

**ESTABLECIMIENTO Y SEGUIMIENTO
DE PUNTOS DE REFERENCIAS NACIONALES DE LOS
ODS 4:
¿CUÁLES SON LOS DESAFÍOS HACIA EL FUTURO?**

BORRADOR

OCTUBRE 2023

1. Introducción

En el año 2014, el informe de síntesis del Secretario General de la ONU sobre el seguimiento y revisión de los ODS había llamado a los Estados miembros a "adoptar una cultura de responsabilidad compartida, basada en [...] el establecimiento de puntos de referencia para el progreso". La comunidad educativa siguió este consejo en 2015, cuando el Marco de Acción de Educación 2030 (§28) pidió a los países que establecieran 'puntos de referencia intermedios apropiados' para los indicadores de los ODS 4, considerándolos 'indispensables para abordar el déficit de rendición de cuentas asociado con objetivos de más largo plazo'.

El Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) y el Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo (GEM), que tienen el mandato del Marco de Acción Educación 2030 de monitorear conjuntamente el progreso de los ODS 4, tomaron la iniciativa de ayudar a los países a establecer sus puntos de referencia o metas nacionales para los años 2025 y 2030 para indicadores seleccionados de los ODS 4. Este documento presenta brevemente los avances logrados hasta el momento, con el objetivo de identificar los desafíos pendientes, proponiendo ejes claves que formen la base de la discusión para una agenda a seguir.

2. Progresos logrados

Tres informes han documentado el proceso de establecimiento de puntos de referencia de los ODS 4 y proporcionan los antecedentes necesarios:

- *National SDG 4 benchmarks: fulfilling our neglected commitments* ([Informe del UIS y GEM, 2021](#)), que describieron la justificación y los pasos tomados para establecer estos objetivos nacionales.
- *Establecimiento de compromisos: puntos de referencia nacionales del objetivo de desarrollo sostenible 4 para la transformación de la educación* ([Informe del UIS y GEM, 2022](#)) que se lanzó con motivo del Foro Político de Alto Nivel 2022 y la Cumbre sobre la Transformación de la Educación (TES) y proporcionó ejemplos de cómo los países establecen puntos de referencia.
- *Tablero de control para el ODS 4: informe sobre el progreso hacia los puntos de referencia nacionales: atención a la primera infancia* ([Informe del UIS y GEM, 2023](#)) que es la primera publicación que evalúa las posibilidades de los países de alcanzar sus objetivos para 2025.

A. Proceso nacional de establecimiento de puntos de referencia de los ODS 4

El proceso de establecimiento de puntos de referencia comenzó poco después de la adopción del marco de seguimiento de los ODS 4 por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2017. Los siguientes han sido sus hitos clave (**Figura 1**):

- En agosto de 2019, el Grupo de Cooperación Técnica sobre Indicadores de los ODS 4 aprobó 7 indicadores de los ODS 4 (**Tabla 1**). Se consideró que los indicadores eran adecuados como puntos de referencia si cumplían tres condiciones: había datos disponibles para la mayoría de los países; el indicador siguió una tendencia histórica clara (de 0 a 100%) o se le asoció un objetivo claro (por ejemplo, paridad de género, gasto público mínimo); y el indicador era pertinente para las políticas.
- En agosto de 2021, basándose en la declaración de la Reunión Mundial sobre Educación de octubre de 2020, en la que se solicitaba a la UNESCO que "propusiera puntos de referencia relevantes y realistas de los indicadores clave de los ODS", se envió una invitación a los países, junto con la documentación de respaldo, para que presentaran valores de referencia nacionales antes del 1 de octubre de 2021 para 2025 y 2030.
- En febrero de 2022, se invitó a los países que no habían participado en el proceso en 2021 a presentar valores de referencia nacionales antes del 31 de mayo de 2022, mientras que a los países que ya habían presentado puntos de referencia en 2021 se les ofreció la oportunidad de revisarlos.

- En septiembre de 2022, el Secretario General de la ONU reconoció en su declaración en la Cumbre sobre la Transformación de la Educación la importancia del proceso de establecimiento de puntos de referencia para monitorear tanto el ODS 4 como los nuevos compromisos de la Cumbre. En 2023, se añadió un octavo indicador de referencia sobre la conectividad escolar a Internet para reflejar la prioridad asignada a la transformación digital, mientras se trabaja en indicadores de referencia sobre una educación más ecológica y la participación de los jóvenes.

Figura 1: Cronología del proceso de establecimiento de puntos de referencia de los ODS 4

2019	2020	2021			2022			2023
Agosto	Octubre	Enero-junio	Julio-septiembre	Octubre-diciembre	Enero-junio	Julio-septiembre	Octubre-diciembre	Enero
Acuerdo sobre siete Indicadores	Adopción del proceso técnico	Consultas	Reunión Mundial sobre la Educación	Reunión Mundial sobre la Educación	Día Internacional de la Educación	Cumbres sobre la Transformación de la Educación y Foro Político de Alto Nivel	Comité Directivo de Alto Nivel para el ODS 4	Día Internacional de la Educación
Sexta reunión del GCT* 	Séptima reunión del GCT 	Valores de referencia mínimos regionales Indicadores de referencia regionales adicionales	Puntos de referencia regionales aprobados como primer paso de los puntos de referencia nacionales Primera carta enviada por la Subdirectora General de Educación de la UNESCO a todos los ministros el 4 de agosto de 2021 solicitando la presentación de los puntos de referencia a más tardar el 1 de octubre de 2021.	Puntos de referencia nacionales compilados  Global Education Observatory	 Segunda carta de la Subdirectora General de Educación de la UNESCO a todos los ministros el 23 de febrero de 2022 solicitando la presentación de los puntos de referencia a más tardar el 31 de mayo de 2022.	  UNITED NATIONS TRANSFORMING EDUCATION SUMMIT 2022	Decisión sobre la solicitud de indicadores de referencia sobre la educación ecológica y digital	Primer informe sobre el progreso hacia los puntos de referencia del ODS 4

Figura 2: Indicadores de referencia de los ODS 4

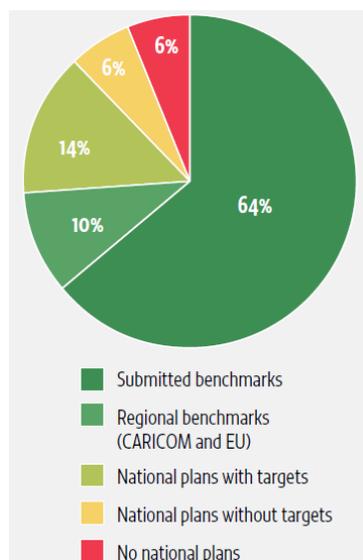
 Educación básica	4.1.1 Conocimientos mínimos de lectura y matemáticas 4.1.2 Tasa de finalización 4.1.4 Tasa de abandono escolar
 Preprimaria	4.2.2 Participación en el aprendizaje organizado un año antes del ingreso en la enseñanza primaria
 Profesores	4.c.1 Profesores con las cualificaciones mínimas requeridas
 Gasto	1.a.2/FFA Educación como % presupuesto / % PIB
 Equidad	Brecha de género en la tasa de finalización de la enseñanza en secundaria alta
 Conectividad	Proporción de escuelas con acceso a Internet con fines pedagógicos

B. Cobertura

Los valores de referencia nacionales de los ODS 4 se han compilado a partir de tres canales (**Figura 3**):

- Puntos de referencia presentados directamente por los países (64%): de ellos, algunos se establecieron previamente en planes nacionales del sector educativo y otros se establecieron en respuesta a una invitación de la UNESCO.
- Puntos de referencia presentados en coordinación con las agendas educativas de dos organizaciones regionales (10%): la Comunidad del Caribe y la Unión Europea tienen objetivos regionales para indicadores seleccionados, que se superponen total (Caribe) o parcialmente (Europa) con los indicadores de punto de referencia de los ODS 4. Algunos de sus Estados miembros optaron por presentar objetivos nacionales, mientras que otros prefirieron comprometerse con los objetivos regionales.
- Puntos de referencia extraídos de planes sectoriales nacionales y documentos relacionados (14%): dado que el objetivo del proceso nacional de establecimiento de puntos de referencia de los ODS 4 no es solicitar a los países que establezcan nuevas metas, sino que recopilen las metas existentes, algunos faltantes se llenaron consultando documentos nacionales.

Figura 3: Participación en el proceso nacional de establecimiento de puntos de referencia



El indicador de referencia para el cual la mayoría de los países ha fijado una meta es la tasa de participación en la educación de la primera infancia (149 países, o 72%). El indicador de referencia con menor cobertura es la brecha de género en la tasa de finalización de la educación secundaria alta (48 países, o 23%), a pesar de que la tasa de finalización de la educación secundaria alta tiene la segunda tasa de cobertura más alta (136 países, o 65%). Se supone que todos los países han acordado objetivos mínimos para los indicadores de gasto público en el Marco de Acción de Educación 2030 (15% del gasto público total y 4% del PIB).

Para cada envío, se verificaron los valores en términos de:

- Coherencia entre la línea de base de 2015 y el valor más reciente (incluida la consistencia entre diferentes indicadores, por ejemplo, tasas de niños fuera de la escuela y de finalización, pero también al interior de los indicadores en todos los niveles).
- Fuente de datos (por ejemplo, si los puntos de referencia de aprendizaje se establecieron en base a valores provenientes de evaluaciones internacionales comparables).
- Metodología (que afectó principalmente a la tasa de participación en la primera infancia, la tasa de niños fuera de la escuela y la tasa de finalización).

C. Seguimiento

El informe del tablero de control para los ODS 4 utiliza dos enfoques para evaluar el progreso hacia las metas nacionales.

- El primer enfoque evalúa la probabilidad de que un país alcance sus puntos de referencia. De las siete categorías previstas, cuatro capturan la velocidad del progreso durante los últimos cinco años –y sus implicaciones para la probabilidad de alcanzar el punto de referencia– y tres reconocen la falta de disponibilidad de datos o puntos de referencia (**Tabla 1**).
- Como los puntos de referencia varían en su grado de ambición, los países que han fijado objetivos nacionales más ambiciosos pueden tener que cumplir con estándares más altos que otros. Por lo tanto, el segundo enfoque monitorea a los países en relación con su posición (puntos de referencia 'factibles') teniendo en cuenta las tasas de progreso históricas de todos los países observadas entre 2000 y 2015.

Tabla 1: Clasificación por países del progreso en relación con los puntos de referencia nacionales de los ODS 4

Category	Description
Fast progress	>75% probability that 2025 national benchmark will be achieved given the latest value (including countries which have already achieved the benchmark or are close to 100%)
Average progress	25–75% probability that 2025 national benchmark will be achieved given the latest value
Slow progress	<25% probability that 2025 national benchmarks will be achieved given the latest value
No progress	Negative progress
No benchmark	
No data for trend	
No data	

Para los indicadores de gasto, los países se clasifican según la disponibilidad de datos y si han alcanzado ambos, uno o ninguno de los valores de referencia mínimos a los que se comprometieron en 2015.

D. Propósito

El proceso nacional de establecimiento de puntos de referencia de los ODS 4 en educación se caracteriza por los siguientes elementos claves, que se basan en el texto del Marco de Acción de Educación 2030:

- *Ambición:* Los puntos de referencia deben establecerse a un nivel que implique un progreso más rápido de lo que se habría logrado sin un esfuerzo adicional (“*luchar por un progreso acelerado*”).
- *Equidad:* Los puntos de referencia deben establecerse en relación con los puntos de partida de los países (“*teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales*”).
- *Apropiación:* Los puntos de referencia deben basarse en procesos nacionales y no externos (“*traducir objetivos globales en objetivos nacionales alcanzables basados en... planes... nacionales*”).
- *Aprendizaje:* Los puntos de referencia deben tener un propósito formativo, que debe lograrse mediante el aprendizaje entre pares (“*La acción liderada por los países impulsará el cambio*”).
- *Rendición de cuentas:* Los puntos de referencia deberían llevar a los países a asumir la responsabilidad de proporcionar mejores resultados educativos (“*indispensable para abordar el déficit de rendición de cuentas asociado con objetivos a más largo plazo*”).

Los puntos de referencia nacionales de los ODS 4 tienen como objetivo capturar la contribución de cada país al objetivo educativo global (como lo hacen las contribuciones nacionales determinadas en la agenda del cambio climático) y llamar la atención sobre el hecho de que en una agenda universal todos los países deben ser evaluados en función de su progreso teniendo en cuenta su punto de partida.

3. Desafíos

Si bien el proceso nacional de establecimiento de puntos de referencia de los ODS 4 ha ido madurando, todavía enfrenta desafíos.

A. Faltan puntos de referencia

Aunque la mayoría de los países han presentado metas nacionales, muchos de ellos solo presentan metas nacionales en algunos indicadores de referencia. Asimismo, hay muchos países que aún deben participar en el proceso nacional de evaluación comparativa de los ODS 4. Hay varias razones detrás de esto.

- El proceso es nuevo. Si bien ha habido apoyo a los países a nivel técnico, se necesita una comunicación más intensiva para llegar al nivel político que asegure un compromiso mayor.
- El establecimiento de objetivos es un proceso político al que no todos los países están acostumbrados y es particularmente novedoso en un contexto internacional, especialmente en educación.
- Elaborar un plan con metas definidas puede ser complejo para los países que presentan definiciones incompletas o que carecen de compromisos establecidos para el período de referencia de 2025 y 2030.
- Para algunos países, la definición de determinados puntos de referencia pierde relevancia política, especialmente cuando ya han alcanzado logros significativos, como puede ser altas tasas de finalización de la educación primaria en naciones de ingreso medio o alto.

B. Calidad de los puntos de referencia

En muchos casos, la calidad de los puntos de referencia presentados podría mejorarse. Las metas nacionales pueden indicar un nivel de ambición demasiado alto o demasiado bajo (por ejemplo, incluso por debajo de la línea de base y/o de los valores más recientes). Hay varias razones detrás de esto.

- Los países utilizan una definición del indicador de referencia que difiere de la oficial:
 - La metodología de cálculo del indicador utilizada por el país no estaba documentada o era diferente de la metodología del UIS.
 - Es posible que el país no tenga datos que distingan la educación secundaria baja de la alta.
- Los países utilizan una fuente de datos diferente para establecer puntos de referencia nacionales de los ODS 4 que la fuente que han utilizado para informar sobre el indicador de los ODS 4. Por ejemplo, pueden estar usando:
 - Datos de encuestas de hogares en lugar de datos administrativos.
 - Evaluaciones de aprendizaje nacionales en lugar de internacionales.
- Los países no están familiarizados con el establecimiento de objetivos para algún indicador de referencia. Pueden estar:
 - No midiendo el indicador en primer lugar.
 - Estar midiendo el indicador, pero no tener experiencia en establecer una meta del mismo (por ejemplo, brecha de género).
 - Estar midiendo el indicador, pero no tener una buena idea de qué tan rápido progresa el indicador (por ejemplo, aprendizajes).
 - Los planes y metas nacionales solo cubren instituciones públicas.
 - El desglose solicitado no está disponible para un indicador de referencia.

C. Seguimiento de los progresos

El tablero de control para los ODS 4 proporcionó el primer recuento del progreso hacia las metas nacionales de 2025.

- El establecimiento de puntos de referencia varía según el indicador y aún es bajo para algunos indicadores.

- Los informes de progreso sobre puntos de referencia dependen de la disponibilidad de datos, que sigue siendo baja para algunos indicadores, especialmente en términos de estimación de la tendencia desde 2015.
- La actualización de los datos para ciertos indicadores de referencia puede tener lugar en plazos más extensos, variando desde un intervalo de 3 años en el caso de algunas encuestas nacionales, hasta un lapso de cinco como es el caso de algunas evaluaciones internacionales de aprendizaje.
- Incluso cuando existen datos periódicos con actualización anual o semestral, los informes de progreso pueden presentar rezago en su disponibilidad o acceso público.
- Incluso cuando existen datos, el progreso promedio es en general lento y la clasificación de los países por tasa de progreso puede ser muy sensible a una baja variabilidad en los datos observados.
- Se ha comunicado la metodología para clasificar a los países, pero aún es novedosa y el intercambio con los países ha sido insuficiente. Hasta el momento no existe ningún mecanismo establecido para que los países puedan responder y solicitar aclaraciones.

4. Agenda para avanzar

Los desafíos antes mencionados exigen una mejor coordinación y una comunicación más sólida. Algunas soluciones resultarán de los avances realizados durante y después de la conferencia, en particular con respecto a:

- Aclaraciones sobre las definiciones de los indicadores.
- Aclaraciones sobre las fuentes de datos.
- Mejora de la disponibilidad de datos sobre los indicadores de referencia.
- Mejora del establecimiento de objetivos del plan sectorial nacional.

Pero otras soluciones requerirán avances en áreas directamente relacionadas con el proceso de establecimiento de puntos de referencia:

- Una **campaña de comunicación sostenida para familiarizar** a los ministerios de educación y al público en general con los puntos de referencia nacionales de los ODS 4 como una nueva forma de monitorear el progreso en la educación. Esta campaña incluirá mejoras en el sitio web de GEO, que es el repositorio oficial para documentar los valores de referencia y su progreso.
- La introducción de un proceso que brinde a los países la oportunidad de recibir **actualizaciones transparentes sobre la evaluación de su progreso** y de responder, buscar aclaraciones o proponer correcciones a esta evaluación.
- La introducción de un proceso, basado en la estructura actual del Tablero de control para los ODS 4, que **vincule sistemáticamente la evaluación del progreso con el seguimiento de las leyes y políticas** que ayudan a explicar el avance lento o rápido hacia el logro de las metas nacionales.