

La evaluación y la mejora en la cobertura y la calidad de la educación media superior

México ha logrado grandes avances para mejorar la cobertura de la educación en todos los niveles, pero aún presenta un gran vacío en la inscripción al nivel de educación media superior, en donde menos de la mitad de la población de los jóvenes se gradúan. El nivel educativo de los adultos en México está mucho más atrasado que en otros países con ingresos medios. Evaluaciones internacionales sobre el aprendizaje han levantado también inquietudes sobre la calidad y relevancia de la educación media superior. La Subsecretaría de Educación Media Superior (SEMS) está llevando a cabo una gran reforma en el sector, con el doble objetivo de aumentar la cobertura y calidad dentro del marco de un sistema más integrado. La evaluación es una herramienta importante para diseñar, instrumentar y supervisar la reforma.

Educación media superior en México

En las décadas recientes, México ha tenido avances importantes en el campo educativo. En educación primaria, la cobertura ha rondado el 90% desde 1970, con mejoras importantes en la eficiencia del sistema. Igualmente, la educación secundaria ha visto crecer su cobertura desde 30% en 1970 a aproximadamente 90% en 2006. La cobertura de la educación media superior aumentó considerablemente desde una base muy baja, creciendo del 10% en 1970 al 55% en 2006. Sin embargo, en comparación con la educación básica, existen problemas importantes con la eficiencia. En esencia, actualmente México puede captar a los jóvenes al sistema de educación media superior, pero no consigue que se gradúen.

Cuadro 1: La Educación Media Superior en Breve

La organización de la educación media superior en México es complicada. A diferencia de la educación básica, donde la educación pública es provista por los gobiernos estatales, el gobierno federal y las universidades públicas autónomas proveen la educación media superior, junto con los gobiernos estatales y con el sector privado. En la actualidad, un 28% de las inscripciones son a través del sistema federal, un 37% en el estatal, un 15% en el sistema universitario y un 21% en el sector privado. Las proporciones varían entre estados.

Con la variedad de proveedores se estiman que existen entre 200 y 300 subsistemas diferentes operando y proveyendo tanto educación técnica como académica. A diferencia de la educación básica, la media superior depende en gran parte de contrataciones y profesores a tiempo parcial. Las transferencias entre los diferentes subsistemas no son fáciles y tanto los estándares de aprendizaje como los regulatorios varían.

La medición de la calidad es compleja, pero siguiendo el método de evaluación de aprendizaje del informe PISA¹ se observa que México es uno de los países con el desempeño más bajo de la OCDE. Aún cuando México ha visto una mejora en las puntuaciones, todavía se queda atrás con respecto de otros países de ingresos medios de la OCDE. El informe más reciente de la OCDE *Education at a Glance 2007* indica que México ha hecho inversiones importantes en la educación y que ha mostrado aumentos constantes en la inversión educativa, no únicamente en términos absolutos,

¹PISA, el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes, se aplica cada tres años a jóvenes de quince años en las escuelas de todos los países de la OCDE, y en muchos países asociados. Cubre matemáticas, ciencias y lenguaje.

sino también en términos de un aumento de un porcentaje del PIB destinado a la educación.

La SEMS ha introducido una serie de reformas destinadas tanto a incrementar la cobertura como a mejorar la calidad y relevancia de la educación que reciben los estudiantes. Como parte de estas reformas, la SEMS está apoyando la creación de un Sistema Nacional de Bachillerato, el cual creará un conjunto de estándares comunes para la educación media superior y permitirá replicarlo dentro del sistema. Además, está introduciendo una evaluación universal a los estudiantes para complementar las evaluaciones existentes en el sistema de educación básica.

El rol de la evaluación

A la par del resto de la administración pública de México, la SEMS está avanzando hacia enfoques de gestión y presupuesto basados en resultados. Un aspecto fundamental de estos enfoques es la importancia de las políticas y programas de seguimiento y evaluación. Este es un desafío que involucra una serie de actividades, desde el seguimiento y la evaluación del progreso en la implementación de programas, hasta la medición de los cambios en los resultados y la evaluación del impacto específico de las intervenciones en dichos resultados.

Existe un amplio consenso sobre la afirmación de que para mejorar la calidad en la educación se requiere establecer estándares cuantitativos transparentes y reconocidos, y al mismo tiempo contar con un sólido sistema de evaluación para dar seguimiento al aprendizaje de los estudiantes y ayudar a guiar las acciones por parte del sistema escolar². Con estándares transparentes y un sistema de evaluación, el sistema educativo puede destinar recursos allí donde más se necesitan, como por ejemplo, a la capacitación de maestros o adquisición de materiales.

Expansión del sistema integrado de evaluación de la calidad

La SEMS viene desarrollando una evaluación integrada de calidad que se basa en los recursos existentes e introduce nuevas herramientas en

el sector. Como elemento central del sistema de evaluación de la calidad se cuenta con un nuevo examen o test que se está aplicando a todos los estudiantes al final del décimo segundo grado. Esta evaluación, o test, complementa los Exámenes de la Calidad y Logro Educativo, o evaluación EXCALE que se aplica actualmente en el sistema de educación básica a todos los estudiantes del tercer, quinto, séptimo y noveno grado. Durante el año escolar 2007-2008 se aplicó el test por primera vez al nivel de educación media superior, y aún cuando la SEMS únicamente cuenta con competencias sobre los sistemas educativos federales, le fue posible persuadir a otros sistemas escolares a participar, logrando que la participación fuera universal.

Una vez que exista un número adecuado de resultados (probablemente después de dos aplicaciones de la evaluación por separado), será posible comparar la eficiencia de los diferentes tipos de sistemas de educación media superior. Es aquí donde el segundo elemento del nuevo sistema de evaluación de la calidad, juega un papel importante. Desde hace tiempo, la Secretaría de Educación Pública (SEP) ha recopilado una variedad de información de cada escuela. La SEMS está haciendo un esfuerzo para actualizar sus bases de datos y corregir la información que tiene sobre las escuelas y los recursos para la educación. Esta información hará posible que la SEMS analice lo que se gasta en la educación media superior, así como los resultados obtenidos. Proporcionar información sobre la operación del sistema de educación media superior ayudará a mejorar la asignación de recursos.

Utilización de evaluaciones de impacto

La evaluación de impacto es una técnica importante de evaluación, cuyo objetivo es evaluar los resultados específicos atribuibles a una intervención en particular. Éstos proporcionan un instrumento poderoso para determinar "lo que funciona y lo que no funciona" al diseñar las participaciones del desarrollo. Por ejemplo, la evaluación de impacto puede medir el aumento del aprovechamiento de los estudiantes que es resultado de un cambio en el plan de estudios. Esto se hace al utilizar un contrafactual que representa el estado hipotético que los beneficiarios hubiesen experimentado sin la intervención.

Durante los últimos años, se han realizado mejoras importantes que han facilitado la evaluación del impacto de forma sistemática. En primer lugar, los países están recopilando

² Este enfoque se analiza en el documento L. Crouch (2006) Por una Educación de Calidad para el Perú. Washington: Banco Mundial, y E. Vegas y J Partow (2008) Incrementar el Aprendizaje estudiantil en América Latina. Washington: Banco Mundial.

más microdatos a través de encuestas de hogares. Los especialistas han desarrollado varias técnicas para determinar grupos de control incluyendo experimentos aleatorios y técnicas cuasi-experimentales. México ha sido líder en el desarrollo y aplicación de las técnicas de evaluación de impacto en la formulación de las políticas públicas. El programa nacional de transferencia *Oportunidades* comenzó con una evaluación detallada de impacto de un programa piloto que se desarrolló a nivel nacional. Utilizando dicha experiencia, México ha introducido técnicas de evaluación de impacto en diferentes sectores para desarrollar y mejorar nuevos programas.

La SEMS ha sido pionera en el uso de la evaluación de impacto como parte de su programa global de reforma. Simultáneamente, con la introducción de nuevos programas para mejorar la cobertura y calidad de la educación media superior, la SEMS preparó una serie de evaluaciones de impacto para medir el impacto de estos nuevos programas. En el centro de la estrategia de evaluación de impacto de la SEMS se encuentra la creación de un grupo consultivo internacional. El grupo consultivo está formado por una serie de expertos internacionales en el área de evaluación de impacto con amplia trayectoria en lo referente a publicaciones y conocimiento del país.

Trabajando con el grupo consultivo, la SEMS lleva a cabo evaluaciones de impacto sobre sus becas de educación media superior, el uso de computadoras en los programas de capacitación de la educación media superior y la selección de los directores de las escuelas. Los datos de estas evaluaciones ayudarán a mejorar el diseño de estos, y probablemente en breve, de otros programas.

Introducción del presupuesto basado en resultados

La administración pública mexicana avanza hacia la adopción de la gestión y el presupuesto basado en resultados a través del nuevo Sistema de Evaluación al Desempeño (SED). Este marco promoverá la generación y uso de la información de desempeño a lo largo de todo el ciclo presupuestario y las Secretarías tendrán un papel decisivo en la instrumentación del SED. El desarrollo de evaluaciones rigurosas y de estándares cuantitativos por parte del SEMS es un buen ejemplo del tipo de información de desempeño que alimentará el SED y la toma de decisiones.

Cuadro 2: Uso de la evaluación en la educación en los países de la OCDE

Las evaluaciones objetivas están jugando un papel cada vez más importante en los sectores educativos en los países de la OCDE. Esto incluye tanto evaluaciones internacionales, que sirven como parámetros internacionales, como las evaluaciones nacionales.

En los Estados Unidos, los resultados sobre el desempeño de los estudiantes de nivel medio aparecidas en estudios como Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) y PISA han creado debate nacional sobre el estado de la educación científica y matemática, y han motivado un mayor énfasis educativo en las áreas de matemática y ciencias. El gobierno federal ha ordenado que los estados introduzcan sus propios sistemas de evaluación y estándares mínimos. Las escuelas con bajo desempeño reciben apoyo adicional para ayudar a que los estudiantes satisfagan los estándares estatales. Sin embargo, si una escuela continúa funcionando por debajo de los estándares, el estado puede tomar el control de la escuela, o cerrarla. Este enfoque no recompensa a las escuelas que tienen buen desempeño, pero garantiza un estándar mínimo para todas las escuelas.

En Alemania, los resultados del PISA han sido sometidos a un intenso debate sobre las opciones que el país tiene para mejorar el desempeño de sus estudiantes. Los resultados del informe PISA han sido utilizados para apoyar iniciativas de mejora de la calidad. Alemania tiene poca tradición en el uso de pruebas comparativas, y el informe PISA evidenció la importante disparidad existente en el sistema educativo. Como resultado de las reformas y de la inversión que siguió, Alemania experimentó mejoras sustanciales reflejadas en mejores puntuaciones de posteriores informes PISA. En Alemania, el PISA se utilizó tanto como una base de datos analítica, como instrumento de establecimiento de estándares y herramienta de difusión.

El gobierno federal financia el sistema de educación medio superior a través de diferentes mecanismos. En primer lugar, proporciona financiamiento directo a sus propias escuelas, ya sean descentralizadas o autónomas. La mayoría de los sistemas escolares descentralizados son operados por la SEMS. En segundo lugar, el gobierno federal proporciona financiamiento a los sistemas estatales y con frecuencia juega un papel importante en la administración de estos sistemas estatales. En tercer lugar, el gobierno federal proporciona parte importante del presupuesto directamente a las universidades autónomas, tanto al nivel federal como estatal. Como entidades autónomas, las universidades autónomas pueden asignar sus recursos libremente a su propio sistema de educación media superior (los gobiernos estatales también contribuyen al presupuesto de sus propias universidades autónomas). El sistema de educación media superior es más flexible que otras áreas del sistema educativo, depende fundamentalmente de los maestros contratados y ha estado bastante abierto a experimentar

con nuevos enfoques y la creación de nuevos sistemas.

El sistema de evaluación general que la SEMS está estableciendo permitirá más comparaciones entre los diferentes sistemas. Algunos sistemas son más eficientes que otros mientras que otros, tienen un impacto más grande sobre la equidad. La combinación de análisis estadístico y de evaluación de impacto permitirá que el gobierno federal dirija recursos adicionales a los sistemas con el mejor desempeño. En la medida en que el sistema de evaluación vaya más allá de los sistemas en los que el gobierno federal influye directamente, otros sistemas escolares podrán aprovechar la información. Dada la creciente atención que la Secretaría de Educación le está prestando al enfoque sobre resultados, la implementación del presupuesto basado en resultados en México se podrá beneficiar de esta valiosa experiencia así como apoyarla.

Retos futuros

El sector de educación en México es el mayor receptor de recursos y uno de los más grandes

empleadores. Juega un papel clave en la economía, particularmente al ser México un país de ingresos medios, que depende cada vez más de los servicios producidos por trabajadores educados. El sistema de educación media superior crece rápidamente y continuará creciendo en los siguientes años.

Para enfrentar el reto del creciente y muy diverso sistema de educación media superior, el gobierno va a necesitar información adicional que permita la toma y seguimiento de decisiones claves. El gobierno federal deberá además compartir esta información con los estados y las universidades autónomas, para que éstos también puedan mejorar su proceso de toma de decisiones. El sistema de evaluación introducido recientemente en la SEMS ayudará tanto a los gobiernos federales como estatales a satisfacer la creciente demanda de educación media superior.

Erik Bloom, Economista Senior, Unidad de Desarrollo Humano del Banco Mundial



México: Quality of Public Expenditure (La calidad del gasto público) es una serie de notas preparadas en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno mexicano y el Grupo del Sector Público y Gobernabilidad del Banco Mundial para la Región de América Latina y el Caribe.

