** para las MDS. Previamente, el Grupo de asesoramiento técnico (TAG) recibió el encargo de desarrollar **indicadores para el proceso EPT**, bajo la supervisión general del Comité director de la EPT, con un enfoque en el aspecto **temático** del desarrollo de indicadores. También existen posibilidades de indicadores de educación adicionales a nivel regional y nacional.

Este informe se centra en el proceso de desarrollo de indicadores y el seguimiento y la revisión de la educación a nivel global y temático, pero proporciona también algunas reflexiones sobre los mecanismos a nivel regional y nacional.

Algunos principios sobre qué indicadores educativos deben ser seleccionados:

La selección de indicadores para las MDS es una decisión política de vital importancia, con consecuencias a largo plazo y como tal no debe dejarse en manos tan solo de estadistas. Además, el marco del indicador debe guiarse por la naturaleza de cambio que el programa MDS pretende conseguir, sobre todo para los pobres y marginados. Los indicadores seleccionados deben reflejar el espíritu de las metas y los objetivos educativos y deben conducir al análisis de las intervenciones políticas que pueden enfrentarse a las barreras subyacentes al progreso. Deben ser comprensibles para ministros de finanzas y contar con el potencial para impulsar decisiones para financiar la implementación de políticas que ayuden al logro de los objetivos MDS. Los principios para la selección que sugerimos, son los siguientes.

1. **La reducción del número de indicadores no debe ir en detrimento de los aspectos fundamentales de las metas y los objetivos educativos.** Nos preocupa que las partes del objetivo educativo que son analizadas sean las únicas que se implementen. La meta general y holística de educación no debe perder su riqueza por las partes del marco de análisis seleccionadas arbitrariamente. El TAG y el IAEG-SDG no deben seleccionar componentes de la Meta 4 y sus objetivos por considerar que deben analizarse. Si un aspecto del objetivo educativo es atesorado o valorado, debe también contar con un mecanismo de seguimiento y revisión. Los estados miembro deben acordar que un indicador por objetivo no es suficiente para capturar la complejidad implicada.
2. **Los indicadores deben alinearse con las obligaciones existentes en derechos humanos y no deben limitarse a indicadores de resultados.** Deben alinearse con obligaciones existentes en derechos humanos y por lo tanto incluir indicadores de estructura, proceso y resultado. Deben analizar no solo el

alcance del disfrute de los derechos por sus titulares, sino el alcance hasta el que los estados cumplen con sus obligaciones como garantes de los mismos. Al incluir indicadores estructurales y de proceso y no solo de resultados, se garantiza que los estados establecen sistemas facilitadores (estructuras) y llevan a cabo acciones específicas (procesos) fundamentales para garantizar que se logran los resultados. La propuesta realizada por el TAG incluye indicadores estructurales. Sin embargo, a menudo existen brechas entre las políticas y la realidad de su implementación. La simple presencia de legislación o políticas no es suficiente para garantizar mejoras en los sistemas educativos (por ejemplo, la presencia de una política o legislación estableciendo una educación gratuita no garantiza la no aplicación de tarifas y otros cargos ocultos en las escuelas); los indicadores estructurales deben ir acompañados de indicadores de proceso que evalúen su implementación.

3. **Proporcionar espacio para indicadores de calidad.** Restringir los indicadores seleccionados únicamente a datos cuantitativos, conlleva riesgos. El principio estadístico de la "ley de Campbell"¹ subraya que cuanto más se utiliza un indicador cuantitativo social (p. ej. una prueba de aprendizaje) para la toma de decisiones, más probable será que distorsione y corrompa los procesos sociales que pretende monitorear.
4. **Incentivar acciones para los más pobres y marginados e incluir desagregación basada en toda forma de exclusión tal como se reconoce en la ley de derechos humanos; incluyendo género, clase, raza, casta, discapacidad, edad, ascendencia indígena/étnica y geografía.** Ambas propuestas hablan tan solo de la desagregación basada en sexo, ubicación y riqueza, a pesar de que el objetivo 4.5 específicamente menciona a personas con discapacidad, pueblos indígenas y niños y niñas en situaciones de vulnerabilidad. Los criterios y grupos de datos amplios, tales como la base de datos WIDE del Informe de monitoreo global de la EPT, son una fuente útil de información.
5. **Apoyo a los sistemas educativos nacionales y públicos.** Los indicadores escogidos deben reconocer y apoyar los sistemas educativos nacionales y no deben reducir la capacidad de los estados miembros para establecer sus propios planes de estudios. Resulta especialmente importante garantizar que los sistemas educativos públicos se fortalezcan.
6. **Se basan en la comprensión del coste de oportunidad (tanto directo como indirecto) y los riesgos asociados con el análisis de los indicadores.** Actualmente se propone analizar el progreso de las MDS anualmente. Es cuestionable que sea realista esperar un progreso anual frente a muchos de los indicadores propuestos, sobre todo los indicadores de resultados.
7. **Los indicadores deben prestarse a dirigir la participación ciudadana en el proceso de análisis del progreso, desde el diseño, a la recopilación de datos y el análisis y comunicación de los resultados.** El proceso de desarrollo de indicadores en sí mismo debería proporcionar un espacio para la participación de la sociedad civil a todos los niveles (global, temático, regional y nacional) del desarrollo de indicadores y de las herramientas utilizadas para analizarlos. Aparte de estadistas, académicos, sociedad civil (sobre todo aquellos que trabajan en las metas específicas), economistas y técnicos en psicometría, padres y madres, educadores, administradores y líderes comunitarios deben tener voz.

¿Los "indicadores prioritarios globales" propuestos para la educación hacen justicia al programa educativo?

1 "Cuanto más se utiliza un indicador social para la toda de decisiones sociales, más sujeto estará a presiones corruptas y más tenderá a distorsionar y corromper los procesos sociales que pretende controlar". En su artículo de 1976, Campbell también escribió que "las pruebas de logros pueden constituir valiosos indicadores de logro general en la escuela bajo condiciones de enseñanza normales dirigida a la competencia general. Pero cuando los resultados en las pruebas se convierten en la meta del proceso docente, pierden su valor como indicadores del estado educativo y distorsionan el proceso educativo de formas no deseadas".

Consideramos que los indicadores no deben limitarse a uno por objetivo y discrepamos con el techo artificial de los 100-120 indicadores globales. La propuesta actual de "indicadores prioritarios" del IAEG a nivel global no hacen justicia al programa. Tres indicadores sirven de ejemplo a este problema:

- Objetivo 4.1: *«educación primaria y secundaria completa, gratuita, igualitaria y de calidad que conduzca a resultados de aprendizaje relevantes y efectivos»* ha sido reducido al indicador propuesto *«nivel mínimo de competencia en (a) lectura y (b) matemáticas»*. Esto supone un problema porque:
 - a) implica que la finalización de la escuela, la continuada prevalencia de tarifas, el alcance de la igualdad y la calidad en la educación (todo ello parte del indicador padre) no serán analizados en los próximos 15 años;
 - b) implica que solo los "resultados de aprendizaje relevantes y efectivos" esperados tras 12 años de escuela (educación secundaria) es la capacidad para leer y realizar operaciones matemáticas;
 - c) analizar resultados de aprendizaje a niveles globales o regionales supone el riesgo de la estandarización del plan de estudios escolar, sobre todo si las administraciones educativas nacionales intentan adaptar un plan de estudios a los requisitos de lo que se analiza a nivel internacional. La educación de calidad valora la diversidad y creatividad individual y cultural y busca el desarrollo de la personalidad, el talento y las capacidades del estudiante para que viva una vida satisfactoria en su sociedad. Lo que se valora difiere de cultura a cultura y se deriva de la historia, los valores y tradiciones de un país concreto. No hay razón para pensar que lo que constituye un «aprendizaje relevante» es idéntico para todos los niños y niñas del mundo, sin importar las diferencias culturales, lingüísticas y nacionales. Un único parámetro de aprendizaje, en el mejor de los casos, ignorará esas diferencias ofreciendo un mapa sesgado e incompleto de la educación en un país concreto. En el peor caso, contribuirá a la homogeneización de sistemas educativos y pondrá a niños y niñas de comunidades marginadas en riesgo de ser etiquetados como fracasos si no alcanzan los niveles que no guardan relación con sus contextos personales o sociales;
 - d) se centra en el nivel del estudiante individual sin prestar la suficiente atención al sistema educativo que apoya al estudiante o al docente;
 - e) desvía la atención a puntos a corto plazo diseñados para ayudar a un país a escalar posiciones rápidamente entre ciclos de exámenes a pesar de que los estudios revelan que los cambios duraderos en la práctica pedagógica tardan décadas en asentarse. Esta crítica se ha impuesto frente a pruebas de rendimiento internacionales existentes administradas en intervalos de tres (PISA), cuatro (TIMSS) o cinco (PIRLS) años. Las MDS deben analizarse anualmente;
 - f) esto constituye un experimento peligroso. Ninguna fuente de datos sobre resultados del aprendizaje cubre siquiera la mitad de los países del mundo. La propuesta consiste en definir niveles mínimos de competencia con referencia a una nueva escala universal de aprendizaje y calibrar diferentes análisis de acuerdo a un parámetro común. La propuesta de calibrado de análisis regionales existentes a un parámetro global no probado resulta peligroso a la luz de lo que se ha explicado más arriba.

- El objetivo 4.7 se compromete a *«garantizar que todos los estudiantes adquieren los conocimientos y las habilidades necesarias para promover un desarrollo sostenible, incluyendo, entre otros, a través de la educación por el desarrollo sostenible y estilos de vida sostenibles, derechos humanos, igualdad de género, promoción de una cultura de paz y no violencia, ciudadanía global y apreciación de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible»*. Esto, sin embargo, queda reducido a *«nivel fijo de conocimiento a través de una selección de temas en ciencia y geociencia*

ambiental». Al hacerlo, reduce la educación por el desarrollo sostenible e ignora todas las áreas cubiertas por el objetivo.

- El amplio objetivo 17.17 busca *«fomentar y promover alianzas efectivas públicas, público-privadas y de la sociedad civil, a partir de la experiencia y los recursos de estrategias de alianzas»*. Esto, no obstante, se reduce a tan solo *«cantidad de dólares estadounidenses dedicados a alianzas público-privadas»*. Al hacerlo, se ignora a la sociedad civil como socia en el desarrollo y reduce el concepto de alianza a la transferencia de fondos del sector público al sector privado. No existe evidencia de que las PPPs en el sector educativo suministren fiablemente servicios de mayor calidad y existe sin embargo evidencia considerable de que confiar al sector privado los servicios fundamentales, tiene un impacto negativo sobre la igualdad.

Recomendaciones alternativas de la CME

La CME propone un grupo alternativo de indicadores globales y temáticos consecuentes con la postura consensuada del movimiento CME, propuestas adicionales realizadas por miembros de la CME y otras iniciativas técnicas. Está disponible [aquí](#), pero también adjunto al Correo para Miembros que acompaña este informe. Algunos de los indicadores propuestos por nosotros como indicadores temáticos pueden ser utilizados en el desarrollo de indicadores regionales o nacionales.

Seguimiento y revisión del programa MDS

La implementación efectiva e igualitaria de las MDS solo tendrá lugar cuando se establezcan medidas para un control, seguimiento y revisión sólidos y participativos, de modo que se garantice la responsabilidad. El enfoque en la igualdad del nuevo marco solo se logrará si los más marginados se ven implicados en el control y se dan pasos conscientes y proactivos para solicitar sus puntos de vista en procesos de revisión nacionales, regionales, temáticos y globales. Los nuevos mecanismos de control y de asunción de responsabilidad post-2015 deben incluir:

- **Responsabilidad ciudadana.** La principal responsabilidad debe ser la de las naciones estado. Sin embargo, en términos de la arquitectura global, la responsabilidad no debe ser tan solo nacional, sino universal, con una arquitectura establecida y asentada en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y sin minimizar los compromisos de los donantes. Los mecanismos de responsabilidad deben ser democráticos, transparentes, participativos, basados en derechos humanos y pertinentes.
- **Gestión democrática y reconocimiento de la sociedad civil.** La sociedad civil es un interlocutor fundamental a todos los niveles (local, nacional, global, etc.) y debe contar con espacios para participar en foros de tomas de decisiones. Los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión deben respetarse y debe alcanzarse un compromiso claro para revertir la criminalización de la sociedad civil.
- **Seguimiento oportuno del progreso a todos los niveles.** En línea con la asistencia de indicadores separados para controlar el progreso a niveles nacional, regional, global y temático, también deben existir mecanismos de control del progreso a todos los niveles. La UNESCO debe garantizar un mecanismo de control temático sólido en el sector educativo.
- **Coherencia con los mecanismos existentes.** Los mecanismos de responsabilidad deben seguir la línea de los mecanismos existentes para la revisión de las obligaciones en derechos humanos, como la revisión periódica universal. En el sector educativo, mecanismos preexistentes como el Informe de control global de la educación, el Comité de dirección de la educación 2030 y la Consultoría colectiva de

ONG (CCNGO), deben reforzarse. También debe celebrarse una reunión global de educación semestralmente con la representación de ministerios de educación.

- **Rigor.** El control no debe limitarse a revisiones voluntarias, sino incluir revisiones independientes y rigurosas de los esfuerzos y logros de las políticas estatales y deben conducir a acciones concretas que garanticen remedios adecuados y acciones correctivas.
- **Exhaustividad.** Los mecanismos deben incluir revisiones de ubicaciones de recursos y compromisos de cooperación internacional y deben incluir medios para asegurar la responsabilidad del sector privado en el país de operación y, cuando sea relevante, la comunidad global.
- **Definiciones claras.** La comprensión y el análisis consistentes requieren un proceso que desarrolle definiciones operativas aceptadas a nivel internacional respecto a los conceptos clave que son parte de los indicadores globales y temáticos.
- **Generación de capacidades.** Debe haber suficientes capacidades estadísticas y administrativas de departamentos educativos para garantizar la comprensión de los marcos, una sólida recopilación de datos y un uso efectivo de dichos datos para la toma de decisiones y la planificación.

Un cuerpo establecido por la ONU, el foro político de alto nivel sobre desarrollo sostenible (HLPF) ha recibido el mandato de *«realizar revisiones regulares, comenzando en 2016, sobre el seguimiento y la implementación de compromisos y objetivos de desarrollo sostenible, incluyendo aquellos relacionados con los medios de implementación, dentro del contexto de la agenda post 2015»* y se espera que constituya el cuerpo anexo a nivel global. Las capacidades del HLPF deben mejorarse para su nueva labor. Debe existir un canal para que la sociedad civil envíe informes independientes a las revisiones del HLPF para otorgar credibilidad al proceso.

Las revisiones regionales deben incluir elementos de revisión de pares y ofrecer espacios para compartir experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas a través de la implementación del programa post-2015. Las capacidades de las comisiones regionales de estadística deben mejorarse para su nueva labor.

Los mecanismos temáticos existentes de control creados para el seguimiento del progreso del programa EPT deben fortalecerse. Las revisiones nacionales y regionales deben contar con una faceta temática y deben crearse espacios formales claros para la participación de organizaciones de la sociedad civil en las metas individuales.

No obstante, para que los procesos de seguimiento y revisión del marco sean realmente exitosos, los mecanismos a nivel nacional son fundamentales. Es fundamental que las revisiones nacionales sean regulares, periódicas y faciliten la participación ciudadana, sobre todo de comunidades marginadas y para niños y niñas y jóvenes.