

EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE PANORAMA EDUCATIVO DE MÉXICO

Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2013

Educación Básica y Media Superior.

Agustín Caso Raphael, Titular de la UIFCE

Tabla de contenido

Introducción. Marco Constitucional y marco jurídico ordinario.....	2
Descripción del Sistema de Indicadores Educativos (SIE) del INEE	5
Perspectiva	6
Programa Sectorial de Educación 2013 - 2018.....	6
Estructura programática.	6
Incidencia distributiva del gasto público en educación.....	7
Gasto Inercial	8
Población objetivo.	8
Indicadores de innovación educativa	9
Demografía (Proyecciones de Oferta y Demanda).....	9

Introducción. Marco Constitucional y marco jurídico ordinario.

Las experiencias nacionales e internacionales en la construcción de Sistemas de Indicadores Educativos (SIE) permitieron que el INEE iniciara la construcción de su propio SIE. Al respecto, el proyecto INES (Indicators of National Education Systems) de la OCDE que data de 1987 y cuyos resultados se publican anualmente en “Education at the Glance”, tuvo una influencia decisiva. Asimismo, el proyecto de un sistema nacional de indicadores educativos propuesto por la SEP a mediados de los años noventa sentó un precedente importante.

Los avances del SIE desarrollados por el INEE se publican desde 2003 en Panorama Educativo de México. Su evolución ha estado marcada por tres etapas: la primera, de 2003 a 2004; la segunda, de 2005 a 2007, y; la tercera, de 2008 a la fecha, incluyendo este Panorama 2013.

Con la reforma educativa de febrero de 2013, se inicia la cuarta etapa de Panorama Educativo de México, ya que el INEE adquiere nuevas responsabilidades en materia de evaluación educativa.

La reforma constitucional de 2013, las nuevas leyes ordinarias y las modificaciones a las leyes ordinarias existentes, ampliaron el marco normativo de la educación, otorgando especial importancia a la evaluación educativa, a tal grado, que ésta tiene rango constitucional.

El Artículo Tercero Constitucional establece las características de la educación en México, estableciendo también como prioridad, la garantía de la calidad de la educación. Asimismo, determina la forma del sistema educativo nacional, el cual es regulado en la Ley General de Educación y en otras disposiciones como la Ley del Servicio Profesional Docente y la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Específicamente, la fracción IX del artículo tercero constitucional (adicionada en la reforma Constitucional de 2013) establece la creación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa para garantizar la calidad de los servicios educativos, que será coordinado por el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE). Entre sus obligaciones constitucionales están las siguientes:

- a) Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- b) Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les corresponden, y
- c) Generar y difundir información y, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad, como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

A su vez, el artículo 29 de la Ley General de Educación establece las atribuciones del INEE, de las cuales podemos mencionar, entre otras, las siguientes: **I.-** La evaluación del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior; **II.-** Fungir como autoridad en materia de evaluación educativa y coordinar el Sistema Nacional de Evaluación Educativa y; **III.-** Emitir directrices, con base en los resultados de la evaluación del sistema educativo nacional, que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley del INEE establece lo siguiente:

“La evaluación a que se refiere la presente Ley consiste en la acción de emitir juicios de valor que resultan de comparar los resultados de una medición u observación de componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional con un referente previamente establecido.”

El artículo 13 de la Ley del INEE establece que los resultados de las evaluaciones forman parte del Sistema Nacional de Evaluación Educativa y el artículo 27 del mismo ordenamiento establece que el INEE tendrá la atribución de diseñar, implementar y mantener un sistema de indicadores y de resultados de las evaluaciones, así como la difusión de información que sirva a la evaluación del sistema educativo nacional y fomentar una cultura de la evaluación.

En este nuevo marco jurídico, las mediciones y evaluaciones de componentes, procesos y resultados del SEN deben generar información y conocimiento sobre la calidad de la educación. Dicha información debe, a su vez, conducir a la generación de directrices que contribuyan a que las autoridades educativas tomen decisiones de política pública conducentes a garantizar el derecho de todos a una educación de calidad.

En este marco se inscribe el Panorama Educativo de México, como uno de los instrumentos principales, a través de los cuáles el Instituto da a conocer la situación del Sistema Educativo Nacional. A raíz de la reforma constitucional, el Panorama Educativo de México se fortalecerá y evolucionará para adecuarse a la nueva realidad jurídica, tanto constitucional como ordinaria, a fin de aportar mayores elementos que permitan al INEE cumplir con su encomienda constitucional de contribuir a garantizar la prestación de servicios educativos de calidad.

La transición institucional del INEE es evidente. Mientras que el artículo 2 del Decreto de Creación del INEE publicado el ocho de agosto de 2002 en el Diario Oficial de la Federación, creó al Instituto como un organismo descentralizado y estableció que su objeto era ofrecer a las autoridades educativas de naturaleza federal y locales así como al sector privado, las herramientas idóneas para hacer la evaluación de los diferentes elementos que integran sus correspondientes sistemas educativos, con la reforma constitucional de 2013, el INEE tiene ahora como objeto la

coordinación del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, el cual a su vez tiene como encomienda constitucional, contribuir a garantizar la prestación de servicios educativos de calidad.

Este cambio de régimen jurídico convierte al Instituto en un actor principal en el Sistema Educativo Nacional. En este nuevo escenario, y en consonancia con los temas que se suscriben en su nuevo ámbito de competencia, el Instituto proyectará y fortalecerá los productos de su quehacer institucional, entre ellos, el Panorama Educativo de México, como un ejercicio de auto evaluación para vincular su quehacer en mayor medida a las realidades del SEN.

Influirán al respecto, entre otros factores, la decisión de las autoridades educativas de realizar los censos de escuelas, maestros y alumnos tanto de Educación Básica como de Educación Media Superior lo que harán posible la producción de una nueva generación de indicadores y estadísticas educativas. Lo mismo sucederá con motivo de los resultados de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente y la construcción de las bases de datos relacionadas con el ingreso, promoción y permanencia en el SEN. Asimismo, la conformación e implantación del Sistema Integral de Resultados de las Evaluaciones, actualmente en proceso de diseño conceptual, permitirá a las diversas unidades del INEE así como a los usuarios del SEN ofrecer información relevante para evaluar la calidad de la educación obligatoria en el país. En particular, permitirá ampliar la base analítica de integración y análisis de la información al proveer bases de datos a través de un repositorio de datos sobre componentes, procesos y resultados del SEN muchos de los cuales estarán geo-referenciados.

En la cuarta etapa de Panorama Educativo se buscará, por una parte, estabilizar los indicadores reportados, lo cual implica dar seguimiento a cada indicador registrado año con año o, en su caso, de conformidad con la frecuencia propia de los indicadores. Si un indicador deja de ser reportado, se deberá establecer la causa de su suspensión. Por otra parte, los constructos establecidos en Panorama Educativo: Contexto Social, Agentes y Recursos, Acceso y Trayectoria, Proceso Educativo y Gestión y Resultados Educativos, se fortalecerán con el desarrollo de estadísticas e indicadores que permitan ampliar la medición de los componentes, procesos y resultados del SEN, útiles, entre otras cosas, para fundamentar las directrices que permitan al INEE contribuir a la mejora y calidad educativa.

Es deseable que las versiones futuras de Panorama Educativo publiquen series de tiempo de indicadores a fin de facilitar su uso para fines de políticas públicas, evaluación, investigación e innovación del Sistema Educativo, dando preferencia a los indicadores que permitan medir la evolución de los componentes de dicho sistema.

Por lo que respecta a los indicadores internacionales de educación que México debe producir se ha establecido un plan para asegurar la información necesaria que demanda Education at a Glance (EAG) de la OECD en el entendido de que se trabajar con las instituciones que participan en el tema, tales como SEP, INEGI y otros.¹

Descripción del Sistema de Indicadores Educativos (SIE) del INEE

Los indicadores que aparecen en Panorama Educativo de México y que pertenecen al Sistema de Indicadores Educativos (SIE) han sido publicados desde la edición 2003 hasta la fecha. Al respecto, es útil conocer la línea sobre la cual han transitado.

El cuadro adjunto muestra su evolución hasta el presente, de conformidad con los siguientes constructos: Contexto Social, Agentes y Recursos, Acceso y Trayectoria, Procesos Educativos y gestión y Resultados Educativos:

Indicadores del Sistema Educativo Nacional

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Estructura y dimensión del Sistema Educativo Nacional											
Contexto Social	20	32	10	16	15	17	13	10	12	11	11
Agentes y recursos	17	29	8	12	8	6	4	11	9	14	12
Acceso y trayectoria	5	5	18	17	9	10	7	10	11	10	11
Procesos educativos y gestión	10	22	5			5		3	2	5	3
Resultados Educativos	9	11	6	9	6	6	5	5	7	12	6

Fuente: Panorama Educativo de México.

De 2003 a 2009, el Sistema de Indicadores Educativos del Panorama Educativo de México contemplaba y se centraba sólo en información del subsistema de Educación Básica. A partir de la edición 2010, se integran por primera vez los indicadores de Educación Básica y Media Superior, dando con ello cumplimiento a una de las encomiendas centrales del INEE: desarrollar y mantener un sistema de indicadores que permita valorar en forma objetiva la calidad del sistema educativo nacional en Educación Básica y Media Superior.

¹ Entre los indicadores pendientes de reportar a EAG están los siguientes: A6. What are the earnings premiums of education?, A7. What are the incentives to invest in education? y A8. What are the social outcomes of education?.

Perspectiva

Estamos ante un cambio paradigmático del SEN que revolucionará también al SNEE. De conformidad con los cinco constructos que considera el Panorama Educativo (Contexto Social, Agentes y Recursos, Acceso y Trayectoria, Proceso Educativo y Gestión y Resultados Educativos, los cuales conforman la estructura y dimensión del SEN) a continuación se exponen temas cuyo análisis hará posible fortalecer el actual SIE mediante la incorporación de nuevos indicadores y estadísticas, a efecto de cumplir con una de las atribuciones del INEE señalada en el artículo 27, fracción IV, de la Ley del INEE: **“Diseñar, implementar y mantener actualizado un sistema de indicadores educativos y de información de resultados de las evaluaciones”**.

Programa Sectorial de Educación 2013 - 2018

La Ley del INEE, reglamentaria de la fracción IX del artículo tercero de la CPEUM tiene por objeto, entre otros, regular el Sistema Nacional de Evaluación Educativa (artículo 1). De conformidad con el artículo 12, entre los fines del SNEE está verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del SEN. Al respecto, en futuras ediciones Panorama Educativo podrá incorporar una sección cuyo objeto sea dar seguimiento a los 12 indicadores de Educación Básica y Media Superior establecidos en el Programa Sectorial de Educación 2013 – 2018, los cuales se vinculan a los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos y para lo cual deberá partirse de la línea base para 2012 y la meta establecida para 2018. De manera destacada, dada la función del INEE, se deberá analizar el indicador de cobertura, inclusión y equidad educativa.

Estructura programática.

El gasto público en educación representa en el contexto del SNEE un componente estratégico que debe ser evaluado en mayor medida, documentando su evolución por medio de nuevos indicadores y estadísticas. Al respecto, la estructura programática del gasto establece el marco de referencia necesario para conocer la evolución del gasto educativo con base en la clasificación administrativa, económica y funcional, es decir con base en su Clave Presupuestaria.

En esta última, se identifica el presupuesto destinado a funciones de educación lo cual permite determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos asignados a su consecución. Al respecto, es necesario seguir la pista de su evolución a partir de los cambios en el conjunto de los Programas presupuestarios que constituyen el gasto programable en educación, tanto federal como federalizado, y tomando en cuenta para ello sus modalidades (S, U, B, E, etc.) (programas de subsidio directo y producción de bienes y servicios).

Con base en esta información será factible analizar la trayectoria de los principales programas de Educación Básica y Media Superior construyendo para ello indicadores estratégicos a fin de conocer su desempeño en el contexto de la política educativa. Esto será factible una vez que se progresa en el desarrollo de la base de datos del gasto en educación, actualmente en proceso de análisis y elaboración en el INEE. Esta visión del gasto es importante para examinar si éste, entre otras cosas, cumple con el concepto de equidad en el significado que da a este concepto la ONU

(UNICEF) y que implica que que todas las personas tengan la oportunidad de sobrevivir, desarrollarse y alcanzar todo su potencial, sin discriminación, sesgo o favoritismo (UNICEF, 2010). Al respecto, se buscaría contribuir con la generación de indicadores adicionales a los ya contemplados en Panorama Educativo para dar elementos a los tomadores de decisión para que las intervenciones públicas den prioridad a los grupos en mayor desventaja.

Incidencia distributiva del gasto público en educación.

La educación es una herramienta importante para reducir la desigualdad y lograr una sociedad más equitativa dado que genera múltiples beneficios tanto a nivel individual como colectivo. La relación que existe entre equidad y educación sustenta dicha afirmación.

La imposibilidad de acceso a la educación limita las habilidades de una persona y las posibilidades de insertarse exitosamente en el mercado laboral. Esto genera una mayor desigualdad en la sociedad dado que aquellos que no acceden al sistema educativo alcanzan una situación laboral más precaria que los que si se educaron.

Asimismo, quienes no acceden a una educación de calidad ven limitada su posibilidad de un pleno ejercicio de sus derechos y participación en la sociedad, lo cual debilita su condición de ciudadanos.

Se propone que en futuras ediciones de Panorama Educativo, se incluyan indicadores de incidencia distributiva del gasto en educación, basados en ejercicios de micro-simulación, los cuales permiten identificar si el gasto en educación básica y media superior es progresivo o regresivo, resultando así en una valiosa herramienta para los hacedores de política. El gasto público es progresivo (regresivo) si las transferencias con las que se beneficia una persona son proporcionalmente menores (mayores) respecto de su ingreso a medida que este último aumenta. El objetivo es analizar y brindar evidencia sobre la evolución reciente de la incidencia distributiva del gasto público en educación. Como antecedente, en el estudio de **Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas** se obtienen coeficientes de concentración para la distribución del gasto en educación en becas educativas y en servicios educativos. Para ello se utilizan datos de la Encuesta Nacional sobre Ingresos y Gastos en Hogares (ENIGH) de 2012, elaborada por el INEGI.

El Panorama Educativo podrá tomar en cuenta el desarrollo de indicadores que permitan conocer si en Educación Básica y Media Superior el gasto es progresivo o regresivo; o, en dado caso, puede verificarse si el gasto es progresivo en todos los niveles de educación, decreciendo a medida que avanza en dichos niveles.

Para realizar este análisis de incidencia del gasto resulta necesario contar con dos fuentes de información: una que permita obtener información sobre el gasto público y otra que permita identificar a los beneficiarios de este gasto.

Para analizar la incidencia, puede utilizarse el índice de Reynolds-Smolensky, el índice de Cuasi-Gini y el índice de Kakwani.

Índice de Reynolds-Smolensky. Resulta de la diferencia entre índice de Gini, calculado sobre ingresos de los hogares (pre-gasto) y el Índice Gini que se estima luego de sumar a dichos ingresos los beneficios del gasto en educación recibidos por cada hogar (post-gasto). Un valor positivo indica que el gasto mejora la distribución del ingreso.

Índice de Cuasi-Gini (Índice de concentración del gasto) es un coeficiente de Gini de la distribución del gasto. Si este índice toma un valor negativo y es mayor su valor absoluto, significa que los beneficios del programa están más en las personas de menores ingresos.

El índice de Kakwani se emplea para medir la progresividad o regresividad del gasto, éste se determina como la diferencia entre el Cuasi-Gini del gasto en educación y el coeficiente de Gini del ingreso antes de realizar el gasto (pre gasto), en donde los valores negativos (positivos) representan un gasto progresivo (regresivo), y por ende una distribución más (menos) equitativa del ingreso.

Gasto Inercial

En el contexto del gasto educativo, un tema al que debe prestarse mayor atención es el de la inercialidad del gasto, la cual se entiende como la asignación de recursos financieros a programas federales tomando en cuenta el presupuesto del año anterior, actualizado por la inflación y por el comportamiento tendencial y/o estacional observado, sin tener en cuenta las metas esperadas (Ex - ante) y obtenidas (ex - post).

Al respecto, se analizará, con base en estudios en proceso en el INEE, la viabilidad de desarrollar indicadores anuales que demuestren el grado de inercialidad del gasto público en educación básica y media superior de los Programas presupuestarios, para lo cual debe tomarse en cuenta el gasto, así como las metas esperadas y obtenidas. Esto permitirá tener una mejor idea de la contribución del gasto en educación a la equidad.

Población objetivo.

Por lo que respecta a las poblaciones objetivo que reporta actualmente el Panorama Educativo que muestran el número y el ritmo de crecimiento de la población en edad idónea para Educación Básica y Media Superior, la información deberá desarrollarse aún más para vincular dichas poblaciones con la estructura programática del gasto y, en particular, con los Programas educativos de modalidades de gasto que ofrecen bienes y servicios y que canalizan subsidios, es decir, programas de modalidades S, U, B y E. Al respecto, podrán diseñarse indicadores para los principales programas, que tomen, no sólo en cuenta, las poblaciones objetivo, sino también las poblaciones potenciales y atendidas.

Indicadores de innovación educativa

Con la apertura de la Dirección General de Investigación e innovación el año proximo, será factible tambien desarrollar un conjunto de indicadores de innovación educativa vinculados a objetos sociales y educativos especificos. Al respecto, se parte del concepto de que la habilidad para medir la innovación educativa es esencial en una estrategia de mejora de la educación. Al respecto, el trabajo reciente de la OECD, *Measuring Innovation in Education: A New Perspective*, de Stephan Vincent Lancrin (2014), ofrece nuevas perspectivas para abordar, con una metodología rigurosa, la medición de innovación en el sistema educativo en materia de: i) nuevos productos o servicios, ii) nuevos procesos y, iii) cambios organizacionales. A manera de ejemplo, los siguientes indicadores podrían ser desarrollados: i) innovación en los metodos de evaluación utilizados en el salón de clases, ii) innovación en el uso de computadoras en el salón de clases, iii) innovación en mecanismos de retroalimentación en escuelas, iv) innovación en evaluación formativa, etc.

Demografía (Proyecciones de Oferta y Demanda)

La investigación en curso que se lleva a cabo el INEE en materia de proyecciones de oferta y demanda de servicios de Educación Básica y Media Superior permitirá estimar a nivel nacional, estatal y municipal la capacidad instalada de servicios de educación preescolar, primaria y secundaria, que será necesaria para atender a un flujo creciente de población de alumnos cursando estos niveles en los próximos años, así como la capacidad instalada que será necesaria para atender a un flujo creciente de población que demanda servicios de Educación Media Superior.

Con las estimaciones de desfase entre la oferta y demanda por servicios eduactivos, será posible construir indicadores de eficacia del SEN que orienten la toma de desiciones en aras de una mayor equidad educativa, entre otros factores.

Las transiciones demograficas y educativas por los que el pais ha pasado han tenido consecuencias importantes en terminos de la demanda por servicios educativos de distintos tipos. Las proyecciones marcan claramente una reducción año con año en el numero de estudiantes que accederán a la educación primaria e incluso a la secundaria, simultaneamente con un aumento de la demanda por servicios de la Educación Media Superior, en particular, en linea con la experiencia internacional, el momento actual es propicio para dimensionar la capacidad instalada adicional que será necesaria usar para la mayor demanda en la Educación Media Superior que resultan de las tendencias demograficas y educativas.

Estos temas descritos y su posible incorporación a mediano plazo a Panorama, ya sea como indicadores o como estadísticas, deberán ser desde luego analizados de manera colegiada al interior del Instituto, con especialistas en esas materias y en el seno de los consejos técnicos especializados del propio INEE, a fin de determinar a profundidad su viabilidad técnica con apego a la metodología desarrollada para el SIE y otras metodologías complementarias, y para someterlo a consideración de la Junta de Gobierno del Instituto, toda vez que el crecimiento y mantenimiento del SIE debe ser valorado en atención la factibilidad presupuestaria que su incorporación implique, así como a su utilidad para aportar información que pueda contribuir a la evaluación de los componentes, procesos y resultados del SEN.