Revisión de Políticas Nacionales de Educación

El futuro de la educación superior en México

FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD Y LA EQUIDAD



OCDE

Fundación
ALBERTO BAILLÈRES

Revisión de Políticas Nacionales de Educación

El futuro de la educación superior en México

FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD Y LA EQUIDAD

OCDE
MEJORES POLÍTICAS
PARA UNA VIDA MEJOR

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

Tanto este documento, así como cualquier dato y cualquier mapa que se incluya en él, se entenderán sin perjuicio respecto al estatus o la soberanía de cualquier territorio, a la delimitación de fronteras y límites internacionales, ni al nombre de cualquier territorio, ciudad o área.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:
OECD (2019), *El futuro de la educación superior en México: Fortalecimiento de la calidad y la equidad*, Revisión de Políticas Nacionales de Educación, OECD Publishing, Paris, *https://doi.org/10.1787/005689e0-es*.

ISBN 978-92-64-64059-7 (impresa)
ISBN 978-92-64-80780-8 (pdf)
ISBN 978-92-64-44610-6 (HTML)
ISBN 978-92-64-55804-5 (epub)

Revisión de Políticas Nacionales de Educación
ISSN 2221-6901 (impresa)
ISSN 1990-021X (en línea)

La OCDE no garantiza la exacta precisión de esta traducción y no se hace de ninguna manera responsable de cualquier consecuencia por su uso o interpretación.

Imágenes: Fotografías de portada © eabff/Shutterstock.com.

Las erratas de las publicaciones se encuentran en línea en: *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2019

El uso del contenido del presente trabajo, tanto en formato digital como impreso, se rige por los términos y condiciones que se encuentran disponibles en: *http://www.oecd.org/termsandconditions*.

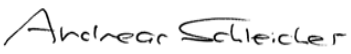
Prefacio

La educación superior en México se ha extendido rápidamente en los últimos años. Entre 2007 y 2017, el porcentaje de adultos jóvenes con educación superior aumentó de 16% a 23%. Aunque esta proporción todavía está muy por debajo del promedio de la OCDE, de 44%, México ha hecho esfuerzos considerables para expandir y diversificar la impartición de educación superior a través de instituciones públicas. Las inversiones y los programas de apoyo financiero han ampliado el acceso a la educación superior en las regiones y entre los grupos de población anteriormente desatendidos. Sin embargo, los 13 subsistemas públicos y privados de la educación superior mexicana continúan enfrentando numerosos desafíos. Estos se relacionan, en particular, con la calidad y relevancia de las oportunidades de aprendizaje que brindan, y su capacidad para llegar a estudiantes de toda la sociedad mexicana.

Dados estos antecedentes, en 2018, la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México invitó a la OCDE a hacer una revisión de las principales políticas que rigen la educación superior en México. Este nuevo estudio revisa y actualiza la Evaluación de la Educación Superior en México que la OCDE publicó en 2008, hace una década. El equipo de revisión, compuesto por expertos internacionales y personal de la OCDE, ha examinado las fortalezas y debilidades de diferentes aspectos del panorama de la educación superior mexicana. Específicamente, los arreglos y la estrategia de gobernanza aplicados para dirigir el sistema de educación superior, los mecanismos utilizados para asignar fondos públicos, los sistemas externos para asegurar la calidad, y las condiciones y políticas públicas para la equidad. Además, la revisión ha profundizado en el examen de los desafíos específicos que enfrentan las instituciones de educación superior técnica y las universidades públicas de educación docente.

Este informe presenta los resultados del equipo de revisión y sus recomendaciones para la orientación futura de las políticas públicas de la educación superior en México. El diagnóstico que ofrece y las opciones de política que identifica se basan en datos nacionales, documentos oficiales del gobierno, informes publicados por las asociaciones de educación superior de México, investigación académica, experiencia internacional y una misión de investigación en la que se llevaron a cabo decenas de reuniones en la Ciudad de México, así como en los estados de Puebla, Hidalgo y Yucatán.

Espero que este informe apoye a México en sus esfuerzos por fortalecer la calidad y la equidad en su sistema de educación superior. La OCDE está lista para apoyar a México en estos esfuerzos



.

Andreas Schleicher

Director de Educación y Competencias, y Asesor Especial
sobre Políticas Educativas para el Secretario General
OCDE

Reconocimientos

Este informe fue preparado como parte de la serie de Evaluaciones de Políticas Nacionales para la Educación de la OCDE y realizado por la División de Asesoramiento e Implementación de Políticas dentro de la Dirección de Educación y Competencias. La revisión fue coordinada por Thomas Weko (Analista Senior de la OCDE), y la preparación del informe fue coordinada por Simon Roy (Analista de la OCDE). El equipo de revisión estuvo formado por Javier Botero Álvarez, Especialista Principal en Educación del Banco Mundial para América Latina; Pablo Landoni-Couture, Decano del Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes, y Profesor de la Universidad Católica del Uruguay; Elizabeth Balbachevsky, Profesora Asociada de la Universidad de São Paulo; Thomas Weko, Analista Senior de la OCDE; y Simon Roy, Analista de la OCDE (consulte el Anexo A para ver los perfiles del equipo de revisión). Simon Roy, Thomas Weko y Daniel Trujillo (Consultores de la OCDE) redactaron el informe, con aportes de Pablo Landoni y Elizabeth Balbachevsky.

Queremos agradecer especialmente a la Secretaría de Educación Pública (SEP) por su apoyo a la revisión, realizado por Salvador Malo, Director General de Educación Universitaria, quien se desempeñó como Coordinador Nacional para la revisión y supervisión la preparación de un informe de antecedentes del país.

El equipo de revisión de la OCDE, durante una misión de investigación en México (realizada del 18 al 28 de junio de 2018), se reunió con una amplia gama de funcionarios gubernamentales y grupos de interés de la educación superior. Esto incluía al personal de la SEP responsable de la planificación de la educación superior, la dirección y la ayuda estudiantil; organismos de aseguramiento de la calidad; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT); representantes de los interlocutores sociales nacionales en educación superior y gestión, y personal y estudiantes de instituciones de educación superior. La revisión también incluyó visitas a instituciones de educación superior en los estados de Puebla e Hidalgo, así como a instituciones y autoridades estatales de Yucatán. El equipo agradece a todos los arriba mencionados por su tiempo y valioso aporte. La misión concluyó con una presentación de los resultados preliminares ante Otto Granados Roldán, Secretario de Educación Pública, Rodolfo Tuirán Gutiérrez, Subsecretario de Educación Superior, y personal de la Secretaría de Educación Pública (ver en el Anexo B la agenda de trabajo).

La planificación clave y el apoyo operativo para el proyecto fueron proporcionados por Manuela Fitzpatrick (Consultora de la OCDE), y el apoyo administrativo fue brindado por Jonathan Wright (Asistente de Proyecto de la OCDE), quien también preparó el informe para su publicación. El equipo agradece los comentarios y el apoyo recibidos de los analistas de la OCDE Jose Luis Álvarez-Galván (EDU), Victoria Galán Muros (EDU) y Sonia Araujo (ECO), así como de Andreas Schleicher (Director de la Dirección de Educación y Competencias EDU, OCDE) y Paulo Santiago (Jefe de División de la División de Asesoramiento e Implementación de Políticas, [EDU], OCDE).

Si bien el equipo de revisión de la OCDE se benefició enormemente de muchos debates con una amplia gama de grupos de interés mexicanos, así como de documentos, datos y el

informe de antecedentes del país proporcionado por la SEP, cualquier error o mala interpretación en este informe es responsabilidad del equipo de revisión.

La publicación de esta obra en español fue solo posible gracias a las contribuciones de la Fundación Alberto Baillères y de la Universidad Anáhuac Querétaro. En esta última, el maestro Jaime Durán Lomelí coordinó la revisión académica con la participación de María Edith Zúñiga Lemus y María Eugenia Hurtado. La coordinación editorial fue realizada por el Centro de la OCDE en México para América Latina.

Presentación a la edición en español

Celebro la publicación en español del informe *El futuro de la educación superior en México: fortalecimiento de la calidad y la equidad*, preparado por la OCDE. Se trata de un estudio bien documentado, que despliega un profundo conocimiento del estado que guarda la educación superior en México, de sus retos y sus posibilidades.

Este diagnóstico, alterno e independiente, formula una serie de recomendaciones elaboradas por un grupo de expertos convocados para esta misión, y expone algunas prioridades para el sistema mexicano de educación superior: perfeccionar su gobernanza, mejorar su calidad y conseguir que el acceso a este nivel de estudios sea más equitativo e inclusivo.

Estoy seguro de que este informe será invaluable para las autoridades educativas del país en sus actividades de planeación de la educación superior. Asimismo, los estudiosos de la educación superior contarán con un documento digno de análisis y consideración para sus tareas de investigación.

Aprovechar cabalmente las oportunidades que ofrece la actual revolución tecnológica exige que nuestros jóvenes estén preparados para asimilarla y adoptarla en los procesos productivos. Por ello, seguir avanzando en el mejoramiento de la gobernanza, la calidad y la inclusión educativas es un imperativo para que la población mexicana alcance una mayor calidad de vida. Sin duda, la plena emancipación de las personas sólo puede conseguirse mediante la educación.

Extiendo mi felicitación a los autores del informe y mi beneplácito de que el estudio esté disponible en español en nuestro país.

Alberto Baillères

Presidente de Grupo BAL

Índice

Prefacio **3**

Reconocimientos **5**

Presentación a la edición en español **7**

Abreviaturas y acrónimos **13**

Resumen ejecutivo **17**

La gobernanza del sistema de educación superior 17
Estrategia de educación superior en México 18
Financiamiento de la educación superior en México 18
Calidad en la educación superior 19
La equidad en la educación superior 19
Un enfoque específico en la educación superior técnica y en los centros de formación docente 19

Capítulo 1. Evaluación y recomendaciones **21**

1.1. Enfoque de este capítulo 22
1.2. La gobernanza del sistema de educación superior 22
1.3. Estrategia de educación superior en México 25
1.4. Financiamiento de la educación superior en México 27
1.5. Calidad en la Educación superior 30
1.6. La equidad en la educación superior 34
1.7. Sectores educativos: desafíos y oportunidades específicos 37
Referencias 44

Capítulo 2. Aspectos clave del sistema de educación superior en México **45**

2.1. El contexto para la educación superior en México 46
2.2. Educación superior en México 51
Referencias 67

Capítulo 3. Gobernanza, planificación y recursos **73**

3.1. Enfoque de este capítulo 74
3.2. Marcos de gobernanza para la educación superior en México 75
3.3. Estrategia de Educación superior en México 90
3.4. Financiamiento de la educación superior en México 100
Referencias 117

Capítulo 4. Calidad en la educación superior **123**

4.1. Enfoque de este capítulo 124
4.2. Los mecanismos existentes para asegurar la calidad en México 126
4.3. Retos y fortalezas de los sistemas actuales para el aseguramiento externo de la calidad 131
4.4. Recomendaciones clave 140
Referencias 148

Capítulo 5. Equidad 151

5.1. Enfoque de este capítulo 152
5.2. Acceso, participación y apoyo equitativos: fortalezas y debilidades del sistema de educación superior mexicano 152
5.3. Recomendaciones clave 170
Referencias 175

Capítulo 6. Sectores educativos: Desafíos y oportunidades específicos 183

6.1. Enfoque de este capítulo 184
6.2. Educación técnica superior en México 184
6.3. Centros de Formación Docente en México 197
Referencias 206

Anexo A. Equipo de revisión 209

Anexo B. Agenda de visitas de revisión a México 211

Cuadros

Cuadro 2.1. Indicadores clave de resultados del mercado laboral en México y los países de la OCDE, 2017 48
Cuadro 2.2 El sistema de educación superior en México 53
Cuadro 2.3. Matrícula por nivel de cualificación, 2016 57
Cuadro 2.4. Tipos de cualificación de educación superior 58
Cuadro 2.5. Matrícula por subsistema detallado y modalidad, 2016-2017 59
Cuadro 2.6. Proporción del personal académico según el nivel más alto de logro educativo, 2010-2011 a 2016-2017 61
Cuadro 2.7. Porcentajes del personal académico de educación superior de acuerdo al tiempo de impartición, 2010-2011 a 2016-2017 62
Cuadro 2.8. Matrícula de educación superior por campo, 2016 63
Cuadro 2.9. Matrícula por edad en educación superior, 2016 63
Cuadro 2.10. Proporción de la población por nivel educativo, de 25 a 34 años de edad, 2017 64
Cuadro 3.1. Unidades administrativas en la Subsecretaría de Educación Superior (SES) 83
Cuadro 3.2. Educación superior en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 92
Cuadro 3.3. Asignación de fondos básicos a instituciones públicas de educación superior 106
Cuadro 3.4. Financiamiento básico estatal y federal para las UPES seleccionadas en pesos mexicanos (MXN) por estudiante y como proporción del PIB per cápita 108
Cuadro 3.5. Gasto por estudiante en IES públicas seleccionadas en el Estado de Puebla, 2016 109
Cuadro 3.6. Programas de financiamiento extraordinario para la educación superior en 2018 112
Cuadro 4.1. Características de los sistemas eficaces de aseguramiento de la calidad 125
Cuadro 4.2. Matrícula en programas designados como “buena calidad”, por sector (agosto de 2018) 137
Cuadro 4.3. Matrícula en programas de posgrado con reconocimiento de calidad, 2018 139
Cuadro 5.1. Nivel educativo en la población indígena, 25-64 años de edad, 2015 153
Cuadro 6.1. Matrícula en el sector técnico de la educación superior 2016-17 186
Cuadro 6.2. Proporción de matrícula por campo de estudio en el sector técnico de educación superior 187
Cuadro 6.3. Gasto anual por alumno para todos los servicios, por subsector en euros (2015) 189
Cuadro 6.4. Gasto por alumno en IES técnicas en el Estado de Puebla en 2016 190
Cuadro 6.5. Personal docente en educación técnica superior por tipo de contrato 191

Cuadro 6.6. Matrícula en programas designados como de “buena calidad”, por sector (2018)..... 194

Gráficas

Gráfica 2.1. Crecimiento del PIB en los estados mexicanos 46
Gráfica 2.2. Tasas de matrícula secundaria por edad y tasas de graduación de primer ciclo de bachillerato en México 50
Gráfica 2.3. Matrícula en educación superior en México..... 51
Gráfica 2.4. Egresos de educandos mexicanos por cohorte de edad, 2017 52
Gráfica 2.5. Matrícula del sector privado en la educación superior mexicana, 2001-2018..... 57
Gráfica 2.6. Cambio en los egresos en comparación con el ingreso de estudiantes en movilidad (2013 a 2016)..... 65
Gráfica 2.7. Resultados del mercado laboral para jóvenes egresados de educación superior (25-34 años), 2017 66
Gráfica 2.8. Ingresos relativos de los adultos, por nivel educativo (2015) 66
Gráfica 3.1. Financiamiento de los gobiernos locales 80
Gráfica 3.2. Gasto público y privado por alumno en IES públicas, países seleccionados (2015)..... 103
Gráfica 3.3. Subsidio federal para educación superior por estudiante 104
Gráfica 4.1. Elementos del modelo de evaluación del CONACyT 130
Gráfica 4.2. Nuevas becas CONACyT para estudiantes de posgrado, 2000-2017..... 131
Gráfica 4.3. Número de programas de posgrado en el PNPC, 2006, 2012 y 2018 138
Gráfica 5.1. Diferencias en recursos educativos entre escuelas favorecidas y desfavorecidas 157
Gráfica 5.2. Participación del 50% más pobre entre estudiantes de educación superior, alrededor de 2000 y 2012 160
Gráfica 5.3. Distribución de la matrícula en educación superior y distribución de la población de 18 a 23 años de edad, por decil de ingresos, 2016..... 161

Recuadros

Recuadro 3.1. Indicadores de educación superior en el Programa Sectorial de Educación 2013-18 94

Abreviaturas y acrónimos

A3ES	Agencia para la Evaluación y Acreditación de Educación Superior, Portugal
	Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior
ANUIES	*National Association of Universities and Higher Education Institutions*
	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
CENEVAL	*National Centre for Higher Education Assessment*
	Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior
CGUTyP	*General Coordination office for Technological and Polytechnic Universities*
	Coordinación General de Universidades Tecnológica y Politécnicas
CIEES	*Inter-institutional Committees for Higher Education Assessment*
	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior
CNBES	*National Coordination Office for Higher Education Scholarships*
	Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior
COCOEES	*Commission for the Co-ordination of the Higher Education Evaluation Bodies*
	Comisión Coordinadora de Organismos de Evaluación de la Educación Superior
COEPES	*State Commission for Higher Education Planning*
	Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior
CONACyT	*National Council for Science and Technology*
	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONEVAL	*National Council for the Evaluation of Social Development Policy*
	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COPAES	*Council for the Accreditation of Higher Education*
	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior
CURP	*Unique Population Register Code*
	Clave Única de Registro de Población
DGESPE	*Directorate-General for Higher Education for Education Professionals*
	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación
DGESU	*Directorate-General for University Education*
	Dirección General de Educación Superior Universitaria
EGEL	*General examinations for graduates of Bachelor programmes*
	Exámenes Generales para el Egreso de la Licenciatura
ENOE	*National Survey of Occupation and Employment*
	Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
ESG	*European Standards and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education*
	Estándares y directrices para el aseguramiento de la calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior
FIMPES	*Federation of Mexican Private Higher Education Institutions*
	Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior
PIB	*Gross Domestic Product*
	Producto Interno Bruto
GERD	*Gross Domestic Expenditure on Research and Experimental Development*
	Gasto Interno Bruto en Investigación y Desarrollo Experimental

I+D	Investigación y Desarrollo
IES	Instituciónes de Educación Superior
INEE	*National Institute for the Evaluation of Education* Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
INEGI	*National Institute of Statistics and Geography* Instituto Nacional de Estadística y Geografía
IPN	*National Polytechnic Institute* Instituto Politécnico Nacional
ISCED/CINE	Clasificación internacional normalizada de la educación *International Standard Classification of Education*
nini	*Not in Education, Employment or Training* No en educación, empleo o formación (ni estudia ni trabaja
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PADES	Programme to Support Development of Higher Education Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior
PFCE	*Programme for strengthening educational quality* Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa
PIDES	*Comprehensive Higher Education Planning* Planeación Integral de la Educación Superior
PIFI	*Comprehensive Programme for Institutional Strengthening* Programa Integral de Fortalecimiento Institucional
PNPC	*National Programme of Quality Postgraduate Studies* Programa Nacional de Posgrados de Calidad
PISA	*Programme for International Student Assessment* Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos
PLANEA	*National Plan for the Evaluation of Learning* Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes
PND	*National Development Plan* Plan Nacional de Desarrollo
PNPC	*National Programme of Quality Postgraduate Studies* Programa Nacional de Posgrados de Calidad
PPA	*Purchasing Power Parity* Paridad del Poder Adquisitivo
PRODEP	*Programme for the Professional Development of Academic Staff* Programa para el Desarrollo Profesional Docente
PRONABES	*National Programme for Higher Education Scholarships* Programa Nacional de Becas para la Educación Superior
PSE	*Sectoral Education Programme* Programa Sectorial de Educación
RVOE	*Recognition of Official Validity of Studies* Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios
SEP	*Secretariat of Public Education* Secretaria de Educación Pública
TecNM	*National Technological Institute of Mexico* Tecnológico Nacional de México
UAM	*Metropolitan Autonomous University* Universidad Autónoma Metropolitana
UnADM	*Open and Distance University of Mexico* Universidad Abierta y a Distancia de México

UNAM	*National Autonomous University of Mexico*
	Universidad Autónoma Nacional de México
UPN	*National Pedagogical University*
	Universidad Pedagógica Nacional

Resumen ejecutivo

La educación superior en México se ha extendido rápidamente en los últimos años. En el año académico 2017-18, 4.5 millones de estudiantes estaban matriculados en educación superior en México: 2.4 millones más que en el año 2000. Entre 2007 y 2017, el porcentaje de los jóvenes de 25 a 34 años con educación superior aumentó de 16% a 23%, aunque esta proporción está todavía muy por debajo del promedio de la OCDE de 44%. Alrededor del 40% del total de estudiantes están matriculados en universidades públicas federales y estatales, 20% en diversos tipos de instituciones tecnológicas y otro 35% en instituciones de educación superior privadas (IES). Alrededor de 15% de los estudiantes están matriculados en educación a distancia. Las instituciones de educación superior se clasifican en 13 subsistemas públicos y privados, cada uno con características específicas.

En 2018, la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México invitó a la OCDE a revisar las principales políticas que rigen la educación superior en México, para actualizar la Evaluación de la Educación Superior en México que la OCDE publicó en el 2008. Este estudio examina las fortalezas y debilidades de las disposiciones y la estrategia de gobernanza aplicadas que guían el sistema de educación superior, así como los mecanismos para destinar fondos públicos al sistema. También se ha centrado en los mecanismos externos de aseguramiento de la calidad, las condiciones para la equidad y los desafíos específicos que enfrentan las IES públicas técnicas y los centros de educación pública docente.

La gobernanza del sistema de educación superior

La educación superior en México se ha desarrollado en el marco de un sistema federalizado en constante evolución; el gobierno central ha tomado la iniciativa en la política educativa y el papel de los gobiernos estatales ha sido más limitado que en otros sistemas federales. Más aún, una visión legal y doctrinal de la autonomía universitaria ha delimitado claramente el papel de las autoridades públicas en relación con las universidades más antiguas y más grandes del país. Tras lo anterior, la Ley de Coordinación de la Educación Superior actual no proporciona suficiente claridad sobre la división de responsabilidades entre el gobierno federal, los gobiernos de las 32 entidades federativas y las demás instituciones de educación superior. México debería desarrollar, en cooperación con el sector de la educación superior, un marco legal más transparente para dar claridad y certeza sobre las funciones y responsabilidades específicas de los gobiernos federal y estatales en relación con a las IES autónomas.

Para construir un sistema de gobernanza efectivo de la educación superior en México, hay espacio para fortalecer la capacidad de las autoridades para coordinar y encaminar a los sistemas regionales de educación superior, y garantizarles una redistribución equitativa de los fondos públicos. Las universidades autónomas deben asumir sus responsabilidades, como instituciones financiadas con fondos públicos, para trabajar de manera constructiva con las autoridades y otras IES con el fin de desarrollar un sistema de educación superior coherente. Lo anterior incluiría la aplicación de un marco nacional de calificaciones; un sistema de transferencia y acumulación de créditos; un identificador único por estudiante,

un sistema eficaz de estadísticas educativas y, como se explica a continuación, un sistema nacional de acreditación y aseguramiento de la calidad. Los organismos de coordinación fortalecidos a nivel estatal y federal con objetivos y tareas asignados claramente deben apoyar el desarrollo de estos marcos y procedimientos para todo el sistema y contribuir a su conducción.

Estrategia de educación superior en México

México tiene una tradición bien establecida de planificación estratégica a nivel federal, mediante los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los Programas Sectoriales de Educación (PSE). Sin embargo, el PSE más reciente duplica parcialmente el PND, en lugar de proporcionar una vía fácilmente comprensible y práctica para el desarrollo de políticas futuras de educación superior. En la próxima revisión del PSE, el gobierno federal podría incluir una sección dedicada a la educación superior, con menos objetivos, cada uno vinculado con líneas de acción más precisas y con la asignación indicativa de recursos. Los planes de desarrollo de los estados a menudo se superponen con las estrategias nacionales en lugar de complementarlas claramente, y a veces contienen objetivos poco realistas a la luz de los recursos y la capacidad de que disponen las autoridades estatales. En el futuro, los planes de desarrollo del estado deberían centrarse solo en iniciativas en las que la acción a nivel estatal pueda generar un impacto real.

Es importante contar con información precisa para la formulación de estrategias y de políticas públicas. Si bien en México existen los elementos clave de un sistema de datos integral de la educación superior, no se dispone de datos confiables sobre el financiamiento por estudiante y tampoco por cohorte sobre la progresión de los estudiantes y los resultados de los graduados. México debería desarrollar un sistema comprehensivo de recopilación de datos completo e integrado para la educación superior, ya sea dentro de SEP o a través de una agencia independiente.

Financiamiento de la educación superior en México

En 2015, el gasto anual por estudiante en instituciones públicas de educación superior en México fue de alrededor de 9 000 USD ajustados por la paridad de poder adquisitivo, apenas un tercio del nivel ajustado en instituciones públicas en los Estados Unidos. A pesar de los aumentos en términos reales, el gasto gubernamental por estudiante en IES públicas en México no ha logrado mantener el ritmo del crecimiento de la matrícula en los últimos años. Si se pretende que la educación superior pública siga dependiendo de fondos públicos, se requerirá una inversión gubernamental adicional ¬–combinada con esfuerzos que garanticen la eficiencia– para cumplir los objetivos políticos de calidad y equidad.

La asignación de recursos públicos a las IES se basan en costos históricos y negociaciones, sin fórmulas. No existe una relación directa entre el presupuesto que reciben las instituciones con su matrícula, sus actividades o resultados. El sistema carece de transparencia y conduce a diferencias injustificadas en el financiamiento por estudiante entre subsistemas y dentro de ellos. Las autoridades federales deberían establecer un sistema racional para asignar el financiamiento a las IES públicas y a la vez un método que otorgue presupuestos plurianuales a las instituciones con el fin de facilitar la planificación. Paralelamente, la SEP debería garantizar que los programas federales de financiamiento "extraordinarios" tengan objetivos bien definidos y complementarios, vinculados explícitamente a las prioridades establecidas en el nuevo Programa Sectorial de Educación.

Calidad en la educación superior

A diferencia de muchos países de la OCDE, México no tiene un sistema obligatorio de acreditación externa y aseguramiento de calidad de los proveedores de educación superior. No todas las IES privadas tienen programas con el Reconocimiento de Validación Oficial de Estudios (RVOE), lo que significa que los estudiantes se gradúan con diplomas que no están reconocidos oficialmente. Aunque existen procesos sólidos para acreditar y evaluar programas externos, su afiliación sigue siendo voluntaria y no son apropiada para todos los sectores de la educación superior. Además, las políticas de aseguramiento de calidad y las agencias acreditadoras se han centrado en los programas y no han apoyado el desarrollo de capacidades y responsabilidades institucionales con respecto a la calidad.

Para avanzar en el desarrollo del aseguramiento de calidad externo, las autoridades mexicanas deberían establecer un organismo nacional de aseguramiento de la calidad, probablemente no gubernamental y sin fines de lucro, en estrecha cooperación con las agencias acreditadoras existentes y el sector de educación superior. Este organismo debería desarrollar sistemas robustos de revisión de calidad institucional que permitan a las IES con una alta proporción de programas con acreditación externa, recibir acreditación institucional y autoacreditar sus propios programas. Los métodos de revisión de la oferta de programas debe apegarse a los requisitos de los programas de los sectores técnicos, y el financiamiento federal dirigido a la calidad debe concentrarse en subsistemas con bajos niveles de acreditación externa. El registro formal debe ser obligatorio para todas las IES privadas, a través de un sistema RVOE revisado y coordinado a nivel federal, para garantizar que todos los proveedores cumplan con los estándares mínimos de calidad aceptables.

La equidad en la educación superior

Las desigualdades sociales, de género y geográficas en México son considerables. El entorno social de los estudiantes tiene una gran influencia en sus posibilidades de ingresar y tener éxito en el bachillerato, el cual varía en calidad ampliamente. Esto afecta a la vez sus oportunidades para acceder a la educación superior. Las universidades, muchas con sus propias escuelas preparatorias, pueden desempeñar un papel más importante en la consecución de mayor calidad en este nivel educativo. Las mejoras al aseguramiento de la calidad recomendadas son especialmente importantes para proteger a muchos estudiantes de entornos desfavorecidos que ingresan a programas de educación técnica. Asimismo, existe la necesidad particular de garantizar la calidad e incrementar la aceptación en el mercado laboral de los programas de ciclo corto. Lo anterior debería ir acompañado de esfuerzos para mejorar y racionalizar el apoyo financiero público para los estudiantes, coordinando los esfuerzos completamente desde el nivel federal, ajustando el valor adquisitivo de las becas de manutención y extendiendo la elegibilidad para las subvenciones federales a estudiantes de programas con acreditación externa en instituciones privadas.

Un enfoque específico en la educación superior técnica y en los centros de formación docente

Muchas instituciones de educación superior técnica son pequeñas, están poco conectadas con otras IES y trabajan con niveles muy diversos de financiamiento por estudiante. Esto crea riesgos para la calidad. Si bien la afiliación al Tecnológico Nacional de México ha permitido a los institutos tecnológicos tener acceso a valiosos recursos compartidos en

apoyo al aprendizaje, estas instituciones carecen de flexibilidad para adaptar su trabajo a las circunstancias locales. Existe la posibilidad de aumentar la cooperación entre las IES técnicas y entre los subsistemas técnicos y las universidades, mientras se transfiere una mayor autonomía a los institutos tecnológicos. La educación superior técnica debería ser un foco clave de los esfuerzos del gobierno para asignar financiamiento público a la educación superior sobre una base más racional, mejorar la infraestructura y el aseguramiento de la calidad en los programas educativos.

Por su parte, las universidades públicas de educación docente y las escuelas normales están sujetas a un fuerte control vertical. Con frecuencia carecen de recursos suficientes y de personal calificado. La matrícula en el subsistema se ha reducido significativamente en los últimos años y persisten las preocupaciones por la calidad. El pequeño volumen de muchas escuelas agrava estos problemas. Las autoridades mexicanas deberían tomar medidas a corto plazo para mejorar las condiciones financieras de las escuelas públicas, mientras planifican su sostenibilidad a largo plazo mediante la cooperación y algunas fusiones. Los gobiernos federal y estatales pueden apoyar en la vinculación entre escuelas normales de cada estado, incluyendo mejores nexos con universidades públicas estatales y la Universidad Pedagógica Nacional. Al mismo tiempo, se deberían incrementar las cualificaciones requeridas para el personal docente en las escuelas.

Capítulo 1. Evaluación y recomendaciones

Este capítulo resume los resultados principales y las recomendaciones clave de la evaluación de la OCDE respecto de la educación superior en México. La estructura del informe aborda en primer lugar la gobernanza del sistema de educación superior en los niveles federal y estatal; la relevancia de las estrategias gubernamentales para desarrollar el sistema de educación superior y la forma en que se financian las instituciones públicas. A continuación, se resumen los resultados principales y las recomendaciones sobre las prácticas externas de aseguramiento de la calidad y las políticas para promover la equidad en el sistema, antes de examinar los desafíos clave que afectan dos aspectos específicos del sistema de educación superior: la educación técnica y los centros de formación docente.

1.1. Enfoque de este capítulo

Este capítulo resume los resultados principales y las recomendaciones clave de la evaluación de la OCDE respecto de la educación superior en México. La evaluación fue realizada por un equipo compuesto por personal de la Secretaría de la OCDE y tres expertos internacionales en el campo de la educación superior. Los resultados presentados aquí consideran un informe de antecedentes preparado por la Secretaría de Educación Pública (SEP); entrevistas realizadas con funcionarios públicos, representantes institucionales y organizaciones de grupos de interés durante una misión de investigación de diez días en México a fines de junio de 2018; y la posterior evaluación y análisis de documentos por parte del equipo evaluador.

1.2. La gobernanza del sistema de educación superior

1.2.1. Resultados principales

Un sistema complejo de federalismo en evolución, carente de una clara división legal de responsabilidades en el sistema de educación superior

La educación superior en México se ha desarrollado dentro de un sistema de gobierno caracterizado por una autoridad nacional fuerte y gobiernos estatales comparativamente débiles que operan dentro de un sistema de federalismo en evolución. También se caracteriza por una visión jurídica y doctrinal de la autonomía institucional que ha delimitado consistentemente el papel de las autoridades públicas en relación con las instituciones de educación superior más antiguas y grandes del país. Estas características del contexto de la gobernanza en México han derivado en un papel relativamente débil de las autoridades públicas en la dirección de gran parte del sector de la educación superior (en particular, las instituciones de investigación superior autónomas que cuentan con centros de investigación). La Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978 es imprecisa respecto a la división de responsabilidades sobre la política pública de educación superior entre el gobierno federal, los gobiernos de las 32 entidades federales y las instituciones de educación superior individuales.

A pesar de la voluntad política en algunos casos, los estados carecen de los recursos y la capacidad para desempeñar un papel importante en el financiamiento y la formulación de políticas de educación superior

A pesar del avance de la descentralización durante las tres últimas décadas y de la formalización de la responsabilidad compartida sobre la educación superior entre la federación y los estados (entidades federales), estos continúan teniendo atribuciones fiscales y administrativas modestas que limitan su capacidad de asumir un papel más decisivo en la educación superior, como sucede en muchas otras federaciones. Los 32 estados reciben más de 90% de sus ingresos del gobierno federal y menos de 10% de impuestos regionales o locales. El hecho de que grandes proporciones de las transferencias federales se destinen a los costos fijos necesarios (por ejemplo, el pago de salarios del personal y costos operativos), o vinculados a acuerdos con instituciones específicas, significa que los gobiernos estatales tienen relativamente pocos recursos que pueden usar para gastos discrecionales en educación superior. Algunos estados mexicanos han hecho esfuerzos para desarrollar políticas estatales coherentes de educación superior y para dirigir recursos hacia estas iniciativas, mientras que otros han sido menos activos.

Hay un patrón desigual de intervención de las autoridades federales entre los subsistemas: del laissez-faire a la microgestión

La autoridad de los funcionarios federales respecto de las instituciones de educación superior es muy desigual, dependiendo del estatus legal de las instituciones en cuestión. La distinta comprensión y práctica de la autonomía universitaria en México significa que, si bien algunas partes del sistema de educación superior funcionan bajo el control integral y detallado desde el gobierno federal, otras –las universidades autónomas– han funcionado prácticamente sin orientación ni dirección del gobierno. El alcance de la dirección institucional por parte de las autoridades federales se ha ampliado desde la década de 1990, en particular, mediante el uso de fondos dirigidos ("focalizados"), que se han utilizado para incentivar a las universidades estatales para trabajar hacia la consecución de objetivos nacionales. Las instituciones federales y estatales no autónomas operan bajo la dirección de las autoridades, la cual puede ejercerse con gran detalle. Para ciertos tipos de instituciones públicas, la SEP ejerce control sobre los niveles de financiamiento, el plan de estudios, los niveles de personal y las mejoras de infraestructura. Las universidades privadas deben llevar a cabo un proceso regulatorio para que sus programas sean reconocidos como parte del sistema de educación superior, sin embargo, posteriormente pueden funcionar con un alto nivel de autonomía.

La proliferación de subsistemas de educación superior y unidades administrativas dificulta el desarrollo de procesos y la formulación de políticas para el sistema de conjunto

Los académicos mexicanos sugieren que dada la complejidad del panorama es inexacto hablar de un *sistema* de educación superior en el país (Mendoza Rojas, 2018[1]). Las oleadas sucesivas de iniciativas políticas han llevado a las autoridades federales a desarrollar nuevos modelos institucionales en los intersticios donde encuentran libertad de acción, creando universidades politécnicas, universidades tecnológicas, universidades interculturales, institutos de tecnología y una Universidad Nacional Abierta y a Distancia. La proliferación de diferentes "subsistemas" ha generado una estructura institucional fragmentada en el aparato administrativo federal, en este caso la Secretaría de Educación Pública, encargada de supervisar la educación superior en México. Al mismo tiempo, se ha complicado aún más el desarrollo ya de por sí desafiante de normas y procedimientos administrativos para el sistema en su conjunto, como por ejemplo, un marco nacional de calificaciones, un sistema de acumulación y transferencia de créditos, un identificador común de estudiantes, y un sistema nacional robusto de estadísticas de educación superior.

Faltan organismos de coordinación efectivos a pesar de las fuertes organizaciones del sector

La ausencia de organismos de coordinación sólidos tanto a nivel nacional como estatal dificulta aún más el desarrollo de procedimientos y normas para todo el sistema, así como para el progreso de sistemas regionales coherentes. Las Comisiones Estatales para la Planificación de la Educación Superior (COEPES) son teóricamente responsables de coordinar el desarrollo de los sistemas estatales, pero en los últimos años han estado inactivas en la mayoría de los estados. A lo largo de los años, también ha habido varios intentos para establecer un organismo de coordinación nacional para la educación superior en México, incluida la Coordinación Nacional para la Planificación de la Educación Superior (CONPES) y el Consejo Nacional de Autoridades de Educación Superior (CONAES), sin embargo, estos también desempeñan un papel limitado. Las organizaciones

no gubernamentales, incluida la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES) desempeñan un papel particularmente importante en la educación superior mexicana, lo que en cierta medida, compensa la falta de organismos federales de coordinación formal sólidos.

1.2.2. Recomendaciones clave

En el mediano plazo, reformar la legislación federal que rige el sistema de educación superior para definir una división más clara de responsabilidades

Aunque a corto plazo se puede mejorar la coordinación y desarrollar políticas públicas más efectivas dentro del marco legal existente, en última instancia se necesita un marco legal diáfano para garantizar la transparencia y la certeza necesarias para el desarrollo de la educación superior en México a largo plazo. El gobierno federal, en consulta con los gobiernos estatales y las universidades autónomas, debe desarrollar una nueva legislación que especifique las funciones respectivas de ambos, garantizando que sean distintas y complementarias, y que a su vez definan los derechos y responsabilidades de las instituciones autónomas. El principio rector es llevar a cabo las disposiciones gubernamentales hasta el nivel más bajo posible para garantizar la eficacia y la eficiencia. La responsabilidad de las tareas relacionadas con: a) la creación de normas y procedimientos para todo el sistema, y b) la distribución de recursos financieros entre territorios y grupos sociales, es atribución de las autoridades federales.

Fortalecer la capacidad de los estados en la coordinación y dirección de sistemas regionales de educación superior que respondan a las necesidades regionales

Las autoridades estatales deberían tener la libertad de dar forma a la política pública para desarrollar sus sistemas de educación superior locales y regionales, enfocándose en áreas donde puedan lograr un impacto efectivo y eficiente. Podría convocarse a las instituciones regionales y financiar proyectos conjuntos para fomentar la cooperación y el intercambio de recursos; identificar habilidades regionales y necesidades de innovación; promover el acceso a la educación superior entre las poblaciones regionales; y proporcionar financiamiento específico que esté claramente coordinado con fondos focalizados nacionales. Se podría estructurar un sistema segmentado mediante el cual los estados que demuestren una mayor capacidad, y cumplan con los criterios establecidos, puedan ejercer responsabilidades adicionales. Para fortalecer la capacidad administrativa, el gobierno federal podría dedicar un programa de financiamiento específico a condición de obtener proyectos de alta calidad y contar con la cooperación económica de fondos estatales para los mismos fines. En términos más generales, el sistema de transferencias federales a las autoridades estatales debe revisarse para garantizar que sea efectivo y equitativo.

Trabajar a favor de un sistema de instituciones responsables y autónomas

Para las instituciones financiadas con fondos públicos la autonomía conlleva la responsabilidad de actuar en favor del interés público y hacer buen uso de los recursos. A las instituciones formalmente autónomas les corresponde trabajar de manera constructiva con las autoridades e instituciones federales y estatales en otros subsistemas para desarrollar un sistema de educación superior más efectivo y coherente en México. Para algunos subsistemas no autónomos, en particular los institutos tecnológicos y los Centros Públicos de Formación Docente, existe la posibilidad de otorgar a ciertas escuelas en

particular, según su alcance, una mayor capacidad de decisión en asuntos presupuestarios y de contratación de personal, así como una mayor flexibilidad para adaptar los programas de estudio a las necesidades locales. Para los institutos más pequeños, la responsabilidad podría delegarse en alianzas regionales de instituciones que compartirían funciones de gestión.

Crear marcos y procedimientos esenciales para todo el sistema, al tiempo que se simplifican las estructuras administrativas federales que dirigen la política de educación superior

La administración federal necesita tener un liderazgo más fuerte en la creación e implementación de marcos y procedimientos para todo el sistema, incluido un marco nacional de cualificaciones; un sistema de transferencia y acumulación de créditos; un identificador único de estudiantes; un sistema efectivo de estadísticas educativas; y, como se analiza a continuación, un sistema nacional de acreditación y aseguramiento de la calidad. El desarrollo de estos marcos y procedimientos requerirá una inversión inicial de recursos federales. Puede ser apropiado crear un programa de financiamiento específico para apoyar el desarrollo de procedimientos e infraestructura administrativa en la SEP u organismos no gubernamentales asociados, así como la implementación de estos procedimientos en las instituciones de educación superior. También tendría sentido racionalizar algunas de las estructuras internas de la SEP y mejorar su coordinación para apoyar el proceso de creación de un sistema de educación superior más coherente en México.

Aclarar las atribuciones y fortalecer la capacidad de los organismos de coordinación para la educación superior a nivel federal y en cada entidad federal

Sería valioso crear foros de coordinación a nivel federal y en cada entidad, reuniendo a las instituciones de educación superior, las autoridades públicas y otros grupos de interés relevantes. Un organismo federal debería dirigir el desarrollo de marcos y procedimientos para todo el sistema así como proporcionar un foro para la identificación de desafíos compartidos, problemas en la aplicación de políticas públicas y posibles soluciones. Los organismos estatales, que probablemente se basen en las Comisiones Estatales para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) existentes, deberían centrarse en la construcción de sistemas regionales coherentes de educación superior.

1.3. Estrategia de educación superior en México

1.3.1. Resultados principales

A pesar de la tradición de planificación nacional y de contar con estrategias de consulta establecidas, la transparencia de la ejecución y el monitoreo está limitada

México tiene una tradición bien establecida de planificación estratégica a nivel federal, mediante los Planes Nacional de Desarrollo (PND) y los Programas Sectoriales de Educación (PSE). Sin embargo, el PSE más reciente duplica parcialmente el PND en lugar de proporcionar una vía fácilmente comprensible y factible para el desarrollo de políticas futuras en la educación superior (y la educación en general). Las relaciones lógicas entre los desafíos identificados, las acciones propuestas y los resultados e impactos esperados no se explican adecuadamente, a la vez que la necesidad de informar sobre la aplicación y el

progreso de los propósitos no está explícita. Un programa con una sección separada sobre educación superior y con menos líneas de acción, cada una con indicadores de progreso mejor formulados, aumentaría la efectividad de la estrategia y facilitaría el monitoreo del progreso en la consecución de las metas.

Aun con las bases existentes, la falta de información sobre las características y el desempeño del sistema de educación superior obstaculiza la formulación de políticas

Si bien existen elementos clave para integrar un sistema comprehensivo de datos sobre la educación superior, actualmente no se dispone de variables que serían valiosas para la evaluación y la formulación de políticas. La ausencia de datos disponibles, consolidados y comparables sobre el gasto público y privado por estudiante dificulta comparar los niveles de recursos y evaluar la eficiencia. La falta de datos reales de cohorte en las carreras de los estudiantes, su educación, estado laboral y los resultados subsecuentes, impide obtener mejor información sobre la relevancia, eficiencia y efectividad de los programas de educación superior para instituciones, estudiantes y los responsables de la formulación de políticas.

Existe una variación considerable en la capacidad de planificación entre estados y falta de claridad acerca de la ejecución y el seguimiento

Cada una de las 32 entidades federativas en México cuenta con una legislación para planificar y con un Plan de Estatal de Desarrollo (PED). Está claro que algunos estados tienen la capacidad de llevar a cabo análisis coherentes y basados en evidencias de los desafíos que enfrentan sus sistemas educativos. Sin embargo, a menudo es difícil entender a partir de dichos PED qué acciones específicas apoyarán el desarrollo de la educación superior, quién las tomará y cómo se financiarán. Los planes estatales parecen superponerse, en lugar de complementarse claramente, con las estrategias nacionales. Además, los objetivos amplios y ambiciosos establecidos en algunos planes estatales, como promover la equidad y mejorar la calidad en la educación superior, a veces parecen quedar desproporcionados a la luz de los recursos limitados que tienen para lograrlos.

1.3.2. Recomendaciones clave

En la próxima versión del PSE, se recomienda incluir una sección dedicada a la educación superior con menos objetivos, cada uno vinculado a líneas de acción más precisas y una asignación indicativa de recursos

En opinión del equipo de revisión de la OCDE, la próxima versión del PSE requeriría incluir el objetivo de contar con un programa de acción claro y más preciso en el campo de la educación superior. Para ser de utilidad, el nuevo PSE, en vez de ser una lista de objetivos generales, requiere convertirse en un conjunto de proyectos viables. El Programa debe identificar claramente las prioridades específicas para el sector de educación superior, reconociendo sus necesidades y desafíos diversos, especificar un pequeño número de proyectos temáticos bien definidos con objetivos y plazos realistas, y una asignación indicativa de recursos.

Desarrollar un sistema de información completo e integrado de la educación superior

México necesita desarrollar un sistema nacional de datos proveniente de la educación superior más sólido y transparente para apoyar la formulación de políticas y garantizar que los ciudadanos y los grupos de interés estén informados sobre el alcance y el desempeño del sector. Las prioridades incluyen: mejorar la recopilación y gestión de datos a nivel nacional (dando mayor eficacia al sistema actual "Formato 911" y ampliando su cobertura), mediante el aumento de la capacidad técnica en la SEP o mediante el establecimiento de una agencia en condiciones de igualdad; optimizar la capacitación en las instituciones sobre la presentación de informes presupuestarios y desarrollar y explotar un identificador único de estudiantes, basado en el Código Único de Registro de Población (CURP), para facilitar la transferencia de registros de estudiantes y permitir el seguimiento continuo y anónimo de los mismos a lo largo de su carrera, así como su transición al mercado laboral.

Garantizar que los programas estatales complemeten el PSE y centren sus esfuerzos donde puedan tener un impacto real

Los estados deberían centrarse en la construcción de sistemas regionales de educación superior sólidos y coherentes para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos y economías, mientras dejan en el nivel federal las tareas de asignación regulatoria y financiera de todo el sistema. En este contexto, las estrategias estatales para la educación superior deberían centrarse exclusivamente en aspectos donde la competencia legal y los recursos les permitirán tener un impacto real.

1.4. Financiamiento de la educación superior en México

1.4.1. Resultados principales

El gasto público en educación superior ha crecido menos que las matrículas, lo que resulta en una caída del gasto por estudiante

En 2015, el gasto anual por estudiante en instituciones públicas en México se calculó en menos de USD 9 000, ajustado con la paridad de poder adquisitivo (PPA). Esto es aproximadamente un tercio del nivel de gasto por estudiante ajustado por PPP en instituciones públicas de educación superior en Estados Unidos. Los análisis recientes sugieren que, a pesar de los aumentos en términos reales, el gasto gubernamental por estudiante no ha logrado mantener el ritmo de la expansión de la matrícula. Aunque los datos de la SEP muestran que el presupuesto federal para la educación superior aumentó en términos nominales año con año, de 2016 a 2018, el análisis de ANUIES sugiere que dicho presupuesto, excluyendo la investigación, cayó casi un 8% en términos reales de 2015 a 2017. De acuerdo con el mismo análisis, durante el mismo periodo, la matrícula en instituciones públicas (excluidos los centros de formación docente) aumentó en un 8 por ciento.

El sistema de financiamiento básico para instituciones de educación superior es complejo y carece de mecanismos de asignación transparentes

La compleja red de subsistemas de diferentes modelos institucionales y la actual división de responsabilidades entre el gobierno federal y los estados se refleja en un sistema complejo de financiamiento. Las asignaciones a las instituciones públicas federales se designan en el presupuesto federal anual, y los gobiernos estatales cofinancian las

instituciones bajo su responsabilidad mediante partidas para tal propósito en sus procesos presupuestarios anuales. Las asignaciones se basan en los costos históricos y los resultados de negociaciones específicas. No existen fórmulas para guiar la distribución de recursos entre las líneas presupuestarias, lo que significa que no existe una relación directa entre la matrícula, las actividades o los productos y el presupuesto en sí que reciben las instituciones.

Existen diferencias injustificadas en el financiamiento por estudiante entre y dentro de los subsistemas, mientras algunos subsistemas reciben un financiamiento sistemáticamente insuficiente

Existe una variación amplia y, a menudo, inexplicable, en el subsidio público por estudiante entre las instituciones de educación superior en México. Esto está relacionado en gran medida con la inexistencia de un mecanismo transparente de asignación de los recursos públicos. Si bien es de esperar alguna variación en el financiamiento por estudiante entre instituciones, en México es visible una amplia variación entre instituciones públicas en subsistemas únicos con misiones y perfiles teóricamente similares. En particular, existe una variación significativa en el nivel de subsidios federales y estatales por estudiante recibidos por las universidades públicas estatales en diferentes partes del país. En algunos estados hay evidencia de que las instituciones del mismo subsistema reciben subsidios muy variados por estudiante, con niveles de financiamiento particularmente bajos en algunas universidades tecnológicas y politécnicas e institutos tecnológicos.

El sistema de financiamiento competitivo y focalizado está bien establecido, pero los programas están fragmentados, con objetivos parcialmente superpuestos

Desde principios de la década de 1990, el gobierno federal mexicano ha operado una serie de programas de financiamiento adicionales para apoyar la educación superior, además de los subsidios directos ("ordinarios") que brinda a las instituciones. Estos programas "extraordinarios" proporcionan financiamiento para objetivos específicos bajo el mandato de los estados. Hay una percepción general entre los responsables de la formulación de políticas y los grupos de interés consultados por el equipo de revisión de la OCDE, de que los fondos extraordinarios han tenido impactos positivos, tales como aumentos en los niveles de cualificación del personal y en el número de programas con acreditación de calidad externa. Aunque no ha habido evaluaciones de impacto sistemáticas, parece que dichos fondos extraordinarios han apoyado a las instituciones en aspectos que llaman su atención como la calidad, que es una prioridad nacional. Sin embargo, en algunos casos se utilizan para actividades que no son "extraordinarias", sino que forman parte del funcionamiento diario de las instituciones. Además, los objetivos de algunos de los fondos se superponen y no existe un programa sistemático de evaluación de los programas extraordinarios.

La imprevisibilidad en los niveles y programas de financiamiento ha obstaculizado la planificación a mediano y largo plazo

La ausencia de mecanismos transparentes para otorgar financiamiento básico "ordinario" a las instituciones públicas de educación superior y la considerable inestabilidad en el diseño y los niveles de financiamiento atribuidos a los diversos programas de financiamiento extraordinario en conjunto, reducen la previsibilidad de las fuentes de ingresos para las instituciones y funcionan como barreras para la planificación institucional y los proyectos a largo plazo. Muchas instituciones se centran en encontrar recursos para mantener sus

instituciones en funcionamiento en lugar de participar en actividades para impulsar la mejora a largo plazo de su trabajo.

1.4.2. Recomendaciones clave

Garantizar que el presupuesto federal asignado a la educación superior sea proporcional a los objetivos establecidos

Ampliar la participación en la educación superior ha sido un objetivo clave en el PND 2013-2018 y es probable que siga siendo una prioridad para el nuevo gobierno. Si la elección política del gobierno mexicano es depender de fuentes de financiamiento público para las instituciones de educación pública, entonces los recursos asignados al sector en general deben ajustarse para reflejar el aumento del número de estudiantes, si se quiere mantener y aumentar la calidad. Además, la transición a un modelo de asignación más racional del financiamiento institucional inevitablemente requerirá algunos recursos adicionales. Asimismo, para enfrentar estos desafíos mientras se mantiene el principio de un sistema totalmente financiado con fondos públicos, México necesitará comprometer dinero público adicional para la educación superior. A cambio, las instituciones de educación superior podrían cooperar en la transición hacia un sistema de financiamiento transparente y racional que creará perdedores y ganadores en términos financieros, y demostrar un uso más eficiente de los recursos.

Establecer un sistema racional para asignar fondos públicos a las instituciones de educación superior federales y estatales, teniendo en cuenta las misiones institucionales y los costos reales

México requiere introducir un sistema racional para asignar fondos públicos básicos ("ordinarios") a las instituciones de educación superior públicas, federales y estatales. El nuevo sistema de financiamiento debe reflejar las actividades emprendidas por las instituciones de educación superior con fondos para diferentes tipos de actividades (educación superior, investigación, vinculación) claramente diferenciadas en las asignaciones. Es necesario tener en cuenta los costos unitarios reales por estudiante y/o graduado para ofrecer diferentes programas educativos, al mismo tiempo que se busca fomentar la máxima eficiencia. Un comité compuesto por expertos financieros externos e internos al sistema de educación superior, así como un mandato claro, pueden ser las vías más adecuadas de proceder con el desarrollo de dicho sistema. Este comité podría aprovechar la experiencia de otros países de la OCDE en esta área.

Utilizar el nuevo modelo de financiamiento como base para corregir las diferencias injustificadas en el financiamiento institucional de todo el sistema

A corto plazo, el nuevo mecanismo de financiamiento debe utilizarse para garantizar, en particular, que cada institución de los subsistemas técnicos y profesionales (institutos tecnológicos, universidades tecnológicas, universidades politécnicas) y de los Centros Públicos de Formación Docente se financien al punto que les permita ofrecer programas de alta calidad. Todas las instituciones estatales de educación superior, incluidas las universidades públicas estatales autónomas, deberían recibir fondos de manera equitativa; es decir, la mitad de sus fondos básicos provendría de la federación y la otra mitad de los estados. Es probable que la transición a un sistema de financiamiento más racional conduzca a reducciones presupuestarias en algunas instituciones, así como a aumentos en otras, por lo que el sistema diseñado requerirá minimizar los shocks financieros.

Reformar programas de financiamiento extraordinario para centrarse exclusivamente en proyectos relacionados con la calidad y la equidad que complementen las actividades centrales de las instituciones de educación superior

Es necesario que los programas de financiamiento extraordinario se mantengan, pero centrados exclusivamente en proyectos que van más allá del funcionamiento diario de las instituciones. Los fondos deben estar vinculados explícitamente a las prioridades establecidas en el nuevo PSE. Entre las prioridades habrán de incluirse la calidad y la innovación en la enseñanza y el aprendizaje, la promoción de la equidad mediante medidas institucionales ex profeso, y el apoyo al establecimiento e instrumentación de normas y procedimientos para todo el sistema.

Impulsar la planificación presupuestaria a largo plazo

La SEP y el sector de educación superior pueden trabajar junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para encontrar un método que comprometa presupuestos plurianuales a las instituciones. A cambio de una mayor previsibilidad financiera, se debe exigir a las instituciones que presenten planes claros de desarrollo institucional e informen de manera precisa y oportuna sobre el uso de recursos, actividades y desempeño.

1.5. Calidad en la Educación superior

1.5.1. Resultados principales

La SEP ha emprendido reformas destinadas a simplificar y actualizar el proceso de registro de instituciones privadas en el RVOE, pero persisten las deficiencias

Es probable que la participación de instituciones privadas en el registro del programa de Reconocimiento de Validez Oficial de Programas de Estudio (RVOE) continúe incompleta. También es probable que las instituciones con escasos recursos y baja reputación que salvaguardar sigan teniendo una motivación débil para registrarse, en parte porque las sanciones del mercado laboral por títulos no reconocidos pueden ser leves. El proceso del RVOE revisado recientemente no establece requisitos medibles del perfil idóneo del personal de instrucción que sean y rigurosos respecto del número, el estatus contractual, las cualificaciones educativas y el grado de especialización.

El monitoreo y la aplicación posteriores bien desarrollados pueden mitigar el riesgo de la mala calidad que resulta de requisitos previos insuficientes. Sin embargo, el proceso del RVOE carece de estas previsiones. Los programas que poseen un RVOE no están sujetos a inspecciones planificadas. Las autoridades no tienen sistemas de información para monitorear el desempeño de los programas reconocidos contra un tablero de indicadores capaz de detectar problemas de calidad. Más bien, las autoridades actúan en respuesta a reportes de noticiarios o quejas, y es rara la cancelación del registro.

Existen procesos externos sólidos para acreditar y evaluar programas, pero siguen siendo voluntarios y no son apropiados para todos los sectores de la educación superior

México cuenta con procesos estables y maduros para el aseguramiento de la calidad de la educación universitaria, administrados y guiados por organizaciones independientes, remuneradas y también sin fines de lucro; operan siguiendo procedimientos establecidos y

bien documentados; recurren a una variedad de académicos que participen en sus procesos de revisión por pares, y producen resultados que generalmente son confiables dentro de la comunidad de educación superior. En parte como resultado de la política del gobierno federal, actualmente menos de la mitad de los estudiantes universitarios están inscritos en programas cuya calidad haya sido asegurada por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) o por otra organización de acreditación reconocida por COPAES (DGESU, 2018[2]).

Sigue habiendo limitaciones importantes para el aseguramiento externo de la calidad tal como está configurado actualmente. Su cobertura permanece incompleta; puede adaptarse mal a la educación de orientación profesional, a las demandas de la vida laboral y a los distintos desafíos de la educación a distancia. En el sector privado, poco menos de dos de cada diez estudiantes cursan programas que hayan sido acreditados o evaluados externamente. Algunos sectores de la educación superior pública también tienen tasas de participación limitadas o muy bajas en la evaluación externa.

Las políticas de aseguramiento de la calidad se han centrado en los programas y no han apoyado el desarrollo de capacidades y responsabilidades institucionales respecto de la calidad

En lugar de las propias instituciones, han sido los programas educativos el foco de las políticas públicas respecto del aseguramiento de la calidad, incluidos la evaluación externa, la acreditación y el registro. En el sector privado, aunque algunas instituciones cuentan con registros sólidos y consistentes de logros en la provisión de programas educativos de alta calidad, no tienen ninguna opción legal para salir del proceso de RVOE y asumir la responsabilidad por la calidad de sus programas. En el sector público, las instituciones que desean mostrar la calidad de sus procesos educativos tienen la opción de conseguir la evaluación y acreditación externas solamente por programa.

La autonomía programática, o el estatus de autoacreditación, requiere que las instituciones de educación superior participen en un proceso riguroso de evaluación que les permita demostrar regularmente que posen la capacidad de asumir la responsabilidad de la calidad de sus programas. También requiere un proceso público y accesible para todas las instituciones, totalmente independiente del proceso de membresía que debe cumplimentar una asociación privada. Esta característica está ausente en el panorama de las políticas públicas de la educación superior en México.

1.5.2. Recomendaciones clave

Hacer responsables a instituciones sólidas para promover mejoras de la calidad en los programas

Es necesario establecer un proceso de revisión de la calidad *institucional* que conduzca al estatus de autoacreditación para las instituciones de educación superior públicas y privadas de México, abierto a todas las organizaciones cuyos programas hayan sido revisados externamente (en acreditación o evaluación) de forma exitosa durante más de un ciclo. El proceso de revisión externa debe: ser realizado por un organismo independiente del gobierno y de las instituciones de educación superior; emplear criterios diferenciados para tener en cuenta las diversas misiones de las mismas; otorgar a las instituciones aprobadas el estatus de autoacreditación por un periodo fijo; y monitorear su desempeño de manera continua.

Ampliar el aseguramiento externo de la calidad en otras instituciones de educación superior, incluso mediante procesos mejor adaptados a los programas profesionales

Es indispensable que el gobierno federal amplíe la revisión externa de cada programa entre las instituciones de educación superior donde actualmente sea limitada. El gobierno debería continuar con el apoyo proporcionado por el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE), posiblemente en niveles previos. Sin embargo, a medida que las principales universidades públicas hacen la transición a la acreditación institucional, el gobierno debe destinar fondos a aquellos segmentos del sector público donde ha quedado rezagada la participación en el aseguramiento de la calidad.

Las autoridades federales deberían centrarse en apoyar el desarrollo de diversas adecuaciones del aseguramiento de la calidad, de modo que los acreditadores y evaluadores definan y midan la calidad de manera coherente con las misiones de todo tipo de instituciones y con diferentes modos de provisión. Para las instituciones con orientación técnica y profesional, el aseguramiento de la calidad debe prestar mucha más atención a los resultados del mercado laboral que en la actualidad, y tener un enfoque más dirigido a los mecanismos utilizados por los programas para equipar a los estudiantes con las habilidades clave necesarias en la vida profesional.

Elevar el nivel de exigencia: garantizar una mejor protección para los estudiantes mediante la aplicación de estándares mínimos de calidad en el sector privado de manera más rigurosa

México debe priorizar la reforma del RVOE otorgándole una nueva base legal. Partiendo de la experiencia de otros sistemas de educación superior en la región y en toda la OCDE, México debe considerar un proceso de registro obligatorio en el que las instituciones privadas deban obtener el permiso del gobierno federal para operar y matricular a los estudiantes.

El objetivo del RVOE debe ser modesto y realista: asegurar un nivel mínimo aceptable de provisión mediante una inspección centrada en los insumos y procesos educativos de nuevas instituciones y programas. Debería lograr que los requisitos de contratación de personal sean más rigurosos que en la actualidad, y extender su atención al desempeño y resultados previos de los programas que buscan la reacreditación.

El gobierno federal debería fortalecer sus capacidades de monitoreo y ejecución. El permiso para operar podría vincularse a determinados requisitos para que las instituciones proporcionen a las autoridades federales un conjunto mínimo de datos cada año. Esto aumentaría la capacidad de la SEP y, potencialmente, de las autoridades estatales, para monitorear y hacer cumplir de manera continua sus disposiciones, disminuyendo la dependencia exclusiva de las quejas como base para la intervención. Deben introducirse sanciones claras y efectivas por incumplimiento de las condiciones de RVOE.

Reenfocar el aseguramiento de la calidad externa de la educación de posgrado

Las instituciones de educación superior están adquiriendo experiencia en el monitoreo y la mejora de la calidad, y los organismos externos de acreditación y evaluación están desarrollando más experiencia en el apoyo de las IES. Mientras lo hacen, deberían ser capaces de asumir la responsabilidad de garantizar la calidad de la educación de posgrado orientada profesionalmente (en los niveles de especialización y maestría), permitiendo así que CONACyT centre su atención en programas que capacitan a estudiantes de doctorado.

Este es un patrón de responsabilidades a menudo visto en otros sistemas de aseguramiento de la calidad.

El vínculo entre el financiamiento de CONACyT y el aseguramiento de la calidad debería continuar con el otorgamiento de becas de posgrado para estudiantes que cursan programas cuya calidad está garantizada. Asimismo, los estudiantes de doctorado pertenecientes a programas de calidad garantizada en México, deben recibir capacitación a nivel internacional. Esto podría lograrse, en parte, mediante la participación constante de investigadores internacionales en la evaluación de los programas de doctorado. Esto tendría los beneficios adicionales de otorgar un mayor grado de imparcialidad a las evaluaciones en campos especializados que cuentan con pocos expertos nacionales, y de aprovechar el beneficio del aprendizaje proveniente de otros sistemas universitarios.

Hacer adaptaciones institucionales para el aseguramiento externo de la calidad y aplicar las recomendaciones anteriores

México debe establecer un organismo nacional para guiar el trabajo de aseguramiento de la calidad de la educación de pregrado y posgrado, mientras continúa confiando en el CONACyT para organizarlo en posgrado. El organismo debe ser confiable, imparcial y estable. Si es independiente tanto de las instituciones de educación superior como del gobierno, tendrá más posibilidades de cumplir sus objetivos. Dado el éxito de organismos no gubernamentales sin fines de lucro, como COPAES, CIEES y CENEVAL en materia de aseguramiento de la calidad, es aconsejable que el nuevo organismo replique estos modelos. A corto plazo, sería necesario un financiamiento público para desarrollar las bases de la organización, mientras que a más largo plazo ésta lograría la independencia operando mediante el pago de cuotas.

Las responsabilidades del nuevo organismo deben incluir, entre otras:

- Desarrollar una visión estratégica de la relación entre la calidad de la educación de pregrado y posgrado, y asegurar el seguimiento de la misma a lo largo de todo el sistema de educación superior por parte de: instituciones que se autoacrediten; instituciones que estén adquiriendo experiencia creciente en la revisión externa; y por instituciones que operen dentro de un sistema reformado de registro o reconocimiento institucional (RVOE).
- Establecer las condiciones que las instituciones de educación superior deben cumplir para convertirse en organizaciones de autoacreditación.
- Garantizar que las revisiones de calidad centradas en programas estén suficientemente diversificadas para incluir la amplia gama de proveedores de educación superior.
- Garantizar que los procesos de selección y capacitación de los revisores pares, incluidos los académicos extranjeros, sean rigurosos y apropiados.
- Asesorar al secretario de educación pública sobre los organismos que deben ser reconocidos para realizar las labores de evaluación, valoración y acreditación de instituciones y programas de educación superior.
- Asesorar al gobierno en materia de políticas públicas relacionadas con la calidad, incluyendo objetivos adecuados para el PSE, así como los medios idóneos para alcanzarlos.

- Informar al secretario de educación pública acerca de programas o instituciones que no cumplan con los estándares de calidad y, por lo tanto, deberían quedar fuera del reconocimiento oficial (en el sector privado), o a la pérdida de la elegibilidad para la obtención de fondos públicos (fondos discrecionales otorgados a través de convocatorias y por competencia).
- Asesorar a la SEP sobre la infraestructura tecnológica de manejo de datos indispensable para respaldar el monitoreo de la calidad en un proceso de RVOE reformado, y para determinar si las IES son elegibles para el estatus de autoacreditación.

1.6. La equidad en la educación superior

1.6.1. Resultados principales

Existe un contexto económico y social desafiante para lograr la equidad educativa

Las condiciones económicas y sociales en conjunto de una nación establecen oportunidades y desafíos a la equidad en su sistema de educación superior. En México, las desigualdades de riqueza e ingresos son especialmente grandes, las poblaciones indígenas desfavorecidas son numerosas, las desigualdades de género son persistentes y las desigualdades regionales son amplias.

Las debilidades en la calidad y la inclusión de la educación media superior limitan el desarrollo de la equidad en la educación superior

La disponibilidad de una educación media superior de alta calidad y el acceso a ésta de estudiantes desfavorecidos, limita una expansión continua de la educación superior y obstaculiza las posibilidades de que la entrada y finalización a la educación superior sea más equitativa. Las autoridades públicas han concertado esfuerzos para equilibrar las disparidades de las oportunidades de aprendizaje. Lo anterior incluye la obligatoriedad de la educación media superior, el Programa Federal para la Inclusión y la Equidad Educativa y (en parte) el programa PROSPERA. Sin embargo, el entorno social de los estudiantes tiene una gran influencia en sus probabilidades de ingresar y tener éxito en la educación media superior. Además, las escuelas preparatorias varían en calidad, y los estudiantes de entornos desfavorecidos económica y socialmente tienen menos probabilidades de matricularse en un bachillerato de mayor calidad.

Las oportunidades de ingreso a la educación superior para los estudiantes desfavorecidos son más numerosas y diversificadas, pero su calidad y relevancia plantean problemas de equidad

Las autoridades mexicanas han promovido una expansión muy sustancial de la educación superior en México, lo cual ha reducido las desigualdades socioeconómicas de la participación en la educación superior. El aumento en la matrícula ha sido acompañada por la diversificación de la provisión de educación superior respecto de las misiones o perfiles educativos ofrecidos por las instituciones, los lugares en los que operan y la ampliación del acceso a la educación a distancia. Sin embargo, ha habido menos éxito al garantizar la calidad y relevancia de esta provisión en expansión y diversificación, poniendo en riesgo así los objetivos de equidad. En algunas regiones, aunque no en toda la nación, la demanda de plazas de estudio y la oferta no están bien equilibradas.

Muchos estudiantes de familias en deciles de bajos ingresos estudian en instituciones públicas de educación superior con un enfoque profesional y técnico que operan con modestos recursos físicos, financieros y humanos. Gran parte de la educación a distancia es proporcionada por instituciones privadas; se ofrece en programas que no han participado en evaluaciones o acreditaciones externas, y se imparte de manera que no conduce a resultados de aprendizaje exitosos para los estudiantes. Las instituciones de educación superior que atienden poblaciones de estudiantes desfavorecidos a menudo parecen tener altas tasas de abandono, aunque no se puede acceder fácilmente a cifras comparables debido a las lagunas en la recopilación de datos y la presentación de informes.

Las responsabilidades de las instituciones para ofrecer apoyo académico y social no están suficientemente definidas. Asimismo, el apoyo que brindan es variable y está débilmente focalizado

Las instituciones mexicanas de educación superior brindan apoyo académico y social a los estudiantes que matriculan. Sin embargo, no existe una fuente de datos disponible públicamente que permita saber qué instituciones dan acceso a dicho apoyo, el alcance de su uso o su efectividad. Las autoridades federales no recopilan habitualmente información de las instituciones de educación superior sobre los servicios estudiantiles, ni sobre su uso por parte de los estudiantes.

Las instituciones públicas de educación superior en México también apoyan financieramente a los estudiantes mediante una política de cuotas y cargos mínimos. Desde un punto de vista económico, la decisión de no cobrar cuotas (o cuotas nominales) es un subsidio no focalizado, cuyos beneficios a menudo corresponden a las familias de ingresos medios que tienen la capacidad de pagar cuotas. Una política de matrícula mucho más equitativa vincularía las colegiaturas con la capacidad de pago del estudiante estableciendo cuotas modestas para todos y luego reduciendo las cuotas a cero mediante un subsidio focalizado y con recursos probados para aquellos que no pueden pagar. Dicho sistema se complementaría con un programa efectivo de subsidios de mantenimiento.

México apoya a los estudiantes de educación superior mediante un sistema de becas estudiantiles financiadas por el gobierno federal y algunas veces cofinanciadas con los estados, conocido como el Programa Nacional de Becas. Algunas subvenciones otorgadas a nivel estatal o financiadas por el estado apoyan a poblaciones especiales o residentes estatales, y otras instituciones públicas ofrecen becas adicionales. Los estudiantes de instituciones privadas de educación superior pagan colegiaturas. Algunos tienen ingresos suficientemente bajos como para ser candidatos para obtener apoyo financiero, pero no pueden hacerlo porque están inscritos en una institución privada. En cambio, las instituciones privadas están obligadas, como condición para obtener un RVOE, a otorgar apoyo financiero al menos a 5% de sus estudiantes.

1.6.2. Recomendaciones clave

Centrarse en mejorar la educación media superior para proporcionar un acceso equitativo a la educación superior

Los estudiantes más desfavorecidos necesitan mejores oportunidades para continuar sus estudios hasta la finalización de la educación media superior y que ésta sea de alta calidad. Si bien la educación secundaria está fuera del alcance de esta revisión, observamos algunos desafíos que merecen más atención por parte de las autoridades educativas mexicanas. Los esfuerzos para ampliar la cobertura y aumentar la calidad de las instituciones de educación

superior deben tener en cuenta que muchos estudiantes están terminando la educación media superior con pocas competencias, si es que la terminan (o ingresan a ella). Dada la larga tradición y la gran participación de las universidades mexicanas en la educación media superior, y su amplia dispersión geográfica, podrían desempeñar un papel importante en la mejora de la calidad. Por ejemplo, las primas de financiamiento basadas en el rendimiento para obtener resultados sólidos en los exámenes de ingreso del CENEVAL entre los estudiantes desfavorecidos podrían proporcionar a las universidades incentivos para ayudarlos a matricularse y apoyar sus estudios.

Garantizar una oferta adecuada, diversidad y calidad mínima suficientes de los programas de educación superior

Para abordar el desequilibrio entre la oferta y la demanda de matrícula en algunas áreas, las autoridades federales podrían ir más allá de programas como Un lugar para ti, que es una estrategia posterior para estudiantes rechazados por las instituciones más competitivas. El equilibrio entre la oferta y la demanda en la educación media superior en la Ciudad de México a través de un examen común (COMIPEMS) y el proceso de coincidencia –con estudiantes que indican más de una institución, campus y programa preferidos– podría proporcionar un modelo que aumente las probabilidades de los estudiantes con oportunidad de matricularse.

El mayor desafío para proporcionar oportunidades de educación superior a los estudiantes desfavorecidos es que a menudo parecen estar inscritos en programas que cuentan con pocos recursos y tienen una calidad y relevancia limitadas. Estos desafíos son el foco del análisis del aseguramiento de la calidad y de la equidad en la distribución de los recursos de las instituciones de educación superior en este informe.

Si el financiamiento institucional y el aseguramiento de la calidad respaldan la equidad, las autoridades federales necesitan datos mucho mejores sobre los estudiantes. Por ejemplo, la SEP no recopila datos confiables y comparables sobre los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes en cada institución pública de educación superior (y subsistema). Esto se convierte en un obstáculo para que las autoridades federales y estatales diseñen metodologías de financiamiento orientadas a la equidad que asignen recursos en función de las características de los estudiantes, y limita la transparencia respecto del desempeño en equidad de las instituciones públicas. El uso de un identificador único por estudiante, que podría retomar el Código Único de Registro de Población (CURP), permitiría la recopilación de datos longitudinales a través de los proyectos en desarrollo, produciendo medidas reales de finalización basadas en cohortes de estudios y transiciones al mercado laboral que podrían apoyar la política de equidad.

Mejorar el apoyo financiero para los estudiantes

Las becas de mantenimiento y los beneficios de transporte deberían obedecer preferiblemente a un programa federal. Esto permitiría evaluar la necesidad del estudiante bajo una metodología federal; calcular el beneficio para el estudiante de acuerdo con un calendario de pagos establecido por el gobierno federal y que los estudiantes sean elegibles para recibir asistencia independientemente de la institución en la que se matriculen. Dicho sistema aumentaría la transparencia, mejoraría la focalización del apoyo a los más necesitados y respaldaría la movilidad de los estudiantes.

Las becas de mantenimiento no son un beneficio obligatorio indexado al costo de vida y han perdido poder adquisitivo, ya que aumentar el beneficio requiere autorización legislativa, y por lo tanto ocurre con poca frecuencia. El gobierno federal debería restaurar

el poder adquisitivo perdido de las becas de mantenimiento y convertirlas en un beneficio completamente federalizado, vinculándolas a un índice de precios al consumidor para mantener un poder adquisitivo estable. También se debe extender la elegibilidad de obtención de becas públicas a los estudiantes que asisten a instituciones privadas, y establecer que tal elegibilidad requiera cursar programas con una calidad externa garantizada.

1.7. Sectores educativos: desafíos y oportunidades específicos

1.7.1. Educación técnica superior en México

Muchas instituciones de educación técnica superior son pequeñas y están escasamente interconectadas con otras IES, mientras que los institutos tecnológicos carecen de flexibilidad para adaptar su trabajo a las condiciones locales

Desde una perspectiva de gobernanza, dos temas principales se destacan en la relación con los subsistemas técnicos de la educación superior en México. Primero, hay margen para mejorar la cooperación y la coordinación entre los diferentes sistemas a nivel regional (estatal). Las instituciones consultadas durante esta revisión informaron que su cooperación con otras instituciones en el mismo subsistema estatal es limitada y prácticamente no tienen ningún contacto formal con otras instituciones, como las universidades públicas estatales. Como muchas instituciones técnicas son relativamente pequeñas (con menos de 1 000 estudiantes), una mayor cooperación entre ellas en la misma región podría abrir nuevas oportunidades para colaborar en proyectos conjuntos y compartir instalaciones para aumentar la eficacia y la eficiencia.

En segundo lugar, mientras que las universidades tecnológicas y politécnicas parecen ser, en general, capaces de desarrollar planes coherentes de desarrollo institucional y adaptar su educación a las necesidades de competencias regionales, los institutos tecnológicos sufren un exceso de control centralizado. Esto, en combinación con la infraestructura e instalaciones completamente inadecuadas que se observan en algunos campus, limita la capacidad de cada instituto para generar planes de desarrollo institucionales distintos y responder a los requisitos cambiantes de competencias regionales.

La educación técnica superior está financiada de forma comparativamente deficiente, con grandes discrepancias dentro del mismo subsistema

En comparación con la educación universitaria, la educación superior técnica en México recibe significativamente menos fondos por estudiante; esta diferencia entre la educación universitaria y la técnica es mayor que la observada en algunos de los sistemas de educación superior mejor evaluados de la OCDE. Generan dudas las diferencias en los niveles de financiamiento entre las instituciones dentro del sector técnico de la educación superior en México. En el estado de Puebla, por ejemplo, el instituto tecnológico descentralizado con el nivel de financiamiento más bajo recibe menos de 60% del financiamiento por estudiante recibido por la institución mejor financiada en el mismo subsistema. También hay una inversión de capital inadecuada en infraestructura y equipo en algunos subsistemas. En particular, el personal de muchos institutos tecnológicos parece tener dificultades para proporcionar programas que reflejen los últimos avances en sus campos y equipar a los estudiantes con conocimientos y competencias relevantes para la economía mexicana moderna.

Algunas instituciones tienen una proporción muy baja de personal de tiempo completo, mientras que el personal de tiempo completo de los institutos tecnológicos se desempeña de forma deficiente en los programas de incentivos para el personal federal

El equilibrio entre el personal de tiempo completo y el personal contratado por hora varía según el perfil de las instituciones y los patrones históricos de empleo. Los institutos tecnológicos federales tienen una mayor proporción de personal de tiempo completo, en gran parte como legado de su larga trayectoria como parte del servicio civil federal, mientras que las universidades politécnicas operan notablemente con poco personal de tiempo completo, incluso teniendo en cuenta el papel importante de profesores externos con experiencia profesional en este subsistema. Aunque es más difícil para el personal del sector técnico de educación superior cumplir con los requisitos del "perfil deseado" especificado por el programa federal PRODEP, una proporción particularmente baja de personal docente de tiempo completo en los institutos tecnológicos federales ha adquirido este estatus. Esto requiere una mayor investigación.

Los subsistemas técnicos sirven a muchos estudiantes de entornos desfavorecidos, pero algunas de las calificaciones ofrecidas carecen de reconocimiento en el mercado laboral

Los grupos de interés consultados por el equipo de revisión de la OCDE afirman que el sector de la educación técnica superior en México, al igual que sus contrapartes en muchos otros países de la OCDE, atiende a una población estudiantil que proviene de entornos socioeconómicos desproporcionadamente más bajos. Numerosos analistas mexicanos señalan que los programas de ciclo corto, proporcionados principalmente en universidades tecnológicas, tienen poco prestigio entre las familias, los estudiantes y los empleadores. Los datos de empleo confirman que los egresados de estos programas alcanzan primas de ingresos modestas en comparación con los egresados de bachillerato. Es necesario abordar estos problemas y proporcionar más vías para que los egresados de TSU obtengan cualificaciones de licenciatura y así garantizar que los estudiantes obtengan beneficios reales de estos programas.

Los sistemas externos actuales de aseguramiento de la calidad no están bien adaptados a las necesidades de todo tipo de programas técnicos, mientras existen desafíos específicos en el desarrollo de oportunidades de aprendizaje basadas en el trabajo

Datos de agosto de 2018 muestran que alrededor de 50% de los estudiantes de los institutos tecnológicos (tanto federales como descentralizados) pertenecen a programas reconocidos externamente por CIEES o COPAES por su calidad (DGESU, 2018[2]). La cifra equivalente para las universidades politécnicas y tecnológicas fue inferior a 40%. Aquellos que trabajan en el sector técnico de la educación superior han hecho esfuerzos considerables para instrumentar programas de estudio enfocados fuertemente en dotar a los estudiantes con conocimientos y competencias relevantes para el mercado laboral. Los planes de estudio se han revisado radicalmente y hay un claro énfasis en la adquisición de competencias genéricas junto con el conocimiento específico de la asignatura. Sin embargo, los proveedores de educación superior técnica en México enfrentan desafíos particulares para cooperar con los empleadores, aunque los niveles de cooperación son más altos en estos subsistemas que en otros, y para asegurar que existan prácticas laborales adecuadas y pasantías para sus estudiantes. La alta proporción de microempresas en la economía

mexicana, los altos niveles de empleo informal y la participación limitada de las pequeñas y medianas empresas hacen que sea más difícil desarrollar un aprendizaje efectivo basado en el trabajo, que en países con muchos empleadores medianos y grandes, y una fuerte tradición de participación en la educación y la formación.

1.7.2. Recomendaciones clave

Aumentar la cooperación entre instituciones técnicas de educación superior y entre subsistemas técnicos y universidades

- Como parte de los esfuerzos más amplios para restablecer las COEPES, garantizar que se realicen esfuerzos específicos para promover la cooperación entre las instituciones en el sector de la educación técnica superior.
- Considerar la introducción de un programa extraordinario de financiamiento federal para apoyar proyectos de cooperación que reúnan varias instituciones técnicas de regiones específicas de México con instituciones asociadas en otros países para establecer un marco de intercambio de personal y estudiantes para el desarrollo de competencias y capacidades.
- A nivel nacional en México, desarrollar la cooperación con organizaciones representativas de los sectores profesional y técnico de la educación superior de otros países de la OCDE para promover el intercambio de ideas sobre el diseño efectivo de programas y planes de estudio, y modelos de cooperación con los empleadores.

Delegar mayor responsabilidad a los institutos tecnológicos

- Dentro del Tecnológico Nacional de México, iniciar un proceso para delegar a cada instituto tecnológico una mayor responsabilidad en la planificación, el diseño de programas de estudio y los asuntos de contratación de personal. Garantizar que las reglas permitan suficiente flexibilidad para que las instituciones tomen las decisiones necesarias sobre la contratación de personal.

Implementar un paquete de medidas concertadas para aumentar la capacidad de las instituciones técnicas de proporcionar programas relevantes y de alta calidad

- En el marco de una reforma más amplia de los mecanismos para asignar fondos públicos a las instituciones de educación superior en México, garantizar que se establezcan criterios de financiamiento transparentes para el sector técnico, que reflejen los verdaderos costos de proporcionar una educación técnica de buena calidad y garanticen que las instituciones reciban un nivel equitativo de financiamiento por estudiante.
- Realizar un análisis sistemático de los requisitos para obtener nuevos equipos e infraestructura en el sector de educación superior técnica en cada estado con un enfoque particular en los institutos tecnológicos. Sobre esta base, cuando sea necesario, proporcionar fondos para invertir en nuevas infraestructuras y equipos.
- Revisar la proporción del personal contratado de tiempo completo en cada institución, asignando presupuesto para fortalecer el contingente de personal de tiempo completo en casos justificados.

- Alentar a las instituciones para aplicar sistemas internos de revisión del desempeño e incentivos que alienten y apoyen al personal en el desarrollo del perfil deseado. Si el programa PRODEP continúa, revisar los criterios de los perfiles deseables para asegurarse de que se adapten adecuadamente a las circunstancias del sector de educación técnica superior.
- Apoyo, según sea necesario mediante los programas federales de financiamiento extraordinario reconfigurados, CIEES y COPAES, para desarrollar procedimientos de acreditación relevantes para todo tipo de programas de educación superior con orientación técnica.
- Garantizar que se tomen medidas más amplias para rastrear el progreso de los egresados en el mercado laboral y proporcionar un desglose de la evidencia sobre los resultados del mercado laboral para los subsistemas técnicos de la educación superior.

Tomar medidas específicas para mejorar el perfil de los programas de ciclo corto

- Aprovechar los comentarios existentes de los empleadores, convocar a discusiones adicionales cuando sea necesario para identificar barreras a la mejora de los resultados de empleabilidad para los egresados de programas de ciclo corto. Es poco probable que la promoción y las campañas generales sean efectivas para aumentar el prestigio de estos programas. Más bien, los esfuerzos deberían centrarse en demostrar cómo los egresados de tales programas pueden tener éxito en el mercado laboral. Los proyectos intensivos de cooperación local, que vinculan a proveedores de educación superior y empleadores, con el apoyo de programas de incentivos públicos, podrían ser una opción a explorar.

1.7.3. Centros de formación docente en México: las escuelas normales

Las escuelas normales están sujetas a un fuerte control vertical

A diferencia de otros tipos de instituciones públicas bajo responsabilidad estatal, las escuelas públicas normales tienen una autonomía muy limitada en sus actividades cotidianas. Tanto la estructura como el contenido de los programas están centralizados por la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) de la SEP, y las escuelas son responsables de ofrecer estos programas estandarizados. El pago y las condiciones para el personal también se establecen centralmente. Las escuelas normales son responsables de preparar a los maestros para impartir educación a nivel escolar, la cual se ha estandarizado cada vez más en todo el país, lo que significa que se necesita una articulación estrecha entre el sistema de educación normal y la educación escolar. Sin embargo, existe el riesgo de que las regulaciones centralizadas y las directrices del plan de estudios sean demasiado prescriptivas, lo que deja una libertad insuficiente para que las escuelas y el personal académico puedan adaptar sus programas a las necesidades locales o explotar la experiencia específica de los miembros del personal.

Hay evidencia de una falta estructural de fondos en el subsistema

La asignación de fondos a las escuelas normales mediante flujos de financiamiento destinados a la educación escolar, trae consigo la dificultad de identificar el nivel de recursos que reciben y compararlo con otros subsistemas públicos. Sin embargo, los grupos de interés consultados por el equipo de revisión argumentaron que las escuelas normales

enfrentan problemas de falta estructural de fondos y que muchas son pequeñas, operan en instalaciones de baja calidad y tienen un acceso limitado a los recursos de enseñanza modernos. Las escuelas normales han sido elegibles para esquemas federales de financiamiento extraordinario, pero la participación en programas de incentivos financieros basados en proyectos puede ser un desafío para aquellas con capacidad financiera y gestión interna limitada.

Muchos docentes carecen de cualificación y exposición de alto nivel al conjunto de la comunidad académica que trabaja en temas educativos

Existen riesgos asociados al alto grado de endogamia entre el personal docente que trabaja en escuelas públicas normales y su aislamiento comparativo de otras partes del sector académico. El personal docente que ha sido capacitado principalmente (si no exclusivamente) en escuelas normales, puede no haber estado expuesto a enfoques alternativos y valiosos para la enseñanza y la capacitación de profesores. El personal docente responsable de los programas para aspirantes a maestros de secundaria puede no haber estudiado las disciplinas específicas que están enseñando (español, matemáticas, física, entre otras) en la universidad. También es sorprendente que casi 60% de los responsables de enseñar a la siguiente generación de profesores mexicanos todavía carece de una cualificación de posgrado. Muchas escuelas públicas normales también operan con muy poco personal permanente de tiempo completo, lo que complica aún más el proceso de construir equipos fuertes y cohesivos, y el desarrollo y aplicación de estrategias de largo plazo para la calidad y la innovación.

La matrícula en las escuelas normales se ha reducido drásticamente y los estudiantes provienen de entornos con desproporcionados bajos ingresos

La matrícula total en las escuelas públicas normales en México ha disminuido de más de 101 000 en 2013-14 a alrededor de 84 000 en 2016-17. Esto ha sido el resultado de la caída de la demanda de maestros de escuela, el aumento de los requisitos de ingreso y la decisión, en 2013, de eliminar el ingreso automático a una carrera docente para aquellos que completan con éxito los programas en las escuelas normales, y abrir el examen de ingreso general a la profesión docente a egresados de otras instituciones y programas. Los representantes de las escuelas normales entrevistados por el equipo de la OCDE creían que sus estudiantes seguían proviniendo de entornos de desproporcionados bajos ingresos.

Hay gran preocupación sobre la calidad de los programas en las escuelas normales, problemas agravados por el tamaño pequeño de muchas instituciones

Es probable que los desafíos relacionados con la infraestructura y la contratación de personal (y la disponibilidad de recursos para pagarlos), así como el tamaño pequeño de las instituciones, afecten negativamente la calidad de la educación en las escuelas normales públicas. Las escuelas normales tienen experiencia en didáctica, una experiencia inigualable para proporcionar capacitación práctica a los docentes que trabajan en diferentes contextos, y una estrecha conexión con los sistemas escolares regionales y las comunidades a las que sirven. Es probable que estos factores contribuyan a que los egresados de las escuelas normales logren las puntuaciones promedio más altas en los exámenes nacionales de ingreso a la profesión docente, por delante de los egresados de la Universidad Pedagógica Nacional. Sin embargo, la calidad y relevancia de la educación brindada en las escuelas normales sigue siendo una preocupación para las autoridades en México. Aunque los programas sucesivos de financiamiento federal han tratado de mejorar

la calidad, solamente 16% de los estudiantes de las escuelas públicas normales estudian en programas que han sido acreditados externamente. Algunos analistas en México también sostienen que el personal existente en algunas escuelas normales tiene dificultades para proporcionar los tipos de supervisión académica requeridos por los planes de estudio de la SEP.

1.7.4. Recomendaciones clave

Tomar medidas a corto plazo para mejorar las condiciones financieras de las escuelas normales, mientras se lleva a cabo la planificación de la sostenibilidad a largo plazo del subsistema

- En el corto plazo, crear directrices nacionales transparentes sobre el financiamiento de las escuelas normales. Éstas deben tener en cuenta los costos reales de operación y los requerimientos de personal de tiempo completo para evaluar la inversión necesaria que requiere la operación efectiva las escuelas normales. Sobre la base de las conclusiones, los presupuestos asignados deben ajustarse en consecuencia para garantizar que las escuelas puedan funcionar eficazmente a corto plazo.
- A mediano plazo, revisar la capacidad de las escuelas normales para proporcionar experiencias educativas de calidad, teniendo en cuenta la mejora en la obtención de datos. Sobre la base de resultados, considerar opciones para mejorar la eficacia y la eficiencia mediante la intensificación de la actividad en red de las escuelas normales en cada estado, incluso mediante servicios administrativos y financieros compartidos, y programas o módulos compartidos proporcionados en línea a diferentes sitios del campus. Considerar si las escuelas normales en una región determinada pudieran fusionarse para formar el campus de una única escuela normal regional.

Promover la creación de redes entre las escuelas normales en cada estado, la comunicación entre la SEP y las escuelas normales, y mejorar los enlaces con las universidades públicas estatales y la Universidad Pedagógica Nacional

- Sobre la base de la Estrategia para la Transformación de las Escuelas Normales, proporcionar incentivos desde el nivel federal para garantizar que todos los estados incorporen sus escuelas normales en una red que les permita contribuir de manera más efectiva a la planificación estratégica y la comunicación con las autoridades de la SEP en la Ciudad de México. Estas redes deberían ser parte de políticas más amplias para mejorar la cooperación y la creación de redes entre instituciones en cada estado, recomendadas anteriormente en este informe.
- Exigir que todos los programas de licenciatura de asignaturas específicas en las escuelas normales para los aspirantes a maestros de secundaria desarrollen una cooperación sistemática con las universidades públicas regionales, buscando, cuando sea posible, garantizar que los estudiantes puedan beneficiarse de cursos y recursos de aprendizaje (bibliotecas, entre otros) en esas instituciones más grandes. Apoyar este requisito mediante financiamiento adicional, incluidos recursos para proyectos conjuntos, asignados potencialmente en fondos existentes destinados a la transformación de escuelas normales.
- Promover la mejora de la capacitación del personal, y más en general, la cooperación sistemática entre la Universidad Pedagógica Nacional y las escuelas

normales (o las redes de escuelas normales). La cooperación podría incluir la provisión de programas de capacitación profesional continua, materiales en línea, y una difusión regular de los resultados de la investigación en la UPN entre las escuelas normales e intercambios profesionales.

- Mejorar la comunicación y la cooperación entre la DGESPE y las escuelas normales, tanto de forma individual como a través de las redes regionales propuestas anteriormente. En particular, las escuelas normales deberían participar más directamente en el desarrollo de nuevos programas de estudio que luego puedan aplicar.

Mejorar los requisitos para seleccionar el personal docente en las escuelas normales

- Requerir que el personal docente nuevo en las escuelas normales tenga al menos un título de maestría en un campo relevante y continuar apoyando al personal docente de la escuela normal existente para mejorar sus cualificaciones y habilidades.

Mejorar el monitoreo y el apoyo para estudiantes de entornos desfavorecidos

- Como parte de los esfuerzos más amplios en el sistema de educación superior, mejorar el monitoreo tanto del origen social de los estudiantes, como de las tasas de finalización y el posterior desarrollo profesional después de la graduación. Esta información debe contribuir a la planificación del sector a nivel regional y los planes de calidad institucional.

Referencias

DGESU (2018), *Corte 31 de Agosto 2018 - matricula de calidad*, Dirección General Educación Superior Universitaria, http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Calidad.aspx (accessed on 24 October 2018). [2]

Institucional, C. (ed.) (2018), *Subsistemas de Educación Superior. Estadística básica 2006-2017*, DGEI-UNAM, Ciudad de México, https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/jmendoza/Mendoza2018_SubsistemasDeEducacionSuperior.pdf. [1]

Capítulo 2. Aspectos clave del sistema de educación superior en México

Este capítulo presenta un resumen de las principales características del sistema de educación superior en México y el contexto más amplio en el que opera. Comienza examinando muy brevemente las disposiciones económicas, sociales y de gobernanza en México que influyen en el desarrollo y el desempeño del sistema. Luego proporciona un resumen conciso de las tendencias recientes de participación en la educación superior; el panorama institucional; las disposiciones de financiamiento; los recursos humanos y la contratación de personal; los tipos de programas de estudio, los datos sobre matriculación y graduación, y la evidencia de las trayectorias de los egresados en el ámbito laboral y educativo.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de dichos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

2.1. El contexto para la educación superior en México

2.1.1. Las condiciones sociales y económicas de México: una base desafiante para la educación superior

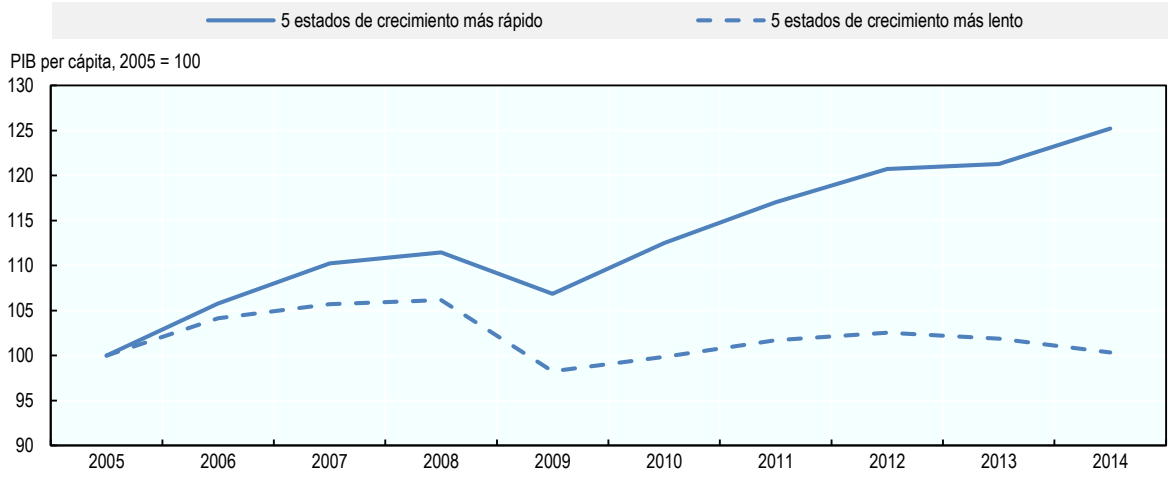
México cuenta con una economía marcada por una productividad comparativamente baja, cuyo crecimiento ha sido particularmente lento, y con disparidades en el crecimiento de sus regiones

México tiene el séptimo mayor Producto Interno Bruto (PIB) de los países miembros de la OCDE, pero el PIB per cápita más bajo (en paridad de poder adquisitivo), comparado con el 44% del promedio de la OCDE (OECD, 2018[1]). El PIB per cápita de México es más alto que el de todos los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), con la excepción de Rusia.

Desde 2000, el PIB per cápita ha crecido un 2.2% anual en promedio. El crecimiento ha sido bajo en comparación con otras economías de la OCDE, debido principalmente a la baja productividad y al bajo crecimiento de la productividad (OECD, 2018[2]). La productividad, medida por el PIB por hora trabajada, es más baja en México que en cualquier otro país de la OCDE. Los trabajadores mexicanos trabajan más horas per cápita (utilización de mano de obra) que el promedio en los países de la OCDE.

El nivel del PIB varía ampliamente entre los estados, y las disparidades de crecimiento entre los estados mexicanos están aumentando (Gráfica 2.1). Seis estados representaron casi 50% del PIB nacional en 2016: Ciudad de México (16.9%), Estado de México (8.9%), Nuevo León (7.3%), Jalisco (7.1%), Veracruz (4.7%) y Guanajuato (4.2%) (OECD, 2018[3]). El norte y el centro del país se caracterizan por tener una economía comparativamente productiva y moderna, y han aumentado las disparidades económicas con los estados del sur, cuyas estructuras económicas tradicionales son de menor productividad (OECD, 2017[4]). Muchos mexicanos no han experimentado mejoras en las condiciones de vida en la última década.

Gráfica 2.1. Crecimiento del PIB en los estados mexicanos



Fuente: (OECD, 2017[4]), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en.

El empleo en México se concentra en pequeñas empresas que gastan poco en investigación y desarrollo, y muchos de los empleos de la nación –4 de cada 10– están en los sectores agrícola e industrial

La proporción de empleo en los campos de actividad económica principales se ha mantenido estable durante la última década (OECD, 2018[5]). Los servicios son la principal fuente de empleo, representando 61.4% en 2017. Este es un punto porcentual más bajo que en 2009. La industria representó 25.6% del empleo, en comparación con 23.9% en 2009. La agricultura representó 13.0% del empleo en 2017, en comparación con 13.7% en 2009.

La Ciudad de México, el Estado de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz y Guanajuato son los mayores contribuyentes al PIB en el sector de servicios (OECD, 2018[3]). Los estados con la mayor contribución al PIB en el sector agrícola –todos ubicados a lo largo de la costa del Pacífico– son Jalisco (11.3%), Michoacán (9.4%) y Sinaloa (7.7%). Los mayores contribuyentes al PIB en el sector industrial son Nuevo León (8.5%), a lo largo de la frontera con los Estados Unidos, y el Estado de México (8.1%), donde se encuentran la mayoría de las industrias textil, farmacéutica, automotriz y metalúrgica.

La gran mayoría de las entidades comerciales (*unidades económicas*) en México emplean 10 o menos empleados: El 95.4% de las entidades comerciales en México están clasificadas como microempresas (INEGI, 2015[6]). Las grandes empresas (251 o más empleados) representan solamente 0.2% de todas las entidades comerciales, seguidas por las empresas medianas con 0.8% y las pequeñas con 3.6% del total.

El indicador Gasto Interno Bruto en Investigación y Desarrollo Experimental (GERD) captura todo el gasto en I + D realizado dentro de una economía en un año. Entre los países de la OCDE, México tuvo el tercer nivel más bajo de GERD como porcentaje del PIB (0.49%) en 2017, detrás de Chile (0.26%) y Rumania (0.44%) (OECD, 2018[7]). Los datos de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT) señalan que México gasta más en I+D como porcentaje del PIB que la mayoría de sus pares latinoamericanos, sólo detrás de Argentina y Brasil (RICYT, 2018[8]). Más de dos tercios del financiamiento de GERD provienen del sector público y aproximadamente un quinto del sector privado.

En 2016, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) y la educación pública fueron los sectores que más contribuyeron al gasto en GERD, con el 50% y el 25% respectivamente (CONACyT, 2016[9]). CONACyT es un organismo gubernamental federal descentralizado creado en 1970 que trabaja para promover y desarrollar la ciencia y la tecnología en México, con la responsabilidad oficial de desarrollar políticas nacionales para la ciencia y la tecnología (CONACyT, 2014[10]). Entre sus muchas funciones, el CONACyT brinda becas a estudiantes de posgrado, evalúa y acredita programas de posgrado, reconoce y apoya a investigadores, apoya financieramente a empresas en proyectos de ciencia y tecnología y opera 27 centros públicos de investigación.

La participación en la fuerza laboral es baja, y muchos de los empleados mantienen trabajos informales

La tasa de participación en la fuerza laboral (63.4%) en México es la segunda más baja en la OCDE; tanto la tasa de empleo (61.1%) como la tasa de desempleo (3.6%), están por debajo de los promedios de la OCDE (Cuadro 2.1). Además, 27.2% de la población económicamente activa trabaja en el sector informal, y este sector representa 56.8% de dicha población (INEGI, 2018[11]).[1] Además, el 31.5% de los empleados eran autoempleados en 2017 (OECD, 2018[12]).

Cuadro 2.1. Indicadores clave de resultados del mercado laboral en México y los países de la OCDE, 2017

Indicador	México	OCDE	Tendencia (2006-2017) en México
Tasa de participación en la fuerza laboral (15-64 años de edad)	63.4%	72.1%	Aumento
Tasa de empleo (15-64 años de edad)	61.1%	67.8%	Estable
Tasa de desempleo (15-64 años de edad)	3.6%	5.9%	Disminución ligera
Desempleo entre jóvenes (15-24 años de edad)	6.7%	10.9%	Disminución ligera
Jóvenes que no estudian, ni trabajan ni están en formación (20-24 años de edad) (2016)	24.9%	16.2%	Disminución ligera
Tasa de participación de mujeres en la fuerza laboral (15-64 años de edad)	46.7%	64%	Aumento
Brecha salarial por género (2016)	16.5%	13.9%	Estable
Empleo de grupos desfavorecidos (hombres debajo de la edad de mayor rendimiento)	40%	25%	Disminución ligera

Fuente: (OECD, 2018[13]) *OECD Employment and Labour Market Statistics*.

La automatización y las nuevas tecnologías darán forma al crecimiento del empleo

Predecir la demanda de competencias a mediano y largo plazo de un país puede ser difícil, debido en parte al impacto de la automatización y las nuevas tecnologías (Nedelkoska and Quintini, 2018[14]). Los análisis de la OCDE de países que participan en el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos, PIAAC, estiman que 14% de los trabajos son altamente automatizables, mientras que otro 32% pueden sufrir un cambio significativo de los requisitos de competencias por la automatización de algunas tareas. Los trabajos de rutina con bajos requisitos de competencias tienen el mayor riesgo de automatización. Si bien los datos para México son limitados, un estudio sugiere que en 2030, después de tener en cuenta la automatización, el mayor crecimiento en empleos se producirá en aquellas ocupaciones que requieren interacción con el cliente (McKinsey Global Institute, 2017[15]).[2]

El cambio demográfico –menor fertilidad y mayor esperanza de vida– conducirá a una población de mayor edad y a la disminución de las cohortes en edad escolar

México ocupa el décimo lugar de densidad poblacional en el mundo, con más de 129 millones de habitantes en 2017 (United Nations, 2017[16]). La población se ha multiplicado por cinco desde 1950. La tasa de crecimiento demográfico anual de México ha disminuido de aproximadamente de un 3% entre 1960 y 1980, a 1.24% en 2017, y se espera que disminuya aún más en el futuro. Se espera que la población alcance los 164 millones en 2050.

México tiene una población joven y está en proceso de transición demográfica. Alrededor de 26.7% de la población mexicana es menor de 15 años y 6.9% tiene 65 años o más. La media de edad en 2015 fue de 27.5 años, y se espera que aumente a 40.8 años para 2050, debido a la combinación de una fuerte disminución en el número de nacimientos vivos por mujer (de 2.29 en 2010-2015 a 1.72 en 2045-2050) y el aumento de la esperanza de vida (76.5 años al nacer en 2010-2015 y 82.6 años al nacer en 2045-2050). Se pronostica que la población de 0 a 14 años de edad disminuirá aproximadamente un 20% entre 2015 y 2050, lo que provocará a su vez una disminución en las cohortes de edad escolar.

Las salidas migratorias exceden las entradas

Según los últimos datos del censo mexicano, menos de 1% de la población en México nació en el extranjero en 2015 (INEGI, 2016[17]). Aunque la población nacida en el extranjero se duplicó entre 2000 y 2016, México sigue siendo principalmente un país de emigración y tránsito (OECD, 2018[18]). Si bien aproximadamente 73% de la población nacida en el extranjero en 2016 nació en los Estados Unidos –muchos de ellos descendientes de emigrantes mexicanos– el crecimiento se debió principalmente a las entradas de migrantes de otros países de América Latina y el Caribe, así como de España, Canadá y China. En 2017, se estima que alrededor de 11.8 millones de mexicanos, o casi 10% de la población de México, vivía en el extranjero, 97% de ellos en los Estados Unidos (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2018[19]).

2.1.2. Gobierno y política

Las bases republicanas son fuertes y ha surgido una fuerte competencia multipartidista

México es una república constitucional y presidencial compuesta por un ejecutivo (presidente), una legislatura (el Congreso de la Unión) y una rama judicial (la Corte Suprema de Justicia) a nivel federal. El Congreso de la Unión es bicameral, compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado. México es un estado federal en el que el poder se comparte entre el gobierno federal y las 32 entidades federales (denominadas estados), así como con los gobiernos municipales. El nivel de centralización y distribución del poder varía ampliamente según el área de política y el tema.

Durante las últimas siete décadas del siglo XX, un solo partido (incluidas sus encarnaciones anteriores), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ejerció el poder sobre el gobierno de México. En los años ochenta y noventa se aplicaron una variedad de reformas electorales para abrir el panorama político mexicano (World Bank, 2007[20]). En 2000, el Partido de Acción Nacional (PAN) ganó las elecciones presidenciales, y se estableció en México firmemente la competencia electoral dentro de un sistema multipartidista como la norma (Edmonds-Poli and Shirk, 2011[21]). El ciclo electoral de 2018 marcó el comienzo de un cambio significativo en la composición política del Congreso y el gobierno de México. Andrés Manuel López Obrador ganó las elecciones, el primer candidato de centro izquierda desde Lázaro Cárdenas en 1934 (INE, 2018[22]). López Obrador se postuló como candidato para la coalición electoral, "Juntos haremos historia", establecida entre Morena –el partido de López Obrador–, el Partido del Trabajo (PT) y el Partido de Encuentro Social (PES). La alianza también ganó una mayoría en la Cámara de Diputados y el Senado.

La transparencia, el Estado de derecho y la violencia son desafíos clave en los asuntos públicos

México ocupó el puesto 66 en el mundo en el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de *El Economista* en 2017 (The EIU, 2018[23]). Ocupa el lugar 135 de 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional y el lugar 103 de 178 en el Índice de Participación de la Sociedad Civil de Varieties of Democracy (Transparency International, 2018[24]; Varieties of Democracy Institute, 2018[25]). En todo el mundo, 66 periodistas fueron asesinados en 2017, nueve de ellos en México (CPJ, 2018[26]). Para el año 2017, 59 periodistas estaban desaparecidos en todo el mundo, 14 de ellos (24%) en México.

En 2017, se cometieron 25 316 homicidios intencionales en México, la cifra más alta registrada (en comparación con 10 253 en 2007), y, en el momento de la redacción de este documento, se había cometido un número récord de homicidios intencionales (2 603) en 2018 (Secretaría de Gobernación, 2018[27]; Secretaría de Gobernación, 2018[28]). Entre los países que reportaron datos de homicidios en 2016, México tuvo la tasa más alta de homicidios intencionales en la OCDE, y la 13a más alta del mundo. Las implicaciones sociales y económicas de la violencia se sienten ampliamente y se extienden a la educación superior. Los estudiantes matriculados en instituciones de educación superior han experimentado violencia; para algunos estudiantes y familias las preocupaciones sobre la violencia ahora influyen en las decisiones sobre dónde estudiar.

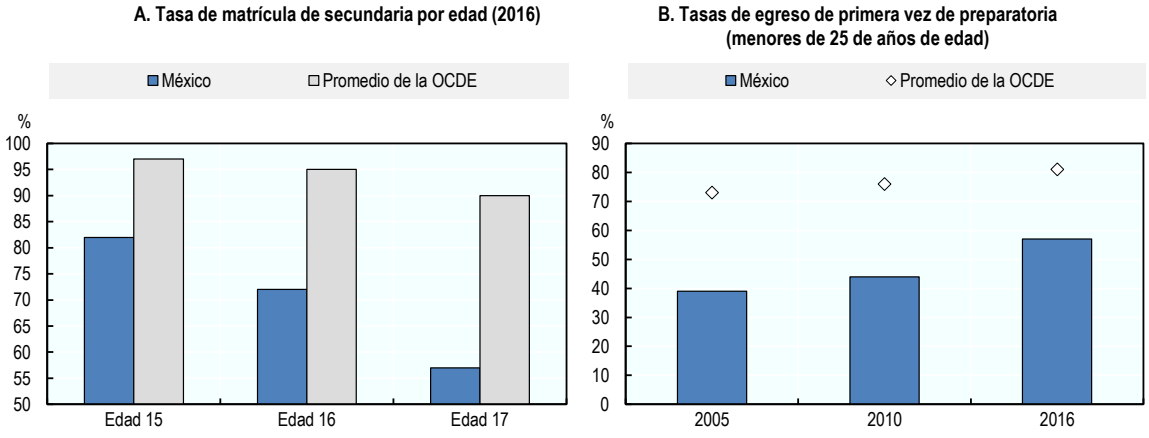
2.1.3. Educación escolar

La matrícula y las cifras de egresos han aumentado, pero las competencias de los estudiantes de secundaria son limitadas y muchos jóvenes no completan el bachillerato

La matriculación en educación infantil y primaria de niños de tres a cinco años de edad aumentó 19 puntos porcentuales entre 2005 y 2016 (OECD, 2018[29]). La tasa de matrícula de los niños de cuatro años de edad, de 91%, fue más alta en 2016 que el promedio de la OCDE (88%).

En México, 82% de los jóvenes de 15 años de edad, 72% de los jóvenes de 16 años y 57% de los jóvenes de 17 años están matriculados en secundaria, en comparación con 97%, 95% y 90% respectivamente en promedio entre los países miembros de la OCDE (Gráfica 2.2). Las tasas de graduación de la preparatoria, el porcentaje estimado de un grupo de edad que completará el bachillerato, según los patrones actuales de graduación, para los menores de 25 años de edad aumentó de 39% en 2005 a 57% en 2016 en México, aunque esto sigue siendo menor que el promedio de la OCDE de 81%.

Gráfica 2.2. Tasas de matrícula secundaria por edad y tasas de graduación de primer ciclo de bachillerato en México



Nota: Panel A: estudiantes matriculados en programas de tiempo completo y de medio tiempo en instituciones públicas y privadas. Panel B: suma de las tasas de graduación por primera vez específicas de la edad para la población menor de 25 años.
Fuente: (OECD, 2018[29]), *Education at a Glance 2018*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en.

Entre 2007 y 2017, la proporción de personas de 25 a 34 años de edad que no habían completado el bachillerato disminuyó en 13 puntos porcentuales (OECD, 2018[29]). Sin embargo, la proporción de aquellos que se encontraban en este rango de edad en 2017 sin una preparatoria completa era de 52%, en comparación con un 15% en promedio en la OCDE.

El desempeño en PISA de México es bajo. Los resultados de 2015 indican que se desempeña muy por debajo del promedio de la OCDE en cada dominio: ciencias (416 puntos contra 496), lectura (423 puntos contra 493) y matemáticas (408 puntos de contra 490) (OECD, 2016[30]). Menos de uno por ciento de los estudiantes mexicanos tienen el mejor desempeño en cada uno de los tres dominios.

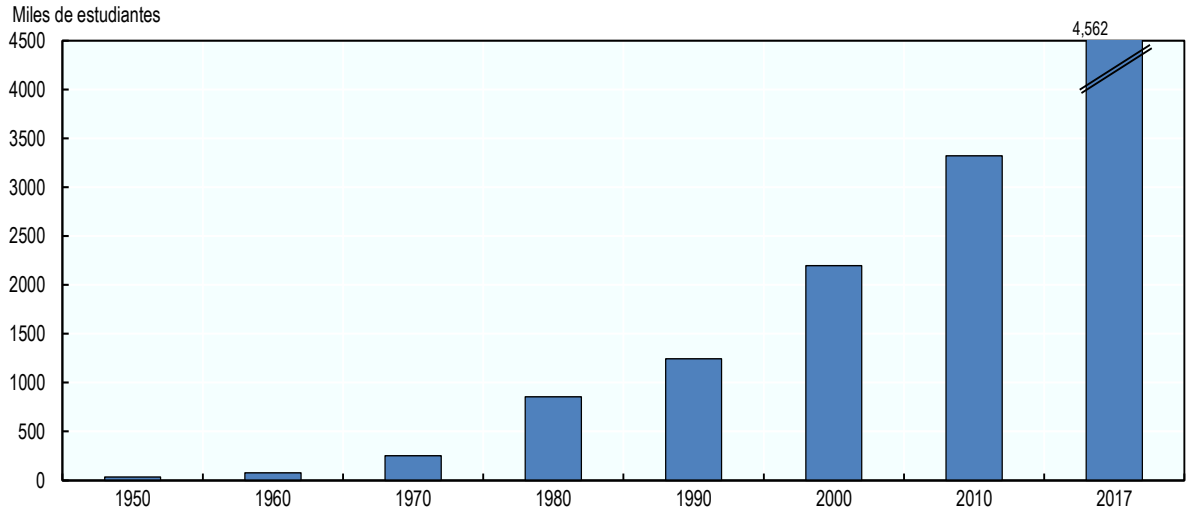
2.2. Educación superior en México

2.2.1. Ampliar la participación en la educación superior mexicana

La matrícula y el nivel de egreso de la educación superior se han expandido considerablemente

La matrícula en la educación superior ha crecido de aproximadamente 30 000 estudiantes matriculados en 1950 a más de 4.5 millones durante el año académico 2017-2018 (Gráfica 2.3).

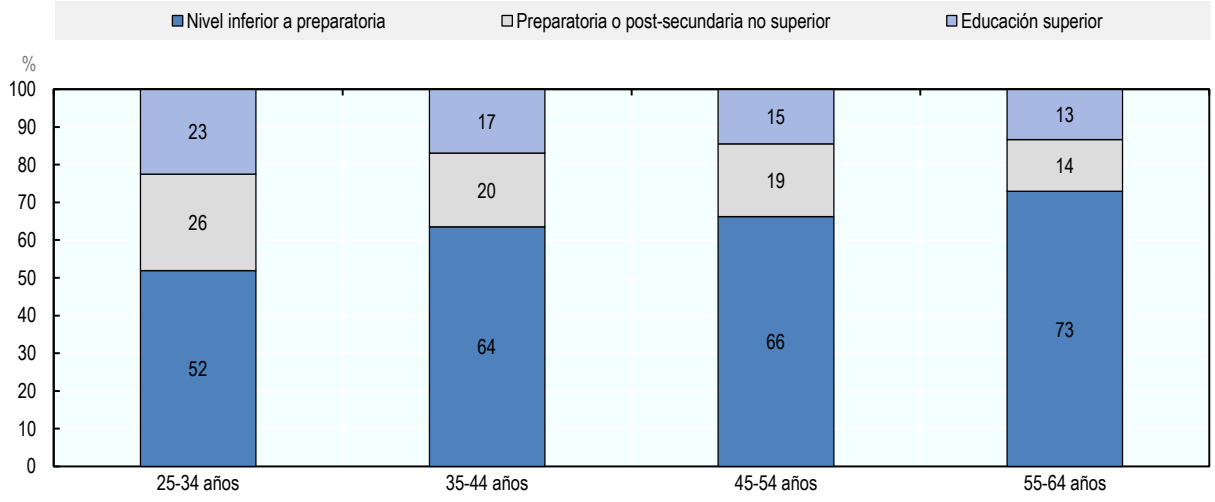
Gráfica 2.3. Matrícula en educación superior en México



Nota: Los años 1950-1999 no incluyen la educación normal para maestros.
Fuente: Años 1950-1999: Adaptado de (Martínes Rizo, 2000[31]), *La ANUIES y la Educación Superior Mexicana 1950-2000,* http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista116_S3A1ES.pdf. / Años 2000-2017: Adaptado de (ANUIES, 2018[32]), *Visión y acción 2030.*

Las tasas de egreso de la educación superior y bachillerato son más altas entre las poblaciones más jóvenes que en las poblaciones de mayor edad (Gráfica 2.4) y entre 2007 y 2017 el egreso de la educación superior entre los jóvenes de 25 a 34 años aumentó de 16% a 23% (OECD, 2018[29]). Sin embargo, el egreso de la educación superior se mantiene por debajo del promedio de la OCDE de 44%.

Gráfica 2.4. Egresos de educandos mexicanos por cohorte de edad, 2017



Fuente: (OECD, 2018[29]), *Education at a Glance 2018*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en.

2.2.2. El panorama de las instituciones de educación superior

Las autoridades federales han creado instituciones de educación superior organizadas en muchos subsistemas, cuyas misiones y perfiles se superponen

De acuerdo con las estadísticas oficiales de la SEP, el Sistema Nacional de Educación Superior atendió a 4 430 248 estudiantes durante el año académico 2016-2017 (SEP, 2018[33]). México tiene un complejo sistema de educación superior, organizado en subsistemas, que en 2017 incluyó 3 762 instituciones públicas y privadas que imparten programas reconocidos, ofreciendo un total de 37 953 programas en 6 121 campus (Cuadro 2.2). Las instituciones privadas de educación superior pueden ofrecer programas reconocidos por la SEP y, por lo tanto, forman parte del Sistema Nacional de Educación Superior. En cambio, los programas de instituciones privadas no son reconocidos por el gobierno federal permanecen fuera del Sistema Nacional de Educación Superior. La Subsecretaría de Educación Superior clasifica el sistema público mexicano de educación superior en 13 subsistemas, (Cuadro 2.2) cada uno con un contexto distintivo, historia y disposición de gobernanza.

Cuadro 2.2 El sistema de educación superior en México

Subsistema de educación superior	Matrícula					Instituciones		Campus		Programas	
	Número de alumnos	% total	Pregrado	Posgrado	Crecimiento anual[1]	Total	% total	Total	% total	Total	% total
Universidades públicas estatales	1 152 317	26.0%	95.3%	4.7%	3.4%	34	0.9%	929	15.2%	5 480	14.4%
Universidades públicas federales	584 692	13.2%	91.4%	8.6%	3.9%	9	2.5%	229	3.7%	1 491	3.9%
Institutos tecnológicos federales	340 800	7.7%	98.8%	1.2%	3.1%	128	3.4%	135	2.2%	1 658	4.4%
Institutos tecnológicos descentralizados	241 035	5.4%	99.6%	0.4%	12.5%	134	3.6%	141	2.3%	1 263	3.3%
Universidades tecnológicas	241 688	5.5%	100.0%	0.0%	12.6%	113	3.0%	131	2.1%	1 685	4.4%
Universidades politécnicas	92 785	2.1%	98.8%	1.2%	42.5%	61	1.6%	61	1.0%	378	1.0%
Instituciones de formación docente (públicas)	83 573	1.9%	96.3%	3.7%	-2.5%	276	7.3%	306	5.0%	864	2.3%
Universidades públicas estatales con apoyo de Solidaridad	68 089	1.5%	98.2%	1.8%	8.3%	22	0.6%	100	1.6%	514	1.4%
Universidades interculturales	14 784	0.3%	99.5%	0.5%	14%	11	0.3%	31	0.5%	129	0.3%
Centros públicos de investigación	6 996	0.2%	2.2%	97.8%	4%	37	1.0%	65	1.1%	217	0.6%
Otras instituciones públicas de educación superior	116 813	2.6%	85.3%	14.7%	2.3%	160	4.3%	305	5.0%	1 325	3.5%
Universidades privadas	1 472 197	33.2%	86.8%	13.2%	4.5%	2 517	66.9%	3 496	57.0%	22 537	59.4%
Instituciones de formación docente (privadas)	14 479	0.3%	95.1%	4.9%	-	176	4.7%	200	3.3%	412	1.1%

Nota: [1]Crecimiento anual promedio desde 2000 (2001 en al caso de universidades interculturales y 2002 para universidades politécnicas)
Fuente: Recopilación de la OCDE basada en (SEP, 2018[33]) Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. Figuras clave 2016-2017.

El subsistema universitario federal consta de nueve instituciones, que incluyen las cuatro universidades nacionales autónomas, la más antigua de las cuales es la Universidad Nacional Autónoma de México (SEP, 2018[34]). Cuatro de las nueve universidades están ubicadas en la Ciudad de México, aunque llegan a la mayoría de los estados mexicanos a través de sus campus, escuelas y otras unidades educativas (Mendoza Rojas, 2018[35]). Tres de estas cuatro universidades son las más competitivas en todo México en términos de admisión (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[36]). Las universidades nacionales, junto con CONACYT, realizan la mayor parte de la investigación científica en México (Mendoza Rojas, 2018[35]).

La historia de las instituciones nacionales de educación superior en México comenzó con la fundación de la Universidad Nacional de México (UNM) en 1910, 43 años después de que su predecesora, la Universidad Real y Pontificia de México, se cerrara debido a su afiliación a la Iglesia Católica (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[36]). En 1929,

la UNM logró la autonomía gracias a la Ley Orgánica de 1929 y se convirtió en lo que hoy se conoce como la Universidad Nacional Autónoma de México) (Ordorika, 2003[37]).

En 1936, se fundó el Instituto Politécnico Nacional, una institución de educación técnica, para apoyar la industrialización de México y ofrecer opciones alternativas de educación superior dentro del país, particularmente para los desfavorecidos económicamente (IPN, 2017[38]).

Para 1950, además de las dos instituciones nacionales de educación superior (IES), el sistema de educación superior de México incluía tres institutos tecnológicos, 12 universidades estatales y seis universidades privadas (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[36]). Las décadas de 1950 y 1960 vieron una gran expansión del sistema, durante las cuales se abrieron 17 universidades en las capitales de los estados. Al mismo tiempo, se crearon institutos tecnológicos regionales, "a menudo en áreas con una demanda creciente de producción industrial y agrícola" (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[36]).

En la década de 1970, la demanda de educación superior en la región de la Ciudad de México aumentó, y en 1978 se creó la Universidad Autónoma Metropolitana (Mendoza Rojas, 2018[35]). La matrícula general en la educación superior había aumentado 16 veces al final de la década, en comparación con la de 1950, y la mayoría de los estudiantes estaban inscritos en instituciones fuera de la Ciudad de México (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[36]).

Los primeros institutos tecnológicos, fundados para apoyar la industrialización, datan de la década de 1940 (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[36]). Las instituciones en este subsistema permanecieron bajo control federal hasta la década de 1990, cuando se crearon nuevos institutos tecnológicos descentralizados; este subsistema ha experimentado un gran crecimiento en las últimas dos décadas. Para el año 2017, había 134 institutos tecnológicos descentralizados y 128 institutos tecnológicos federales (véase la Cuadro 2.2), cuya coordinación era responsabilidad del Tecnológico Nacional de México.

La primera universidad politécnica, la Universidad Politécnica de San Luis Potosí, abrió en 2001, la cual inicialmente ofreció programas de licenciatura en ingeniería que se alinearon con las necesidades tecnológicas locales e incluyeron pasantías (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[36]). Entre 2006-2007 y 2016-2017, el subsistema de universidades politécnicas experimentó el mayor crecimiento porcentual de cualquier subsistema, de aproximadamente 12 000 a 80 000 estudiantes en una década (Mendoza Rojas, 2018[35]).

Las primeras universidades tecnológicas se abrieron en 1991, con un enfoque en las competencias requeridas por el sector productivo (Mendoza Rojas, 2018[35]). Inicialmente, las universidades tecnológicas solamente ofrecían cinco grados CINE de ciclo corto (conocidos como Técnico Superior Universitario, TSU) centrados en habilidades técnicas y experiencia práctica; en 2009 comenzaron a ofrecer títulos de licenciatura para permitir a sus estudiantes continuar sus estudios. En 2016-2017, aproximadamente un tercio de los estudiantes inscritos estaban en programas de licenciatura, mientras que los otros dos tercios estaban inscritos en programas de ciclo corto. En total, nueve de cada diez estudiantes matriculados en programas de ciclo corto se matricularon en una universidad tecnológica. En 2016-2017, el subsistema estaba compuesto por 54 instituciones en 23 estados.

La mayoría de las universidades públicas estatales comenzaron como colegios religiosos o civiles en el siglo XIX, y la primera institución que se reorganizó como una universidad pública estatal, por decreto del gobierno estatal, fue la *Universidad Michoacana de San*

Nicolás de Hidalgo en 1917 (Mendoza Rojas, 2018[35]). De las 34 universidades públicas estatales que existen en la actualidad, 33 son autónomas, y cada estado cuenta con al menos una universidad pública estatal. Todas ofrecen títulos de licenciatura y posgrado, 23 ofrecen títulos de preparatoria (*bachillerato*, que se otorga al completar con éxito el programa de *preparatoria*) y algunos ofrecen títulos de ciclo corto. Las universidades públicas estatales han sido tradicionalmente las proveedoras principales de educación superior en sus localidades respectivas, matriculando 26% de todos los estudiantes de educación superior en 2016-2017, la mayor participación de cualquier subsistema en el sistema de educación superior pública y casi el doble de la participación del siguiente subsistema más grande (universidades públicas nacionales) (véase la Cuadro 2.2). Se han expandido y diversificado enormemente, aumentando la matrícula a nivel de licenciatura en un 47% y en el nivel de posgrado en un 34% entre 2007 y 2017, incluyen 929 campus y representan 5.2% de todas las matriculaciones en educación a distancia (véase la Cuadro 2.5).

La primera Universidad Pública del Estado con Apoyo de Solidaridad, hoy una universidad autónoma conocida como la *Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas*, fue creada en 1944 (Mendoza Rojas, 2018[35]). La mayoría de las universidades públicas estatales con apoyo de solidaridad se crearon en las últimas dos décadas, inicialmente para absorber la demanda insatisfecha de las universidades públicas estatales (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[36]). Una diferencia clave entre ambos modelos es presupuestaria: los subsidios federales "ordinarios" para las universidades públicas estatales pagan tanto los gastos de personal como los operativos, mientras que en las universidades públicas estatales con apoyo de solidaridad solamente están cubiertos estos últimos (Mendoza Rojas, 2018[35]). Si bien los gobiernos estatales financian los costos de personal, este acuerdo de financiamiento también otorga a estas universidades un mayor control sobre los salarios y los programas de incentivos. Hay 22 universidades públicas estatales con apoyo de solidaridad en 10 estados; seis de ellas ofrecen únicamente estudios de pregrado, mientras que sólo dos ofrecen estudios de posgrado. Entre 2007 y 2017, la matrícula en programas de licenciatura creció un 119% y la matrícula en programas de posgrado creció sólo un 12%. En 2016-2017, estas universidades representaron 1.5% de todas las matrículas de educación superior.

Las universidades interculturales se establecieron por primera vez como tales en 2004 en un esfuerzo por promover la inclusión y satisfacer las necesidades de educación superior de la población indígena (Mendoza Rojas, 2018[35]; SEP, 2001[39]). Este subsistema creció de cinco a 11 instituciones, y de más de 3 000 a casi 15 000 estudiantes entre 2006-2007 y 2016-2017, aunque contribuyeron sólo un 1% al crecimiento de la matrícula pública total durante el mismo periodo (Mendoza Rojas, 2018[35]). En 2016-2017, las universidades interculturales inscribieron sólo a 0.3% de todos los estudiantes de educación superior. Las universidades interculturales se analizan con más detalle en el Capítulo 5.

Las escuelas normales públicas datan del siglo XIX y tienen una historia como instituciones comprometidas social y políticamente, una característica que, de manera importante, permanece hasta nuestros días (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[36]; Mendoza Rojas, 2018[35]). La historia de las escuelas normales está estrechamente ligada a los movimientos sociales y políticos comprometidos con la expansión de la educación universal en México. El establecimiento de escuelas normales a fines del siglo XIX y XX desempeña un papel esencial para llevar la educación formal a todas las regiones del país. Hasta 1988, con la creación de la Universidad Pedagógica Nacional, las escuelas normales eran las únicas responsables de la formación inicial de los docentes de educación básica en México; las escuelas normales de hoy ofrecen programas de educación preprimaria, primaria y secundaria, así como en áreas educativas especializadas, como las artes, la

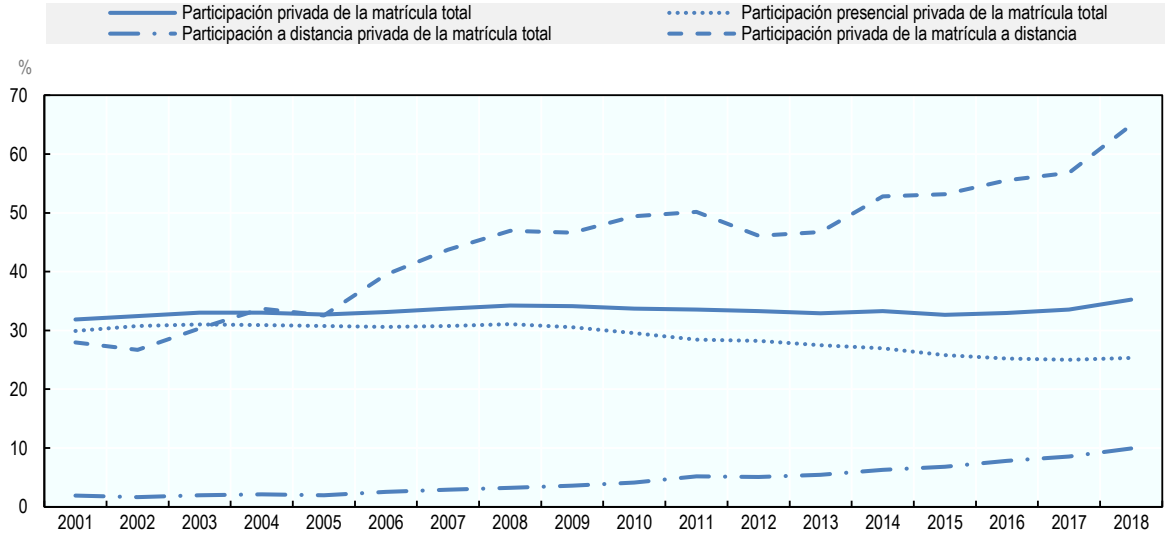
educación intercultural bilingüe primaria y especial (Mendoza Rojas, 2018[35]). En 1984, la finalización del bachillerato se convirtió en un requisito para ingresar a las escuelas normales, y los programas de capacitación inicial de la escuela normal se elevaron al nivel de licenciatura (OECD, 2004[40]). En 2005, las escuelas normales se incorporaron a la Subsecretaría de Educación Superior (Mendoza Rojas, 2018[35]). Entre 2006-2007 y 2016-2017, la matrícula en las escuelas públicas normales se redujo –el único subsistema donde ocurrió– en un 14%; en programas de licenciatura un 14% y en programas de posgrado un 11 por ciento. Las escuelas normales representan 1.9% de la matrícula total de educación superior (véase la Cuadro 2.2), y, junto con las universidades interculturales, tienden a atender a algunos de los estudiantes de menores ingresos (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[36]). Las escuelas públicas normales se analizan con más detalle en el Capítulo 6.

Otras instituciones públicas de educación superior, un "subsistema" altamente heterogéneo, incluyen modelos que no encajan en otros subsistemas. Incluyen aquellas que se enfocan en áreas particulares, tales como estudios en bibliotecas y archivos, militares, bellas artes, justicia y seguridad, y salud, así como la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (SEP, 2018[41]). Este subsistema inscribe 2.6% de todos los estudiantes de educación superior y representa 8.8% de todas las matriculaciones de educación a distancia, la segunda participación más alta entre las instituciones públicas después de las universidades federales (véase la Cuadro 2.2 y la Cuadro 2.5).

Las instituciones privadas de educación superior son diversas, algunas ofrecen programas selectivos y prestigiosos, y otras programas de bajo costo y bajo estatus

La mayoría (72%) de las instituciones mexicanas de educación superior son privadas (véase la Cuadro 2.2). Muchas son bastante pequeñas y, en total, representaron aproximadamente 34% de la matrícula total en 2017-2018 (Gráfica 2.5). En los últimos años, el porcentaje de estudiantes de educación superior matriculados en instituciones privadas ha aumentado modestamente, y el sector privado ha absorbido una proporción cada vez mayor de matriculaciones a distancia, con aproximadamente 65% de los estudiantes matriculados bajo esta modalidad en IES privadas en 2017-2018. Las IES privadas varían ampliamente en cuanto a prestigio y costo, desde instituciones de alto estatus como el Tecnológico de Monterrey hasta las instituciones "patito" de bajo estatus. En otros lugares, analizamos la equidad en la educación superior (Capítulo 6).

Gráfica 2.5. Matrícula del sector privado en la educación superior mexicana, 2001-2018



Nota: 2001 se refiere al año escolar 2000-2001, 2002 se refiere al año escolar 2001-2002, 2003 se refiere al año escolar 2002-2003 y así sucesivamente.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en datos de (ANUIES, 2018[32]), Visión y acción 2030.

El sistema de educación superior de México se centra principalmente en el nivel de licenciatura y educa pocos estudiantes en los niveles de pregrado y doctorado

La mayor parte de la matrícula en la educación superior mexicana, 88.1% en 2016, estaba en programas de licenciatura, con muy pocos títulos otorgados en los niveles de pregrado o doctorado (Cuadro 2.3). En comparación con sus pares latinoamericanos, México tiene una mayor proporción de matrícula en los programas de licenciatura que Chile (63.3%), Colombia (63.2%) y Costa Rica (83.2%), mientras que la proporción de matrícula en la educación superior de ciclo corto es menor en México (4.1%) que en Chile (29.0%), Colombia (30.1%) y Costa Rica (10.8%).

Cuadro 2.3. Matrícula por nivel de cualificación, 2016

	Educación superior de ciclo corto (%)	Licenciatura o nivel equivalente (%)	Nivel de maestría o equivalente (%)	Doctorado o nivel equivalente (%)
Chile	29.0	63.3	7.3	0.4
México	4.1	88.1	6.8	0.9
Estados Unidos	37.3	47.5	13.2	2.1
Brasil	0.0*	96.7	1.9	1.3
Colombia	30.1	63.2	6.4	0.2
Costa Rica	10.8	83.2	5.7	0.2

Nota: *La matrícula en la educación superior de ciclo corto representa menos del 0.05% de la matrícula total de educación superior.
Fuente: (OECD, 2018[29]). *Education at a Glance 2018*. http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en.

Los programas de ciclo corto suelen durar dos años y otorgan títulos técnicos asociados (Técnico Superior Universitario) o títulos profesionales asociados (profesional asociado) (Cuadro 2.4). Los títulos de licenciatura son otorgados por universidades (licenciatura universitaria) o los institutos tecnológicos (licenciatura), mientras que una licenciatura en

educación es otorgada por los Centros de Formación Docente. Los programas de licenciatura suelen durar de cuatro a cinco años. A nivel de maestría, están disponibles un grado de especialización (especialización) o una maestría, con una duración de hasta un año o 2 años respectivamente. Los doctorados tardan de tres a cinco años en completarse.

Cuadro 2.4. Tipos de cualificación de educación superior

Nombre de la calificación	Duración del programa	Nivel CINE
Grado técnico asociado (técnico superior universitario) o profesional asociado	2 años	CINE 5: Programa de ciclo corto
Licenciatura universitaria o licenciatura del instituto tecnológico (licenciatura tecnológica)	4 a 5 años	CINE 6: Programa de licenciatura
Licenciatura en Educación Docente (licenciatura educación normal)	4 a 5 años	CINE 6: Programa de licenciatura
Maestría de especialización (especialización)	0.5 a 1 años	CINE 7: Programa de Maestría
Maestría	2 años	CINE 7: Programa de Maestría
Doctorado	3 a 5 años	CINE 8: Programa de doctorado

Fuente: (SEP, 2018[33]) Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. *Key Figures*, 2016-2017.

La mayoría de los programas de educación superior se imparten de forma presencial, pero las instituciones de educación superior han comenzado recientemente a ofrecer más programas de aprendizaje a distancia y semipresencial. Esto ha sido respaldado por iniciativas gubernamentales como la creación de la Universidad de Educación Abierta y a Distancia en 2012 por la Subsecretaría de Educación Superior para ampliar el acceso a la educación superior. En 2016-2017, aproximadamente una cuarta parte de los estudiantes en IES privadas y 10% de los estudiantes en IES públicas realizaron programas a distancia. Además, la mayoría de los estudiantes que se matricularon en programas de aprendizaje a distancia asistieron a una institución privada (56.9%), mientras que la mayoría de los estudiantes que se matricularon en programas de aprendizaje presencial asistieron a una institución pública (70.6%) (Cuadro 2.5).

Cuadro 2.5. Matrícula por subsistema detallado y modalidad, 2016-2017

	Presencial				Distancia			
	Licenciatura	Postgrado	Total	Porcentaje de todas las matriculaciones presenciales (%)	Licenciatura	Postgrado	Total	Porcentaje de todas las matriculaciones a distancia (%)
Universidades públicas estatales	1 065 363	52 572	1 117 935	29.7	32 231	2 151	34 382	5.2
Universidades públicas estatales con apoyo de Solidaridad	65 495	1 116	66 611	1.8	1 346	132	1 478	0.2
Universidades interculturales	11 678	73	11 751	0.3	3 033	-	3 033	0.5
Universidades politécnicas	91 277	1 052	92 329	2.5	357	99	456	0.1
Universidades tecnológicas	240 561	20	240 581	6.4	1 107	-	1 107	0.2
Institutos tecnológicos descentralizados	234 026	897	234 923	6.2	6 112	-	6 112	0.9
Institutos federales de tecnología	327 635	4 027	331 662	8.8	9 097	41	9 138	1.4
Universidades públicas federales	368 168	45 211	413 379	11.0	166 239	5 074	171 313	25.7
Subtotal	*2 404 203*	*104 968*	*2 509 171*	66.7	*219 522*	*7 497*	*227 019*	34.0
Centros Públicos de Formación Docente (pregrado)	80 478	-	80 478	2.1	-	-	-	-
Centros Públicos de Formación Docente (posgrado)	-	1 356	1 356	0.0	-	1 739	1 739	0.3
Subtotal	*80 478*	*1 356*	*81 834*	2.2	-	*1 739*	*1 739*	0.3
Centros públicos de investigación	152	6 679	6 831	0.2	-	165	165	0.0
Otras instituciones publicas	51 191	6 684	57 875	1.5	48 422	10 516	58 938	8.8
Subtotal	*51 343*	*13 363*	*64 706*	1.7	*48 422*	*10 681*	*59 103*	8.9
Total públicas	***2 536 024***	***119 687***	***2 655 711***	70.6	***267 944***	***19 917***	***287 861***	43.1
Centros privados de formación docente (pregrado)	13 763	-	13 763	0.4	-	-	-	-
Centros privados de formación docente (posgrado)	-	485	485	0.0	-	231	231	0.0
Universidades privadas	974 020	118 700	1 092 720	29.0	304 388	75 089	379 477	56.8
Total privadas	***987 783***	***119 185***	***1 106 968***	29.4	***304 388***	***75 320***	***379 708***	56.9
Total	**3 523 807**	**238 872**	**3 762 679**	100.0	**572 332**	**95 237**	**667 569**	100.0

Fuente: Adaptado de (SEP, 2018[33]) Sistema educativo de los Estados Unidos Mexicanos. *Key Figures* 2016-2017.

2.2.3. Financiamiento de la educación superior: ¿Cómo se financian las instituciones de educación superior?

México invierte una parte del PIB en educación superior cercana al promedio de la OCDE, y el gasto público ha aumentado, aunque más lentamente que el crecimiento de la matrícula

En 2015, México gastó 1.4% de su PIB en instituciones de educación superior, en comparación con 1.5% en promedio para todos los países miembros de la OCDE (OECD, 2018[29]). El gasto de México en instituciones de educación superior por parte del gobierno, como porcentaje del PIB después de las transferencias entre el gobierno y el sector privado, es igual al promedio de la OCDE (1.0%), mientras que el gasto del sector privado (0.4%), como porcentaje del PIB después las transferencias entre los sectores público y privado son ligeramente inferiores al promedio de la OCDE (0.5%) y menores que las de Colombia (1.4%) y Chile (1.7%)[3]. Entre 2005 y 2015, el gasto total en educación superior en México como porcentaje del PIB aumentó de una puntuación indexada de 85.0 a 104.8, donde los niveles de gasto de 2010 se establecen en 100. En la OCDE, en promedio, esta puntuación aumentó de 90.5 en 2005 a 101.3 en 2015.

En 2015, el gasto por estudiante equivalente de tiempo completo en instituciones de educación superior fue de USD 8 170 (en PPP), el segundo más bajo entre los países de la OCDE y equivalente a 52% del promedio de la OCDE (OECD, 2018[29]).

El financiamiento federal no está directamente relacionado con la matrícula. Si bien el gasto federal en educación y matrícula aumentó generalmente entre 2000 y 2017, el crecimiento de la matrícula pública (109%) superó el crecimiento del gasto (71%), lo que condujo a una reducción de 18% en el financiamiento por estudiante (ANUIES, 2018[32]).

La asignación de fondos públicos a instituciones públicas de educación superior es opaca y no sigue una metodología establecida públicamente

En México, cada universidad pública recibe fondos federales a través de una combinación de fondos básicos, las llamadas "contribuciones federales" y los "acuerdos" (*convenios*). No existe una fórmula de financiamiento única para todas las universidades públicas. Como resultado, el gasto por estudiante varía ampliamente entre los estados y las regiones. En el caso de las universidades públicas estatales, en 2017, la universidad con el subsidio base más alto por estudiante tenía un monto 3.5 veces más grande por estudiante que la universidad con el subsidio base más bajo por estudiante, y el porcentaje de contribución a la división federal/estatal del subsidio varió de 44% a 90% (ANUIES, 2018[32]).

2.2.4. Recursos humanos en la educación superior

Muchas instituciones de educación superior tienen la amplia responsabilidad de establecer políticas de recursos humanos

Las instituciones de educación superior en México tienen un control variable sobre los términos y las condiciones de empleo (OECD, 2008[42]). Mientras que las instituciones de educación superior no autónomas generalmente tienen un control limitado sobre los recursos humanos, las universidades privadas establecen políticas de recursos humanos independientes del gobierno, y las universidades públicas autónomas ejercen una amplia discreción con respecto al reclutamiento y nombramiento del personal, estructuras de carrera y ascensos, evaluaciones del desempeño y compensaciones. Sin embargo, las

instituciones públicas toman decisiones de pago de contratación, promoción y desempeño utilizando fondos públicos después de la aprobación de las autoridades, lo que indica que hay fondos disponibles.

En las instituciones públicas de educación superior, tanto el personal académico de tiempo completo como el de medio tiempo son elegibles para ser contratados, y el criterio más importante es a menudo la antigüedad, en lugar del desempeño, en la investigación o la capacidad y la mejora en la enseñanza (Maldonado-Maldonado, 2012[43]). La mayoría de las universidades privadas no tienen un sistema de titularidad.

Debido en parte a las bases de las estructuras de los servicios profesionales docentes o de carrera, existe un bajo nivel de movilidad del personal académico en la educación superior (OECD, 2008[42]). La instituciones también son responsables de las políticas de recursos humanos que conducen a una amplia variación en la compensación económica. Un estudio encontró que los salarios base más altos en el sector público pueden ser casi 6.5 veces mayores que los salarios más bajos, que van desde USD 356 a USD 2313 mensualmente, y esta diferencia es aún mayor en las universidades privadas (Maldonado-Maldonado, 2012[43]).

Los salarios básicos en las instituciones públicas se complementan mediante programas meritorios y de revisión por pares, como el Sistema Nacional de Investigadores (SNI), así como con otros programas de nivel federal y estatal, que pueden agregar entre 15% y 75% al salario base (Maldonado-Maldonado, 2012[43]). Otros programas como el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (PRODEP) buscan mejorar las capacidades del personal académico de tiempo completo mediante becas y reconocimientos (SEP, 2018[44]). Pocas instituciones del sector privado ofrecen estos suplementos (Maldonado-Maldonado, 2012[43]).

El nivel educativo del personal académico ha aumentado modestamente en los últimos años, pero pocos trabajan de tiempo completo

El nivel educativo del personal académico ha aumentado (Cuadro 2.6). Aproximadamente la mitad del personal académico tiene una licenciatura o especialización como su nivel más alto de logro educativo. Sin embargo, la proporción del personal académico con grados de maestría aumentó de 27.9% en 2010-2011, a 32.3% en 2016-2017, mientras que la proporción de académicos con doctorados aumentó de 9.0% a 12.0%.

Cuadro 2.6. Proporción del personal académico según el nivel más alto de logro educativo, 2010-2011 a 2016-2017

%	Ciclo corto (L)	Ciclo corto (NL)	Licenciatura (L)	Licenciatura (NL)	Especialización (L)	Especialización (NL)	Maestría (L)	Maestría (NL)	Doctorado (L)	Doctorado (NL)
2010-11	0.9	0.4	48.7	1.8	4.8	0.2	27.9	5.4	9.0	1.0
2011-12	1.1	0.4	50.0	1.2	4.8	0.2	28.0	3.7	9.8	0.8
2012-13	1.2	0.4	49.4	1.3	4.7	0.1	29.2	3.2	9.6	0.8
2013-14	1.1	0.3	48.2	1.2	4.4	0.1	30.2	3.3	10.5	0.7
2014-15	0.9	0.3	47.8	1.1	4.6	0.1	30.4	3.0	11.0	0.8
2015-16	1.1	0.3	47.0	1.3	4.4	0.1	31.5	2.7	11.1	0.6
2016-17	0.9	0.2	46.8	0.9	3.8	0.1	32.3	2.4	12.0	0.7

Nota: En México, un estudiante puede completar un programa de educación superior sin cumplir los requisitos adicionales necesarios para obtener una cédula profesional. L: Cédula. NL: Sin cédula.
Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Informe de antecedentes de país para México.

En 2016-2017, más de dos tercios del personal académico de la nación (70.8%) trabajaban por hora (es decir, como personal eventual), mientras que el personal académico de tiempo completo, los que están contratados, representaron 23.0% de todos los puestos (Cuadro 2.7). Si bien el tamaño de la fuerza laboral ha crecido aproximadamente un 26% entre 2010-2011 y 2016-2017, la proporción de personal de tiempo completo ha disminuido modestamente y la proporción de personal por hora generalmente ha aumentado durante este periodo.

Cuadro 2.7. Porcentajes del personal académico de educación superior de acuerdo al tiempo de impartición, 2010-2011 a 2016-2017

	Tiempo completo (%)	3/4 del tiempo (%)	Medio tiempo (%)	Por hora (%)	Fuerza laboral total (recuento)
2010-11	24.4	1.4	5.0	69.2	342 617
2011-12	24.1	1.6	5.6	68.6	368 755
2012-13	24.0	1.6	4.9	69.5	382 335
2013-14	23.6	1.7	4.8	70.0	379 267
2014-15	24.4	1.7	5.8	68.1	395 878
2015-16	22.4	1.3	5.0	71.3	423 941
2016-17	23.0	1.4	4.8	70.8	431 863

Fuente: Cálculos de la OCDE basados en el Informe de antecedentes de país para México.

2.2.5. Programas y grados de estudio

Las matriculaciones más numerosas en México están encabezadas por las carreras de administración de empresas, ciencias sociales y derecho, junto con ingeniería, fabricación y construcción como un segundo enfoque, y comparativamente pocas matriculaciones en artes y humanidades

Hay cerca de 38 000 programas de educación superior en México (véase la Cuadro 2.2). En 2016, los programas de negocios, administración y derecho tuvieron la mayor matrícula (33.0%), mientras que 25.3% de los estudiantes se matricularon en programas de ingeniería, fabricación y construcción. La participación en negocios, administración y derecho es sustancialmente mayor en México que en los países de la OCDE en total, aunque de manera muy similar a otros sistemas de educación superior en la región. Aun así, la matrícula es más baja que la de Colombia, pero más alta que en Brasil. Los programas en artes y humanidades (3.9%) cuentan con una matrícula especialmente modesta en México, mucho más baja que en total en la OCDE (13.5%), pero muy similar a la magnitud a los sistemas latinoamericanos comparativamente.

Cuadro 2.8. Matrícula de educación superior por campo, 2016

%	Programas genéricos y calificaciones	Educación	Artes y humanidades	Ciencias sociales, periodismo e información	Negocios, administración y derecho	Ciencias naturales, matemáticas y estadística	Tecnologías de la información y la comunicación	Ingeniería, fabricación y construcción	Agricultura, silvicultura, pesca y veterinaria	Salud y bienestar	Servicios	Campo desconocido
Chile	0.1	11.2	4.2	4.5	21.5	2.0	3.7	20.1	2.2	22.0	8.6	0.0
México	0.0	8.6	3.9	9.3	33.0	3.4	2.0	25.3	2.2	10.8	1.5	0.0
Total de la OCDE	**0.1**	**7.6**	**13.5**	**9.7**	**23.2**	**6.1**	**3.2**	**13.5**	**1.4**	**14.6**	**4.7**	**2.4**
Brasil	0.4	18.6	2.5	5.1	31.4	2.7	3.3	15.5	3.0	15.2	2.3	0.0
Colombia	0.0	7.9	4.4	8.5	38.7	1.8	5.8	20.8	2.1	7.4	2.7	0.0
Costa Rica	0.0	13.2	4.2	4.4	30.1	3.3	7.4	11.6	1.5	11.7	0.9	11.7

Fuente: (OECD, 2018[29]) *Education at a Glace 2018*. http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en.

2.2.6. Matrícula y egreso

Hay una creciente participación en la educación superior con una población estudiantil joven, y un nivel de educación superior típico de la región entre los adultos jóvenes

En México, el acceso a la educación superior se monitorea utilizando una tasa bruta de matrícula (cobertura), medida como la matrícula total de los programas de licenciatura y Técnico Superior Universitario (TSU), dividida entre la población total de jóvenes de 18 a 22 años, la edad típica en este nivel. La cobertura de la educación superior ha aumentado de manera constante en los últimos 10 años (25.9% en 2007-2008), alcanzando 38.4% en 2017-2018 (ANUIES, 2018[32]).

La población matriculada en educación superior es comparativamente joven, con estudiantes de 25 años de edad o más que representan sólo 23.2% de la matrícula, una proporción mucho menor que en Chile, Brasil y Colombia (Cuadro 2.9). Por el contrario, los adultos más jóvenes de 18 y 19 años de edad representan aproximadamente una cuarta parte de los estudiantes de educación superior en México, una proporción mayor que en Chile, Brasil o Colombia.

Cuadro 2.9. Matrícula por edad en educación superior, 2016

%	17 años	18 años	19 años	20-24 años	25 y mayores
Chile	0.0	6.4	10.5	47.4	35.6
México	1.6	10.7	13.9	50.6	23.2
Brasil	2.0	5.9	7.9	37.5	46.7
Colombia	4.9	8.3	9.7	38.9	36.5

Nota: Incluye estudiantes en programas de tiempo completo y medio tiempo.
Fuente: (OECD, 2018[29]) *Education at a Glance 2018*.

En 2017, 22.6% de los jóvenes de 25 a 34 años en México había completado algún tipo de educación superior (Cuadro 2.10). Esto es aproximadamente la mitad del promedio de la OCDE (44.1%), y es más bajo que en Chile (29.9%), Colombia (28.1%) y Costa Rica (28.0%), pero más alto que en Brasil (16.6%) y Argentina (18.4%). El logro de

calificaciones de educación superior de ciclo corto es más bajo en México (0.6%) que el promedio en la OCDE (7.3%) y más bajo que en los países latinoamericanos que reportan estos datos. La proporción de la población con maestría o equivalente o grado superior en México también es mucho más baja que el promedio de la OCDE.

Cuadro 2.10. Proporción de la población por nivel educativo, de 25 a 34 años de edad, 2017

	Educación superior	Educación superior de ciclo corto	Licenciatura o educación equivalente	Maestría o educación equivalente	Doctorado o educación equivalente
Chile*	29.9	8.7	20.0	(w) 1.2	x
México	22.6	0.6	20.7	1.2	0.0
Promedio OCDE	**44.1**	**7.3**	**23.2**	**14.5**	**0.8**
Argentina	18.4	x	(w) 18.4	x	x
Brasil*	16.6	x	(w) 16.6	x	x
Colombia	28.1	x	(w) 28.1	x	x
Costa Rica	28.0	8.7	17.8	(w) 1.5	x

Nota: * El año de referencia es 2015.
x: Datos incluidos en otra categoría.
w: Incluye datos de otra categoría.
Fuente: (OECD, 2018[29]) *Education at a Glance 2018*. http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en.

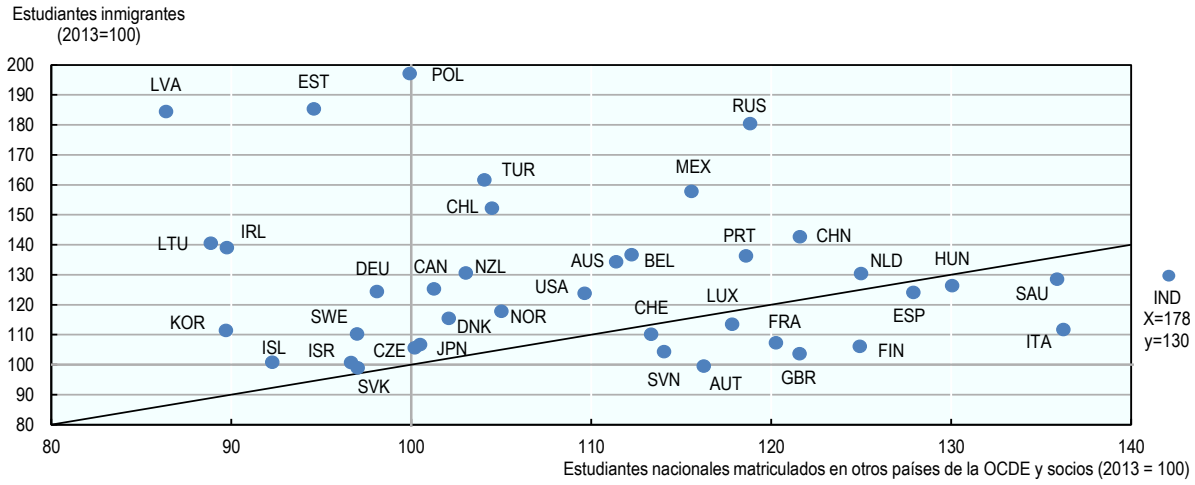
La movilidad internacional entre los estudiantes es baja, pero va en aumento

El porcentaje de ciudadanos mexicanos que son estudiantes de educación superior matriculados en el extranjero es aproximadamente 1%, más bajo que la mayoría de los países de la OCDE y por debajo del promedio de la OCDE, de 2% (OECD, 2018[29]). En 2016, aproximadamente 32 000 ciudadanos mexicanos eran estudiantes de educación superior en los países miembros de la OCDE, alrededor de la mitad de los cuales estudian en Estados Unidos. El número de extranjeros que estudian para obtener títulos de educación superior en México es bajo, como un porcentaje del total de matriculaciones que se redondea a cero.

Los estudiantes con movilidad internacional son aquellos que abandonaron su país de origen y se mudaron a otro con el propósito de estudiar. Entre 2013 y 2016, el sistema de educación superior mexicano experimentó un crecimiento en el número de estudiantes entrantes, que fue mayor al crecimiento en el número de estudiantes nacionales matriculados en otros países y socios de la OCDE (Gráfica 2.6).

Gráfica 2.6. Cambio en los egresos en comparación con el ingreso de estudiantes en movilidad (2013 a 2016)

Índices de cambio de movilidad interna y externa (2013=100)



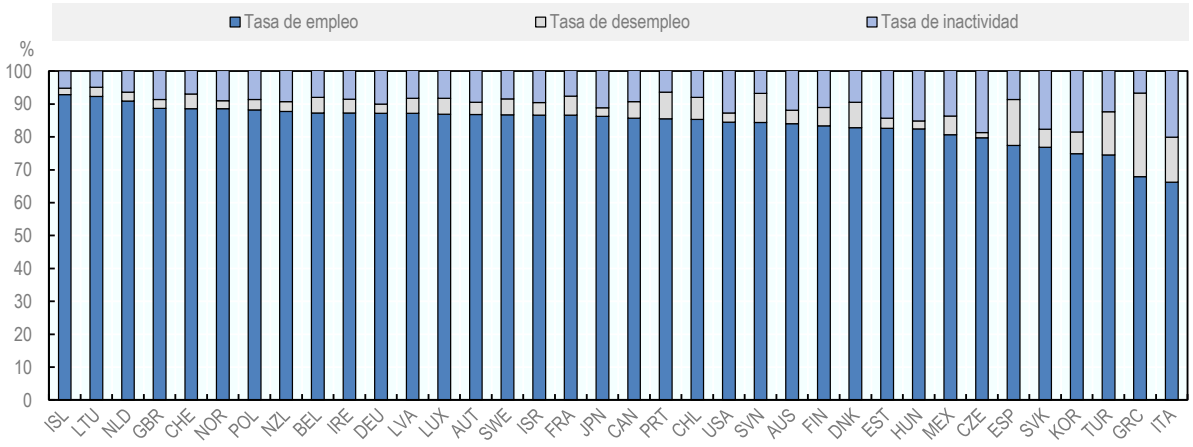
Nota: Excluye estudiantes entrantes en educación superior de ciclo corto en Italia y España. La línea diagonal negra representa el punto donde el cambio de movilidad hacia adentro es igual al cambio de movilidad hacia afuera.
Fuente: (OECD, 2018[29]), *Education at a Glance 2018*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-36-en.

2.2.7. Resultados posteriores a la educación

Los resultados del mercado laboral para jóvenes egresados (de 25 a 34 años de edad) están por debajo del promedio de la OCDE; los egresados a menudo trabajan en ocupaciones clasificadas por las autoridades nacionales como empleos que no requieren un título de educación superior

Los resultados del mercado laboral para los egresados de educación superior de 25 a 34 años de edad en México están por debajo del promedio de la OCDE (Gráfica 2.7). La tasa de empleo de jóvenes egresados de educación superior en 2017 fue de 80.7%, por debajo del promedio de la OCDE, de 84.1%. La tasa de inactividad de los jóvenes egresados de educación superior fue de 14.5%, por encima del promedio de la OCDE, de 10.7% (OECD, 2018[29]). El desempleo fue de 5.7%, que es similar al promedio de la OCDE, de 5.8%. Como México no tiene beneficios de desempleo y registra pocas políticas activas en el mercado laboral, el desempleo registrado no es común.

Gráfica 2.7. Resultados del mercado laboral para jóvenes egresados de educación superior (25-34 años), 2017

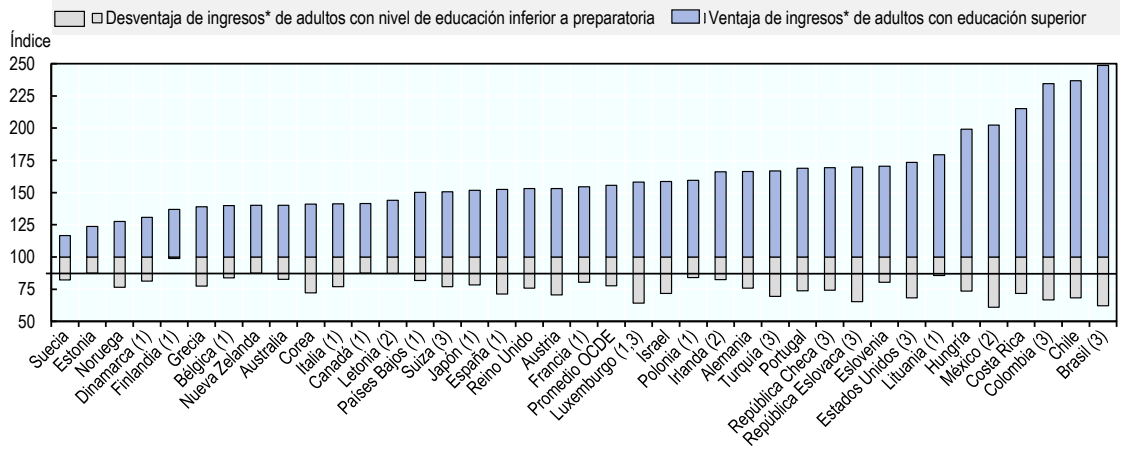


Nota: Los países se clasifican en orden descendente según las tasas de empleo de los jóvenes egresados de educación superior.
Fuente: (OECD, 2018[29]), *Education at a Glance 2018*, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en.

Como en otros países de la OCDE, los egresados de la educación superior tienen ventaja en ingresos en comparación con los que sólo completan el bachillerato o algún otro nivel inferior (Gráfica 2.8). La ventaja en ingresos de los egresados de educación superior frente a los egresados de bachillerato en México es sustancialmente mayor que el promedio de la OCDE, aunque menor que en otras economías de América Latina, como Costa Rica, Colombia, Chile y Brasil.

Gráfica 2.8. Ingresos relativos de los adultos, por nivel educativo (2015)

25-64 años de edad con ingresos por empleo; educación preparatoria = 100



Notas: La educación superior incluye títulos de educación superior de ciclo corto, licenciatura, maestría, doctorado o grados equivalentes.
* Para los adultos con educación media superior, los ingresos relativos son de 100 y la (des)ventaja en ingresos es 0.
1. El año de referencia difiere de 2015. Consúltese la tabla de origen para más detalles..
2. Ganancias netas del impuesto sobre la renta.

3. El índice 100 se refiere a los niveles combinados CINE 3 y 4 de los niveles de logro educativo en la clasificación CINE 2011.
Los países están clasificados en orden ascendente de los ingresos relativos de los jóvenes de 25 a 64 años con educación superior.
Fuente: (OECD, 2017[45]), *Education at a Glance 2017,* https://doi.org/10.1787/eag-2017-en.

Los egresados de educación superior que ingresan al mercado laboral a menudo son empleados de manera informal (es decir, sin seguro social ni cobertura de pensiones), o ingresan en ocupaciones que los funcionarios del mercado laboral en México clasifican como empleos que no requieren educación superior. En 2017, poco más de una cuarta parte (27%) de los jóvenes egresados de educación superior tenían un empleo informal, y 46% estaban empleados en ocupaciones que no requerían un título de educación superior (INEGI, 2017[46]). El informe de la OCDE *Educación superior en México: Resultados y relevancia para el mercado laboral* (*Higher Education in Mexico. Labour Market Relevance and Outcomes*), presenta un análisis detallado de los resultados de los egresados de educación superior en México en el mercado laboral, y cómo las políticas gubernamentales y las prácticas institucionales pueden mejorar estos resultados (OECD, 2019[47]).

Notas

[1] El INEGI define el empleo en el sector informal (ocupación en el sector informal) como el porcentaje de aquellos empleados que trabajan en unidades económicas que no están registradas. El INEGI define el empleo informal (informalidad laboral) como el porcentaje de aquellos empleados que carecen de la protección básica de la seguridad social como derecho en su trabajo, o que trabajan en unidades económicas no registradas.

[2] Para una discusión más detallada sobre la relevancia del mercado laboral y los resultados de la educación superior, véase el Informe de la OCDE (2019) *Educación superior en México: Resultados y relevancia para el mercado laboral* (*Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes)* (OECD, 2019[47]).

[3] El año de referencia para Chile y Colombia es 2016.

Referencias

ANUIES (2018), *Visión y acción 2030: Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), México, D. F., http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf (accessed on 9 October 2018). [32]

CONACyT (2016), *Informe General del Estado de la Ciencia, la Technología y la Innovación*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), Ciudad de México, http://www.conacyt.mx (accessed on 27 October 2018). [9]

CONACyT (2014), *El Conacyt*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), Ciudad de México, https://www.conacyt.gob.mx/index.php/el-conacyt (accessed on 27 October 2018). [10]

CPJ (2018), *CPJ database of attacks on the press*, Committee to Protect Journalists, New York, https://cpj.org/data/ (accessed on 27 October 2018). [26]

Edmonds-Poli, E. and D. Shirk (2011), *Political Parties and Elections in Mexico*, Rowman & Littlefield Publishers,. [21]

INE (2018), *Cómputos Distritales 2018 - Elecciones Federales*, Instituto Nacional Electoral (INE), https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1 (accessed on 27 October 2018). [22]

INEGI (2018), *Datos, 1T*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), http://www.beta.inegi.org.mx/temas/empleo. [11]

INEGI (2017), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/. [46]

INEGI (2016), *Encuesta Intercensal 2015*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/ (accessed on 27 October 2018). [17]

INEGI (2015), *Censos Económicos 2014*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ce/2014/ (accessed on 26 October 2018). [6]

Instituto de los Mexicanos en el Exterior (2018), *Población mexicana en el mundo*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México D.F., http://www.ime.gob.mx/estadisticas/mundo/estadistica_poblacion_pruebas.html (accessed on 27 October 2018). [19]

IPN (2017), *Historia*, Instituto Politécnico Nacional (IPN), Ciudad de México, http://www.ipn.mx/Acerca-del-IPN/Paginas/Historia.aspx (accessed on 02 October 2018). [38]

Maldonado-Maldonado, A. (2012), "Mexican Faculty Salaries Today: Once a Bagger, Always a Beggar?", in Altbach, P. et al. (eds.), *Paying the Professoriate : A Global Comparison of Compensation and Contracts*, Routledge, https://www.routledge.com/Paying-the-Professoriate-A-Global-Comparison-of-Compensation-and-Contracts/Altbach-Reisberg-Yudkevich-Androushchak-Pacheco/p/book/9780415898072 (accessed on 29 October 2018). [43]

Martínes Rizo, F. (2000), "La ANUIES y al educación superior mexicana, 1950-2000", *Publicaciones ANUIES: Revista de la Educación Superior*, Vol. 29/116, http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista116_S3A1ES.pdf (accessed on 27 October 2018). [31]

McKinsey Global Institute (2017), *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions In A Time Of Automisation*, McKinsey & Company, https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured%20insights/future%20of%20organizations/what%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/mgi-jobs-lost-jobs-gained-report-december-6-2017.ashx. [15]

Institucional, C. (ed.) (2018), *Subsistemas de Educación Superior. Estadística básica 2006-2017*, DGEI-UNAM, Ciudad de México, https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/jmendoza/Mendoza2018_SubsistemasDeEducacionSuperior.pdf. [35]

Nedelkoska, L. and G. Quintini (2018), "Automation, skills use and training", *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 202, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en. [14]

OECD (2019), *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264309432-en.. [47]

OECD (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en. [29]

OECD (2018), *Gross domestic product (GDP)* (indicator), http://dx.doi.org/10.1787/dc2f7aec-en. (accessed on 25 October 2018) [1]

OECD (2018), *International Migration Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2018-en. [18]

OECD (2018), "Labour: Labour market statistics", *Main Economic Indicators* (database), http://dx.doi.org/10.1787/data-00046-en. [5]

OECD (2018), *Main Science and Technology Indicators*, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MSTI_PUB (accessed on 26 October 2018). [7]

OECD (2018), *OECD Employment and Labour Market Statistics*, https://doi.org/10.1787/lfs-data-en. [13]

OECD (2018), *OECD Productivity Statistics*, https://doi.org/10.1787/pdtvy-data-en. [2]

OECD (2018), *OECD Regional Statistics*, https://doi.org/10.1787/region-data-en. [3]

OECD (2018), *Self-employment rate* (indicator), http://dx.doi.org/10.1787/fb58715e-en. [12]

OECD (2017), *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eag-2017-en. [45]

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en. [4]

OECD (2016), *Results for PISA 2015 - Country Note: Mexico*, https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico.pdf (accessed on 2018 October 4). [30]

OECD (2008), *OECD Reviews of Tertiary Education: Mexico 2008*, OECD Reviews of Tertiary Education, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264039247-en. [42]

OECD (2004), *Atraer, Formar y Retener Profesorado de Calidad: Actividad de la OECD, Reporte Sobre La Situación de México*, OECD, https://www.oecd.org/mexico/32023694.pdf (accessed on 29 October 2018). [40]

Ordorika, I. (2003), "The limits of university autonomy: Power and politics at the Universidad Nacional Autónoma de México", *Higher Education*, http://dx.doi.org/10.1023/A:1025382504110. [37]

Ordorika, I., R. Rodríguez Gómez and M. Lloyd (2018), "Mexico: the dilemmas of federalism in a highly politicized and semi-decentralized system", in Martin Carnoy et al. (eds.), *Higher Education in Federal Countries: A Comparative Study*, SAGE Publications Pvt. Ltd, New Delhi, https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/higher-education-in-federal-countries/book263092. [36]

RICYT (2018), *Indicators*, Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología - Iberoamericana e Interamericana - (RICYT), http://www.ricyt.org/indicators (accessed on 26 October 2018). [8]

Secretaría de Gobernación (2018), *Cifras de homicidio doloso, secuestro, extorsión y robo de vehículos: 1997-2017*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ciudad de México, http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/cifras%20de%20homicidio%20doloso%20secuestro%20etc/HDSECEXTRV_122017.pdf (accessed on 27 October 2018). [28]

Secretaría de Gobernación (2018), *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2018*, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ciudad de México, http://secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/nueva-metodologia/CNSP-Delitos-2018.pdf (accessed on 27 October 2018). [27]

SEP (2018), *Evaluación de los Programas Sociales Apoyados con Subsidios y Transferencias (S247)*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/documentos/DSA%20gobmx/3er_Informe_S247_2018.pdf (accessed on 22 October 2018). [44]

SEP (2018), *Instituciones de Educación Superior*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.ses.sep.gob.mx/instituciones.html (accessed on 19 September 2018). [34]

SEP (2018), *Otras instituciones públicas*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.ses.sep.gob.mx/otras_ies.html (accessed on 29 October 2018). [41]

SEP (2018), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos: Principales Cifras 2016-2017*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeindicadores.aspx. [33]

SEP (2001), *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Secretaría de Educación Pública (SEP), México, D.F., https://www.oei.es/historico/quipu/mexico/Plan_educ_2001_2006.pdf. [39]

The EIU (2018), *Democracy Index 2017: Free speech under attack*, The Economist Intelligence Unit, https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf (accessed on 27 October 2018). [23]

Transparency International (2018), *Corruption Perceptions Index 2017*, https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 (accessed on 27 October 2018). [24]

United Nations (2017), *2017 Revision of World Population Prospects*, https://population.un.org/wpp/ (accessed on 27 October 2018). [16]

Varieties of Democracy Institute (2018), *Democracy for All? V-Dem Annual Democracy Report 2018*, Department of Political Science, University of Gothenburg, https://www.v-dem.net/media/filer_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0ec894115/v-dem_democracy_report_2018.pdf (accessed on 27 October 2018). [25]

World Bank (2007), *Democratic Governance in Mexico: Beyond State Capture and Social Polarization*, World Bank, Washington, D.C., https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7689 (accessed on 27 October 2018). [20]

Capítulo 3. Gobernanza, planificación y recursos

Este capítulo examina las condiciones generales que influyen en el funcionamiento de la educación superior en México. Se enfoca en las disposiciones de gobernanza, la planificación estratégica y el financiamiento. El capítulo primero se centra en la gobernanza general del sistema de educación superior y, en particular, en las funciones respectivas del gobierno federal, las autoridades estatales y las instituciones individuales de educación superior. También revisa la estrategia nacional reciente para la educación superior, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Sectorial de Educación, así como el papel y la capacidad de los estados en la planificación de la educación superior. Por último, analiza el nivel de financiamiento público para las instituciones públicas de educación superior y los mecanismos utilizados para la asignación de recursos. El capítulo proporciona recomendaciones para la mejora de cada una de estas áreas.

3.1. Enfoque de este capítulo

En este capítulo, examinamos los elementos clave del entorno de políticas públicas en el que operan los proveedores de educación superior en México, observando en particular el marco legal y de gobierno, la planificación estratégica y el financiamiento público de la misma. Estas son áreas donde las autoridades públicas desempeñan un papel importante en todos los sistemas, aunque con una variación considerable en términos de regulación e intervención entre jurisdicciones.

En muchos países, incluido México, las universidades son más antiguas que el estado donde se encuentran y, a menudo, se han desarrollado con un alto grado de autonomía institucional. Este es el caso en América Latina, en el mundo de habla inglesa y en la mayor parte del continente europeo. Aunque las universidades con frecuencia son públicas, en ocasiones tienen mayor independencia que otras instituciones. A medida que la educación superior se ha expandido, los gobiernos han aumentado su nivel de intervención en la regulación de los sistemas de educación superior y a menudo han tratado que dichas instituciones se apeguen a los objetivos establecidos a nivel político. Los ejemplos clave de intervención gubernamental incluyen:

- Aumento de la matrícula de educación superior mediante programas de becas para estudiantes, la creación de nuevas instituciones o la ampliación de las existentes;
- Fundar instituciones nuevas para satisfacer las necesidades nacionales en sectores profesionales o tecnológicos (por ejemplo, la creación de politécnicos en muchos países en los años sesenta y noventa);
- Establecimiento de estructuras nacionales reguladoras de la cualificación existente, a menudo en asociación o bajo el liderazgo de comunidades académicas, y a veces, con una abierta intervención en ciertas estructuras (como en el caso de las reformas de Bolonia en Europa, que instituyeron una estructura de licenciatura estándar, maestría, doctorado, un sistema de crédito único y recomendaciones para el aseguramiento externo e interno de la calidad);
- Facilitar la coordinación entre las diferentes partes del sistema educativo y el acceso entre diferentes niveles de capacitación y educación superior. Esto puede incluir la reformulación de los requisitos generales de ingreso a la misma (es decir, la decisión entre el acceso abierto y los sistemas selectivos) o el apoyo a los sistemas de inscripción comunes[1];
- Regulación de las condiciones de empleo para el personal, en ocasiones mediante una reglamentación específica por jurisdicción que rige las condiciones de empleo del personal académico;
- Establecer estándares comunes para el aseguramiento de la calidad en la enseñanza, la investigación y el financiamiento de organismos externos de aseguramiento de la calidad, y
- Financiamiento de la educación superior. Aunque los gobiernos han sido proveedores de financiamiento durante mucho tiempo, en el pasado esto era a menudo incondicional. Cada vez es más común que los gobiernos pidan una mayor responsabilidad de las instituciones de educación superior y más pruebas de la calidad y del impacto de las actividades que éstas realizan. Ha habido un aumento en el financiamiento que busca incentivar a las instituciones a actuar de manera específica y lograr objetivos específicos.

A medida que el papel de las autoridades se ha incrementado, también han aumentado las leyes y regulaciones; asimismo, ha surgido la necesidad de una mejor coordinación y comunicación de las políticas entre autoridades e instituciones de educación superior.

Este capítulo se enfoca en tres dimensiones del marco de las políticas públicas para la educación superior en México:

1. El *marco legal, administrativo y procesal* que establece las reglas de operación, las funciones y responsabilidades de los diferentes actores en el sistema, y los procesos y sistemas compartidos, así como los *órganos de gobernanza* que regulan, coordinan, apoyan y guían a las instituciones que componen el sistema nacional de educación superior;
2. Las políticas y normas estratégicas que identifican desafíos, establecen metas para el desarrollo futuro de la educación superior en México, y proporcionan un marco para políticas gubernamentales más específicas así como un punto de referencia para estrategias institucionales; y
3. La obtención de recursos para el sistema de educación superior, con atención particular en los mecanismos para distribuir fondos públicos y garantizar que se utilicen de manera efectiva.

3.2. Marcos de gobernanza para la educación superior en México

3.2.1. Marcos y órganos de gobernanza en los sistemas de educación superior

Las instituciones de educación superior operan dentro de un entorno legal, administrativo y procesal que afecta su estatus legal, sus derechos y obligaciones, y su ejecución. Dentro de este entorno, es posible distinguir estos conceptos: a) el marco legal (leyes), que establece reglas y principios básicos; b) el marco administrativo y procesal, compuesto por un cuerpo con su propio "sistema administrativo" de procesos y procedimientos en el que participan las instituciones de educación superior; y c) organismos de coordinación y gobernanza que promueven la comunicación dentro del sistema.

Dentro de los complejos sistemas de educación superior, se espera que *el marco legal* establezca las reglas básicas del funcionamiento del sector y brinde seguridad jurídica a las instituciones de educación superior, las autoridades públicas y los ciudadanos. La legislación primaria que la rige varía en su alcance entre los países como resultado de diferentes tradiciones legales y políticas, pero las autoridades públicas generalmente la usan para definir:

- El status legal de las instituciones públicas de educación superior, sus objetivos principales (enseñanza, investigación, participación) y sus derechos y obligaciones básicos;
- Cuando corresponda, reglas básicas para el establecimiento y operación de proveedores privados de educación superior;
- La división de responsabilidad para la elaboración de políticas públicas relacionadas con la educación superior (regulación, estrategia, financiamiento, entre otros) entre los niveles de gobierno en un estado;
- Los derechos y obligaciones de las autoridades responsables (como las secretarías de educación) en relación con el financiamiento, el intercambio de información y la presentación de informes; y

- El estatus y las funciones de cualquier otro organismo público involucrado en la regulación o coordinación de la educación superior, incluidos los consejos coordinadores, las agencias de aseguramiento de la calidad, las agencias de estadísticas o las agencias independientes de financiamiento o coordinación.

En los sistemas federales, la constitución y los marcos legislativos a menudo hacen de la educación superior la responsabilidad principal de los gobiernos estatales. Este es el caso en Estados Unidos, Canadá, Alemania, Suiza, Bélgica o Australia, por ejemplo. En tales sistemas, es común establecer mecanismos de coordinación federales, para que los sistemas educativos estatales sigan siendo compatibles y puedan trabajar juntos. También es común asignar ciertas funciones a nivel federal. En Estados Unidos y Alemania, por ejemplo, la responsabilidad del apoyo financiero estudiantil recae en los gobiernos federales.

El marco administrativo y procesal comprende tanto entidades administrativas de autoridades públicas que supervisan, regulan y financian la educación superior (generalmente departamentos gubernamentales) como procedimientos de todo el sistema administrados por autoridades públicas o agencias independientes, que pueden incluir:

- Un marco nacional de cualificación, un sistema de crédito común y reglas para la transferencia y articulación de estudios;
- Un identificador por estudiante común, único y persistente, que permite mantener y transferir los registros de los estudiantes así como su progreso a través del sistema educativo y, subsecuentemente, realizar un seguimiento anónimo;
- Un sistema unificado de recopilación de datos institucionales y un acuerdo metodológico para proporcionarlos al gobierno y calcular indicadores clave;
- Una o más metodologías acordadas y publicadas para el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior;
- Un proceso coordinado de evaluación, aplicación y priorización que asigna lugares en instituciones públicas de educación superior;
- Una metodología detallada de ayuda estudiantil para determinar la elegibilidad y la concesión de beneficios de subvenciones o préstamos; y
- Un sistema integral y obligatorio de aseguramiento de la calidad.

En los sistemas de educación superior estatales y federales a menudo existen *organizaciones* para promover la comunicación y la coordinación entre las instituciones de educación superior (a menudo autónomas) y el gobierno. Esto puede realizarse simplemente mediante organismos sectoriales, como las conferencias de rectores o las asociaciones universitarias, que son independientes del gobierno, o a través de consejos formales de coordinación u organismos similares establecidos por las autoridades. La existencia de tales órganos de coordinación y canales de comunicación debería facilitar la formulación efectiva de políticas y el trabajo de las instituciones de educación superior.

El resto de esta sección analiza la medida en que los actuales marcos legales para la educación superior mexicana proporcionan claridad y seguridad jurídica sobre los roles, los derechos y las responsabilidades de los diferentes actores del sistema; si los marcos administrativos crean procedimientos efectivos para todo el sistema; y si existen organismos de coordinación eficaces para apoyar la buena gobernanza y la formulación de políticas.

3.2.2. Fortalezas y desafíos

Un sistema complejo de federalismo en evolución, carente de una clara división legal de responsabilidades en el sistema de educación superior

La educación superior en México se ha desarrollado dentro de un sistema de gobierno caracterizado por una autoridad nacional fuerte y gobiernos estatales comparativamente débiles que operan dentro de un sistema de federalismo en evolución. También se caracteriza por una visión jurídica y doctrinal de la autonomía institucional que ha delimitado consistentemente el papel de las autoridades públicas en relación con las instituciones de educación superior más antiguas y grandes del país. Estas características del contexto de la gobernanza en México han derivado en un papel relativamente débil de las autoridades públicas en la dirección de gran parte del sector de la educación superior (en particular, las instituciones de investigación superior autónomas que cuentan con centros de investigación). La Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978 es imprecisa respecto de la división de responsabilidades sobre la política pública de entre el gobierno federal, los gobiernos de las 32 entidades federales y las instituciones de educación superior.

Durante la mayor parte del siglo XX, el sistema de gobierno de México "... operaba según los principios del federalismo teórico y el centralismo de facto", donde la mayor parte de las decisiones gubernamentales clave se tomaban a nivel federal, y la mayoría del gasto público era realizado por el gobierno federal (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[1]). Las instituciones de educación superior más grandes y prominentes de México, sus universidades nacionales, fueron establecidas y financiadas por las autoridades federales. Las instituciones de educación superior no universitarias, como el Instituto Politécnico Nacional (fundado en 1936) también fueron creadas y dirigidas por las autoridades federales. El reconocimiento gubernamental de las instituciones privadas también era responsabilidad de las autoridades federales, quienes establecieron un proceso de reconocimiento centralizado para estas instituciones. Debido a la preeminencia fiscal y política del gobierno federal y las capacidades limitadas de la mayoría de los estados, para 1950 solamente 12 de las 32 entidades estatales de México habían establecido universidades estatales, y hasta la década de 1970, 80% de los estudiantes de toda la educación superior se matriculaban en la ciudad capital (OECD, 2008, p. 43[2]).

Entre los cambios en el sistema federal a fines de la década de 1970, la responsabilidad de la provisión y regulación de la educación superior, y los recursos fiscales para cumplir con estas responsabilidades, se proporcionaron a los estados mediante una nueva legislación federal, aún más importante, la Ley de Coordinación Fiscal (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1978[3]). Las autoridades federales también alentaron a los estados a crear Comisiones Estatales para la Planificación de la Educación Superior (COEPES) y se les atribuyó la responsabilidad compartida de otorgar reconocimiento a los programas privados de educación superior con el poder de emitir sus propios certificados de Reconocimiento de Validez Oficial de los Programas de Estudio (RVOE). Además, se hicieron esfuerzos para crear nuevas instituciones de educación superior en todo el país, como es el caso de las universidades estatales autónomas donde no existían, y otros tipos de instituciones, como entidades descentralizadas de los gobiernos estatales. El último grupo incluía los institutos tecnológicos descentralizados, universidades tecnológicas y universidades politécnicas (OECD, 2008[2]).

La distribución de responsabilidades entre los gobiernos sigue siendo compleja e incierta. México no cuenta con una Ley de Educación Superior que establezca de manera integral

la relación entre las autoridades y las instituciones de educación superior, en contraste con la legislación vigente en muchos países iberoamericanos, incluidos Colombia (1992), Argentina (1995), España (2001), Portugal (2007), Perú (2014) y Chile (2018). Estas leyes definen, entre otras cosas, qué deben hacer las instituciones para lograr el estatus universitario, qué formas de autonomía están disponibles, cómo deben gobernarse a sí mismas y tener en cuenta sus obligaciones sociales, así como las medidas para asegurar la calidad de la provisión.

México tiene una Ley para la Coordinación de la Educación Superior, que data de 1978 (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1978[4]). El estatuto estipula que las autoridades federales, estatales y municipales deben actuar "de manera coordinada" (Artículo 8). Sin embargo, sus respectivas responsabilidades con las instituciones de educación superior y los procedimientos para coordinar sus actividades no se describen con precisión. La legislación refiere actividades utilizando términos vagos como "coordinación", sin definir lo que esto significa en la práctica, y no deja en claro las funciones de los gobiernos federal y estatal, refiriéndose simplemente al "Estado" (autoridades en general). Por ejemplo, el artículo 11 establece que:

> *Con el fin de desarrollar la educación superior en respuesta a las necesidades nacionales, regionales y estatales, y los requisitos institucionales de enseñanza, investigación y difusión de la cultura, el Estado coordinará la educación en toda la República, mediante la promoción de actividades armoniosas y la interacción solidaria entre instituciones de educación superior y mediante la asignación de recursos públicos disponibles para este servicio, de acuerdo con las prioridades, los objetivos y lineamientos provistos por esta ley. (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1978[4])*

Durante las reuniones con los grupos de interés de la educación superior, se le informó al equipo de revisión que la Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978 está desactualizada, pues fue adoptada cuando el sistema de educación superior de la nación aún no había tomado su forma actual, y que no especifica las responsabilidades de las autoridades en relación con las instituciones de educación superior, y viceversa. En 2017 y 2018, se deliberó para modernizar la legislación de 1978 y el resultado adquirió la forma de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), con el apoyo de varios miembros del Congreso que presentaron una propuesta para un nuevo proyecto de Ley (*Anteproyecto de Ley General de Educación Superior*). La intención declarada de este ejercicio fue delimitar las funciones y responsabilidades de los diferentes sectores participantes en el sistema de educación superior. Sin embargo, hasta la fecha no se ha debatido el proyecto de ley en el Congreso y, por lo tanto, no ha progresado hasta convertirse en ley.

A pesar del marco legal impreciso que rige la gobernanza de la educación superior, las autoridades federales de México, a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP) federal, son *de facto* responsables de:

- Establecer planes para el desarrollo del sistema de educación superior que estén contenidos en el Programa Sectorial de Educación sexenal;
- Proponer un marco presupuestario dentro del cual se desarrollen los presupuestos federales para las instituciones y los programas públicos de educación superior;
- Establecer y gestionar los programas federales superiores (financiamiento extraordinario);

- Establecer reglas de gobernanza y proporcionar dirección estratégica a instituciones federales no autónomas de educación superior;
- Acordar con las autoridades estatales las normas de gobernanza y los niveles de financiamiento para las instituciones estatales de educación superior no autónomas; y
- Coordinar y aplicar, en parte, la regulación de las instituciones privadas de educación superior.

Por el contrario, las autoridades educativas estatales continúan teniendo un papel más limitado en comparación otros sistemas federales; son responsables del establecimiento y el financiamiento compartido para las instituciones estatales de educación superior, la regulación (también compartida con las autoridades federales) de los proveedores privados y el desarrollo de planes estatales que complementan el Programa Sectorial de Educación superior del gobierno federal.

A pesar de la clara voluntad política en algunos casos, los estados carecen de los recursos y la capacidad para desempeñar un papel importante en el financiamiento y la formulación de políticas de educación superior

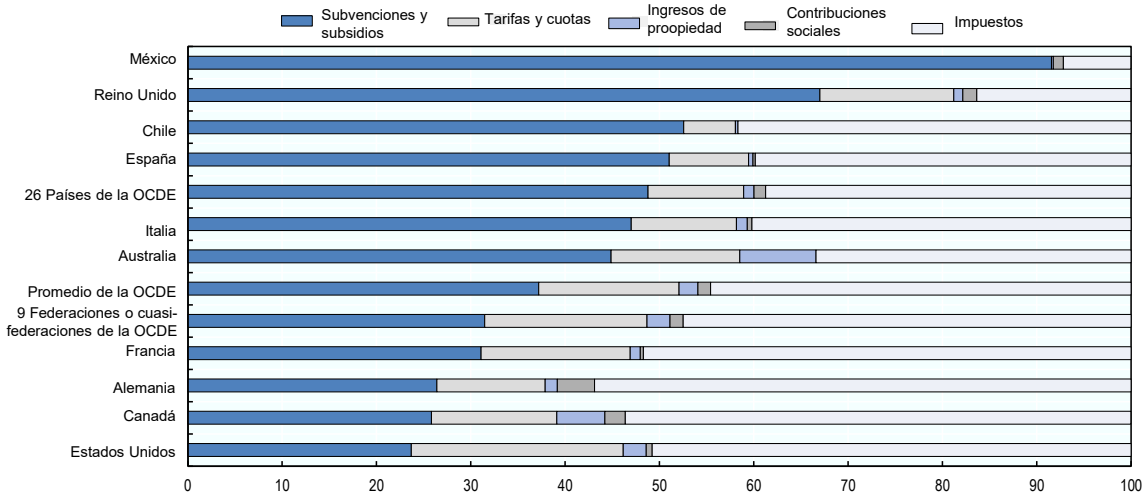
A pesar del avance de la descentralización durante las tres últimas décadas, y de la formalización de la responsabilidad compartida sobre la educación superior entre la federación y los estados (entidades federales), estos continúan teniendo atribuciones fiscales y administrativas modestas que limitan su capacidad de asumir un papel más decisivo en la educación superior, como sucede en muchas otras federaciones. De acuerdo con una reciente Evaluación de Mejores Políticas de la OCDE (OECD, 2017[5]):

> *México sigue siendo un país centralizado. Grandes áreas del gasto están controladas por el gobierno federal. El gasto del gobierno local y las cuotas de inversión en el PIB y el gasto público se encuentran entre los más bajos de la OCDE. Al mismo tiempo, la distribución de las responsabilidades funcionales entre los niveles de gobierno es compleja, lo que socava la efectividad de la ejecución de políticas y la inversión pública. Los poderes federales son amplios y, a veces, se superponen a las responsabilidades de los estados y municipios.*

Los estados en México tienen una capacidad limitada de recaudación de impuestos y dependen de las transferencias financieras del gobierno federal (véase la Gráfica 3.1). Reciben más de 90% de sus ingresos de transferencias del gobierno federal y menos de 10% de los impuestos. Este patrón contrasta fuertemente con otros estados federales de la OCDE como Canadá, Alemania, Suiza y Estados Unidos, en los que, en promedio, las transferencias representan menos de un tercio de los ingresos estatales, y los impuestos estatales y locales representan casi la mitad de los ingresos de los gobiernos estatales y locales.

Gráfica 3.1. Financiamiento de los gobiernos locales

Ingresos de los gobiernos locales por fuente, porcentaje del total de ingresos de los gobiernos locales, 2016



Fuente: OECD (2016) *Sub-national Government Structure and Finance* https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNGF.

En México, las transferencias federales expedidas a los estados se otorgan mediante asignaciones bajo tres conceptos. Primero, el financiamiento básico asignado bajo la Sección (Ramo) 28 del presupuesto federal, denominada "participaciones"[2], que los estados aplican de forma discrecional. En segundo lugar están las llamadas "contribuciones federales"[3] destinadas a fines específicos, bajo la Sección 33 del presupuesto federal, y asignadas sobre la base de la necesidad económica. En tercer lugar están los "acuerdos" (*convenios*) específicos, mediante los cuales el gobierno federal otorga una subvención a una institución pública específica.

La cantidad de transferencias de la Sección 28 que recibe cada estado depende de su contribución a la producción económica nacional, mientras que la cantidad de transferencias de la Sección 33 se calcula para compensar a los estados con altos niveles de desventaja económica. Esto significa que el nivel de transferencias federales y las proporciones disponibles para gastos asignados o discrecionales entre los estados varían. Como se destaca más adelante en este capítulo, el nivel de financiamiento asignado en *convenios* para instituciones específicas, que incluyen las universidades públicas estatales, depende de los resultados de las negociaciones entre los gobiernos estatales y federales.

El hecho de que grandes proporciones de las transferencias federales que reciben los estados se destinen a costos fijos (pago de salarios del personal y costos de funcionamiento, por ejemplo), o estén vinculados a acuerdos con otras instituciones, significa que los gobiernos estatales tienen relativamente pocos recursos para gastos discrecionales en educación superior. Los estados económicamente más fuertes, que reciben mayores fondos no asignados, y tienen mayores ingresos de los impuestos estatales, en teoría tienen más recursos disponibles que podrían asignar a la educación superior. Sin embargo, el desafiante entorno fiscal y económico de los últimos años deriva en que todos los gobiernos estatales han tenido un espacio limitado para aumentar la inversión pública.

Dentro de los límites impuestos por el marco legal y los fondos disponibles, parece que algunos estados mexicanos han hecho mayores esfuerzos que otros para desarrollar

políticas estatales coherentes de educación superior y dirigir recursos para estas iniciativas. Los grupos de interés entrevistados por el equipo de la OCDE argumentaron que la capacidad de las administraciones estatales y la voluntad política de los gobernadores y los gobiernos estatales variaron considerablemente entre sí. Como resultado, los esfuerzos invertidos en el desarrollo de sistemas estatales de educación superior varían también.

Un patrón desigual de intervención de las autoridades públicas entre subsistemas: del laissez-faire a la microgestión

Aunque la autoridad y los recursos gubernamentales en México recaen principalmente en las autoridades nacionales, la autoridad de los funcionarios públicos en relación con las instituciones de educación superior es muy desigual. Coexisten actualmente tres patrones muy diferentes de autoridad pública y autonomía institucional: para las universidades autónomas (universidades federales y universidades públicas estatales[4]); para las instituciones públicas de educación superior no autónomas; y para las instituciones privadas de educación superior. La comprensión y práctica distintas de la autonomía universitaria en la educación superior mexicana significa que, si bien algunas partes del sistema de educación superior funcionan bajo control integral y detallado del gobierno central, otras, las universidades autónomas, han funcionado prácticamente sin orientación o dirección del gobierno.

La autonomía universitaria en México se basa en los principios delineados por primera vez en la Declaración de Córdoba de 1918, y evolucionó en el contexto de un régimen fuertemente centralizado y autoritario, donde la universidad autónoma más grande del país se convirtió en un centro de movilización y confrontación entre los movimientos estudiantiles y el gobierno (Ordorika, 2003[6]). El principio de autonomía universitaria, articulado por primera vez en la Constitución de 1917, se reconoce en el Artículo 3, Subsección VII de la constitución actual, que garantiza la autonomía de las universidades y establece que:

> *Las universidades y otras instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía tendrán el poder y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; para cumplir sus objetivos educativos, perseguir la investigación y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de enseñanza e investigación y el libre debate de ideas; determinar sus planes y programas; establecerán los términos de ingreso, promoción y retención de su personal académico; y administrarán sus activos. Las relaciones laborales, tanto para el personal académico como administrativo, estarán reguladas por la sección A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades establecidas por la Ley Federal del Trabajo de manera consistente con la autonomía [institucional], la libertad de enseñanza e investigación y los objetivos de las instituciones a las que se refiere este inciso (Gobierno de la República, 2017[7])*

A medida que la educación superior en México experimentó una expansión en las décadas de 1960 y 1970, lo hizo con una autonomía más amplia que en otras partes de América Latina (Levy, 1980[8]), y las universidades federales y estatales obtuvieron el status de autonomía por parte de las legislaturas. Hoy, según los estándares internacionales contemporáneos, como los descritos por la Asociación Europea de Universidades (EUA, 2018[9]), las universidades autónomas en México continúan ejerciendo un amplio control sobre las decisiones clave de la organización interna y la gobernanza; la asignación y gestión de sus presupuestos; los recursos humanos (reclutamiento, salarios, despidos y

promociones); y especialmente la autonomía académica (incluidas las decisiones sobre admisión de estudiantes, contenido académico y la introducción de programas de licenciatura).

Si bien las autoridades no tienen una base legal altamente desarrollada para dirigir a las instituciones autónomas de educación superior, desde la década de 1990, el alcance de la dirección de las autoridades federales se ha ampliado con respecto a las universidades autónomas estatales. En 1991 se estipuló un financiamiento extraordinario para las universidades estatales (además del básico) que, como se verá más adelante en este capítulo, se ha utilizado para incentivar a dichas universidades a trabajar en la consecución de los objetivos nacionales. Las normas que rigen el uso de fondos extraordinarios reducen significativamente la autonomía institucional con respecto a la asignación y gestión de los presupuestos en cuestión.

Las universidades públicas estatales con apoyo solidario, las universidades interculturales, las universidades tecnológicas y politécnicas, los institutos tecnológicos descentralizados y federales, las escuelas normales y otras formas de instituciones públicas, como las academias de música, no funcionan como instituciones autónomas. Las instituciones federales no autónomas operan bajo la dirección de las autoridades federales (SEP), mientras que las instituciones estatales no autónomas operan bajo la dirección de las autoridades educativas federales (SEP) y estatales (secretarías de educación estatal o educación superior). Esta dirección puede realizarse con gran detalle, con la SEP ejerciendo control sobre los niveles de financiamiento, el plan de estudios, los niveles del personal y las mejoras de infraestructura. Por ejemplo, según algunos informes, la selección de rectores y altos funcionarios en las universidades interculturales, aunque en teoría es responsabilidad de las mismas, está sujeta a la intervención de las autoridades estatales o federales (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018, p. 291[1]).

Las organizaciones privadas tienen permitido proporcionar educación superior bajo la Constitución mexicana (Artículo 3, VI). Sin embargo, la constitución requiere que el Estado "otorgue o retire el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en escuelas privadas". Las universidades privadas que desean otorgar credenciales obedecen a un proceso regulatorio para *ingresar* al mercado (véase el Capítulo 4). Sin embargo, funcionan con un alto nivel de autonomía, con la capacidad de tomar sus propias decisiones sobre organización interna y gobernanza, personal, asignación de recursos y decisiones académicas.

Como consecuencia de un sistema federal fuertemente centralizado en el que la autoridad federal está circunscrita por la autonomía universitaria, en México existe un alcance legal y político muy desigual para el ejercicio de la autoridad del gobierno central, lo cual incluye virtuales “zonas prohibidas” (de instituciones universitarias autónomas) y áreas dentro de las cuales las autoridades federales sí ejercen un control detallado.

La proliferación de subsistemas de educación superior y unidades administrativas dificulta la elaboración de políticas y procesos en todo el sistema

Los académicos mexicanos sugieren que la complejidad del panorama de la educación superior en México significa que no es exacto hablar de un *sistema* de educación superior en el país:

> *La educación superior no es un sistema en sentido estricto, definido en el Diccionario de la Real Academia Española como "un conjunto de reglas y principios relacionados con un tema racionalmente vinculados entre sí" o "un*

> *conjunto de cosas que están relacionadas entre sí de manera ordenada y contribuyen a un objetivo determinado "... Una de las características de los "subsistemas de educación superior" es su desarticulación y fragmentación, que limita su capacidad para lograr sinergias y contribuir a alcanzar los objetivos de la educación superior. (Mendoza Rojas, 2018, p. 8[10])*

Las oleadas sucesivas de iniciativas políticas han llevado a las autoridades federales a desarrollar nuevas instituciones y modelos institucionales en los intersticios donde encuentran libertad de acción, creando universidades politécnicas, universidades tecnológicas, universidades interculturales y una Universidad Nacional a Distancia. La proliferación de diferentes "subsistemas" ha llevado a: a) una estructura institucional fragmentada en el aparato administrativo que supervisa la educación superior y b) ha complicado aún más el ya desafiante desarrollo de normas y procedimientos administrativos de todo el sistema.

A medida que se han creado nuevos subsistemas, también se han generado nuevas entidades administrativas en la Secretaría de Educación Pública, direcciones generales u oficinas de coordinación responsables de financiar o dirigir las instituciones dentro de su competencia. El resultado acumulado de este patrón es que el panorama de la educación superior y la SEP está altamente compartimentado y fragmentado. Los observadores internacionales (OECD, 2008[2]), los investigadores nacionales (Mendoza Rojas, 2018[10]), y las organizaciones de grupos de interés de la educación superior han señalado esto repetidamente (ANUIES, 2018[11]). La SEP tiene una Subsecretaría de Educación Superior (SES) encargada de integrar la política nacional de educación superior. Sin embargo, algunos aspectos, como la regulación de las instituciones privadas y las universidades interculturales[5], se encuentran fuera de la subsecretaría. Dentro de la subsecretaría, hay tres instituciones nominalmente "descentralizadas" (la Universidad Pedagógica Nacional, la Universidad Abierta y a Distancia de México y el Tecnológico Nacional de México) y cinco unidades administrativas que funcionan de manera semiautónoma (véase la Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. Unidades administrativas en la Subsecretaría de Educación Superior (SES)

	Abreviatura	Tareas principales
Dirección General de Educación Superior Universitaria	DGESU	Supervisión y dirección de universidades públicas
Coordinación General de Universidades Tecnológicas y Politécnicas	CGUTyP	Supervisión y dirección de universidades tecnológicas y politécnicas
Dirección General de Educación Superior de Profesionales de la Educación	DGESPE	Formación docente: supervisión y dirección de la escuela normal
Dirección General de Profesiones	DGP	Certificación profesional: emisión de certificados profesionales
Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior	CNBES	Coordinación y adjudicación de becas estudiantiles

Fuente: Organigrama de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2018[12]).

Esta compartimentación del sistema de educación superior y su gobernanza en subsistemas separados, se ha combinado con el papel regulador tradicionalmente débil del estado mexicano sobre la educación superior y la influencia de la autonomía universitaria para dificultar el desarrollo de algunas de las normas comunes y la estandarización de procedimientos que son típicamente vistos en sistemas de educación superior de alto rendimiento. Algunos ejemplos notables son:

- La ausencia de un marco de cualificaciones nacionales reconocido y utilizado ampliamente que ubique las cualificaciones de la educación superior en el panorama más amplio de credenciales educativas.
- La ausencia de un sistema de acumulación y transferencia de créditos en todo el sistema que sustente los sistemas de cualificación, y asegure la comparabilidad de las cualificaciones.
- La ausencia de un único identificador por estudiante para garantizar que los registros educativos se puedan compartir entre instituciones y sistemas.
- La debilidad comparativa del sistema estadístico educativo (a pesar de algunas mejoras recientes).
- La ausencia de un sistema integral de aseguramiento externo de la calidad de la educación superior.
- La ausencia de principios y pautas de costos acordados comúnmente para guiar la asignación de fondos públicos a instituciones públicas de educación superior.

Abordamos las consecuencias del sistema de financiamiento actual más adelante en este capítulo y examinamos el mecanismo externo de aseguramiento de la calidad en el capítulo siguiente. La inexistencia de los otros elementos principales de la infraestructura en el sistema, enumerados anteriormente, debilita aún más la existencia de un sistema coherente de educación superior en México. En muchos sistemas de educación superior en la OCDE, se han introducido marcos nacionales de cualificaciones, acumulación de créditos y sistemas de transferencia (como el Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos, ECTS) e identificadores únicos por estudiante para aumentar la coherencia y la integración de los sistemas nacionales de educación superior. En particular, estos mecanismos facilitan la movilidad de los estudiantes entre instituciones y programas de estudio en diferentes niveles de educación (desde pregrado hasta posgrado, por ejemplo) y la cooperación entre diferentes instituciones en el mismo nivel (permitiendo programas conjuntos o periodos de movilidad en otras instituciones). Como se vio con la introducción del ECTS en los países europeos, la aplicación de los sistemas de acreditación es compleja, ya que está estrechamente entrelazada con otros factores, como la definición de los resultados de aprendizaje esperados, los métodos de evaluación y las prácticas de cualificación, lo cual requiere un fuerte liderazgo y la estrecha cooperación entre las instituciones de educación superior (European Commission, 2018[13]).

En México se han tomado medidas para desarrollar un sistema nacional de acumulación y transferencia de créditos, como es el caso del Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos (SATCA), cuyos principios fueron adoptados por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) en 2007. Sin embargo, a pesar de la aceptación generalizada entre la comunidad académica, el sistema se estancó en los primeros años de su aplicación como resultado de los fondos limitados y la resistencia entre los administradores universitarios (Sánchez Escobedo and Martínez Lobatos, 2011[14]) Actualizaciones recientes de la Ley General de Educación (LGE) (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 1993[15]) exhortan explícitamente al gobierno federal a establecer un marco nacional de cualificaciones y un sistema nacional de créditos académicos (LGE, Artículo 12, párrafo IX). Sin embargo, el progreso para llevar esto a la práctica ha sido lento (ANUIES, 2018[11]).

Hacen falta organismos de coordinación efectivos, a pesar de las fuertes organizaciones del sector

Además de la base jurídica imprecisa y la estructura fragmentada del panorama institucional en la educación superior mexicana, la ausencia de organismos nacionales y estatales de coordinación dificulta aún más el desarrollo de procedimientos y normas consistentes en todo el sistema y, a la vez, de sistemas regionales de educación superior coherentes.

Muchos de los estados tienen una Comisión Estatal para la Planificación de la Educación Superior (COEPES), responsable de la coordinación de las instituciones de educación superior, y de alinear la oferta de educación superior con la demanda regional. Sin embargo, parece que la COEPES ha luchado durante mucho tiempo para cumplir este papel de manera efectiva. En 2011, la SEP informó que sólo 22 de las 32 entidades federales tenían una COEPES operativa (ANUIES, 2018, p. 53[11]). Además, los grupos de interés consultados por el equipo de revisión de la OCDE argumentaron que los COEPES existentes carecen de la capacidad y los recursos para tener un impacto significativo en la coordinación de los sistemas estatales de educación superior por lo cual, *de facto*, en la mayoría de los casos no funcionan. *La propuesta para renovar la educación superior en México* de la ANUIES sugiere que las COEPES sean "reinstaladas", lo que significa que actualmente son prácticamente inexistentes (ANUIES, 2018[11]).

Aunque se puede esperar que los organismos estatales apoyen el desarrollo de sistemas estatales y regionales de educación superior, como se discutió anteriormente, se necesita una serie de estándares y procesos comunes para un sistema nacional de educación superior efectivo. En otros sistemas federales, los organismos nacionales de coordinación existen para acordar estándares comunes y garantizar que los sistemas estatales sigan siendo compatibles e interactúen con los gobiernos federales en los campos donde el gobierno nacional tiene responsabilidades (como el apoyo a los estudiantes o a la investigación) [6]. A lo largo de los años, ha habido varios intentos de establecer un organismo de coordinación con tales características, incluida la Coordinación Nacional para la Planificación de la Educación Superior (CONPES) y el Consejo Nacional de Autoridades de Educación Superior, CONAES), relanzado en 2016. Sin embargo, al igual que con los COEPES, estas instancias parecen carecer de atribuciones claras y de recursos sostenibles para operar de manera efectiva.

En comparación con otros países de la OCDE, las organizaciones del sector no gubernamental desempeñan un papel particularmente importante en la educación superior mexicana, en cierta medida compensando la falta de organismos de coordinación formales sólidos. La ANUIES no sólo elabora propuestas documentadas, sino que juega un papel importante en la recopilación y el análisis de datos del sistema de educación superior. Como organismo representativo de una gran parte del sector, la asociación seguirá siendo un actor clave en la educación superior mexicana. Si bien la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior Mexicana (FIMPES) es principalmente una organización representativa del sector privado, también se ha comprometido más allá de las tareas realizadas por sus contrapartes en muchos otros países de la OCDE, especialmente mediante del establecimiento de su propio sistema de acreditación.

3.2.3. Recommendations clave

En el mediano plazo, reformar la legislación federal que rige el sistema de educación superior para definir una división más clara de las responsabilidades

La Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978 proporciona poca claridad sobre las funciones, los derechos y responsabilidades respectivos de los principales actores del sistema de educación superior y sus relaciones entre sí. Aunque, a corto plazo, puede ser posible mejorar la coordinación y desarrollar políticas efectivas dentro del marco legal existente; en última instancia, se necesita un marco legal más transparente para proporcionar la claridad y la certeza necesarias para el desarrollo a largo plazo de la educación superior en México. Por lo tanto, el gobierno federal, en consulta con los estados y las universidades autónomas, debe desarrollar una nueva legislación federal que especifique las funciones respectivas del gobierno federal (SEP) y los gobiernos de los estados, asegurando que estos sean distintos y complementarios, y dejar en claro derechos de las instituciones autónomas así como sus responsabilidades con los ciudadanos y el gobierno.

Teniendo en cuenta la capacidad financiera y administrativa de los gobiernos estatales, el principio rector debería consistir en que las tareas del gobierno se apliquen desde el nivel más bajo posible para que se garantice la eficacia y la eficiencia. Las tareas relacionadas con: a) la creación de normas y procedimientos en todo el sistema y b) la distribución de recursos financieros entre territorios y grupos sociales debe recaer en las autoridades federales. Las autoridades federales también deben asumir la responsabilidad de establecer las normas del reconocimiento oficial de la educación superior (RVOE), el aseguramiento de la calidad externa, la forma y validez de las cualificaciones, transferencia y acumulación de créditos, la certificación de estudios e informes de datos, así como para la ayuda estudiantil y la mayor parte del financiamiento institucional segmentado. Las autoridades estatales deberían centrarse principalmente en la configuración y adecuación de sus sistemas regionales para adaptarse a las circunstancias y necesidades regionales, dentro de las reglas y los marcos comunes establecidos a nivel federal. Para garantizar una participación compartida en los sistemas estatales de educación superior, es importante que los estados mantengan su provisión de fondos a las instituciones públicas, junto con las autoridades federales. Potencialmente, sobre la base de 50-50, que se usa actualmente para muchos subsistemas, pero con reglas y procedimientos de asignación transparentes y unificados (consúltese la sección sobre financiamiento a continuación).

Si bien se respeta el principio de libertad académica consagrado en la Constitución mexicana, el nuevo marco legislativo también debería hacer más explícitas las responsabilidades de las universidades públicas autónomas. Las universidades en muchos países miembros de la OCDE tienen una fuerte tradición de autonomía, pero se espera que respeten las reglas de los marcos nacionales acordados (sobre cualificaciones, reglas de acceso, aseguramiento de la calidad, entre otros), y sean responsables de la rendición de cuentas ante el público por el uso del dinero de los contribuyentes. El principio de responsabilidad, así como la autonomía, deben guiar la formulación de la nueva legislación federal.

Fortalecer la capacidad de los estados en la coordinación y dirección de los sistemas regionales de educación superior que respondan a las necesidades regionales

En el marco de una asignación ajustada de responsabilidades entre las autoridades federales y estatales, es necesario que los estados se centren las políticas de educación superior donde puedan hacer una diferencia real a nivel regional. En algunas áreas, las autoridades estatales podrían seguir siendo responsables de la *aplicación* de reglas o programas comunes acordados a nivel federal, en áreas como el reconocimiento a proveedores privados de educación superior o el pago de becas estudiantiles. En otras áreas, los estados deberían tener libertad para dar forma a las políticas que les ayuden a desarrollar sus sistemas locales y regionales. Esto podría incluir convocar instituciones regionales y apoyar proyectos conjuntos para fomentar la cooperación y el intercambio de recursos (ver más adelante); identificar las habilidades regionales y los requisitos de innovación a los que debe responder la educación superior; promover el acceso a la educación superior entre poblaciones regionales específicas (para complementar un sistema nacional de becas estudiantiles), y proporcionar fondos para apoyar la calidad, relevancia y equidad mediante programas estatales, siempre que estén claramente coordinados con fondos extraordinarios nacionales (véase más adelante).

Actualmente, los estados tienen diferentes niveles de capacidad administrativa para instrumentar políticas regionales e invertir cantidades variables de recursos en la educación superior, incluidas sus respectivas universidades estatales autónomas. Para poder cumplir la función delineada en su totalidad, la mayoría de los estados necesitan desarrollar su capacidad administrativa y tener acceso a recursos financieros adecuados. Por lo tanto, la devolución de la responsabilidad a los gobiernos estatales debe tener en cuenta la capacidad administrativa y financiera de cada estado en cuestión. Se podría considerar un sistema por separado, mediante el cual los estados que demuestren una mayor capacidad y cumplan con los criterios establecidos, obtengan responsabilidades adicionales.

Para fortalecer la capacidad administrativa, el gobierno federal podría considerar un programa de financiamiento específico, condicionado a la obtención de propuestas racionales de alta calidad y de algún nivel de fondos estatales de la misma categoría. Además, para garantizar la sostenibilidad de los fondos estatales para la educación superior (cuotas estatales de fondos para instituciones, tareas administrativas y fondos regionales específicos), el gobierno federal (SEP y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) deben revisar los mecanismos de asignación actuales. En particular, si el saldo actual de las transferencias federales asignadas (Ramo 33), las transferencias en bloque (Ramo 28), los acuerdos institucionales (convenios) y los recursos estatales de los impuestos locales proporcionan el nivel adecuado y la combinación de recursos idónea.

Dentro de un entorno legal y de financiamiento más favorable, los estados deben rendir cuentas públicamente del desempeño de sus políticas de educación superior, mediante un monitoreo efectivo y de la publicación de los resultados.

Trabajar a favor de un sistema de instituciones responsables y autónomas

Es probable que las instituciones de educación superior autónomas estén más contextualizadas para diseñar y aplicar programas efectivos y desarrollar actividades relevantes de investigación, innovación y participación que respondan a su misión específica y al entorno que las rodea (EUA, 2018[9]). Para las instituciones financiadas con fondos públicos, la autonomía conlleva la responsabilidad de actuar en interés público

general y hacer un buen uso de los recursos. Servir al interés público significa acatar las reglas transparentes y acordadas comúnmente sobre asuntos tales como cualificaciones, aseguramiento de la calidad, créditos de estudio y certificación, que influyen en la efectividad de todo el sistema de educación superior. También significa cooperar con las autoridades públicas y otros subsistemas de educación superior. A la vez, hacer un buen uso de los recursos trae consigo el compromiso con la transparencia, la gestión eficaz de los mismos y contar con capacidad de respuesta.

Las universidades autónomas en México históricamente han tendido a equiparar la autonomía con la libertad de la intervención del gobierno. La visión diferente de la autonomía en México surgió y se desarrolló, en gran parte, en respuesta a un régimen político autoritario. Sin embargo, en una era de democracia multipartidista, corresponde trabajar de manera constructiva con las autoridades e instituciones federales y estatales de otros sectores para desarrollar un sistema de educación superior más efectivo y coherente. En general, el equipo de revisión de la OCDE tuvo una impresión positiva por la actitud constructiva de los representantes de las instituciones autónomas con quienes se reunieron, lo que también se refleja en el documento de propuestas más reciente de la ANUIES (ANUIES, 2018[11]).

A diferencia de las universidades autónomas, otras instituciones tienen una autonomía institucional muy limitada, y la mayoría de sus actividades se rigen por las decisiones tomadas en la Ciudad de México. Este es particularmente el caso de los institutos tecnológicos, que forman parte del Tecnológico Nacional de México, y de las escuelas normales. Para los institutos tecnológicos con la capacidad adecuada, hay un margen para otorgar a cada escuela mayor responsabilidad en los asuntos presupuestarios y de personal, así como más flexibilidad para adaptar los programas de estudio a las necesidades locales. Para los institutos más reducidos, la responsabilidad podría delegarse en alianzas regionales de instituciones que compartirían algunas funciones de la gestión. Este último enfoque también podría funcionar para las escuelas públicas normales, que actualmente sufren de la microgestión del gobierno central, pero también se caracterizan por su pequeña escala y su débil capacidad administrativa. Las alianzas regionales también podrían proporcionar una solución en estos casos.

Completar la creación de marcos y procedimientos esenciales para todo el sistema, al tiempo que se simplifican las estructuras administrativas federales que dirigen la política de educación superior

La administración federal necesita ejercer un liderazgo más fuerte en la creación e implementación de marcos y procedimientos para todo el sistema, incluido un marco nacional de cualificaciones; un sistema de transferencia y acumulación de créditos; un identificador único por estudiante y un sistema efectivo de estadísticas educativas. Como se plantea en el capítulo siguiente, las autoridades federales también tienen un papel clave que desempeñar en el cumplimiento del reconocimiento universal de las instituciones privadas y facilitar, con el sector de la educación superior, el aseguramiento integral de la calidad.

El desarrollo de estos marcos y procedimientos para todo el sistema requerirá una inversión inicial de recursos federales para cubrir el arranque inicial. Puede ser apropiado crear financiamiento extraordinario para apoyar el desarrollo de procedimientos e infraestructura administrativa a nivel federal (dentro de la SEP o en organismos no gubernamentales asociados), y apoyar la ejecución en las instituciones. Algunos marcos de todo el sistema, como un sistema estadístico mejorado, requerirán una inversión continua adicional. Otros,

como mantener un marco de cualificaciones y un sistema de créditos, representan un costo bajo una vez que están establecidos y activos.

También tendría sentido racionalizar algunas de las estructuras internas de la SEP para apoyar el proceso de creación de un sistema de educación superior más coherente en México, para garantizar que:

a esa responsabilidad para todos los subsectores de educación superior esté incluida en la Subsecretaría de Educación Superior o, al menos, en un solo departamento de una SEP reestructurada;

b haya suficientes recursos disponibles en la subsecretaría (o futuro departamento equivalente) para mantener una visión estratégica de todo el sistema de educación superior e impulsar los proyectos de todo el sistema mencionados anteriormente (podría ser una unidad que presente informes directamente al subsecretario) y;

c se fortalece la cooperación con el CONACyT, la agencia de investigación e innovación del gobierno federal.

Aclarar los mandatos y fortalecer la capacidad de los organismos de coordinación para la educación superior a nivel federal y en cada estado

En un sistema de educación superior grande y fragmentado como el de México, los organismos de cooperación a nivel estatal y federal pueden apoyar el desarrollo de sistemas regionales de educación superior más sólidos y un sistema nacional más coherente. Hasta la fecha, los intentos de crear tales organismos han sido en gran medida infructuosos. Para aumentar las posibilidades de que los organismos recién establecidos o reactivados sean efectivos, es crucial que tengan mandatos y tareas claramente definidas y realistas, así como recursos adecuados para desempeñar sus funciones. Es importante evitar crear entidades burocráticas que no tengan un propósito valioso; por lo tanto, la efectividad de cualquier nuevo organismo de coordinación debe ser cuidadosamente monitoreada y sus misiones revisadas periódicamente.

Teniendo en cuenta estas condiciones, sería valioso crear foros de coordinación a nivel federal y en cada estado. Un organismo federal reuniría a representantes de los sistemas estatales de educación superior, representantes del gobierno federal (la SEP y, posiblemente, la Secretaría de Hacienda) y representantes de agencias nacionales y asociaciones sectoriales (representantes de organismos de aseguramiento de la calidad, ANUIES, FIMPES, entre otros). Su papel podría incluir:

a Ayudar a dirigir y monitorear el desarrollo de marcos y procedimientos de todo el sistema nacional;

b Garantizar una comunicación efectiva entre el gobierno federal y los sistemas regionales de educación superior y;

c Proporcionar información sobre los planes federales de desarrollo, los planes de educación y ciencia, y proporcionar un foro para identificar desafíos compartidos, problemas en la aplicación de políticas y posibles soluciones.

Los organismos estatales, que probablemente se basen en la COEPES antecesora, donde exista, podrían centrarse en:

a Actuar como un punto de enlace entre las instituciones de educación superior y los gobiernos estatales y entre las instituciones de los diferentes subsistemas (un foro para la discusión y el lanzamiento de proyectos de cooperación);

b Proporcionar aportes a los planes estatales de desarrollo y a las agendas estatales de educación y ciencia;

c Constituir un foro para tomar decisiones sobre ciertos temas estratégicos, como la expansión o el desarrollo de programas de estudio y lugares de estudio adicionales y;

d Compartir prácticas en la instrumentación de marcos y procedimientos nacionales, identificar desafíos y desarrollar soluciones si éstas se encuentran dentro del alcance de las responsabilidades estatales para con la educación superior (los temas relacionados con los marcos nacionales deberían discutirse y resolverse en el foro nacional).

3.3. Estrategia de Educación superior en México

3.3.1. El papel de la estrategia en la educación superior

Los gobiernos utilizan estrategias para establecer metas en campos específicos de políticas públicas e identificar acciones para lograr las metas establecidas. Aunque las formas legales particulares pueden variar entre las distintas jurisdicciones y campos de políticas, tales estrategias a menudo buscan proporcionar un marco guía para otras actividades que afectan la problemática que abordan. Dichas actividades políticas pueden incluir nuevas legislaciones primaria y secundaria, actividades reguladoras, así como programas y proyectos de financiamiento público. Las estrategias políticas pueden redactarse reflejando una visión política establecida, tal vez basada en un manifiesto electoral o en un acuerdo de coalición; o bien ser el producto de ejercicios de consulta abierta que buscan tener en cuenta un amplio espectro de intereses de los grupos de interés. En muchos casos, resultan de una combinación de estos dos enfoques.

Los gobiernos de muchos países de la OCDE han formulado o alentado la formulación de estrategias políticas para articular objetivos para el desarrollo de sus sistemas de educación superior. En algunos países de la OCDE, como Francia (Ministère de l'Éducation nationale, 2017[16]) o Irlanda (Department of Education and Skills, 2011[17]), el desarrollo de éstas se ha encomendado a grupos de expertos, con recomendaciones emergentes posteriormente respaldadas en su totalidad o en parte por el gobierno. Las estrategias de educación superior más recientes en los Países Bajos (Ministry of Education, Culture and Science, 2015[18]) o Inglaterra (BIS, 2014[19]), se han realizado dentro de los departamentos gubernamentales bajo la autoridad del ministro pertinente y el gabinete. En conjunto con Estados Unidos (Department of Education, 2018[20]), México ha adoptado objetivos estratégicos para su sistema de educación superior como parte de una estrategia educativa más amplia dirigida por el gobierno (SEP, 2013[21]).

En estos países, las estrategias para la educación superior tienden a identificar desafíos similares y a establecer objetivos semejantes en áreas como la expansión de la matrícula, la equidad, la calidad, la importancia o la innovación. Por el contrario, las diferencias en la composición y autonomía del sistema de educación superior, y en la organización del gobierno entre países, tienen un gran impacto en los tipos de acción incluidos en las estrategias. El gobierno central, en jurisdicciones con una fuerte tradición de intervención gubernamental, puede proponer cambios e iniciativas donde el gobierno deba adoptar mayor liderazgo, incluso mediante nuevas leyes y regulaciones que impactan directamente en el funcionamiento de las instituciones de educación superior. En los sistemas federales y los sistemas donde las instituciones tienen una mayor autonomía, los gobiernos centrales necesariamente dependen más de estímulos indirectos y medidas de apoyo, y ponen más

énfasis en la negociación y cooperación entre los diferentes actores del sistema de educación superior.

Independientemente de las diferencias en las formas y tradiciones del gobierno, se puede esperar que las buenas estrategias políticas, en la educación superior como en otros sectores:

1. Sean coherentes y complementarias respecto de las estrategias relacionadas en la misma u otras áreas de política formuladas en otros niveles o en otras partes del gobierno.
2. Usen evidencia confiable para evaluar la situación actual en el sector de la educación superior e identificar fortalezas y debilidades (internas) y oportunidades y amenazas (externas);
3. Tengan en cuenta, pero no necesariamente adopten, las opiniones y perspectivas de los proveedores de educación superior, los financiadores, los estudiantes, los empleadores y otros sectores de la sociedad;
4. Proporcionen una visión clara de cómo debe desarrollarse la educación superior y los objetivos a alcanzar dentro de un plazo definido;
5. Establezcan objetivos que sean específicos, medibles, alcanzables, realistas y con plazos (SMART);
6. Especifiquen las acciones que se tomarán para lograr los objetivos, quién las tomará, qué recursos se utilizarán para tal efecto;
7. Indiquen los mecanismos para monitorear el progreso y abordar los problemas identificados en la obtención de los objetivos durante la vigencia de la estrategia.

Las secciones que siguen evalúan las estrategias nacionales actualmente en vigor para guiar el desarrollo de la educación superior en México, identificando fortalezas y desafíos, antes de formular recomendaciones para la siguiente generación de estrategias que está preparando el nuevo gobierno.

3.3.2. Fortalezas y desafíos

Existe una tradición de planificación nacional y establecimiento de estrategias de consulta, pero falta claridad sobre su aplicación; y la transparencia del monitoreo es limitada

México tiene una tradición bien establecida de planificación estratégica a nivel federal. El Artículo 26 de la Constitución mexicana y la Ley Nacional de Planificación (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2018[22]) requieren el establecimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para cada periodo presidencial de seis años. Este plan, que por ley debería tener en cuenta los resultados de una amplia consulta con los ciudadanos, establece grandes prioridades para el desarrollo de México. Proporciona un marco de referencia para los programas sectoriales, incluido el Programa Sectorial para la Educación (que se analiza más adelante); para los planes de desarrollo elaborados por los gobiernos estatales, y para procesos de presupuestación anual a nivel federal y estatal.

Cuadro 3.2. Educación superior en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

Objetivos dentro de la prioridad estratégica "México con educación de calidad"

Objetivo	"Estrategia"	"Líneas de acción" relevantes para la educación superior
3.1 Desarrollar el potencial humano de los mexicanos mediante una educación de calidad.	3.1.3 Garantizar que los programas y planes de estudio sean relevantes, contribuyan al progreso exitoso de los estudiantes y a la adquisición de las competencias que necesitarán en la vida.	Crear una cultura emprendedora mediante programas de estudio a nivel de educación superior. Reformar el sistema de evaluación y certificación de la educación superior. Promover el desarrollo de programas conjuntos de posgrado con instituciones extranjeras de educación superior (IES). Crear un programa que permita a los estudiantes y al personal pasar periodos en IES del extranjero.
3.2 Garantizar la inclusión y la igualdad en el sistema educativo.	3.2.1 Aumentar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y para todos los sectores de la población.	Establecer alianzas con IES y organizaciones sociales para reducir el analfabetismo y los malos resultados educativos.
	3.2.2 Aumentar el apoyo a los niños y jóvenes desfavorecidos y vulnerables para reducir el analfabetismo y los malos resultados educativos.	Utilizar un programa de subvenciones para aumentar la proporción de jóvenes desfavorecidos que pasan de la educación secundaria a la preparatoria, y de este nivel a la educación superior.
	3.2.3 Crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y explotar la capacidad de las instalaciones existentes.	Aumentar de manera sostenida la cobertura de (matrícula) en la educación preparatoria y superior para lograr al menos 80% en la educación media superior y 40% en la educación superior. Promover la diversificación de la oferta educativa alineados con los requisitos del desarrollo local y regional.
3.5 Hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación un pilar del progreso social y económico.	3.5.1 Contribuir a aumentar la inversión en RTD anualmente para alcanzar un nivel de 1% del PIB.	Promover la inversión en RTD en IES públicas.
	3.5.4 Contribuir a la transferencia y el uso del conocimiento, vinculando las IES y los centros de investigación con los sectores público, social y privado.	Promover vínculos (vinculación) entre las IES y los centros de investigación con los sectores público, social y privado. Promover el desarrollo empresarial de IES y centros de investigación para fomentar la innovación tecnológica y el autoempleo entre los jóvenes. Promover y simplificar el registro de la propiedad intelectual entre las IES, los centros de investigación y la comunidad científica.
Estrategia horizontal I: Democratizar la productividad.		Aumentar y mejorar la cooperación y coordinación entre todas las agencias gubernamentales para llevar la educación técnica y superior a lugares que carecen de una oferta educativa adecuada y áreas marginadas. Fortalecer la capacidad institucional y los vínculos entre las escuelas de educación media superior y las IES con el sector productivo, y alentar la revisión continua de la oferta educativa. Establecer un sistema para el seguimiento de los egresados de bachillerato y educación superior, y realizar estudios de las necesidades de los empleadores.
Estrategia horizontal II: Gobierno receptivo y moderno.		Fortalecer mecanismos, instrumentos y prácticas para la evaluación y acreditación de la calidad en la educación media superior y superior para cursos presenciales, mixtos y a distancia.
Estrategia horizontal III: Perspectiva de género.		Promover el acceso, la permanencia y la finalización oportuna de los estudios realizados por mujeres en todos los niveles y particularmente en la educación media superior y superior.

Fuente: (Gobierno de la República, 2013[23]) – traducción de la Secretaría de la OCDE.

El PND para el periodo 2013-2018 (Gobierno de la República, 2013[23]), que abarca la presidencia de Enrique Peña Nieto, establece como una de sus cinco prioridades

estratégicas: "México con educación de calidad". La prioridad de la educación incluye objetivos específicos en el plan, "estrategias" y "líneas de acción" que abordan explícitamente la educación superior. Estos se resumen en el Cuadro 3.2. Junto con las líneas de acción, que varían desde objetivos generales hasta actividades específicas. Asimismo, el PND estipula un conjunto de indicadores para monitorear el progreso general en las áreas cubiertas por el mismo.

Sin embargo, el PND no define objetivos fijos o puntos de referencia a alcanzar. El único indicador que se señala explícitamente es la tasa de finalización (literalmente, "eficiencia terminal")[7] en la educación superior. Además, el PND incluye la posición de México en dos indicadores internacionales compuestos que se publican anualmente y también consideran la educación superior. El primero de ellos es el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, que califica a los países en una escala de uno a siete en un rango de dimensiones, incluida la categoría "educación superior y capacitación" (Schwab, 2017[24]). En segundo lugar, bajo el objetivo estratégico "México con responsabilidad global", el PND incluye el Índice Elcano de Presencia Global (Real Instituto Elcano, 2018[25]), que incorpora el "número de estudiantes extranjeros en educación superior en el territorio nacional" como una de sus variables.

Sobre la base del PND, la SEP debe desarrollar una estrategia separada para las actividades que quedan bajo su responsabilidad: el Programa Sectorial de Educación (PSE). El PSE más reciente (SEP, 2013[21]) tiene seis objetivos estratégicos del sector educativo en su conjunto. Para cada objetivo estratégico, el PSE fija objetivos intermedios, cada uno con un conjunto de acciones. Los objetivos más relevantes del PSE para la educación superior son:

- **El Objetivo estratégico Dos**[8] se centra en la calidad y relevancia de la eduación media superior, la formación profesional y la educación superior. Los objetivos específicos incluyen mejorar los mecanismos de aseguramiento de la calidad; desarrollar la capacidad de las IES en investigación e innovación; mejorar la relevancia de los programas de educación superior para las necesidades nacionales; explotar las tecnologías de la información y la comunicación (incluida la educación a distancia) y apoyar las mejoras en la infraestructura e instalaciones.
- **El objetivo estratégico Tres** [9] se centra en la equidad social, incluidos el acceso y la finalización en la educación superior. Los objetivos específicos señalan la mejora del apoyo financiero a los estudiantes; asegurar que una mayor expansión del sistema esté alineada con las necesidades regionales y el "apoyo" a las instituciones para reducir las tasas de deserción.
- **El Objetivo Estratégico Seis** refiere la necesidad de fortalecer la capacidad de investigación e innovación. Los objetivos específicos incluyen el compromiso de aumentar la inversión en I + D (especialmente mediante el financiamiento de los programas del CONACyT); expandir y mejorar la calidad de la educación de posgrado (incluso mediante del aumento de la cobertura del mecanismo de aseguramiento de la calidad), y promover mejores vínculos entre las IES y el sector productivo. El objetivo seis tiene un enfoque específico en la expansión de la capacidad y la calidad de la educación de posgrado en los campos de la ciencia y la tecnología.

El PSE dicta cinco indicadores de progreso relacionados específicamente con la educación superior y, a diferencia del PND, fija objetivos específicos para el final del periodo de programación en 2018, como se muestra en el Cuadro 3.1.

Recuadro 3.1. Indicadores de educación superior en el Programa Sectorial de Educación 2013-18

1. Indicador 2.2 (Objetivo de calidad y relevancia): aumentar la proporción de estudiantes matriculados en programas reconocidos por su calidad (acreditados por CIEES o COPAES) de 61.7% en 2012 a 72% en 2018;
2. Indicador 3.1 (Objetivo de inclusión): aumentar la tasa bruta de matrícula en la educación superior (para la educación superior, calculada como el número de estudiantes matriculados como una proporción de la población total de 18 a 22 años de edad) de 32.1% en 2012, a 40% en 2018;
3. Indicador 3.2 (Objetivo de inclusión): aumentar la tasa bruta de matrícula en educación superior para individuos de hogares en los cuatro deciles de ingresos inferiores, con el objetivo de elevar la tasa de 14.7% en 2012, a 17% en 2018.
4. Indicador 6.1 (Objetivo de I+D): aumentar el gasto en investigación y desarrollo realizado en instituciones de educación superior [HERD] como proporción del PIB de 0.12% en 2012, a 0.25% en 2018.
5. Indicador 6.2 (Objetivo de I+D): aumentar la proporción de programas de doctorado en los campos de la ciencia y la tecnología en el Programa Nacional [CONACyT] para la Educación de Posgrado de Calidad (PNPC) de 63.5% en 2012, a 71.6% en 2018.

Aunque el PSE fija objetivos en las tasas de abandono escolar para la educación primaria, secundaria y bachillerato, no define objetivos equivalentes para la educación superior. Esto es curioso, ya que el PND incluye tasas de finalización (eficiencia terminal) en todos los niveles de educación, incluida la educación superior, como indicadores de progreso.

El progreso en relación con los objetivos tanto del PND como del PSE y las actividades políticas relacionadas con estas estrategias se resumen en los "Informes gubernamentales" anuales (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2018[26]), que enumeran las acciones tomadas por el gobierno en cada sector gubernamental. Los datos relacionados con los indicadores del PSE sobre la matrícula en programas acreditados y las tasas brutas de matrícula se publican y actualizan periódicamente en la sección de Educación Superior del sitio web de la SEP (Dirección General de Educación Superior Universitaria (Dirección General Educación Superior Universitaria (DGESU), 2018[27]).

Si se consideran a la luz de las características de las buenas estrategias descritas anteriormente, el PND y el PSE más recientes muestran fortalezas y debilidades.

Es positivo que en ambos documentos se busque adoptar un enfoque basado en la evidencia para el establecimiento de estrategias, incluidos análisis exhaustivos de los desafíos que enfrenta la educación superior, aun cuando esté limitado en algunos casos por la falta de datos confiables (véase el análisis a continuación). Quienes redactaron los documentos recibieron comentarios bien formulados de los grupos de interés en el sector de la educación superior; un ejemplo notable son las propuestas preparadas por la ANUIES antes de las elecciones presidenciales de 2012 (ANUIES, 2012[28])[10]. Ambos documentos estratégicos también tienen en cuenta los resultados de consultas más amplias con los ciudadanos, lo que refleja la fuerte tradición de México a este respecto. Además, las prioridades y las líneas de acción identificadas en los documentos están alineadas en general con los

diagnósticos y son pertinentes para los desafíos más amplios que enfrenta la educación superior en México, los cuales se discuten en este informe.

Si bien el equipo de revisión de la OCDE quedó impresionado en general por el nivel de debate sobre temas clave en la política de la educación superior así como por la conciencia de los funcionarios gubernamentales y los grupos de interés sobre los desafíos que enfrenta el sistema mexicano, considera que el marco de la política estratégica actual para la educación superior en México no aprovecha su potencial para lograr una orientación efectiva por varias razones:

1. Primero, la complementariedad entre el PND y el PSE, en particular el valor agregado específico del PSE, no son suficientemente claros. Como parte de la estrategia general gubernamental, el PND ya establece objetivos y líneas de acción comparativamente detallados para guiar las políticas públicas en la educación superior. Aunque proporciona un desglose más detallado de los objetivos y líneas de acción, el PSE no ofrece mayor detalle de las acciones específicas para instrumentar la estrategia y alcanzar los objetivos. Los indicadores especificados en el PND y el PSE no son consistentes y la relación entre los dos conjuntos de indicadores no está clara. Como resultado, el PSE en cierta medida duplica el PND, en lugar de proporcionar una ruta fácilmente comprensible y viable para políticas futuras.
2. Segundo, las relaciones lógicas entre los desafíos identificados, las acciones que se proponen y los resultados e impactos esperados no se explican adecuadamente en el PSE. Los diagnósticos, objetivos y líneas de acción y los indicadores se presentan en capítulos separados sin vínculos claros entre ellos. El PSE incluye una gran cantidad de líneas de acción con una explicación limitada o nula de cada una y muy pocos indicadores, sin desarrollar la manera en que las acciones planificadas afectarán a los mismos. Como resultado, el PSE se lee más bien como una lista de buenas intenciones. Un programa con menos líneas de acción, cada una con indicadores de progreso identificados claramente (en un nivel apropiado de ambición y que cumplan con los criterios SMART) permitiría a los encargados de formular políticas comprender dónde encajan sus actividades en el panorama general y que puedan monitorear de manera más efectiva el progreso hacia el logro de los objetivos.
3. En tercer lugar, la formulación de objetivos generales en el PND y el PSE que se aplican a todos los sectores de la educación y la capacitación dificulta la comprensión y el monitoreo de la estrategia en sectores educativos particulares, incluida la educación superior. Como las instituciones educativas y los organismos públicos responsables de la supervisión y dirección están en gran medida organizados por sector educativo, una estructura por sector parecería más apropiada para ayudar a la legibilidad del documento de estrategia mismo, y facilitar su aplicación y monitoreo.
4. Dejando de lado la dificultad inherente de informar de manera clara acerca de la aplicación de una estrategia tan amplia e inespecífica como el PSE, los sistemas actuales para informar sobre los progresos parecen inadecuados. Los informes gubernamentales son largos y carecen de un marco analítico claro así como de una estructura para la presentación de informes, mientras que los datos de monitoreo se presentan sin procesar y sin un análisis explicativo que permita a los grupos de interés y a los ciudadanos obtener una comprensión clara del progreso.

A pesar de las mejoras recientes, los datos incompletos sobre las características y el desempeño del sistema de educación superior obstaculizan todavía la formulación de políticas

Como ya se destacó, la información confiable sobre las características y el rendimiento del sistema de educación superior es crucial para desarrollar un diagnóstico preciso de los desafíos que enfrenta el sector y, sobre esta base, diseñar medidas políticas adecuadas para mejorar la situación. México ha establecido un sistema obligatorio de información de datos coordinado por la Dirección General de Planificación, Programación y Estadísticas Educativas de la SEP (DGPPyEE). Se requiere que todos los establecimientos educativos presenten información clave sobre las estructuras institucionales, los ingresos, la matrícula y graduación al comienzo de cada año académico utilizando herramientas de presentación de informes estandarizadas, conocidas como Formato 911, y enviadas a través de un portal de presentación de informes en línea (SEP, 2018[29]).

La Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU) de la SEP publica datos básicos sobre el sistema de educación superior, derivados principalmente del Formato 911, en su sitio web (Dirección General Educación Superior Universitaria (DGESU), 2018[27]). Esta base de datos proporciona información accesible sobre matrícula, finalización de estudios (egreso) y graduación formal (titulación), desglosados por entidad federativa y subsistema de educación superior. Los datos sobre las tasas de matrícula en programas acreditados (un indicador clave en el PSE) por COPAES y CIEES se proporcionan en el mismo sitio, mientras lo relacionado con el personal docente y los datos básicos de financiamiento están disponibles en el sitio web de la división de planificación de la SEP (DGPPyEE, 2018[30]). La ANUIES contribuye directamente al desarrollo de las herramientas de recopilación de datos y realiza su propio análisis de la información recopilada (Mendoza Rojas, 2018[10]; ANUIES, 2018[11]).

Aunque en México existen elementos clave de un sistema integral de datos para la educación superior, no se dispone de una serie de variables que serían valiosas en la formulación de las políticas y en la evaluación. Algunas de estas brechas informativas son comunes a todos o casi todos los sistemas de educación superior, y son difíciles de abordar. Como los representantes de SEP señalan en una presentación reciente a las universidades (Malo, 2018[31]), los responsables de formular políticas en México –en común con las contrapartes de la mayoría de otros países– carecen de buena información sobre los procesos educativos, el contenido de los programas, los enfoques pedagógicos, el apoyo brindado a los estudiantes, entre otros aspectos. Para abordar esto en cierta medida, en 2016-17, la SEP llevó a cabo la encuesta Transformación en la Educación Superior en México (TRESMEX) donde participaron líderes institucionales, personal docente y estudiantes de educación superior (SEP, 2018[32]), centrándose en los enfoques educativos utilizados por las instituciones. Aunque dichas encuestas sólo pueden proporcionar una imagen parcial de la realidad y enfrentar muchas dificultades metodológicas, los resultados del ejercicio TRESMEX parecen proporcionar algunas ideas útiles para la formulación de políticas. A diferencia de muchos países de la OCDE, México tiene algunos datos confiables sobre los resultados de aprendizaje de los estudiantes, a partir de las evaluaciones estudiantiles estandarizadas realizadas por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior, CENEVAL. Sin embargo, estos datos no son exhaustivos ni representativos, ya que son el resultado de un subconjunto de programas que eligen evaluar a sus alumnos.

Otras brechas actuales de información en México podrían abordarse para mejorar la comprensión del sistema de educación superior, tal como se ha hecho en otros países. Dos cuestiones destacan en particular:

1. Primero, hasta donde puede determinar el equipo de revisión de la OCDE, no están disponibles los datos consolidados sobre el *gasto educativo por estudiante* en los diferentes subsistemas. Como se muestra a continuación, la ausencia de datos transparentes y consolidados sobre el gasto público y privado por estudiante dificulta comparar los niveles de recursos y evaluar la eficiencia. Es probable que muchas instituciones de educación superior no cuenten con sistemas internos de contabilidad y asignación de costos que les permitan informar sobre el gasto en actividades educativas con total precisión. Las complicaciones particulares incluyen la dificultad de distinguir los costos de personal asociados con la educación y la investigación (un desafío común a todos los sistemas de educación superior), y la inclusión de servicios de educación media superior y superior en el mismo presupuesto en muchas universidades públicas (un desafío específico para México).
2. En segundo lugar, *datos precisos y verdaderos de la cohorte sobre las carreras de los estudiantes, así como el estado y los resultados de educación y empleo posteriores* no están disponibles en México. En la actualidad, las tasas de finalización (egreso) y de graduación formal (titulación) a menudo se informan en relación con los niveles de matrícula actuales y de acuerdo con la progresión real del individuo dentro del sistema educativo. Dado el enfoque legítimo en las tasas de finalización y graduación (eficiencia terminal) en México, se deben abordar las deficiencias de los datos actuales. Al mismo tiempo, a pesar de los compromisos adquiridos tanto en el PND actual como en el PSE, México carece de un sistema integral de seguimiento de egresados. Esto obstaculiza las buenas elecciones de los estudiantes en la selección de programas, socava la transparencia y la responsabilidad y hace que el monitoreo interno y externo del desempeño institucional sea inasible. Si bien las altas tasas de empleo informal en la economía mexicana crean retos específicos, una mejor información sobre los resultados del empleo puede ser muy útil para formular políticas y prácticas en una economía cambiante. México tiene una Clave Única de Registro de Población (CURP) que podría usarse como base para un mejor seguimiento de las personas durante y después del periodo de educación, siguiendo los desarrollos en la práctica en varios otros sistemas educativos.

Hay esfuerzos continuos para la vinculación con el sector de educación superior en todo el país, pero con resultados inciertos

Como se señaló en el análisis anterior del PND y el PSE, es difícil obtener una imagen clara del progreso en relación con las muchas líneas de acción para la educación superior contenidas en estas estrategias nacionales. Esto en parte refleja que las actividades y el seguimiento de las mismas están dispersos en las diferentes direcciones generales de la SEP. El de seguimiento más importante relacionado con el PSE ha sido la denominada Iniciativa Integral de Planificación de la Educación Superior (PIDES), iniciada en 2015 y aún en curso en el momento de la redacción de este documento (SEP, 2018[33]).

Descrito como un "ejercicio colectivo de reflexión y trabajo", PIDES se creó para que la SEP se relacione con la comunidad de educación superior en México, con la intención de refinar aún más las prioridades identificadas en las estrategias existentes y desarrollar

proyectos específicos que involucren a grupos de IES que trabajan en la consecución de los objetivos identificados. El ejercicio resultó en la organización de ocho sesiones de dos días cada año desde 2016 en diferentes regiones de México, cada una con representantes de alrededor de 120 instituciones de educación superior para analizar los retos exostemtes y desarrollar proyectos. Se han iniciado un total de 83 proyectos interinstitucionales en siete áreas temáticas que involucran a 721 IES (Malo, 2018[31]).

Los esfuerzos de la SEP para comprometerse con el sector de educación superior y los organismos estatales de educación superior mediante la iniciativa PIDES son admirables desde la perspectiva de vincular a los grupos de interés. Es probable que los resultados de las discusiones y consultas puedan alimentar los procesos de formulación de políticas para los próximos PND y el PSE. La idea de apoyar proyectos interinstitucionales es, en principio, prometedora, a condición de exponer los temas establecidos en tales proyectos a nivel institucional. La cooperación interinstitucional puede, por ejemplo, ser particularmente útil en áreas como el diseño curricular, el uso efectivo de tecnologías digitales o estrategias para apoyar a estudiantes de entornos desfavorecidos. Sin embargo, el objetivo final del PIDES no está claro. Además, es difícil imaginar cómo los proyectos institucionales podrían abordar problemas más estructurales, como mejorar el funcionamiento de los organismos de coordinación en los estados (COEPES, véase más arriba), o cómo se abordarían los problemas de manera más eficiente mediante iniciativas nacionales, como el seguimiento a los egresados. Al momento de escribir este documento no había información disponible sobre el diseño y la efectividad real de los proyectos apoyados en PIDES.

Existe una variación considerable en la capacidad de planificación entre los estados y falta de claridad sobre la ejecución y el seguimiento

Cada estado en México tiene una legislación de planificación y un Plan Estatal de Desarrollo (PED), que refleja ampliamente el marco legislativo federal vigente. Algunos estados también tienen sus propios programas estatales de educación, lo que refleja el fuerte papel que desempeñan en la educación escolar y sus responsabilidades compartidas en la educación superior. En la mayoría de los estados, incluida la Ciudad de México, la educación superior es responsabilidad de las secretarías de educación pública estatales, aunque en cuatro estados[11], los departamentos respectivos del gobierno estatal también tienen la responsabilidad de la educación superior junto con la ciencia, la tecnología y la innovación (y en algunos casos la educación media superior).

No ha sido posible examinar las políticas educativas estatales en detalle dentro del alcance de esta revisión. Está claro que algunos estados tienen la capacidad de llevar a cabo análisis coherentes, basados en evidencias, de los retos que enfrentan sus sistemas educativos. El Plan Estatal de Educación para el Estado de Guanajuato (Gobierno del Estado de Guanajuato, 2013[34]), por ejemplo, contiene un diagnóstico bien estructurado y un conjunto de objetivos. Sin embargo, al igual que sucede con el PSE federal, resulta mucho más difícil entender a partir de estos, una vez vistos por el equipo de revisión, qué acciones específicas se tomarán, quién las tomará y cómo se financiarán. Hasta cierto punto, los planes estatales parecen superponerse, en lugar de complementarse claramente, con el PSE nacional y el PND. Además, los objetivos amplios y ambiciosos, como promover la equidad y mejorar la calidad en la educación superior, establecidos en los planes estatales, parecen quedar desproporcionados a la luz de los recursos limitados que tienen para lograrlos.

3.3.3. Recomendaciones clave

En la próxima iteración del Programa Sectorial de Educación, incluir una sección dedicada a la educación superior con menos objetivos, cada uno vinculado a líneas de acción más precisas y asignación indicativa de recursos

Con el desarrollo del nuevo PND, el nuevo gobierno y la SEP, luego de una reestructuración planeada por la nueva administración, serán responsables de elaborar un nuevo PSE. En opinión del equipo de revisión de la OCDE, la próxima iteración debe tener como objetivo proporcionar un programa de acción claro y más preciso en el campo de la educación superior. Para ser de utilidad, el nuevo programa pudiera contener una lista de objetivos generales que se convirtieran en un conjunto de proyectos viables. En particular, el nuevo Programa Sectorial de Educación debería:

- Identificar claramente las prioridades específicas para el sector de educación superior, reconociendo la diversidad de necesidades y los retos del sector. Lo anterior podría sustentarse con la redacción de un capítulo exclusivo sobre la educación superior, o con una delimitación más clara de los objetivos de la educación superior bajo títulos temáticos.
- Enfocarse en un número reducido de proyectos bien definidos (por ejemplo, en cuanto a la calidad, la equidad y la innovación en educación), estableciendo objetivos y plazos realistas, y explicando las acciones que tendrán lugar para lograrlos sobre la base de una intervención racional lógica.
- Especificar indicadores que se verán directamente influidos por las actividades realizadas y establecer los objetivos a cumplir.
- Hacer explícitas las fuentes de financiamiento que respaldarán los proyectos y, en particular, la aplicación de un conjunto reformado de programas extraordinarios de financiamientos específicos.
- Establecer un programa de monitoreo y evaluación mucho más robusto con el fin de que el progreso en la consecución de las metas del PSE sea transparente para los ciudadanos y los grupos de interés.

Desarrollar un sistema de información completo e integrado sobre la educación superior

México necesita un sistema nacional de datos más sólido sobre la educación superior para fundamentar la formulación de políticas y garantizar que los ciudadanos y los grupos de interés estén informados sobre el alcance y el desempeño del sector. A pesar de los esfuerzos para mejorar la disponibilidad de estadísticas básicas, la información cuantitativa sobre la educación superior en México es claramente inadecuada. Las prioridades deben incluir:

- Creación de infraestructura en la recopilación y la gestión de datos a nivel nacional, ya sea mediante el aumento de la capacidad técnica de la SEP o estableciendo una agencia en condiciones de igualdad. Cualquiera que sea la opción elegida, debe explotarse la capacidad estadística y analítica de la ANUIES.
- Garantizar que las instituciones de educación superior usen clasificaciones estandarizadas de la información presupuestaria y la contabilidad, y reciban una

guía clara sobre todas las formas de presentar los informes estadísticos (para mejorar la precisión de las colecciones del Formato 911).

- Desarrollar y explotar un identificador único por estudiante, basado en la Clave Única de Registro de Población (CURP), para facilitar la transferencia de registros de los estudiantes y permitir el seguimiento continuo y anónimo a lo largo de su carrera así como de la transición al mercado laboral.

Garantizar que los programas estatales de educación superior complementen el PSE nacional, y se enfoquen en aspectos donde puedan tener un impacto real

El conjunto de esfuerzos anteriores para racionalizar la gobernanza del sistema de educación superior en México, podrían generar una distribución más racional de las responsabilidades entre el gobierno federal y las autoridades estatales. Como se sugirió, los estados deberían centrarse en la construcción de sistemas regionales sólidos y coherentes para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos y economías, al tiempo que dejan al nivel federal ciertas tareas de asignación regulatoria y financiera de todo el sistema. En este contexto, las estrategias estatales pueden enfocarse exclusivamente en aspectos donde su competencia legal y recursos les permitirá tener un impacto real. Las estrategias estatales de educación superior deberían:

- Concentrarse en las responsabilidades y los problemas que atiendan a una agenda real, al tiempo que garantizan una complementariedad más clara con el Programa Sectorial de Educación.
- Priorizar la alineación de la educación superior a las fortalezas y requisitos regionales específicos.
- Incluya acciones para mejorar la cooperación y la coordinación entre las instituciones de educación superior en sus estados, asegurando un papel claro de los organismos estatales de coordinación (COEPES) reinstalados en la programación y ejecución.
- En cuanto al PSE, especificar un número reducido de proyectos y objetivos temáticos realistas, claramente definidos, con una lógica de intervención clara y una asignación presupuestaria indicativa.

3.4. Financiamiento de la educación superior en México

3.4.1. Aspectos clave para el financiamiento de la educación superior

El financiamiento de la educación superior ha ocupado un lugar destacado en la agenda de los círculos de política educativa y, en diversos grados, en el debate político más amplio de muchos países de la OCDE en la última década. En el contexto de las crecientes tasas de matrícula, los gobiernos de todo el mundo han lidiado con el problema de proporcionar el financiamiento adecuado a los proveedores públicos de educación superior en particular para permitirles mantener y mejorar la calidad y relevancia de la educación que brindan.

En algunos países de la OCDE con sistemas de educación superior predominantemente o exclusivamente públicos, un tema clave ha sido la proporción de los fondos que deberían provenir de la cartera pública y el papel de las colegiaturas pagadas por los estudiantes y sus familias. Con el paso del tiempo, en países como Australia e Inglaterra, las reformas han conducido a un cambio considerable del financiamiento de la educación superior, llevando la carga lejos del gobierno hacia los estudiantes, bajo el señalamiento de los

beneficios que obtienen al completar sus carreras y de la necesidad de que los limitados recursos presupuestales se destinen a las etapas tempranas del sistema educativo (Browne, 2010[35]). En muchos otros países de la OCDE, el compromiso con el financiamiento público de la educación superior ha sido más fuerte. De hecho, en algunos estados ha disminuido el papel del financiamiento privado: en Alemania, por ejemplo, todos los estados federales abolieron las colegiaturas en 2014 (Gilch, 2014[36]).

Otro tema de política, esta vez común a todos los países de la OCDE, es lograr que la inversión pública en educación superior se gaste de manera efectiva y eficiente para garantizar que los estudiantes adquieran los conocimientos y habilidades que necesitan, y que el personal y las instituciones puedan cumplir sus demás misiones relacionadas con la investigación, la innovación y la vinculación con la comunidad en general. Muchos países han ajustado el procedimiento de asignación de los fondos a las instituciones públicas de educación superior, pasando incluso del presupuesto histórico a varios tipos de fondos basados en fórmulas que tienen en cuenta el número de estudiantes o egresados. Además, los gobiernos han experimentado con diferentes formas de financiamiento relacionado con el desempeño, como parte de las fórmulas de financiamiento básico, mediante financiamiento destinado a objetivos específicos o, como en los Países Bajos o Irlanda, mediante la vinculación de recursos bajo acuerdos de desempeño institucional.

A pesar del incremento de la matrícula en instituciones privadas en la década de 1990, los gobiernos mexicanos recientes han aumentado la inversión pública en educación superior en términos reales y han ampliado la provisión pública de educación superior (Mendoza Rojas, Javier, 2017[37]). Como resultado, la proporción de estudiantes en la educación superior privada se ha estabilizado en alrededor de un tercio de la matrícula total, un nivel considerablemente más bajo en México que en muchos otros países latinoamericanos, especialmente Brasil, donde más de 70% estudian en instituciones privadas (INEP, 2017[38]). Las instituciones públicas cobran tarifas simbólicas o muy bajas y a lo largo del tiempo se ha mantenido y ampliado un sistema de becas, aunque con baja cobertura. Aunque continuaremos nuestro análisis en el capítulo sobre equidad, ciertamente es necesario reflexionar sobre la equidad del sistema actual de tarifas y apoyo estudiantil en toda la educación superior mexicana y considerar cambios. Sin embargo, está claro que los sistemas públicos de educación superior en México continuarán dependiendo principalmente de los fondos públicos en el futuro previsible.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta sección del informe examina la efectividad de los sistemas existentes en México para proporcionar fondos públicos a las instituciones de educación superior, con base en las siguientes preguntas clave:

- Adecuación de los niveles generales de financiamiento: ¿es adecuado el nivel de inversión en el sistema público de educación superior en su conjunto para proporcionar educación pertinente y de alta calidad, y a la vez cumplir con las demás misiones?
- Mecanismos de asignación de fondos: ¿los procedimientos y mecanismos actuales para asignar fondos son transparentes y proporcionales a las actividades que se espera realicen las instituciones?
- Equidad en el financiamiento: en un sistema diverso como el de México, ¿el financiamiento a las diferentes instituciones públicas de educación superior es apropiado y equitativo?

- Orientación a los resultados: ¿en qué medida los mecanismos actuales de asignación de fondos alientan a las instituciones de educación superior a trabajar hacia los objetivos nacionales e incentivar el buen desempeño?
- Estabilidad y previsibilidad: ¿en qué medida el sistema de financiamiento actual permite a las instituciones públicas de educación superior planificar eficazmente a mediano y largo plazo e implementar estrategias de desarrollo a largo plazo?

3.4.2. Fortalezas y desafíos

El gasto público en educación superior ha crecido más lentamente que las matriculaciones, lo que resulta en una caída del gasto por estudiante

Una de las formas más significativas de comparar los niveles de inversión en educación superior es examinar el gasto institucional por estudiante matriculado, en caso necesario, ajustando las diferencias en el poder adquisitivo en las jurisdicciones. Brindar una educación superior de buena calidad requiere una interacción intensiva entre el personal docente altamente cualificado y los estudiantes. Asimismo, los costos del personal (salarios, contribuciones a pensiones, entre otros) representan una alta proporción de los gastos institucionales en todos los sistemas de educación superior (OECD, 2018, p. 316[39]). Aunque las proporciones entre el personal, los estudiantes y otros costos (instalaciones, equipos, entre otros) para educar a cada alumno varían considerablemente en cada disciplina y no existen reglas estrictas sobre cuánta inversión es "suficiente", es razonable suponer que hay una correlación positiva entre los niveles de inversión por estudiante y la capacidad de las instituciones para ofrecer una educación de calidad.

Hay dificultades para saber el cálculo y la comparación de los niveles de gasto por estudiante, sobre todo porque es difícil separar los recursos empleados directamente en la educación de los estudiantes de los que se usan en otras funciones institucionales como la gestión, la investigación o la vinculación comunitaria. Este problema es más pronunciado en las universidades e institutos de investigación, donde los académicos se vinculan significativamente a dichas actividades junto con la enseñanza, lo que desvía su atención hacia la enseñanza y tiene el potencial de enriquecerla. En México, el problema se exacerba por la falta de datos fácilmente accesibles del gasto por institución. A pesar de estas dificultades, varios análisis nos permiten obtener una imagen de los patrones de gasto por estudiante en la educación superior mexicana desde una perspectiva comparativa y en el tiempo.

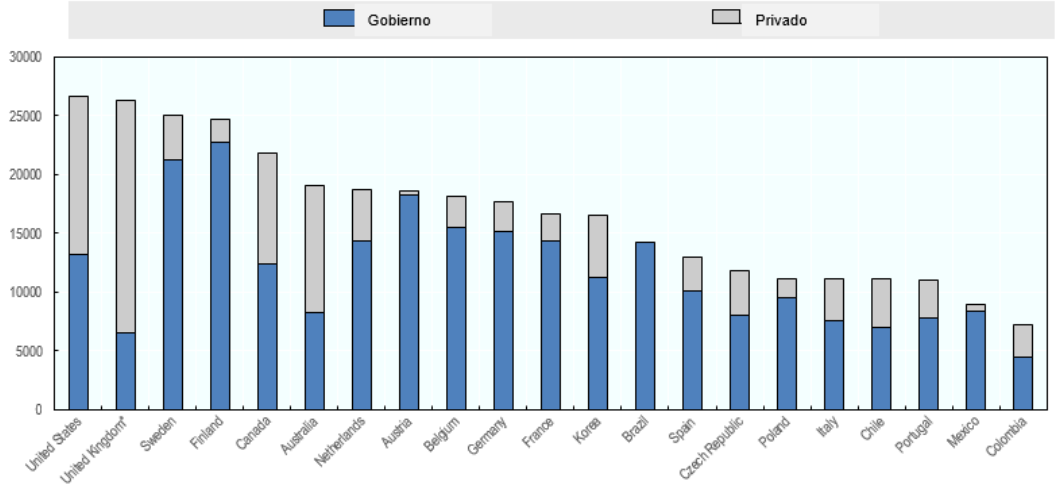
El informe más reciente de la OCDE, *Education at a Glance 2018* (OECD, 2018[39]), muestra que el gasto total por estudiante (incluso en investigación) en instituciones públicas de educación superior se encuentra entre los más bajos de la OCDE. En 2015, el gasto anual por estudiante en instituciones públicas en México se calculó en poco menos de USD 9 000 ajustado por la paridad de poder adquisitivo. Esto es aproximadamente un tercio del nivel de las IES *públicas* en Estados Unidos (USD 26 650); el miembro de la OCDE con el segundo gasto más alto por estudiante, después de los valores atípicos de Luxemburgo. De los países de la OCDE de los que hay datos disponibles, solamente Israel, Grecia, Letonia, Turquía y Hungría tuvieron niveles más bajos de gasto total por estudiante en sus instituciones públicas de educación superior, después de haber explicado las diferencias en el poder adquisitivo.

Sin embargo, como se muestra en la Gráfica 3.2, el nivel de gasto principal oculta el hecho de que el realizado por el gobierno (subsidios de los gobiernos federales y estatales)

representa una proporción particularmente alta del gasto total en instituciones públicas. El gasto público ajustado por poder adquisitivo por estudiante en instituciones públicas en México es alrededor de 64% respecto al de los Estados Unidos por estudiante en instituciones públicas y es mayor que en Australia, la República Checa, Portugal, Italia, Chile, el Reino Unido y Colombia. El nivel comparativamente bajo del gasto total por estudiante en las instituciones públicas en México es, por lo tanto, un reflejo del bajo gasto privado (en particular de los ingresos de las colegiaturas, los contratos de investigación y la consultoría), así como de los bajos niveles de gasto gubernamental. Además, los niveles de gasto deben verse en el contexto de los niveles generales de desarrollo económico. El gasto público total en instituciones de educación superior en México en 2015 representó 1% del PIB, la misma proporción que en Alemania y superior a la proporción gastada por los Estados Unidos (OECD, 2018, p. 267[39]).

Gráfica 3.2. Gasto público y privado por alumno en IES públicas, países seleccionados (2015)

Gastos por estudiante FTE en instituciones públicas de educación superior de fuentes públicas y privadas en USD convertidos utilizando PPP

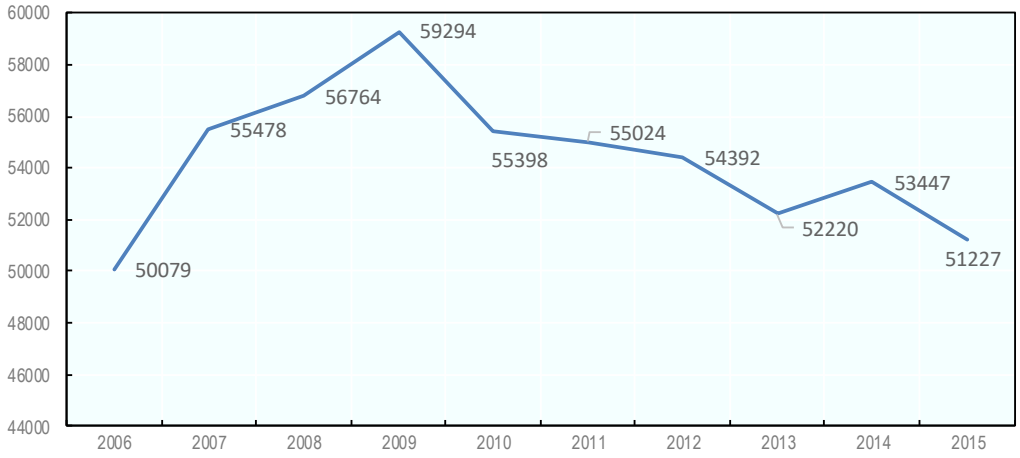


Nota: * Los datos del Reino Unido se refieren a instituciones que tienen formalmente un estatus legal privado, sin fines de lucro, pero que históricamente han sido dependientes del gobierno y se consideran instituciones públicas en los documentos de política nacional.
Fuente: Indicadores de financiamiento educativo de la OCDE. Gastos por estudiante equivalente a tiempo completo, por origen de los fondos y tipo de gasto (OECD, 2018[39]).

En México, los análisis recientes sugieren que, a pesar de los aumentos en términos reales, el gasto gubernamental por estudiante no ha podido mantener el ritmo del aumento de la matrícula. Durante los cuatro ejercicios presupuestarios anuales de 2012 a 2015, Mendoza Rojas (2017[37]) calcula que el gasto federal en educación superior (excluyendo los fondos de investigación otorgados a través del CONACyT) aumentó en términos reales en 8.4%, aunque con una variación considerable entre las instituciones federales y los subsidios a los estados. El mismo artículo argumenta que el gasto por estudiante en términos reales en realidad cayó durante el mismo periodo, como se muestra en la Gráfica 3.3. Esta tendencia refleja aumentos considerables en el número de estudiantes en las instituciones públicas, impulsados en parte por las iniciativas gubernamentales para ampliar la provisión y el acceso a la educación superior, en línea con los objetivos del PND y el PSE.

Gráfica 3.3. Subsidio federal para educación superior por estudiante

Gasto federal por estudiante en todo tipo de institución pública de educación superior en 2015. Pesos mexicanos (MXN)



Nota: Los cálculos sólo tienen en cuenta la matrícula en programas presenciales y excluyen las escuelas normales. Los datos de gastos incluyen todos los gastos federales en instituciones de educación superior, los subsidios ordinarios a instituciones federales, programas extraordinarios de financiamiento y transferencias específicas a los estados.
Fuente: "Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión?" (Mendoza Rojas, Javier, 2017[37]).

2015 se caracterizó por una fuerte presión sobre los presupuestos federales en México a raíz de una caída considerable en el precio mundial del petróleo. Aunque los datos de la SEP muestran que el presupuesto federal para la educación superior aumentó en términos nominales año tras año durante 2016-2018, el análisis de la ANUIES (2018, p. 90[11]) sugiere que el presupuesto federal para la educación superior, excluyendo la investigación, cayó en términos reales en casi un 8% durante los años 2015 a 2017. Según el mismo análisis, durante el mismo periodo, la matrícula en instituciones públicas (excluidas las escuelas normales) aumentó en un 8%.

Existe un complejo sistema de financiamiento básico para instituciones de educación superior, que carece de mecanismos de asignación transparentes

La compleja red de subsistemas de diferentes modelos institucionales dentro de la educación superior mexicana y la división de responsabilidades entre el gobierno federal y los estados se refleja en un sistema de financiamiento complejo. En todos los subsistemas, las instituciones reciben un financiamiento básico para cubrir los costos de personal y operativos denominados "financiamiento ordinario". Las instituciones públicas, en particular las universidades públicas estatales, también pueden ser elegibles para recibir fondos "extraordinarios" dirigidos, asignados a programas gubernamentales específicos y otorgados a instituciones a través de convocatorias de propuestas competitivas o, en algunos casos[12] – fórmulas de asignación.

Las instituciones federales de educación superior reciben su financiamiento básico ("ordinario") directamente del gobierno federal, con el monto de subsidio para cada institución especificado cada año en la Ley de Presupuesto Federal (Congreso de los

Estados Unidos Mexicanos, 2017[40]). Los subsidios ordinarios se asignan a las instituciones federales de educación superior bajo la Sección 11 del presupuesto federal, y las instituciones reciben montos específicos de distintas líneas presupuestarias funcionales ("programas"), de los cuales los más importantes son para la gestión institucional ("Servicio público y buen gobierno" - O001); "Servicios de educación superior y posgrado" (E010), e "Investigación científica y desarrollo tecnológico" (E021)[13]. La suma de los montos asignados bajo estas líneas presupuestarias conforma el subsidio ordinario total para cada institución federal de un año determinado. Si bien en la Ley de Presupuesto se hace una distinción nominal entre asignaciones para educación de pregrado y posgrado y para investigación (y preparatoria para instituciones que incorporan dichas escuelas), los montos clasificados bajo cada rubro se basan en un modelo de costo histórico y se ajustan cada año, dependiendo de la disponibilidad de fondos federales. No existen fórmulas específicas para guiar la asignación de recursos para las diferentes líneas presupuestarias, lo que significa que no existe una relación directa entre la matrícula, las actividades o los productos que reciben las instituciones presupuestarias.

Las universidades públicas estatales autónomas (UPES) e instituciones públicas de educación superior no autónomas bajo la responsabilidad de los estados (UPEAS, universidades tecnológicas, universidades politécnicas, universidades interculturales, institutos tecnológicos descentralizados y otros tipos de instituciones estatales de educación superior, como escuelas de artes o música) reciben una parte de su financiamiento básico ("ordinario") del gobierno federal y una parte del gobierno estatal. Para las instituciones estatales no autónomas –que representan la mayoría de las instituciones públicas, aunque no la mayoría de la matrícula estudiantil– los gobiernos estatales y la Federación proporcionan cada uno 50% del financiamiento básico (Mendoza Rojas, 2018[10]). Los presupuestos anuales se negocian entre la SEP y las autoridades estatales, nuevamente sobre la base de asignaciones históricas. Una cantidad correspondiente a 50% del total del subsidio se aporta explícitamente para cada institución en la ley de presupuesto de cada estado, mientras que la parte federal del financiamiento se distribuye por parte del departamento de la SEP responsable del subsistema en cuestión, utilizando los fondos asignados para este propósito en el presupuesto federal (Sección 11, rubro presupuestario U006 "Subsidios para organizaciones descentralizadas estatales").

La situación de las universidades públicas estatales autónomas, que suelen ser las instituciones más grandes fuera de la capital, es más compleja. La responsabilidad del financiamiento institucional básico también se comparte entre el estado y la Federación y está sujeta a negociaciones individuales para cada institución. Las participaciones y cantidades del presupuesto se fijan cada año en acuerdos institucionales (convenios). La proporción de fondos asumidos respectivamente por los niveles federal y estatal varía considerablemente a lo largo del país. Mientras que para algunas instituciones, como la Universidad Autónoma del Estado de México, la división en el financiamiento entre la Federación y el estado es de aproximadamente 50-50, para otras, incluidas la Universidad Autónoma de Tlaxcala y la Universidad Autónoma de Yucatán, los gobiernos estatales contribuyen con menos de 15% al financiamiento básico (ANUIES, 2018[11]).

En el Cuadro 3.3. se resume la distribución de la responsabilidad entre la federación y los estados en el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior en cada subsistema. Es importante recordar que la mayoría de los fondos de los estados originalmente también provienen del nivel federal en forma de fondos básicos y transferencias, ya que los estados tienen poderes limitados de recaudación de impuestos.

Cuadro 3.3. Asignación de fondos básicos a instituciones públicas de educación superior

Subsistema	Estado legal	Proporción de fondos básicos del gobierno federal	Proporción de fondos básicos del gobierno estatal
Universidades públicas federales	Instituciones autónomas (universidades) / Entidad paraestatal federal (otras)	100%	
Universidades Públicas del Estado (UPES)	Institución autónoma*	44%-90%**	10%-56%**
Universidades públicas estatales con apoyo de Solidaridad (UPEAS)	Entidad estatal paraestatal	50%***	50%***
Universidades Tecnológicas (UT)	Entidad estatal paraestatal	50%	50%
Universidades Politécnicas (UPOL)	Entidad estatal paraestatal	50%	50%
Universidades Interculturales (UIC)	Entidad estatal paraestatal	50%	50%
Institutos Federales de Tecnología (IT-FED)	Entidad paraestatal federal (Parte del TecNM)	100%	
Institutos Tecnológicos Descentralizados (IT-DESC)	Entidad paraestatal estatal (Parte del TecNM)	50%	50%
Otras IES públicas	Entidad estatal paraestatal	Variable	Variable
Escuelas normales federales	Entidad paraestatal federal	100%	
Escuelas normales del estado	Entidad estatal paraestatal		100%
Centros de investigación del CONACyT	Entidad paraestatal federal	100%****	

Nota: *Una universidad pública estatal (Universidad de Quintana Roo) no es una institución autónoma; ** cálculos ANUIES; *** un número limitado de universidades públicas estatales con apoyo solidario reciben una proporción diferente de fondos de la federación y su estado; **** los centros de investigación de CONACyT reciben fondos federales a través de la Sección 38 del presupuesto federal, que es específica de CONACyT
Fuente: OCDE basado en (ANUIES, 2018[11]; Mendoza Rojas, 2018[10]).

Una parte de los recursos del presupuesto anual para el programa nacional de becas para estudiantes (línea presupuestaria S243) se asigna directamente a instituciones federales (como UNAM, UAM, entre otros) mediante el presupuesto federal. En estos casos, la institución en cuestión es responsable de asignar las becas a los estudiantes. El resto del presupuesto del programa de subvenciones se asigna inicialmente a las Direcciones Generales de la SEP que supervisan los diferentes subsistemas a nivel estatal y desde allí se desembolsan a los estados para el pago a los estudiantes beneficiarios.

La ausencia de mecanismos transparentes para la asignación de recursos a las instituciones públicas de educación superior ha sido criticada por ANUIES. En su propuesta de políticas más reciente (ANUIES, 2018[11]), la asociación pide un modelo de asignación de fondos más racional y equitativo (véase más adelante), basado en una evaluación de los costos reales asociados con la prestación de servicios educativos (diferentes tipos de programas en diferentes campos) y otras actividades institucionales. Mendoza Rojas (2017[37]) señala que la reforma del modelo de financiamiento ha estado en la agenda en México durante algunos años e incluso se incluyó como una prioridad en un PSE anterior, pero no se mencionó en el programa de 2013-2018.

Es probable que la reforma se haya visto obstaculizada por: a) la falta de información, b) la complejidad inherente de diseñar un nuevo sistema eficaz basado en fórmulas, c) la sensibilidad del financiamiento universitario como tal y, d) la falta de fondos públicos

adicionales para instrumentar los cambios. La experiencia de otros países (Bennetot Pruvot, Claeys-Kulik and Estermann, 2015[41]) muestra que la transición del presupuesto histórico a las fórmulas de financiamiento requiere recursos adicionales para minimizar las reducciones presupuestarias destinadas a las instituciones susceptibles de estar sujetas a descuentos por ejecuciones con una actividad más racional y económica, un mecanismo de asignación basado en resultados y, más significativamente, asignar dinero adicional a instituciones que previamente han sido "subfinanciadas" de acuerdo con el nuevo modelo.

Existen diferencias injustificadas en el financiamiento por estudiante entre y dentro de los subsistemas, mientras perviven subsistemas con financiamiento sistemáticamente insuficiente

Existe una variación amplia y, a menudo, inexplicable, en el subsidio público por estudiante entre las instituciones de educación superior en México. Esto está relacionado en gran medida con la falta de un mecanismo transparente de asignación de recursos públicos, como se observó anteriormente. Es de esperar alguna variación en el financiamiento por estudiante entre instituciones. Algunas disciplinas, como las ciencias duras, la medicina y ciertas materias artísticas, son más caras que otras, como las ciencias sociales, el derecho o las humanidades. Igualmente, la dificultad de desglosar el gasto en servicios educativos significa que las tasas de gasto por alumno a veces se calculan utilizando presupuestos institucionales totales, que incluyen el gasto en investigación, innovación y participación. Las instituciones con grandes presupuestos de investigación y actividades de participación significativas serán inevitablemente más caras.

Incluso teniendo en cuenta estos factores, es visible una amplia variación en el financiamiento por estudiante entre instituciones de subsistemas únicos y con misiones y perfiles teóricamente similares. Un ejemplo destacado es el de UPES. ANUIES calcula que en 2017, la Universidad Autónoma de Guerrero recibió un presupuesto operativo básico (financiamiento ordinario) de MXN 34 946 por estudiante, mientras que la Universidad Autónoma de Tamaulipas recibió 3.7 veces más, con MXN 128 806 por estudiante (ANUIES, 2018[11]). Las cifras de ANUIES incluyen estudiantes de educación media superior en las cifras de matrícula de algunas instituciones (ponderadas a 0.7 de un estudiante de educación superior), ya que generalmente es imposible desglosar los fondos públicos que las universidades reciben y gastan en sus escuelas de bachillerto incorporadas. Este es otro factor que complica la obtención de una imagen precisa de los fondos por estudiante en México. Sin embargo, incluso cuando se consideran solamente las universidades sin educación media superior incorporada, es evidente que la Universidad Autónoma de Baja California Sur, por ejemplo, recibe el doble del subsidio por estudiante que el obtenido por la Universidad Autónoma de Tlaxcala (MXN 85 176 en comparación con MXN 43 351 en 2017).

En algunos casos, estas diferencias en el financiamiento resultan de mayores contribuciones de algunos gobiernos estatales al financiamiento ordinario de UPES. Por ejemplo, el estado de Tamaulipas, con el gasto más alto por estudiante, también contribuye con la cuota más alta entre todos los estados al financiamiento público total recibido por la universidad pública local y el subsidio estatal más alto por estudiante en términos absolutos. El financiamiento relativamente bajo por estudiante en la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca parece ser el resultado de la muy baja contribución del gobierno del estado (sólo 10% del subsidio ordinario). Sin embargo, la variación en el nivel de subsidio del gobierno federal entre instituciones nominalmente similares es sorprendente. Mientras que las UPES en el Estado de México y en Guerrero reciben solamente alrededor de MXN 25 000 en fondos ordinarios por estudiante por año, la Universidad Autónoma de Yucatán

recibe MXN 79 859 por estudiante por año. También es digno de mención que Yucatán, una de las entidades más ricas de la federación, aporta solamente MXN 11 200 por estudiante a sus UPES, una cantidad que corresponde a 11.5% del PIB per cápita del estado.

Cuadro 3.4. Financiamiento básico estatal y federal para las UPES seleccionadas en pesos mexicanos (MXN) por estudiante y como proporción del PIB per cápita

	Presupuesto ordinario del presupuesto total en 2017	Gasto de ANUIES por estudiante	Participa-ción estatal de subsidio ordinario	State spending per student	Gasto estatal por alumno	PIB per cápita 2015 (MXN)	Gasto por alumno como % del PIB per cápita
Universidad Autónoma de **Tamaulipas**	4 666 106 444	128 806	56	72 260	56 546	122 206	**59.13%**
Universidad Autónoma de **Yucatán**	2 048 405 685	91 059	12.3	11 200	79 859	97 215	**11.52%**
Universidad **Veracruzana**	4 474 999 534	79 523	47.3	37 614	41 909	83 928	**44.82%**
Benemérita Universidad Autónoma de **Puebla**	5 659 166 038	70 412	32.3	22 743	47 669	70 868	**32.09%**
Universidad Autónoma del **Estado de México**	3 565 508 813	48 929	50.4	24 660	24 269	75 983	**32.45%**
Universidad Autónoma Benito Juárez de **Oaxaca**	971 112 630	44 485	10.3	4 582	39 903	54 034	**8.48%**
Universidad Autónoma de **Nuevo León**	6 756 077 996	41 808	27	11 121	30 687	205 952	**5.40%**
Universidad Autónoma del Estado de **Hidalgo**	1 674 882 116	40 980	25.1	10 286	30 694	78 669	**13.07%**
Universidad Autónoma de **Guerrero**	2 426 335 399	34 946	26.6	9 296	25 650	56 671	**16.40%**

Fuente: Datos sobre el presupuesto, el gasto por estudiante y la participación estatal en el subsidio ordinario (ANUIES, 2018[11]); Datos del PIB per cápita: http://www.inegi.org.mx/.

La variación significativa en los subsidios federales y estatales por estudiante y el esfuerzo financiero relativo realizado por los estados para apoyar a sus principales universidades públicas de investigación debe abordarse con el fin de establecer una distribución de fondos más transparente y equitativa dentro de este subsistema de educación superior.

Es más difícil obtener datos sobre el gasto por estudiante en el caso de otros subsistemas de educación superior en México, ya que esta información no se compila de manera centralizada en una forma accesible[14]. Con los recursos disponibles para ellos, la ANUIES ha calculado que, en 2016, las universidades federales recibieron un promedio de MXN 118 000 por estudiante por año (en comparación con un promedio de MXN 56 000 para UPES, como se mencionó anteriormente), los institutos tecnológicos federales recibieron MXN 37 000 por estudiante por año, los institutos tecnológicos descentralizados MXN 29 000, y las universidades tecnológicas y politécnicas MXN 24 000 por estudiante por año, en promedio (ANUIES, 2018, p. 92[11]). No hay datos disponibles para las escuelas normales o los diversos tipos de instituciones públicas de educación superior agrupadas en la categoría "otros", los cuales incluyen escuelas de música y artes escénicas bajo el control de los estados. Como se señaló anteriormente, las diferencias entre estas tasas de financiamiento promedio se explican por la disparidad en las misiones de los diferentes tipos de instituciones. En particular, las universidades federales y algunas UPES concentran la mayor parte de la actividad de investigación académica de México, las escuelas de

medicina y una gran proporción de la educación de posgrado del país, lo que explica sus mayores niveles de financiamiento.

Cuadro 3.5. Gasto por estudiante en IES públicas seleccionadas en el Estado de Puebla, 2016

Asignaciones presupuestarias en pesos mexicanos (MXN)

Institución	Subsistema	Matrícula 2016-2017	Financiamiento estatal *	Financiamiento federal	Total de financiamiento público básico	Financiamiento público / estudiante
Benemerita Universidad Autonoma de Puebla	UPES	78 761	1 929 127 863	3 740 414 448	5 669 542 311	71 984
Universidad Interserrana del Estado de Puebla Ahuacatlan	UPEAS	310	9 148 373	9 148 373**	18 296 746	59 022
Universidad Intercultural del Estado de Puebla	UIC	706	12 960 806	12 960 806**	25 921 612	36 716
Instituto Tecnologico Superior de Venustiano Carranza	IT-DESC	553	9 186 881	9 186 881**	1.8 373 762	33 226
Universidad Tecnologica de Puebla	UT	6 773	105 158 314	105 158 314**	210 316 628	31 052
Universidad Tecnologica de Izucar de Matamoros	UT	2 117	30 653 556	30 653 556**	61 307 112	28 959
Instituto Tecnologico Superior de Huauchinango	IT-DESC	1 779	22 660 517	22 660 517**	45 321 034	25 476
Instituto Tecnologico Superior de Teziutlan	IT-DESC	2 545	31 127 804	31 127 804**	62 255 608	24 462
Universidad Tecnologica de Oriental	UT	604	7 385 488	7 385 488**	14 770 976	24 455
Universidad Tecnologica de Huejotzingo	UT	3 493	42 418 579	42 418 579**	84 837 158	24 288
Universidad Interserrana del Estado de Puebla Chilchotla	UPEAS	786	9 235 632	9 235 632**	18 471 264	23 500
Universidad Politecnica de Puebla	UPOL	2 638	29 002 074	29 002 074**	58 004 148	21 988
Universidad Tecnologica de Tecamachalco	UT	3 536	38 012 385	38 012 385**	76 024 770	21 500
Instituto Tecnologico Superior de Zacapoaxtla	IT-DESC	2 361	22 472 106	22 472 106**	44 944 212	19 036
Universidad Tecnologica de Xicotepec de Juarez	UT	3 339	25 223 935	25 223 935**	50 447 870	15 109
Universidad Politecnica de Amozoc	UPOL	1 291	8 084 439	8 084 439**	16 168 878	12 524
Universidad Politecnica Metropolitana de Puebla	UPOL	772	4 088 920	4 088 920**	8 177 840	10 593

Nota: * Asignaciones basadas en atribuciones específicas en la Ley de Presupuesto del Estado de Puebla para 2016; ** las asignaciones federales suponen que se respeta el principio general de financiamiento de contrapartida 1-1 entre el estado y la Federación para instituciones no autónomas.
Fuente: Datos sobre asignaciones de fondos: (Congreso del Estado de Puebla, 2015[42]) Datos sobre matrícula: (Dirección General Educación Superior Universitaria (DGESU), 2018[27]).

En un intento por obtener más información sobre el financiamiento de las instituciones de educación superior, el equipo de revisión de la OCDE comparó los presupuestos asignados a diferentes instituciones del estado de Puebla. La Ley de Presupuesto del estado incluye el desglose completo de las asignaciones presupuestarias ordinarias para la UPES (la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla) y la participación del estado en subsidios

ordinarios para otros tipos institucionales, incluidas las universidades públicas estatales con apoyo de solidaridad (UPEAS), las universidades interculturales (UIC), las universidades tecnológicas y politécnicas (UT y UPOL) y los institutos tecnológicos descentralizados (IT-DESC). Utilizando información procedente de la base de datos de matrícula de la SEP de 2016-17, las asignaciones de fondos que conforman la ley de presupuesto estatal de 2016, bajo el supuesto de que se respeta la división 50-50 en los subsidios ordinarios entre el estado y la Federación, es posible calcular el gasto por estudiante en cierta selección de instituciones de ese estado. Los resultados se presentan en el Cuadro 3.5.

Los datos, aunque sólo se relacionan con uno solo de los estados de México (el quinto más grande por población), muestran un alto gasto en UPEAS y universidades interculturales, y un gasto muy variable entre los institutos tecnológicos descentralizados y las universidades politécnicas y tecnológicas (que puede o no explicarse por las diferencias en el enfoque disciplinario). En los últimos dos tipos de instituciones, las instituciones con menor financiamiento en el estado de Puebla reciben menos de la mitad del subsidio ordinario que recibe la institución con mayor financiamiento de la misma categoría.

Se cuenta con un sistema bien establecido de financiamiento competitivo y específico, pero los programas están fragmentados, con objetivos superpuestos y procedimientos complejos

Desde principios de la década de 1990, el gobierno federal mexicano ha operado una serie de programas de financiamiento adicionales para apoyar la educación superior, además de los subsidios directos ("ordinarios") que brinda a las instituciones. Estos programas de financiamiento "extraordinario" proporcionan financiamiento para objetivos específicos bajo el mandato de los estados y, en particular, a las UPES. Las instituciones federales de educación superior pública generalmente no son elegibles para recibir fondos provenientes de programas de financiamiento extraordinario.

Los programas son administrados por diferentes departamentos dentro de la SEP, en la mayoría de los casos mediante convocatorias anuales para recibir propuestas[15]. La SEP establece los términos de referencia y las instituciones presentan propuestas, que luego son evaluadas por expertos externos o comités de evaluación; las instituciones exitosas reciben los fondos adicionales directamente o mediante fondos transferidos a través de las administraciones estatales.

Históricamente, los programas de financiamiento extraordinario se han centrado en promover: a) mejoras en la infraestructura y expansión del sistema de educación superior; b) mejorar los niveles de cualificación del personal académico de tiempo completo, y c) apoyar proyectos institucionales para aumentar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, incluso mediante la acreditación externa de los programas. En 2014 se produjo una importante reestructuración cuando varios programas específicos se combinaron con otros cuyos objetivos eran similares pero procedían de sectores diferentes de la educación y la formación. En este momento, el Programa del Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), que había proporcionado fondos para apoyar a los académicos a mejorar sus cualificaciones desde 1996, se combinó con programas para capacitar a maestros de escuelas primarias y secundarias bajo el paraguas del Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP). El enfoque fundamental y las acciones del programa anterior se mantuvieron, pero como un capítulo de un programa más amplio.

Ocurrió un proceso similar con otros programas. El Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE) se creó para apoyar la calidad en todos los sectores de la educación y la capacitación, pero incorporando distintas líneas de acción de programas

anteriores para apoyar proyectos institucionales y promover la adquisición de la acreditación de calidad externa. El Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIYEE), que nuevamente cubre todos los sectores educativos, apoya proyectos de infraestructura y gestión para mejorar la accesibilidad de los estudiantes discapacitados y desarrollar estrategias de apoyo a los estudiantes de entornos vulnerables y desfavorecidos.

Junto con estos programas dirigidos a instituciones públicas de educación superior en diferentes subsistemas, otros brindan más apoyo estructural a UPES: el Programa de Carrera Docente proporciona fondos para recompensar con bonos salariales adicionales al personal de tiempo completo que cumpla con determinados criterios (incluido el desempeño en investigación, responsabilidades docentes, entre otros). El Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPES proporciona fondos para ayudarles a cumplir con los pagos de pensiones al personal anterior, así como a mejorar sus procesos de gestión interna.

Como se resume en el Cuadro 3.6, a continuación, existen otros dos programas federales en la actualidad. El relativamente reducido Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES), que apoya proyectos de desarrollo institucional en una amplia gama de áreas temáticas, y el Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior, que históricamente ha apoyado la creación de nuevos instalaciones, nuevos programas y nuevas instituciones de educación superior para ampliar el acceso. Sin embargo, en el año fiscal 2018, no se asignaron fondos a este programa.

En principio, los programas de financiamiento específicos, como los fondos extraordinarios pueden ser una herramienta valiosa para que los gobiernos contribuyan con las instituciones de educación superior en la consecución de objetivos estratégicos y mejorar tanto los resultados como el desempeño, al tiempo que permite desarrollar y aplicar proyectos, lo cual no sería posible con recursos operativos ordinarios. Hay una percepción generalizada entre los responsables políticos y los grupos de interés consultados por el equipo de revisión de la OCDE de que los fondos extraordinarios realmente han tenido impactos positivos, como por ejemplo en los niveles de cualificación del personal y en el número de programas con acreditación de calidad externa. Aunque no ha habido evaluaciones sistemáticas de impacto, parece que los fondos extraordinarios se han invertido en cuestiones como la calidad, que son prioridades nacionales. Esto es aún más notable, dada la complejidad del panorama de la educación superior mexicana y el alto grado de autonomía que disfrutan las universidades con organismos de investigación, lo que dificulta que los gobiernos influyan y dirijan el sistema.

A pesar de estos aspectos positivos, el sistema de financiamiento extraordinario como está diseñado actualmente en México sufre una serie de debilidades.

Un primer y fundamental aspecto planteado por varios interesados y representantes institucionales es que una proporción de los fondos extraordinarios se utiliza para actividades que no son "extraordinarias", sino que forman parte de la operación diaria de las IES. Los ejemplos más llamativos son los programas de apoyo específicos para hacer frente a los déficits en los pagos de pensiones o proporcionar incentivos al personal. Aunque las instituciones públicas a veces pueden experimentar dificultades presupuestarias y requerir apoyo financiero adicional, parece que se han instrumentado programas extraordinarios de apoyo para UPES durante al menos 10 años (Mendoza Rojas, 2018[10]). Esto sugiere que los mecanismos de asignación de fondos ordinarios no están proporcionando una cobertura efectiva para los gastos operativos. Del mismo modo, sería razonable esperar que las IES desarrollen y financien un sistema de remuneración relacionada con el desempeño como parte de su política interna de recursos humanos, en

lugar de depender de un fondo externo, que anacrónicamente se aplica a un solo subsistema de educación superior.

Cuadro 3.6. Programas de financiamiento extraordinario para la educación superior en 2018

Programa de financiamiento	Rubro del presupuesto	Tipos de instituciones elegibles	Objetivo / enfoque	Presupuesto total 2018 (pesos)
Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE)	S267	UPES, UPEAS, UPOL, UT, UIC, Escuelas públicas normales	Apoyo a planes de desarrollo institucional con proyectos destinados a mejorar la calidad de los programas educativos y lograr la acreditación	1 862 591 120
Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES)	U080	UPES, UPEAS, UPOL, UT, UIC,	Proyectos institucionales de apoyo: a) calidad; b) diversificación y relevancia; c) incrustar "contenido transversal", d) internacionalización; y e) innovación en educación	436 966 486
Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE)	S244	UPES, UPEAS, UPOL, UT, UIC, Escuelas públicas normales	Apoyo a las instituciones para: a) mejorar las tasas de permanencia y finalización para estudiantes vulnerables e indígenas y b) mejorar la accesibilidad para estudiantes discapacitados	52 497 746
Programa para el Desarrollo Profesional Docente (PRODEP)	S247	UPES, UPEAS, UPOL, UT, UIC, Escuelas públicas normales	Apoyo a las IES para financiar personal académico de tiempo completo para obtener cualificaciones (maestría / doctorado) y actividades en grupos de investigación académica (Cuerpos académicos)	656 407 011
Programa de Carrera Docente en UPES	U040	Las 34 universidades públicas estatales (UPES)	Fondos asignados a UPES para bonos para el personal docente de tiempo completo que tienen un historial comprobado de desempeño en la enseñanza y la investigación	350 000 000
Fondo de Apoyo para el Saneamiento Financiero y la Atención a Problemas Estructurales de las UPES	U081	Las 34 universidades públicas estatales (UPES)	Proyectos de apoyo para reducir el déficit de pensiones acumulado	700 000 000
Programa de Expansión de la Educación Media Superior y Superior	U079	UPES, UPEAS, UPOL, UT, UIC, Escuelas públicas normales	Creación de nuevos sitios y programas educativos y expansión de los programas existentes	0 (no fondos asignados a la cadena HE en 2018)

Fuente: PFCE (SEP, 2018[43]); PADES (SEP, 2018[44]); PIYEE (Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU), 2018[45]); PRODEP (SEP, 2017[46]); programas de la UPES (SEP, 2018[47]; SEP, 2018[48]); Datos del presupuesto: (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2018[49]).

En términos más generales, puede ser más difícil trazar la línea entre las actividades que deberían ser parte del interés principal de las IES y aquellas que justifiquen dirigir el financiamiento a ciertos proyectos. Se podría argumentar que prácticamente todas las actividades respaldadas por fondos extraordinarios deberían ser parte de las misiones centrales de instituciones efectivas. Sin embargo, en el contexto mexicano, donde una proporción tan alta de financiamiento institucional es absorbida por los costos de personal y los gastos operativos básicos, proporcionar recursos adicionales para proyectos institucionales cuyo propósito sea reforzar la calidad, la inclusión y el desarrollo de capacidades del personal, parecería ser una solución sólida y pragmática, siempre que estos proyectos se puedan diseñar y aplicar de manera efectiva.

Una segunda crítica recurrente al sistema actual de financiamiento extraordinario es su fracaso para promover la planificación y los proyectos a largo plazo. A medida que el presupuesto federal se adopta anualmente, los recursos se asignan bajo los fondos extraordinarios un año a la vez. Mientras tanto, el diseño de los programas y los niveles de financiamiento pueden variar considerablemente de un año a otro. ANUIES (2018[11]) y otros grupos de interés entrevistados por el equipo de revisión de la OCDE, afirman que esto ha llevado a desarrollar proyectos *ad hoc* que cumplen con los requisitos de convocatorias para propuestas específicas, pero que no se integran de manera efectiva en las estrategias de desarrollo institucional a largo plazo y no siempre duran lo suficiente como para tener los efectos deseados. Es probable que los recortes presupuestarios de los últimos años hayan exacerbado estos problemas, ya que las instituciones tienen aún menos certeza de que habrá recursos disponibles a mediano plazo para llevar a cabo proyectos en curso y a largo plazo.

Un tercer tema se relaciona con la definición y el enfoque en los programas extraordinarios. Aquí hay dos problemas. Primero, aunque los principales programas de calidad, capacitación del personal e inclusión parecen estar enfocados de manera relativamente clara, el valor agregado preciso del programa PADES, que cubre objetivos múltiples con poco dinero, no está claro. Es crucial que el propósito y la complementariedad de los programas de financiamiento queden claros para los grupos de interés. En segundo lugar, la decisión de incorporar programas de educación superior en programas intersectoriales en 2014, significa que los documentos del programa se vuelven imposibles de manejar con diferentes requisitos y acciones propuestas para cada sector. Al igual que con el PSE, tendría más sentido organizar programas en líneas sectoriales, bajo un programa extraordinario específico para la educación superior.

Finalmente, la generación actual de programas extraordinarios se aplica sin un programa sistemático de evaluación de impacto. El CONEVAL lleva a cabo evaluaciones del diseño de los programas, así como evaluaciones y monitoreo de los procesos y resultados de los mismos, lo cual ya es un paso positivo, pero en muchos casos señala la ausencia de evidencias del efecto real (CONEVAL, 2017[50]). Las evaluaciones de los programas extraordinarios que se han llevado a cabo (véase, por ejemplo, (N.I.K. Beta S.C., 2018[51])) muestran las dificultades para establecer una lógica de intervención eficaz (actividades de vinculación y resultados e impactos esperados), la falta de indicadores bien definidos del impacto, así como los obstáculos para obtener información coherente que provenga de los reportes institucionales de los resultados e impactos. Una mejor información permitiría a la SEP ajustar el diseño de los programas en consecuencia, aunque es importante evitar imponer una carga administrativa excesiva a las instituciones. En la actualidad, hay poca evidencia de una cultura de evaluación y aprendizaje de experiencias pasadas en el diseño de programas de financiamiento.

La impredictibidad en los niveles y programas de financiamiento ha obstaculizado la planificación a mediano y largo plazo

Las discusiones anteriores han resaltado la ausencia de mecanismos transparentes para otorgar financiamiento básico "ordinario" a las instituciones públicas de educación superior y una considerable inestabilidad en el diseño y los niveles de financiamiento atribuidos a los diversos programas de financiamiento extraordinario. Estos factores reducen la previsión de los flujos de ingresos y actúan como una barrera para la planificación y los proyectos institucionales a largo plazo. Además, el hecho de que la matrícula ha aumentado más rápido que el financiamiento ordinario, y los problemas financieros de larga data, como la insuficiencia de los fondos de pensiones institucionales, significa que muchas

instituciones se centran en encontrar recursos para mantener sus instituciones funcionando, en lugar de participar en actividades para impulsar a largo plazo la mejora de su trabajo.

Si bien las restricciones presupuestarias y los ciclos fiscales y presupuestarios anuales son comunes en todos los países de la OCDE, muchos países brindan a sus instituciones públicas de educación superior una mayor provisión, no solamente a través de mecanismos transparentes de asignación financiera, sino también de disposiciones presupuestarias plurianuales.

3.4.3. Recomendaciones clave

Garantizar que el presupuesto federal asignado a la educación superior sea proporcional a los objetivos y las metas de las políticas públicas

Ampliar la participación en la educación superior ha sido un objetivo clave en el PND 2013-2018 y es probable que siga siendo una prioridad para el nuevo gobierno. Sin embargo, educar a más estudiantes, mientras se busca mantener o aumentar la calidad, requiere más recursos. Estos recursos sólo pueden provenir, de manera realista, de fondos públicos o colegiaturas que se cobren a los estudiantes. Si la elección política del gobierno mexicano es confiar en fuentes de financiamiento público para instituciones de educación pública, entonces los recursos asignados al sector deben ajustarse para nivelarse con el creciente número de estudiantes.

Actualmente, México gasta una proporción similar de su PIB en subsidio público para instituciones de educación superior a algunas de las principales economías de la OCDE. Sin embargo, los niveles absolutos de inversión por estudiante ya son comparativamente bajos. Es cuestionable cuanto más se puede ampliar el cupo del sistema dentro de los niveles actuales de gasto, incluso con cierta reasignación entre las instituciones. Además, la transición a un modelo de asignación más racional para el financiamiento institucional, como se propone a continuación, es probable que requiera recursos adicionales. Para hacer frente a estos desafíos, al tiempo que se mantiene el principio de un sistema financiado con fondos públicos, México deberá comprometer dinero público adicional para la educación superior.

Establecer un sistema racional de asignación de fondos públicos a las instituciones de educación superior federales y estatales, teniendo en cuenta las diferentes misiones institucionales y los costos reales

Las bases del sistema actual para asignar dinero público a las instituciones públicas de educación superior no son transparentes y no tienen en cuenta las tareas que las instituciones realmente realizan o los resultados que logran. México debería introducir un sistema racional para asignar los fondos públicos básicos (ordinarios). El nuevo sistema de financiamiento debería:

- Reflejar las actividades emprendidas por las instituciones de educación superior, con fondos por tipo de actividad (educación superior, investigación, participación) claramente distinguida en las asignaciones. Las líneas presupuestarias para actividades no directamente relacionadas con el propósito principal (preparatoria, provisión de instalaciones comunitarias o servicios científicos nacionales) deben quedar separadas del proceso de presupuesto de educación superior y estar sujetas a sus propias reglas de asignación.

- Basarse en una evaluación de los costos unitarios reales por estudiante y/o egresado para ofrecer diferentes tipos de programas educativos, teniendo en cuenta la variación entre disciplinas, e incluir ponderaciones para considerar las diferencias de costos entre ubicaciones caras y menos costosas en el país.
- Concentrarse en compensar a los "perdedores" en el sistema actual con fondos adicionales, mientras se busca minimizar los "choques" a las instituciones que actualmente reciben fondos desproporcionadamente altos y que pueden sufrir pérdidas bajo una fórmula de financiamiento más racional.
- Ser aceptado por los gobiernos federales y estatales y aplicarse constantemente en toda la República.

Un nuevo modelo de financiamiento requerirá un esfuerzo considerable de tiempo y recursos para encontrar costos unitarios apropiados y formas de reemplazar los procesos presupuestarios existentes con un modelo más racional sin causar una inestabilidad financiera inaceptable para las instituciones. Un comité de expertos financieros internos y externos y un mandato claro son aspectos indicativos de una forma más adecuada de proceder. Este comité debería aprovechar también la experiencia de otros países de la OCDE.

Utilizar el nuevo modelo de financiamiento como base para corregir las diferencias injustificadas en el financiamiento institucional en todo el sistema

A corto plazo, el nuevo mecanismo de financiamiento debe garantizar, en particular, que los sectores de orientación técnica y profesional (institutos tecnológicos, universidades tecnológicas y universidades politécnicas) se financien en un nivel tal que les permita ofrecer programas de alta calidad en algunos campos costosos (como ingeniería o enfermería), al tiempo que actualiza su currícula y métodos de enseñanza.

Todas las instituciones públicas estatales de educación superior, incluidas las universidades públicas estatales autónomas, deberían recibir fondos de manera equitativa, probablemente con la mitad de los fondos básicos provenientes de la federación y la otra mitad de los estados.

A largo plazo, las escuelas públicas normales podrían financiarse mediante del mismo modelo. Sin embargo, es probable que la red actual de escuelas a menudo muy reducidas ofrezca una base costosa para calcular los costos operativos unitarios. Como tal, la reforma del modelo de financiamiento debe combinarse con los esfuerzos para maximizar la eficiencia en las escuelas normales, especialmente mediante alianzas y fusiones.

Reformar programas de financiamiento extraordinarios para centrarse exclusivamente en proyectos relacionados con la calidad y la equidad que complementen las actividades centrales de las IES

La fórmula de financiamiento reformada descrita anteriormente, debe garantizar que las instituciones públicas de educación superior reciban fondos adecuados para cubrir los costos operativos razonables y las políticas de compensación y pensiones del personal. Los programas de financiamiento extraordinario deben mantenerse, pero centrarse exclusivamente en proyectos que van más allá del funcionamiento diario de las instituciones. Los fondos deben estar vinculados explícitamente a las prioridades establecidas en el nuevo PSE. Estos podrían incluir:

- Apoyar la calidad y la innovación en la enseñanza y aprendizaje (a través de un programa reformado de calidad e innovación), con apoyo por separado en diferentes etapas en el desarrollo de la calidad.
- Promover la equidad mediante medidas específicas para mejorar el apoyo y las instalaciones en el caso de estudiantes de entornos desfavorecidos. Como sucede en la actualidad, este fondo debe complementarse, pero de ninguna manera superponerse con los demás mecanismos de apoyo financiero para estudiantes.
- Apoyar el establecimiento y la instrumentación de normas y procedimientos en todo el sistema, incluido el sistema propuesto de transferencia y acumulación de créditos y un sistema estadístico mejorado.

Con el fin de lograr la eficiencia y fomentar el aprendizaje mutuo entre instituciones, los fondos extraordinarios deben fomentar, cuando corresponda, proyectos de cooperación conjunta. Los programas también deberían apoyar proyectos de varios años para facilitar actividades con un impacto a largo plazo.

Impulsar la planificación presupuestaria a largo plazo

El sistema actual de presupuesto anual refleja el ciclo del presupuesto estatal, pero crea una considerable inestabilidad financiera e impredictibilidad para las instituciones públicas de educación superior. La SEP y el sector de educación superior deberían trabajar junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para encontrar un método que proporcione compromisos presupuestarios plurianuales a las instituciones.

A cambio de una mayor previsión financiera, se debe exigir a las instituciones que presenten planes claros de desarrollo institucional e informen de manera precisa y oportuna sobre el uso de recursos, actividades y desempeño.

Notas

[1] Ejemplos de esto incluyen al Servicio de Admisión de Universidades y Colegios (UCAS) en el Reino Unido o Parcoursup en Francia.

[2] Participaciones a Entidades Federativas y Municipios (Ramo 28).

[3] Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33).

[4] Aunque las universidades federales y estatales tienen diferentes acuerdos de financiamiento, comparten un status autónomo similar.

[5] Gestionado de forma horizontal por la *Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe.*

[6] La Conferencia Permanente de Ministros de Educación y Asuntos Culturales (*Kultusministerkonferenz*), por ejemplo, desempeña este papel en el sistema descentralizado de educación superior de Alemania.

[7] De acuerdo con el PND, la "tasa de finalización" se define como "el porcentaje de estudiantes que logran completar sus estudios de manera oportuna en cada nivel educativo, de acuerdo con la duración formal promedio establecida para los programas en cada nivel". Para la educación superior, la duración formal promedio se fija en cinco años, que corresponde a la duración formal de una licenciatura.

[8] "Fortalecer la calidad y relevancia de la educación media superior, educación superior y capacitación profesional, para contribuir al desarrollo de México".

[9] "Garantizar una mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para construir una sociedad más justa".

[10] ANUIES publicó un análisis actualizado y un conjunto de propuestas antes de las elecciones presidenciales de 2018 (ANUIES, 2018[34]).

[11] Jalisco, Guanajuato, Oaxaca y Yucatán.

[12] Por ejemplo, el Programa de Carreras Académicas en Universidades Públicas Estatales.

[13] Se hacen otras asignaciones menos frecuentes para "Proyectos de infraestructura social en el sector educativo" (K009); "Mantenimiento de infraestructura" (K027).

[14] En principio, los datos del Formato 911 permitirían recopilar esta información, aunque se requerirían recursos considerables para verificar la información financiera suministrada por las instituciones con asignaciones presupuestarias hechas por las autoridades federales y estatales.

[15] El *Fondo de Apoyo para la Atención a Problemas Estructurales de las UPES* se asigna con base en fórmulas.

Referencias

ANUIES (2018), *Visión y acción 2030: Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), México, D. F., http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf (accessed on 9 October 2018). [11]

ANUIES (2012), *Inclusión con responsabilidad social - Una neuva generación de políticas de educación superior*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), México, D.F., https://crcs.anuies.mx/wp-content/uploads/2012/09/Inclusion-con-responsabilidad-social-ANUIES.pdf (accessed on 11 October 2018). [28]

Bennetot Pruvot, E., A. Claeys-Kulik and T. Estermann (2015), *Designing strategies for efficient funding of universities in Europe*, European University Association, Brussels, http://www.eua.be (accessed on 29 October 2018). [41]

BIS (2014), *National strategy for access and student success in higher education*, Department for Business, Innovation and Skills, London, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299689/bis-14-516-national-strategy-for-access-and-student-success.pdf (accessed on 08 October 2018). [19]

Browne, J. (2010), *Securing a Sustainable future for higher education: an independent review of higher education funding and student finance*, https://www.gov.uk/government/publications/the-browne-report-higher-education-funding-and-student-finance (accessed on 28 October 2018). [35]

CONEVAL (2017), *Ficha de Monitoreo 2016-2017 - Fortalecimiento de la Calidad Educativa*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Ciudad de México, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/264014/S267_Ficha_de_Monitoreo_y_Evaluacio_n_2017.pdf (accessed on 13 October 2018). [50]

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2018), *Ley de Planeación*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_160218.pdf (accessed on 09 October 2018). [22]

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (2017), *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018*, Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2018_291117.pdf (accessed on 03 October 2018). [40]

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1993), *Ley General de Educación*, https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf (accessed on 28 October 2018). [15]

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1978), *Ley de Coordinación Fiscal*, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_300118.pdf (accessed on 26 October 2018). [3]

Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (1978), *Ley para la Coordinacion de la Educación Superior*, https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_coord_educ_superior.pdf (accessed on 26 October 2018). [4]

Congreso del Estado de Puebla (2015), *Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que expide la Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2016*, Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, http://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/transparencia/LEYES/2016/Puebla%20Estado%20Egresos2016.pdf (accessed on 11 October 2018). [42]

Department of Education (2018), *U.S. Department of Education Strategic Plan for Fiscal Years 2018-22*, United States government, https://www2.ed.gov/about/reports/strat/plan2018-22/strategic-plan.pdf (accessed on 28 September 2018). [20]

Department of Education and Skills (2011), *National Strategy for Higher Education to 2030 Report of the Strategy Group*, Ireland Government Publications Office, Dublin, http://hea.ie/assets/uploads/2017/06/National-Strategy-for-Higher-Education-2030.pdf (accessed on 28 September 2018). [17]

DGPPyEE (2018), *Información Estadística e Indicadores Educativos*, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa (DGPPyEE)/SEP, CDMX, http://www.planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeindicadores.aspx (accessed on 11 October 2018). [30]

Dirección General de Educación Superior Universitaría (DGESU) (2018), *Convocatoria para la presentación de Proyectos Institucionales en el marco del Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa, para el tipo superior*, Secretaría de Educación Pública, Meixco City, http://dsa.sep.gob.mx/s244/. (accessed on 13 October 2018). [45]

Dirección General Educación Superior Universitaria (DGESU) (2018), *Panorama de la educación superior*, http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Panorama_de_la_educacion_superior.aspx (accessed on 09 October 2018). [27]

EUA (2018), *University Autonomy in Europe*, European University Association (EUA), https://www.university-autonomy.eu/ (accessed on 15 October 2018). [9]

European Commission (2018), *The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report*, European Commission/EACEA/Eurydice, Publications Office of the European Union, Luxembourg, http://dx.doi.org/10.2797/63509. [13]

Gilch, H. (2014), *Eine kurze Geschichte der Studiengebühren an deutschen Hochschulen*, HIS-Institut für Hochschulentwicklung, Hannover, https://his-he.de/fileadmin/user_upload/Veranstaltungen_Vortraege/2014/Tagung_der_Leiterinnen_und_Leiter_von_Studierendensekretariaten_2014/06_gilch.pdf (accessed on 29 October 2018). [36]

Gobierno de la República (2017), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Texto Vigente*, https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10538 (accessed on 15 October 2018). [7]

Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Estados Unidos Mexicanos, http://pnd.gob.mx/. [23]

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2018), *6to Informe de Gobierno 2017-2018*, Presidencia de la República, Ciudad de México, http://cdn.presidencia.gob.mx/sextoinforme/informe/6_IG_INFORME_COMPLETO.pdf. [26]

Gobierno del Estado de Guanajuato (2013), *Programa Sectorial Guanajuato Educado - Visión 2018*, https://transparencia.guanajuato.gob.mx/biblioteca_digital/docart10/201501131054080.ProgramaSectorialGuanajuatoEducadoVision2018.pdf (accessed on 28 October 2018). [34]

INEP (2017), *Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação*, Instituto Nacional de Estudos, Brasília, http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior (accessed on 28 October 2018). [38]

Levy, D. (1980), *University and Government in Mexico: Autonomy in an Authoritarian System.*, Praeger Publishers, CBS Educational and Professional Publishing, 521 Fifth Ave., New York, NY 10017, https://eric.ed.gov/?id=ED188530 (accessed on 28 October 2018). [8]

Malo, S. (2018), *Planeación integral de la educación superior - Reunión con autoridades de educación superior - 9 de Abril de 2018*, Secretaría de Educación Pública, Mexico City, http://www.pides.mx/pides_2017/pides_conferencias_2018/s_malo_pides_abril_2018.pdf (accessed on 09 October 2018). [31]

Mendoza Rojas, Javier (2017), "Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión?", *Perfiles educativos*, Vol. 39/156, pp. 119-140, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982017000200119 (accessed on 12 October 2018). [37]

Institucional, C. (ed.) (2018), *Subsistemas de Educación Superior. Estadística básica 2006-2017*, DGEI-UNAM, Ciudad de México, https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/jmendoza/Mendoza2018_SubsistemasDeEducacionSuperior.pdf. [10]

Ministère de l'Éducation nationale, D. (2017), *Livre Blanc de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche 2017*, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Paris, http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Actus/04/1/ESR_Livre_Blanc_707041.pdf (accessed on 28 September 2018). [16]

Ministry of Education, Culture and Science (2015), *The value of knowledge: Strategic Agenda for Higher Education*, Directorate of Higher Education and Student Grants, Ministry of Education, Culture and Science, Netherlands, https://www.government.nl/documents/reports/2015/07/01/the-value-of-knowledge. [18]

N.I.K. Beta S.C. (2018), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018: Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa Secretaría de Educación Pública*, Secretaría de Educación Pública, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344504/Informe_Final_-_S244_Programa_para_la_Inclusio_n_y_la_Equidad_Educativa.pdf (accessed on 15 October 2018). [51]

OECD (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en. [39]

OECD (2017), *Towards a Stronger and More Inclusive Mexico: An Assessment of Recent Policy Reforms*, Better Policies, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264189553-en. [5]

OECD (2008), *OECD Reviews of Tertiary Education: Mexico 2008*, OECD Reviews of Tertiary Education, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264039247-en. [2]

Ordorika, I. (2003), "The limits of university autonomy: Power and politics at the Universidad Nacional Autónoma de México", *Higher Education*, http://dx.doi.org/10.1023/A:1025382504110. [6]

Ordorika, I., R. Rodríguez Gómez and M. Lloyd (2018), "Mexico: the dilemmas of federalism in a highly politicized and semi-decentralized system", in Martin Carnoy et al. (eds.), *Higher Education in Federal Countries: A Comparative Study*, SAGE Publications Pvt. Ltd, New Delhi, https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/higher-education-in-federal-countries/book263092. [1]

Real Instituto Elcano (2018), *Elcano Global Presence Report 2018*, Real Instituto Elcano, Madrid, http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/en/data/Global_Presence_2018.pdf (accessed on 09 October 2018). [25]

Sánchez Escobedo, P. and L. Martínez Lobatos (2011), "El Sistema de Asignación y Transferencia de Créditos Académicos (satca) en México: origen, seguimiento y prospectivas", *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, Vol. II/4, pp. 123-134, http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=299124247007 (accessed on 28 October 2018). [14]

Schwab, K. (2017), *The Global Competitiveness Report 2017–2018*, World Economic Forum, Geneva, http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf (accessed on 09 October 2018). [24]

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018), *Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 - Análisis Funcional Programático Económico – Ramo 11 Educación Pública*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Ciudad de México, https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018 (accessed on 04 October 2018). [49]

SEP (2018), *Lineamientos 2018 del Programa de Carrera Docente en UPES U040*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, http://www.esdeped.sep.gob.mx/extraordinario/ (accessed on 13 October 2018). [48]

SEP (2018), *Lineamientos del Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) 2018*, Secretaría de Educación Pública, Ciudad de México, http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/documentos/PADES/Lineamientos%20PADES%202018_%20VF_Vo%20Bo_%20SES%202feb18.pdf (accessed on 13 October 2018). [44]

SEP (2018), *Lineamientos para la operación del fondo 'Apoyos para la atención a problemas estructurales de las universidades públicas estatales 2018*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/documentos/FASFAPE/Lineamientos%20U081_2018.pdf (accessed on 13 October 2018). [47]

SEP (2018), *Organigrama de la Secretaría de Educación Pública*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/organigrama-de-la-secretaria-de-educacion-publica?state=published (accessed on 26 October 2018). [12]

SEP (2018), *Planeación integral de la educación superior*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, http://www.pides.mx/pides_2017/index.html (accessed on 09 October 2018). [33]

SEP (2018), *Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa - Guía para la formulación de la planeación estratégica académica y de la gestión institucional*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, http://www.dgesu.sep.gob.mx. (accessed on 13 October 2018). [43]

SEP (2018), *SEP/DGPPyEE - Estadística 911*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.f911.sep.gob.mx/2018-2019/Login.aspx (accessed on 10 October 2018). [29]

SEP (2018), *TRESMEX - Transformación en la Educación Superior en México*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, http://www.pides.mx/tresmex_2017/ (accessed on 11 October 2018). [32]

SEP (2017), *Reglas de Operación del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para el ejercicio fiscal 2018.*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Documentos/DSA%20gobmx/Prodep_S247.pdf (accessed on 13 October 2018). [46]

SEP (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, Secretaría de Educación Pública (SEP), México, D.F., http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf (accessed on 25 September 2018). [21]

Capítulo 4. Calidad en la educación superior

Este capítulo examina los mecanismos externos para asegurar la calidad de la educación superior en México. A diferencia de muchos otros países miembros de la OCDE, México no cuenta con un sistema integral y obligatorio de acreditación externa y aseguramiento de la calidad en el caso de los proveedores de educación superior. La supervisión de los programas de pregrado se basa más bien en la participación voluntaria de instituciones de educación superior en procesos de acreditación externos, organizados por organismos no gubernamentales. En posgrado, es CONACyT quien desempeña un papel importante en el aseguramiento externo de la calidad. El capítulo evalúa entonces la política del gobierno en relación con el aseguramiento externo de la calidad, la relevancia y probable efectividad de las estructuras, y los procesos actuales en vigor, antes de proporcionar una serie de recomendaciones específicas.

4.1. Enfoque de este capítulo

Los sistemas de educación superior que funcionan bien aseguran la calidad de los programas de educación superior ofrecidos a los estudiantes y la relevancia de las habilidades que desarrollan para la vida más allá de la educación superior, como ciudadanos y como profesionales competentes. Al mismo tiempo, alientan a las instituciones de educación superior a innovar respecto del valor del contenido de nuevos cursos, nuevas tecnologías o enfoques de aprendizaje. A continuación, describimos brevemente las características de los sistemas efectivos de aseguramiento de la calidad y luego examinamos el desempeño del sistema de México a la luz de estas características.

Muchas variables pueden afectar el diseño de sistemas de aseguramiento de la calidad en la educación superior. Los contextos nacionales tienen un fuerte impacto en la forma en que se organizan dichos sistemas; no existe un modelo institucional de buenas prácticas para todos. Sin embargo, los análisis de varias asociaciones internacionales que trabajan en este campo de la educación superior apuntan a un creciente consenso internacional en torno a un conjunto de principios que pueden guiar el diseño de un aseguramiento de la calidad externa efectiva. Con base en las directrices internacionales y la literatura disponible, algunos atributos clave de los sistemas eficaces de aseguramiento externo de la calidad se resumen a continuación, en el Cuadro 4.1.

Cuadro 4.1. Características de los sistemas eficaces de aseguramiento de la calidad

Aspecto del sistema	Características de los sistemas de aseguramiento de la calidad efectivos
1. Objetivos y alcance de los procesos de aseguramiento de la calidad.	Los objetivos de los procesos de aseguramiento de la calidad {QA] están claramente formulados y son relevantes para los desafíos que enfrenta el sistema de educación superior. El sistema de control de calidad es integral y todas las instituciones de educación superior que otorgan una credencial reconocida participan en el sistema. Se logra un equilibrio apropiado al evitar la provisión de baja calidad y mejorar la existente, incluida la que ya se considera de buena calidad.
2. Definición y medición de la calidad: adecuación, relevancia y diversidad.	La calidad de la enseñanza y el aprendizaje se evalúa a la luz de su capacidad para aumentar las habilidades necesarias para desarrollar una ciudadanía activa, tener éxito profesional y crecimiento intelectual a lo largo de la vida. Los procedimientos de control de calidad consideran la relevancia de los programas y habilidades para la sociedad y el mercado laboral, y atraen a los grupos de interés externos para adquirir el compromiso con la calidad. Las definiciones e indicadores de calidad son flexibles; la reconocen en diferentes formas y tipos de programas educativos (por ejemplo, cursos académicos vs profesionales). La calidad se mide utilizando una amplia gama de indicadores relevantes y confiables, incluidos los indicadores de entrada, proceso y salida.
3. Responsabilidad y aseguramiento de la calidad.	El personal docente y los proveedores de educación superior están claramente identificados como aquellos que tienen la responsabilidad principal de brindar calidad. Subsidiariedad: las decisiones sobre calidad se toman en el nivel más bajo posible mientras se mantiene la efectividad y la responsabilidad adecuada. La agencia/agencias de aseguramiento de la calidad actúan en favor del interés público; cuentan con los recursos adecuados, y son suficientemente independientes tanto del sector de la educación superior como del gobierno. Se coordinan iniciativas gubernamentales adicionales para promover la calidad con sistemas de aseguramiento que garanticen consistencia.
4. Uso de información sobre calidad.	En su caso, la evidencia de baja calidad sirve para eliminarla y demostrarlo con resultados. La información sobre el desempeño de los programas e instituciones sirve para mejorar la calidad, y se hace pública para garantizar la transparencia.
5. Adaptación a la innovación.	El sistema de control de calidad se adapta de manera flexible a los cambios en la forma en que se imparte la enseñanza y se adquiere el aprendizaje; asimismo, admite la adopción de nuevos y valiosos contenidos curriculares, nuevas tecnologías o enfoques de aprendizaje.

Fuente: Desarrollado por la Dirección de Educación y Competencias de la OCDE, con base en las Directrices de Buenas Prácticas 2016 de INQAAHE (INQAAHE, 2016[1]); Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG, 2015[2]); y CIQG International Quality Principles: Toward a Shared Understanding of Quality (CHEA, 2016[3]).

El diseño de los procedimientos de licencia, evaluación y acreditación para la educación superior en México no cumple con estos principios.

- México carece de un organismo público autorizado de aseguramiento de la calidad. Cuenta con una variedad de organismos públicos y no gubernamentales dedicados a otorgar licencias, evaluar y acreditar programas de educación superior, así como a evaluar el aprendizaje de los estudiantes. Aunque el gobierno federal intenta coordinar su trabajo, no existe un marco único para el aseguramiento de la calidad; funcionan con diferentes criterios, estándares y procedimientos para evaluar la calidad de los programas e instituciones, y no como un sistema.
- El trabajo de los organismos de acreditación y evaluación no es exhaustivo. Muchos programas de educación superior en México de pregrado y posgrado no están sujetos a procedimientos externos de evaluación y acreditación.
- Las políticas públicas y los líderes institucionales están menos orientados hacia la mejora continua de la calidad que en otros sistemas de educación superior.

- El CENEVAL, al llevar a cabo evaluaciones estandarizadas del aprendizaje de los estudiantes, ayuda a enfocar la calidad en el desarrollo de habilidades; sin embargo, la participación en sus evaluaciones es limitada.
- Los estándares de calidad utilizados en la acreditación externa y la evaluación de la calidad no están adecuadamente relacionados con la relevancia del mercado laboral, y los expertos del mundo de la práctica, incluidas las empresas y los organismos sin fines de lucro, no participan consistemente en los procesos de calidad.
- La definición y la medición de la calidad de los programas de educación superior está comenzando a adaptarse a la diversidad de la oferta, incluyendo la educación profesional y a distancia, aunque se necesita un mayor progreso.
- El entorno común de indicadores tanto para medir accesos, procesos y resultados, como las tasas de graduación de cohortes, de empleo e ingresos de los egresados, está muy poco desarrollado, lo cual impide el aseguramiento de la calidad.
- No existen procedimientos efectivos para la acreditación de las instituciones de educación superior, lo que les impide desempeñar un papel apropiado para garantizar la calidad de sus programas.
- La evidencia sobre el desempeño institucional no se emplea para garantizar la transparencia, parece desempeñar un papel modesto en la eliminación de la provisión deficiente.
- La variedad de acuerdos voluntarios respecto de la calidad en la educación superior no limitan en general la innovación en nuevas tecnologías, cursos o enfoques pedagógicos, pero hacen poco para promover estos desarrollos.

En este capítulo examinamos los mecanismos para el aseguramiento de la calidad actuales que conducen a estos resultados e identificamos opciones para su mejora.

4.2. Los mecanismos existentes para asegurar la calidad en México

Los mecanismos existentes para el aseguramiento externo de la calidad de la provisión de educación superior en México se dividen en cuatro categorías:

- Procedimientos que regulan el establecimiento de nuevos programas de educación superior en instituciones privadas, efectivamente una forma de licencia;
- Procedimientos para la evaluación externa y acreditación de programas de pregrado;
- Procedimientos para la evaluación externa y acreditación de instituciones de educación superior (limitado a casos específicos en México) y;
- Procedimientos de evaluación externa y acreditación de programas de posgrado.

Estas cuatro funciones regulatorias y relacionadas con el aseguramiento de la calidad existen en muchos países de la OCDE, aunque en diferentes formas y combinadas de diferentes maneras. En México, como en algunos otros países de la OCDE, los proveedores privados están sujetos a reglas de licencia distintas, que los proveedores del sector público no tienen que seguir. Sin embargo, en contraste con muchos otros sistemas de educación superior de la OCDE, todos los aspectos del proceso de licencia externa y aseguramiento de la calidad son esencialmente voluntarios para las instituciones de educación superior.

4.2.1. Reconocimiento de programas privados de educación superior

La creación de programas de estudio por parte de instituciones privadas en México no está sujeta a aprobación o monitoreo obligatorio por parte de las autoridades públicas. Sin embargo, si las instituciones privadas de educación superior desean que un programa sea reconocido como parte del Sistema Nacional de Educación, y que los egresados del programa obtengan un certificado profesional (*cédula profesional*) o un título profesional (*titulación profesional*), deben obtener el reconocimiento oficial del programa y un reconocimiento por separado para cada ubicación en la que se ofrece el programa (SEP, 2018[4]). Este proceso de reconocimiento (o licencia) se conoce como Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios, o RVOE. Los programas académicos de todos los niveles (ciclo corto, licenciatura, maestría y doctorado) y todo tipo de modalidades educativas (presencial, a distancia y mixta) están sujetos a este proceso de reconocimiento. En 2018, 21 981 programas de estudio ofrecidos por 1 918 instituciones privadas tenían un RVOE.

Si las instituciones privadas eligen ofrecer un programa de estudios sin reconocimiento, tienen la obligación legal de declarar que el programa ofrece "estudios sin reconocimiento de validez oficial", y los estudiantes pueden consultar el sitio web de la Secretaría de Educación Pública (SEP) para identificar si un programa cuenta con reconocimiento (SEP, 2018[5]). Se requiere tener una cédula o título profesional para ingresar a estudios de posgrado en un programa de educación superior que forme parte del Sistema Nacional de Educación, y con frecuencia puede ser beneficioso cuando se busca empleo. Sin embargo, estos certificados formales no son indispensables. Menos de las tres cuartas partes (72.5%) de todos los estudiantes que completaron sus estudios (egresados) en programas de licenciatura en 2016-2017 obtuvieron la certificación formal de sus programas para convertirse en *titulados*.

La SEP otorga un RVOE que es válido a nivel nacional para programas de estudio en instituciones privadas. Las autoridades gubernamentales estatales también pueden emitir RVOE para programas de estudio en instituciones privadas; sin embargo, estos son válidos sólo dentro de su propio estado. Además, las universidades autónomas nacionales y estatales pueden autorizar a los operadores privados programas de estudio similares a los oficiales, semejante a un modelo de franquicia (*incorporación*).

Los gobiernos otorgan el RVOE cuando el programa de estudios cumple con las condiciones sobre personal, infraestructura y el plan de estudios. Los funcionarios de la SEP capacitan a los funcionarios estatales y los invitan a adoptar procedimientos y criterios consistentes con los gubernamentales, aunque las condiciones y procedimientos necesarios para obtener un RVOE varían de un estado a otro, y entre los gobiernos estatales y federales. La SEP ha trabajado para alinear los estándares de RVOE entre las autoridades que están autorizadas a reconocer programas. Un acuerdo ministerial de noviembre de 2017, denominado Acuerdo 17/11/17, (SEP, 2017[6]) estableció los requisitos y mecanismos para otorgar RVOE por parte de la SEP, incluidos los procedimientos para simplificar el proceso.

El proceso de aprobación de SEP RVOE consiste en una revisión de escritorio de los planes educativos, materiales de instrucción y recursos en línea presentados de la institución en cuestión; y, para instituciones sin un RVOE previo, una visita al sitio para evaluar la idoneidad y seguridad de las instalaciones. Las inspecciones in situ para garantizar el cumplimiento regular del RVOE, o para comenzar un proceso administrativo para retirarlo, se inician en respuesta a las quejas de los estudiantes, informes de noticias o recomendaciones de las autoridades estatales, según los funcionarios de SEP que supervisan el proceso.

4.2.2. Evaluación externa y acreditación de programas

Las instituciones de educación superior públicas y privadas no están obligadas a someter sus programas de estudio a una evaluación o acreditación externa; sin embargo, pueden optar por hacerlo voluntariamente. La evaluación de los programas de pregrado está organizada por los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), y su acreditación por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Consejo para la Acreditación de la Educación Superior) o COPAES.

El CIEES se estableció en 1991 como una iniciativa de la ANUIES y, en 2009, se relanzó como una asociación civil independiente y sin fines de lucro. El CIEES está compuesto por nueve comités, siete de los cuales se ocupan de amplios campos de conocimiento, como las ciencias de la salud o las ciencias agrícolas. Dos de ellos se centran, respectivamente, en actividades de gestión y participación externa. Los comités realizan evaluaciones de centros de estudio públicos y privados, de todas las modalidades de instrucción –cursos presenciales, mixtos y a distancia–, y programas de estudio de todos los niveles.

Tras la presentación de una autoevaluación, los CIEES recurren a un grupo de más de 1 200 evaluadores externos para organizar visitas de equipos de expertos que trabajan *in situ* (CIEES, 2018[7]). El comité correspondiente toma una decisión sobre la calidad del programa o institución. Anualmente se llevan a cabo más de 350 evaluaciones, que pueden resultar en una de tres categorías de designación de calidad, dos de éstas están clasificadas como "nivel uno" (con duraciones de cinco y tres años respectivamente) y otra (nivel dos) que indica que no se cuenta con el reconocimiento de "buena" calidad (CIEES, 2018[8]).

El segundo organismo, COPAES, es una asociación civil independiente y sin fines de lucro que opera como organismo coordinador u organización paraguas: define un marco de referencia para la acreditación de programas académicos, y reconoce y supervisa 30 organizaciones de acreditación (*organismos acreditadores*). Estas organizaciones de acreditación evalúan programas de diferentes campos de estudio, desde la medicina veterinaria (CONEVET, *Consejo Nacional de Educación de la Medicina Veterinaria y Zootecnia*) hasta las ciencias sociales (ACCECISO, *Asociación para la Acreditación y Certificación de Ciencias Sociales*). Las agencias de acreditación recurren a un grupo de más de 3 500 evaluadores, que pueden ser profesores de educación superior, investigadores y, en algunos casos, de empresas (COPAES, 2018[9]).

El marco de acreditación establecido por COPAES identifica diez dominios de calidad a los cuales deben sujetarse las organizaciones evaluadoras, que incluyen:

Personal académico	Servicios de apoyo para el aprendizaje
Experiencia estudiantil	Extensión y vinculación
Currículo	Investigación
Evaluación del aprendizaje	Infraestructura y equipamiento
Formación integral	Gestión administrativa y financiamiento

Este marco desagrega aún más cada uno de estos dominios en criterios e indicadores asociados. Con respecto a la experiencia del estudiante, por ejemplo, se requiere que los programas acreditados informen de los procesos de selección, inducción y agrupación de estudiantes, así como la progresión a lo largo del programa hasta la certificación formal (*titulación*). El marco también especifica la evidencia necesaria para apoyar la evaluación. En el caso de la experiencia del estudiante, los programas deben proporcionar evidencia de las tasas de finalización ("eficiencia terminal") y de los resultados de los exámenes estandarizados de CENEVAL para el egreso de licenciatura (*Exámenes Generales para el Egreso de Licenciatura*, EGEL). Una vez obtenida, la acreditación del programa sigue

siendo válida por un periodo de cinco años. Al momento de escribir este artículo, las 30 agencias reconocidas por COPAES habían acreditado 3 797 programas en 393 instituciones (COPAES, 2018[9]).

Las actividades de evaluación y acreditación realizadas por CIEES y los organismos acreditados por COPAES están en su mayoría superpuestas, pero, en parte, resultan complementarias. Los grupos de interés con los que se reunió el equipo de revisión de la OCDE señalaron que las instituciones de educación superior designan programas con perfiles profesionales claros para la acreditación de agencias reconocidas por COPAES, al tiempo que confían en CIEES para llevar a cabo revisiones en los campos de estudio donde no hay agencias especializadas disponibles de COPAES, o donde desean que se evalúen los programas a distancia o combinados. Algunas instituciones eligen participar en ambos procesos. En conjunto, los programas evaluados positivamente por los CIEES (en el nivel uno, con una designación de calidad de cinco años) y acreditados por el COPAES, son designados por la SEP como "programas de calidad" y abarcan aproximadamente la mitad (53%) de las matriculaciones de pregrado en México (SEP, 2018[10]).

4.2.3. Evaluacíon institucional

Tanto CIEES como COPAES evalúan la calidad de cada programa de educación superior, o, en el caso de los CIEES, algunas áreas funcionales dentro de las instituciones de educación superior. Sin embargo, ninguno evalúa las instituciones en su totalidad ni los departamentos académicos. México cuenta con un proceso de evaluación de las instituciones de educación superior distinto al de los programas: el proceso de evaluación institucional es organizado por la Federación Mexicana de Instituciones de Educación Superior (FIMPES). Creada en 1982, la FIMPES es una asociación de 109 universidades privadas, tanto sin fines de lucro como con fines de lucro. Si bien los miembros de FIMPES comprenden sólo 4% de las instituciones privadas, en conjunto agrupan poco más de la mitad de la matrícula de las instituciones privadas de educación superior y 18% de todas las inscripciones de educación superior en México (FIMPES, 2018[11]). FIMPES admite miembros luego de un proceso externo de evaluación institucional mediante la revisión por pares. En dicho proceso, las unidades académicas, los servicios y la administración están sujetos a evaluación a partir de un conjunto de diez indicadores que van desde la filosofía institucional hasta los recursos financieros. Aplicado por primera vez en 1994, este proceso de evaluación ha sido respaldado por la SEP, que desde 2003 ha permitido que las universidades acreditadas por FIMPES soliciten su aprobación oficial para unirse al "Registro de Excelencia Académica", el cual les permite acceder al Programa de Simplificación Administrativa de la SEP y, por lo tanto, beneficiarse de un proceso simplificado de RVOE (FIMPES, 2018[12]). En 2018, 38 instituciones privadas formaban parte del registro y estaban autorizadas a seguir procedimientos simplificados y acelerados para establecer nuevos programas o modificar programas existentes (FIMPES,(n.d.)[13]).

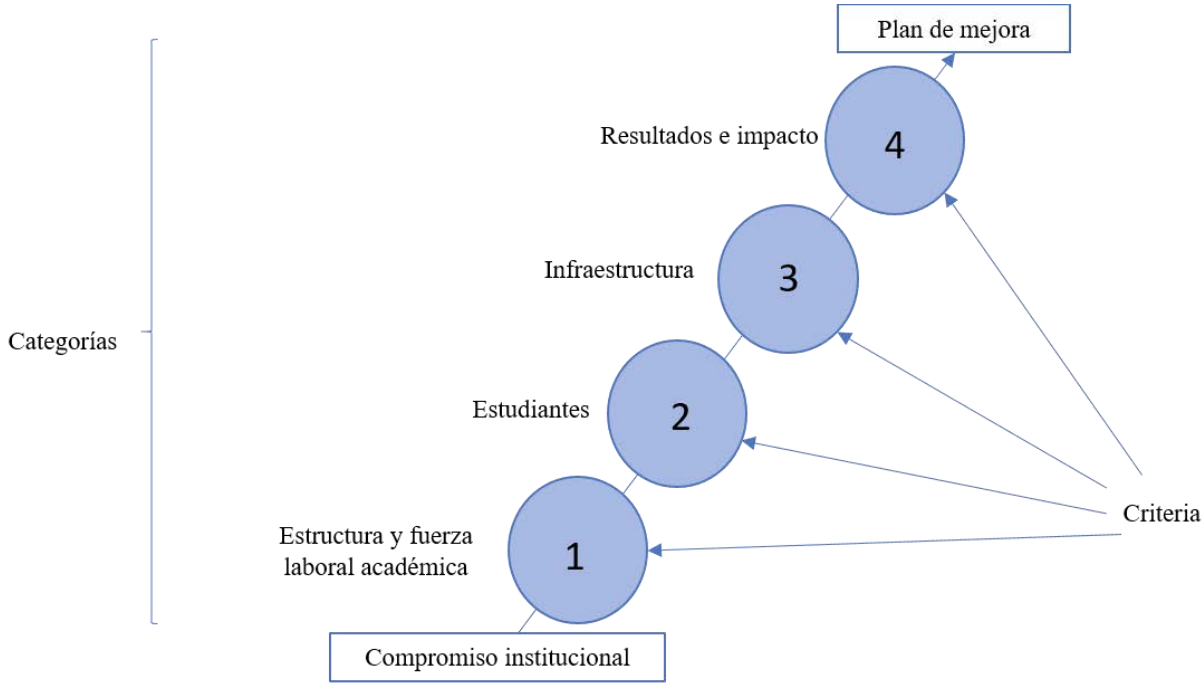
4.2.4. Aseguramiento de la calidad de la educación de posgrado

Al igual que con los programas de pregrado, la acreditación de los programas de posgrado no es obligatoria. Sin embargo, el CONACyT opera un sistema para acreditar programas de posgrado a través del Programa Nacional de Estudios de Posgrado de Calidad (PNPC). La acreditación abarca programas presenciales con orientación profesional, con orientación a la investigación, relacionados con la industria, para especializaciones médicas y a distancia o mixtos.

La metodología empleada en el proceso de acreditación se basa en 25 años de evolución y mejora continua.

El proceso de evaluación sigue una secuencia de autoevaluación (evaluación *ex ante*); evaluación por pares (evaluación externa) y evaluación de resultados e impacto (evaluación *ex post*), hecha por el Consejo Nacional de Posgrado. La evaluación se centra en cuatro áreas de calidad representadas en la Gráfica 4.1: la estructura del programa y la fuerza laboral académica, la experiencia del estudiante, la infraestructura y los resultados de la investigación y el impacto externo del programa. Se requiere que los programas tengan un plan de mejora continua.

Gráfica 4.1. Elementos del modelo de evaluación del CONACyT



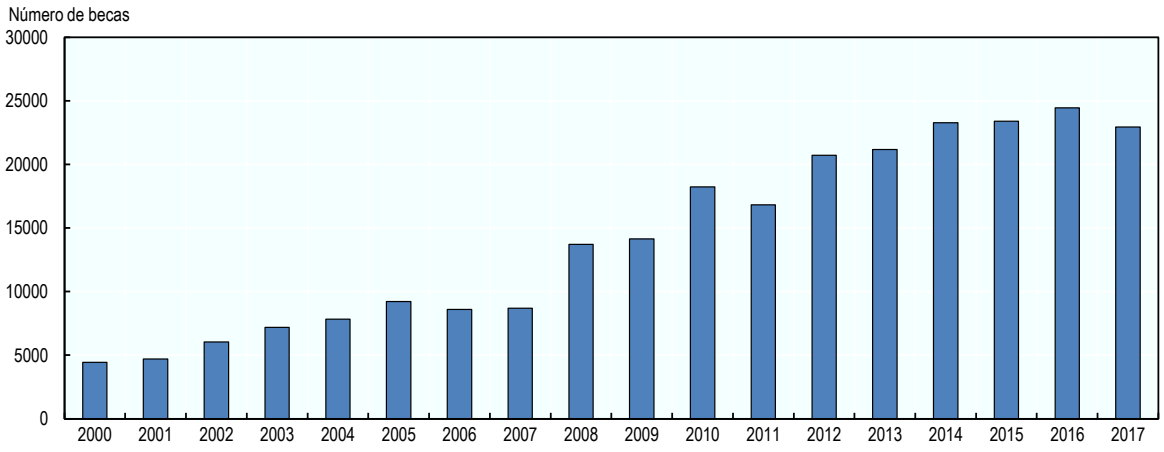
Fuente: Subsecretaría de Educación Superior, https://www.conacyt.gob.mx/index.php/becas-y-posgrados/programa-nacional-de-posgrados-de-calidad/convocatorias-avisos-y-resultados/marcos-de-referencia-pnpc/17214-marco-de-referencia-modalidad-escol/file.

El Consejo Nacional de Egresados reconoce cuatro niveles de calidad: nivel internacional, bien desarrollado (consolidado), en desarrollo, y establecido recientemente. En los últimos años aproximadamente cuatro de cada diez programas que se han sometido a revisión se reconocieron en los dos primeros niveles (SEP, 2015[14]).

En 2018, CONACyT reconoció que uno de cada cuatro (23.5%) programas de posgrado en México era un programa de calidad (2 297 de 9 737 programas de posgrado). La mayoría (66%) de estos programas estaban ubicados en las áreas de Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM), mientras que 34% restante lo estaba en Ciencias Sociales, Humanidades y Artes. La conclusión de CONACyT sobre la acreditación permite a los investigadores y sus instituciones recibir subvenciones de este organismo para sus proyectos y que los estudiantes reciban becas de CONACyT (SEP, 2018[15]). El CONACyT otorga directamente más de 20 000 nuevas becas para estudiantes de posgrado en programas del PNPC cada año (Gobierno de la República, 2018[16]).

Gráfica 4.2. Nuevas becas CONACyT para estudiantes de posgrado, 2000-2017

Nuevas becas otorgadas para estudios en programas de posgrado cuya calidad fue reconocida por CONACyT y SEP



Fuente: Mexico Country Background Report, SEP (SEP, 2018[15]).

4.3. Retos y fortalezas de los sistemas actuales para el aseguramiento externo de la calidad

4.3.1. La SEP ha emprendido reformas destinadas a simplificar y actualizar el proceso de RVOE para proveedores privados, pero persisten las deficiencias

En noviembre de 2017, la SEP rediseñó el proceso RVOE con el propósito, entre otras cosas, de cerrar las lagunas en los procedimientos existentes, dar cabida a la creciente importancia de la educación a distancia, y modernizar, acelerar y agilizar los procedimientos administrativos.

La SEP también ha intentado aumentar la participación en el proceso de RVOE procurando que los procedimientos administrativos sean menos gravosos para los solicitantes. El acuerdo 17/11/17, adoptado en noviembre de 2017, tiene como objetivo: (a) facilitar el procedimiento a las instituciones privadas que operan sin RVOE, para aumentar así la proporción de programas con RVOE, y (b), garantizar que los estándares de RVOE sirvan de base para la innovación educativa así como para "la capacidad y la empleabilidad de los egresados" (SEP, 2017[6])

La justificación se obtuvo mediante la introducción de un Programa de Mejoramiento Institucional que estableció tres categorías de instituciones: aquellas en proceso de acreditación, instituciones recientemente acreditadas, e instituciones con acreditación bien establecida (consolidado). Las instituciones de cada categoría reciben un nivel diferente de simplificación administrativa acorde con su estado de acreditación.

Respondiendo a la creciente importancia de la educación a distancia, la SEP también presentó por primera vez pautas programáticas respecto de los programas en línea e híbridos. Entre estos requisitos se solicita una descripción del modelo teórico y pedagógico que siguen los planes del programa; estrategias de aprendizaje, materiales y recursos didácticos, y procesos para evaluar los resultados; la plataforma tecnológica a utilizar, tanto software como hardware; planes para la continuidad del servicio y la protección de la información personal.

No obstante, el proceso provee pocas garantías de que todas las instituciones privadas de educación superior logren niveles mínimos de calidad educativa. Es probable que una parte de las instituciones continúe operando sin RVOE. Los requisitos del RVOE respecto de los aportes educativos clave se ocupan principalmente de los planes y materiales educativos, y son permisivos en relación con los recursos de instrucción. Existe poca seguridad de que los planes del programa aprobados se apliquen con fidelidad debido a los débiles procesos de monitoreo y su aplicación poco frecuente.

Es probable que la participación en el proceso de RVOE permanezca incompleta

El registro de programas privados de educación superior mediante proceso RVOE no es estrictamente obligatorio: las instituciones privadas pueden establecer programas e inscribir estudiantes sin obtener el reconocimiento ministerial correspondiente como parte del sistema nacional de educación. Un número desconocido de instituciones privadas operan de esta manera.

Algunas no cumplen con las reglamentaciones y su oferta no indica, como lo exige la ley, que sus programas carecen de "reconocimiento con validez oficial". Otras instituciones, según afirman los grupos de interés reunidos con el equipo de revisión de la OCDE, pueden engañar a los futuros estudiantes al informar falsamente que el reconocimiento de sus programas está en trámite, aunque esta práctica está explícitamente prohibida por el Artículo 43 del Acuerdo 17/11/17 (SEP, 2017[6]).

Las instituciones privadas de educación superior reconocen que los ajustes de los procedimientos del RVOE prometen simplificar los procesos administrativos. Sin embargo, los representantes de las asociaciones no esperan que estos tengan un impacto significativo en la calidad de la provisión. Es de esperarse que las instituciones privadas con pocos recursos y poca reputación que salvaguardar se mantengan débilmente motivadas para embarcarse en el registro para obtener el RVOE. Su decisión de renunciar al reconocimiento resulta, en parte, del funcionamiento de los mercados laborales mexicanos. Muchos jóvenes egresados de educación superior trabajan por cuenta propia (10%) o en trabajos informales (25%), y muchos desempeñan empleos que no requieren educación superior (46%) (OECD, 2019[17]). Para estos estudiantes, la ausencia de una cédula o título profesionales proveniente de un programa registrado puede no afectar negativamente sus perspectivas de empleo o ingresos.

Los requisitos permisivos generan el riesgo de la mala calidad educativa

El proceso RVOE se centra principalmente en la revisión y aprobación de programas futuros, en lugar de los programas en aplicación e impartición vigentes. Las instituciones presentan un plan de estudio, una propuesta de mapa curricular propuesto, evidencias de su infraestructura de provisión, y una declaración sobre la idoneidad de las cualificaciones y experiencia de su personal.

De entre todas las recomendaciones que se considera deben ser prerequisitos para una educación de calidad: una infraestructura adecuada, planes de estudio diseñados cuidadosamente, materiales bien elegidos y aptitud de los profesores, se opina que los profesores son el factor más importante para el aprendizaje (Strang et al., 2016[18]). Debido a que la cualificación de estos no es directamente verificada, los sistemas de aseguramiento de la calidad generalmente establecen políticas respecto de las formalidades, y representantes o poderes legales que se pueden observar y medir: el número, el status contractual, las cualificaciones educativas y la especialización de los instructores asociados a un programa (Strang et al., 2016[18]).

En el diseño de sistemas de aseguramiento de la calidad, las instituciones de educación superior con un historial de desempeño efectivo y capacidad demostrada para la gestión de la calidad, típicamente están autorizadas para ejercer un juicio independiente respecto de los temas relacionados con el personal, mientras aquellas que carecen de este registro de desempeño y evidencia de capacidad no lo están. Por el contrario, el Artículo 7 del Acuerdo 17/11/17 permite a todo tipo de instituciones privadas determinar el perfil del personal que se ajuste al programa en cuestión:

> *Es responsabilidad del Particular que el perfil de su personal académico sea idóneo para la impartición de los Planes y Programas de estudio respectivos, debiendo reunir los antecedentes académicos, conocimientos, habilidades y experiencia necesarios para el desarrollo de las actividades de enseñanza-aprendizaje, evaluaciones y demás actividades académicas a su cargo. El perfil será determinado por el particular y podrá considerar equivalencia de perfiles, demostrando que se posee la preparación necesaria, obtenida ya sea mediante procesos autónomos de formación o a través de la experiencia, de por lo menos cinco años, en campo docente, laboral o profesional. (SEP, 2017[6])*

El monitoreo y la aplicación no son robustos

El monitoreo *ex post* bien desarrollado del desempeño de las instituciones privadas puede mitigar el riesgo de mala calidad resultante de requisitos previos insuficientes. Sin embargo, el proceso de RVOE carece de estas atribuciones. Los programas que poseen el RVOE no están sujetos a inspecciones planificadas. Las autoridades no cuentan con sistemas para monitorear el desempeño de los programas reconocidos contra un tablero de indicadores que podrían desvelar los problemas de calidad, como las bajas tasas de colocación laboral o las tasas de graduación basadas en cohortes. Más bien, las autoridades actúan en respuesta a informes noticiosos o quejas de estudiantes y funcionarios locales sobre anomalías en el funcionamiento de las instituciones de educación superior o alguno de sus programas académicos. Algunos participantes en las reuniones de los grupos de interés con el equipo de revisión de la OCDE expresaron su preocupación por que los funcionarios estatales tienen capacidades administrativas muy limitadas para responder a las quejas, así como por riesgos derivados de la corrupción. Las autoridades de SEP responsables del proceso federal RVOE indican que seguimiento puede dar lugar a prescripciones para ejecutar acciones correctivas. Sin embargo, las sanciones son raras. En 2017, más de 20 000 programas funcionaron con un RVOE, dos de los cuales fueron retirados.

4.3.2. Existen procesos sólidos para la acreditación y evaluación de programas externos, pero siguen siendo voluntarios y no son apropiados para todos los sectores de la educación superior

Se han establecido procesos externos de acreditación y evaluación y un compromiso institucional con la calidad en algunas universidades

México ha desarrollado procesos estables y maduros para garantizar la calidad de la educación de pregrado. Como se describió anteriormente, son administrados y gestionados por organizaciones independientes, tanto remuneradas como sin fines de lucro, CIEES y COPAES, que operan observando procedimientos bien establecidos y documentados; recurren a una variedad de académicos que participan en los procesos de revisión por pares

y producen resultados generalmente confiables dentro de la comunidad de la educación superior.

Como se ha comentado anteriormente, la evaluación y acreditación externas de la calidad es voluntaria por parte de las instituciones de educación superior mexicanas, cuya participación requiere una inversión significativa de honorarios y tiempo del personal. Los académicos y administradores con los que se reunió el equipo de revisión de la OCDE identificaron una serie de incentivos que los llevaron a participar en el aseguramiento de la calidad, a pesar de los costos. Los representantes de las universidades públicas cuya asignación del presupuesto federal está sujeto a negociaciones anuales, argumentaron que participar en el aseguramiento de la calidad "opera en nuestro favor" y les provee de un incremento proveniente del gasto público. En el caso de las instituciones privadas con tarifas moderadas o altas, tal acreditación es una señal de calidad útil para los futuros estudiantes y sus familias, lo cual respalda su modelo de precios. Para otras instituciones, especialmente aquellas cuyos graduados ingresan a empleos formales, los cuales requieren las habilidades adquiridas en la educación superior, el aseguramiento externo de la calidad proporciona evidencia de la calidad de su graduación, lo que contribuye a comprometer al empleador y por tanto al éxito en el mercado laboral de sus egresados.

Para las autoridades federales, ampliar la participación de las universidades públicas en procesos externos de acreditación y evaluación ha sido durante mucho tiempo un compromiso político clave. Durante casi dos décadas, los programas de la SEP han tenido como objetivo mejorar la calidad de las instituciones públicas de educación superior al vincular los procesos de planificación institucional, la autoevaluación institucional y la acreditación. Estos esfuerzos comenzaron en 2001 con el Programa Integral para el Fortalecimiento Institucional (PIFI); con el tiempo, el programa ha evolucionado y ha sido rediseñado y renombrado periódicamente. Actualmente opera bajo el nombre de *Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa* o PFCE. Estos programas han tenido impacto en las instituciones públicas de educación superior, aumentando el número de programas acreditados de pregrado y posgrado, promoviendo la formación académica en el nivel de doctorado, estimulando la producción en investigación, incorporando nuevas formas de planificación y gestión académica definidas en los planes de desarrollo institucional, y en muchos casos ejercen procesos genuinamente participativos (Ibarra Colado, 2009[19]).

Como se discutió en el capítulo anterior, se amplió la participación en el aseguramiento de la calidad y la evaluación en el PSE 2013-2018. El progreso es monitoreado y publicitado por la SEP en su *Padrón Nacional de Programas Educativos de Calidad* (SEP, 2018[10]); Dicho programa sigue siendo el centro de atención de la inversión pública para las instituciones mediante el mencionado PCFE. En 2018, las instituciones públicas de educación superior recibieron MXN 1.86 millones para "mejorar la calidad de los programas educativos y la acreditación". En ese sentido, los costos por programa varían aproximadamente de EUR 3 200 a EUR 6 200; por otra parte, las instituciones públicas de educación superior no recuperan la inversión en calidad al cobrar matrículas más altas cuando los programas tienen calidad asegurada. Por lo tanto, el programa ha sido útil para ayudar a estas instituciones a cumplir con los desembolsos asociados con la acreditación.

La SEP y la Comisión Coordinadora de Organismos de Evaluación de la Educación Superior (COCOEES) acordaron en 2018 un "nuevo paradigma para la evaluación y acreditación de los programas de educación superior", según el cual el CENEVAL también reconocerá programas de calidad mediante su *Padrón de Alto Rendimiento* (SEP, 2018[20]). Bajo los procedimientos de CENEVAL, los programas ingresan a su censo si un porcentaje suficiente de estudiantes egresados de un programa logran puntajes satisfactorios o

sobresalientes en los *Exámenes Generales para el Egreso de Licenciatura* (EGEL) estandarizados.

Este conjunto de iniciativas ha sido, en aspectos importantes, un éxito. Poco menos de la mitad de los estudiantes de pregrado ahora está inscritos en programas para los cuales CIEES, o un organismo reconocido por COPAES, asegura la calidad.

El creciente número de programas acreditados y evaluados está teniendo un impacto positivo en la cultura de evaluación y calidad en algunas instituciones de educación superior, fomentando el desarrollo de oficinas especializadas para proporcionar datos y capacitación a los administradores y miembros facultados para realizar la autoevaluación de sus programas.

El compromiso internacional en temas de aprendizaje y calidad es emergente. Algunas instituciones, como la Universidad de Guadalajara, demuestran su compromiso con la calidad mediante su participación en iniciativas internacionales sobre evaluación del aprendizaje, como el proyecto OECD AHELO y el trabajo de CLA +. Otros participan en procesos de aseguramiento de la calidad fuera de México, como la Asociación Sur de Colegios y Escuelas (SACS), un organismo de acreditación regional de Estados Unidos. Los pares extranjeros, aunque rara vez son requeridos en la acreditación de programas de pregrado, son útiles en algunas áreas de posgrado. Algunos organismos de acreditación de COPAES (CAEI, ANPADEH, CONAIC y CONEVET) son miembros de redes internacionales que agrupan agencias de acreditación de diferentes países en varias disciplinas. Estas experiencias han influido en la definición de criterios y estándares de evaluación y en la incorporación de buenas prácticas internacionales en los procesos de aseguramiento de la calidad.

Sin embargo, existen deficiencias críticas respecto del aseguramiento de la calidad: su cobertura sigue siendo incompleta; puede estar mal adaptada a la educación vocacional y a las demandas de la vida laboral, o a la educación a distancia, y no proporciona procedimientos para que las instituciones demuestren estar aptas para administrar la calidad de sus programas.

Sin embargo, la cobertura de la evaluación externa y la acreditación es incompleta

En el sector privado, poco menos de dos de cada diez estudiantes cursan programas acreditados o evaluados externamente. Es probable que sean estudiantes provenientes de hogares relativamente ricos, inscritos en instituciones selectivas y bien financiadas, mientras que el riesgo de la provisión seriamente deficiente es asumido por los estudiantes de bajos ingresos inscritos en instituciones privadas con pocos recursos.

Muchas instituciones privadas compiten en un segmento del mercado de educación superior en el que los estudiantes de hogares de bajos ingresos se sienten atraídos por los precios bajos y la provisión conveniente. El RVOE es el único proceso de revisión externa con una orientación a la calidad en el que normalmente participarán programas de bajo precio –pero no en todos los casos. Sin embargo, en el diseño y la aplicación, el proceso de RVOE aún no es suficiente para lograr estándares mínimos de calidad. La acreditación remunerada y el aseguramiento externo de la calidad no son económicamente viables para ellos, ya que no pueden recuperar su inversión en calidad cobrando cuotas más altas por los programas de calidad reconocida.

Si bien el gobierno federal ha realizado grandes esfuerzos de largo plazo para recompensar a la educación superior pública por su participación en la evaluación y acreditación

externas, no lo ha hecho para las instituciones privadas de educación superior. No son elegibles para participar en esquemas de financiamiento competitivos, como el PFCE. Solamente el financiamiento del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) y el financiamiento del CONACyT para estudios de posgrado e investigación a través del PNPC son accesibles para instituciones privadas, y pocas instituciones se benefician de éstos (Gobierno de la República, 2014[21]). Por ejemplo, de más de 2 500 instituciones privadas de educación superior en México, 17 reciben fondos de CONACyT mediante del PNPC.

Entre las instituciones de educación superior del sector público existe una gran variación en la frecuencia del aseguramiento de la calidad, con bajos niveles de participación para quienes los acuerdos existentes pueden estar mal adaptados, particularmente en los subsistemas profesional y tecnológico.

La adaptación a las necesidades de algunas instituciones y modelos de provisión es pobre, aparejada por la limitación de los alcances institucionales

Algunos sectores de la educación superior pública tienen tasas muy bajas de participación en la evaluación externa, incluidas las universidades interculturales y los colegios públicos de educación docente (*educación normal*). Los Centros Públicos de Formación Docente suelen ser instituciones excepcionalmente pequeños, está compuesto por aquellos que sólo dan cabida a 250 alumnos o menos por unidad. En consecuencia, carecen de los recursos humanos necesarios para realizar procesos de autoevaluación. Además, las agencias de acreditación existentes no tienen criterios y procedimientos totalmente adaptados para evaluar adecuadamente los programas educativos proporcionados por las universidades interculturales, dadas las características especiales de la educación que proveen.

El mayor número de estudiantes que cursan programas sin aseguramiento de la calidad asisten a universidades tecnológicas e institutos tecnológicos. Para estos sectores, tanto la capacidad institucional para gestionar la carga de la participación como la mala adaptación de los estándares de aseguramiento de la calidad diseñados para programas universitarios pueden plantear obstáculos para el aseguramiento de la calidad. El personal de los institutos tecnológicos hizo hincapié en la segunda de estas preocupaciones con el Equipo de Revisión de la OCDE, señalando que algunos de los organismos de acreditación establecen normas poco adaptadas a la estructura y el contenido de sus programas.

Si bien las universidades públicas estatales tienen tasas muy altas de matrícula en programas de calidad garantizada (90%), las universidades nacionales tienen una tasa significativamente más baja (72%), con aproximadamente 115 000 estudiantes universitarios inscritos en programas sin una garantía externa de calidad. En la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), 80% están, una proporción por debajo del nivel promedio de las instituciones estatales, mientras que en la UNAM un tercio de los estudiantes (33.1%) pertenecen a programas que no son evaluados o acreditados externamente. Es poco probable que la capacidad institucional y la alineación de los criterios con los programas sean obstáculos importantes para la participación de las universidades nacionales, aunque podrían causar dudas sobre el beneficio de la acreditación externa o el aseguramiento de la calidad.

Cuadro 4.2. Matrícula en programas designados como "buena calidad", por sector (agosto de 2018)

Subsistema	Matrícula en programas de "calidad"	Matrícula en programas evaluables*	Matrícula total	% de cobertura (programas de "calidad")	% de cobertura (programas evaluables)
Universidades públicas estatales	956 660	1 062 650	1 144 944	83.56%	90.03%
Universidades públicas estatales con apoyo de solidaridad	22 913	44 562	60 433	37.91%	51.42%
Universidades politécnicas	34 004	83 934	96 442	35.26%	40.51%
Universidades interculturales	789	11 300	13 784	5.72%	6.98%
Universidades públicas federales	294 554	409 443	432 569	68.09%	71.94%
Universidades tecnológicas	94 529	163 721	245 154	38.56%	57.74%
Institutos tecnológicos	299 153	551 054	591 989	50.53%	54.29%
Otras instituciones públicas de educación superior (IES)	6 975	84 161	114 270	6.10%	8.29%
IES profesionales de educación	435	26 922	37 194	1.17%	1.62%
Escuelas públicas normales	13 715	68 108	77 033	17.80%	20.14%
Instituciones privadas	209 698	1 111 886	1 396 048	15.02%	18.86%
Total	**1 933 425**	**3 617 741**	**4 209 860**	**45.93%**	**53.44%**

Fuente: SEP, *Corte de Calidad del mes de agosto 2018, Tab 10*. Programas evaluables: aquellos con una o más cohortes de estudiantes que salen de programas no establecidos en el periodo 2013-2017.

La educación a distancia ha presentado un reto especial a las políticas de registro y aseguramiento de la calidad externa de México, que afecta tanto al sector público como al privado en la educación superior mexicana. Mientras que un total de 1.9 millones de estudiantes están inscritos en programas de pregrado de calidad garantizada, que representan más de la mitad de todos los estudiantes de pregrado, solamente 46 000 estudian en programas de educación a distancia de calidad, lo que representa alrededor de 17.5% de todos los estudiantes de pregrado matriculados en programas de educación a distancia (DGESU, 2018[22]).

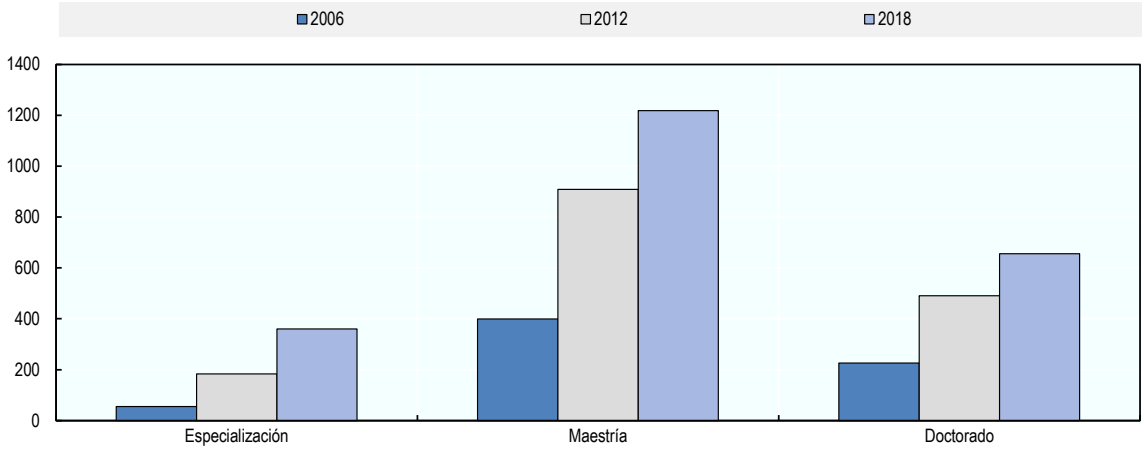
Los organismos públicos y privados responsables de la evaluación, la acreditación y el registro han tardado en desarrollar procesos adaptados a programas a distancia e híbridos (combinados). Sus políticas se han quedado rezagadas con respecto del crecimiento de los ingresos en educación a distancia, y en algunos casos impidieron la participación en la acreditación externa. CIEES ha respondido con mayor rapidez al desafío de estos programas a distancia e híbridos, llevando a cabo su primera evaluación de un programa a distancia en 2006. En 2014, CIESS estableció una metodología común para la evaluación de la calidad de los programas a distancia e híbridos, y para 2015, había otorgado a 22 programas a distancia y 12 programas híbridos una calificación de Nivel 1, entre los 1 156 programas que había otorgado esta distinción en total.

COPAES ha respondido lentamente al desafío de la educación a distancia, y en la opinión de quienes buscan acreditación para esta modalidad, los acreditadores que reconoce han creado procesos de acreditación desiguales y a veces contradictorios:

> *Cada organización [acreditada reconocida por COPAES] tiene su propio instrumento, que es similar [a los utilizados por otras organizaciones], pero no el mismo. Falta un marco de referencia común para la acreditación de los programas a distancia y cada organización [de acreditación] ha adoptado criterios distintos, con posiciones radicalmente opuestas, que van desde organizaciones que evaluarán programas virtuales sin un instrumento específico, pero ofrecen flexibilidad para utilizar criterios alternativos equivalentes alineados con el modo [de provisión], a las organizaciones con un instrumento desarrollado para la educación a distancia que se niega a realizar evaluaciones porque esperan la aprobación de COPAES (Navarro Navarro and Gómez Hernández, 2017[23]).*

A nivel de posgrado, CONACyT ha establecido un proceso de evaluación especialmente bien concebido, cuya escala se ha expandido sustancialmente durante la última década, con el número total de programas acreditados que aumentaron de 859 en 2007 a 2 207 en 2017. Los programas por debajo del nivel de doctorado (programas de especialización y maestrías) comprenden aproximadamente 70% del número total de programas acreditados (SEP, 2018[15]).

Gráfica 4.3. Número de programas de posgrado en el PNPC, 2006, 2012 y 2018



Fuente: Mexico Country Background Report, SEP (SEP, 2018[15]).

El reconocimiento de la calidad de los programas de posgrado por parte de CONACyT no está diseñado como un sistema integral para la acreditación de todos los programas de posgrado en México. Más bien, su evaluación de los programas de posgrado es un medio para lograr un fin: asegurar que los fondos públicos invertidos en investigación y capacitación de posgrado se gasten bien. La cantidad y el tipo de programas acreditados se guían por la disponibilidad de recursos para financiar becas para estudiantes, y es posible que haya programas de posgrado de calidad que no estén acreditados por CONACyT, ya que están fuera de sus áreas de prioridad de inversión.

Mientras que México tenía 9 737 programas de posgrado (especialización, maestrías y doctorados) ofrecidos por instituciones de educación superior y centros de investigación,

sólo 2 054 (21%) fueron reconocidos como "programas de calidad" como parte del Programa Nacional de Educación de Posgrado de Calidad (PNPC) de CONACyT a partir de enero de 2018. De los 334 109 estudiantes de posgrado matriculados, poco menos de uno de cada cuatro (23.4%) se matricularon en un programa registrado en el PNPC (Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. Matrícula en programas de posgrado con reconocimiento de calidad, 2018

	Instituciones activas, posgrado	Instituciones con programas de calidad*		Matrícula de posgrado	Matrícula en programas de calidad *		Programas de posgrado	Programas de calidad *	
Subsistema	a	b	c = b/a (%)	d	e	f = e/d (%)	g	h	i = h/g (%)
Universidades públicas federales	7	6	85.7	43 051	33 030	76.7	545	320	58.7
Universidades públicas estatales	34	34	100.0	54 723	29 431	53.8	2 091	1 183	56.6
Universidades públicas estatales con apoyo de solidaridad	16	8	50.0	1 248	440	35.3	104	36	34.6
Universidades interculturales	2	0	0.0	73	0	0.0	8	0	0.0
Universidades tecnológicas	1	0	0.0	20	0	0.0	1	0	0.0
Universidades politécnicas	16	6	37.5	1 151	119	17.3	45	13	28.9
Institutos tecnológicos	60	42	70.0	3 701	2 585	69.8	171	98	57.3
Institutos tecnológicos descentralizados	19	6	31.6	897	322	35.9	39	9	23.1
Centros de investigación del CONACyT	24	24	100.0	4 161	3 665	88.1	147	124	84.4
Escuelas públicas normales	33	0	0.0	3 108	0	0	71	0	0.0
Otras IES públicas	145	14	9.7	28 145	4 830	17.2	719	145	20.2
IES públicas (total)	*357*	*140*	*39.2*	*140 278*	*74 502*	*53.1*	*3 941*	*1 928*	*48.9*
IES privadas	*1 041*	*17*	*1.6*	*193 831*	*3 816*	*2*	*5 796*	*126*	*2.2*
Total	**1 398**	**157**	**11.2**	**334 109**	**78 318**	**2.4**	**9 737**	**2 054**	**21.1**

Nota: * Programas enumerados en la PNPC de CONACyT en enero de 2018 en cualquiera de sus cuatro niveles: creación reciente, en desarrollo, competencia "consolidada" e internacional.
Fuente: Adaptado de (ANUIES, 2018[24]) *Visión y acción 2030*.

Los programas de doctorado en ciencia y tecnología obtienen con mayor frecuencia obtienen el reconocimiento de calidad del CONACyT que aquellos en otras áreas de estudio, y el PSE estableció para la agencia el objetivo de aumentar la proporción de programas de doctorado en ciencia y tecnología para obtener el reconocimiento de PNPC del 63.5% en 2012 al 71.6% en 2018 (SEP, 2013[25]). Además, los programas de PNPC están muy concentrados en un número relativamente pequeño de instituciones de educación superior, principalmente en las universidades públicas nacionales y estatales de la nación. Aproximadamente tres de cada cuatro (73%) de los programas de posgrado de calidad se encuentran en una universidad nacional o estatal.

4.3.3. Las políticas de aseguramiento de la calidad se han centrado en los programas y no han apoyado el desarrollo de capacidades y responsabilidades institucionales con respecto a la calidad

Los programas de educación dentro de las instituciones de educación superior, en lugar de las instituciones mismas, han sido el foco de las políticas públicas con respecto del aseguramiento de la calidad, incluidas la evaluación externa, la acreditación y el registro. La acreditación institucional se ha limitado a las revisiones que realiza FIMPES como parte de su proceso de admisión en la organización y las evaluaciones institucionales se limitan al examen de las funciones de gestión y extensión que el CIEES realiza como parte de su evaluación externa de las universidades.

La ausencia de acreditación institucional tiene consecuencias importantes para la educación superior en México. En el sector privado, aunque algunas instituciones tienen registros sólidos y consistentes de logros en la provisión de programas educativos de alta calidad, no tienen ninguna opción por la cual puedan salir del proceso de RVOE y asumir la responsabilidad institucional por la calidad de sus programas. Si bien acogen con beneplácito los procesos de simplificación administrativa para el proceso RVOE, están disgustados por verse obligados a cumplir con un régimen de registro y presentación de informes del cual las instituciones públicas están exentas, y decepcionados porque los nuevos procedimientos no les ofrecen la oportunidad de diseñar de manera autónoma nuevos programas académicos, modificar programas o crear nuevos campus.

En el sector público, las instituciones que desean demostrar la calidad de sus procesos educativos sólo tienen la opción de buscar evaluación externa y acreditación programa por programa. Esta situación contrasta con la mayoría de los países de la OCDE, donde los procesos de acreditación externa y aseguramiento de la calidad generalmente incluyen evaluaciones de nivel institucional. En varios de estos sistemas, las instituciones públicas con un historial demostrado de provisión de calidad pueden autoacreditar sus propios programas, con el requisito previo de que tengan procedimientos rigurosos de calidad interna. Este es el patrón en la mayoría de los países de habla inglesa y la base de los sistemas en los países nórdicos. En otros casos, como los Países Bajos, las instituciones con un sólido desempeño en el aseguramiento de la calidad interna son elegibles para ingresar a un procedimiento más ligero de acreditación.

La autonomía programática, o el estado de auto-acreditación, requiere que las instituciones de educación superior participen en un riguroso proceso de evaluación institucional que les permita demostrar regularmente que tienen la capacidad de asumir la responsabilidad por la calidad de sus programas y un proceso que sea público y accesible a todas las instituciones, totalmente independientes del proceso de membresía para una asociación privada. Esta característica está ausente en el panorama político de la educación superior en México.

4.4. Recomendaciones clave

México es una nación grande, diversa y socialmente estratificada, y tiene un sistema de educación superior que vincular. Esto presenta al gobierno retos y oportunidades de calidad muy diferentes en el "nivel superior", "medio" e "inferior" del sistema; entre sus universidades de prestigio mundial o nacional, un nivel "medio" en universidades e instituciones fuertes y efectivas públicas y algunas privadas, e instituciones públicas y privadas pequeñas y de escasos recursos.

Para abordar estos retos de manera efectiva, México necesitará un sistema de aseguramiento de la calidad que sea más comprehensivo que en la actualidad. Hasta hoy se ha centrado en las políticas y debería seguir estándolo en el futuro. Sin embargo, de manera igualmente importante, México necesita un sistema de aseguramiento de la calidad que esté mucho más diferenciado, tanto vertical como horizontalmente, para insertar diferentes tipos de instituciones con diferentes misiones. Por último, necesita un sistema de aseguramiento de la calidad que esté mejor coordinado. Coordinar no significa establecer un organismo donde se reúnan los grupos de interés. Más bien, un sistema coordinado de aseguramiento encadenado es aquel donde las partes componentes (registro o licencia, acreditación de programas y acreditación institucional) trabajen juntas de manera armonizada, permitiendo a las instituciones asumir tanta responsabilidad por la calidad como lo permitan sus propias capacidades y sistema para elevar colectivamente la calidad de la enseñanza y el aprendizaje en sus programas de pregrado y posgrado.

4.4.1. Promover nuevas mejoras de calidad en instituciones sólidas al aumentar la responsabilidad institucional por la calidad de los programas

Hace una década, pocas instituciones públicas de educación superior en México habían llevado a cabo una revisión externa de todos o muchos de los programas de estudio que ofrecían. Hoy, muchos lo han hecho. Entre las 34 universidades estatales de México, 32 tienen más de 75% de los estudiantes cursando programas que han participado en el aseguramiento de la calidad externa, 21 de los cuales tienen más de 9 de cada 10 estudiantes en "programas de calidad". En el sector privado, otras 42 instituciones de educación superior han llegado a 75% de las inscripciones en programas de calidad, con 27 superando el 90%. En total, 229 instituciones de educación superior inscriben a más del 75% de sus estudiantes en programas de pregrado de calidad garantizada.

En todo el mundo, y en la OCDE, los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior que comenzaron con procedimientos programáticos integrales de aseguramiento de la calidad a menudo han cambiado su enfoque hacia el desarrollo de procedimientos de acreditación institucional. En estos sistemas, las instituciones que han demostrado con éxito la calidad de sus programas, y han demostrado que su institución tiene la capacidad de asumir la responsabilidad por la calidad de sus programas de estudio a través de un proceso de acreditación institucional, se les permite asumir la responsabilidad por la calidad de sus ofertas de programas, siguiendo sujetas a una renovación continua y periódica de este estado de autoacreditación (Lemaitre and Zenteno, 2012[26]). Para las instituciones de educación superior mexicanas como la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad La Salle, en las que todos los estudiantes de pregrado están inscritos en programas de calidad garantizada, no hay oportunidad de pasar de un proceso de aseguramiento de la calidad centrado exclusivamente en el programa a un nivel de la institución.

La justificación para proporcionar un camino desde la acreditación programática a la institucional es triple:

- **Costos más bajos / Eficiencia mejorada**. Las grandes instituciones de educación superior gestionan decenas de programas y les resulta muy costoso administrar la participación basada en tarifas para acreditar cada uno de sus programas de grado. La acreditación institucional permite eficientar al combinar revisiones de programas de estudio adyacentes (por ejemplo, de ciencias políticas y administración pública) o integradas verticalmente (licenciaturas y maestrías en enfermería). Además, la información y los datos relacionados con diferentes

programas y departamentos generalmente son procesados por las oficinas que operan en los niveles centrales de las organizaciones. La aplicación de la evaluación institucional disminuye los costos y aumenta la consistencia en los casos de instituciones que presentan sistemáticamente sus programas a los procesos de acreditación.

- **Aprendizaje mejorado**. Las instituciones que han participado en ciclos repetidos de evaluación de programas o acreditación apuntan a beneficios decrecientes que resultan de la repetición del mismo proceso de acreditación. Como observó un líder institucional en nuestras reuniones: "Con la repetición dejamos de aprender. Conocemos el camino a la aprobación." La evaluación institucional también puede producir información y fortalecer las prácticas internas de aseguramiento de la calidad que son difíciles de evaluar mediante revisiones especializadas de programas académicos. Un conjunto importante de los criterios para la acreditación de los programas, de hecho, tiene como objetivo evaluar el contexto institucional común de estos.
- **Vinculación de la calidad con la estrategia institucional.** La fijación de la responsabilidad por la calidad en la universidad y el hecho de que se someta a la acreditación proporciona una visión externa de cómo funcionan y ayuda a vincular cuestiones de calidad con la gobernanza institucional, la gestión y la asignación de recursos. (Cifuentes-Madrid, Landoni Couture and Llinas-Audet, 2015[27]).

Actualmente, México cuenta con un proceso de revisión institucional de educación superior organizado por FIMPES, cuyo objetivo es autorizar la adhesión a su membresía. México necesita un proceso nuevo y separado para la acreditación institucional de este proceso privado y organizacional.

Una revisión institucional que conduzca al estado de autoacreditación podría abrirse a cualquier institución pública o privada cuyos programas hayan sido exitosamente revisados externamente (acreditación o evaluación) durante más de un ciclo. Se enfocaría de manera integral en la capacidad de las instituciones para monitorear y mejorar la calidad de sus programas educativos.

México podría beneficiarse de la experiencia del Espacio Europeo de Educación Superior y exigir a las instituciones de educación superior que practiquen políticas para garantizar la calidad. Las normas y directrices europeas para el aseguramiento de la calidad en la educación superior establecen normas y directrices generales en áreas que son importantes para la provisión de calidad exitosa en la educación superior y guiar el trabajo de las instituciones, agencias de aseguramiento de la calidad y gobiernos. Las normas y directrices para la enseñanza y el aprendizaje en las instituciones de educación superior incluyen políticas para garantizar la calidad; el diseño y aprobación de programas; enseñanza, aprendizaje y evaluación centrados en el alumno; admisión de estudiantes, progresión, reconocimiento y certificación; personal docente; recursos de aprendizaje y apoyo estudiantil; gestión de la información; información pública; monitoreo continuo y la revisión periódica de programas; y garantía cíclica de calidad externa (ENQA, 2015).

El proceso de revisión institucional externa podría ser organizado por un organismo independiente del gobierno y las instituciones de educación superior, y emplear criterios diferenciados para tener en cuenta las diferentes misiones de las instituciones del sector. Otorgaría a las instituciones aprobadas el estado de autoacreditación por una duración fija, y monitorearía su desempeño de manera continua.

Los formuladores de políticas federales deberían considerar si un proceso de revisión institucional podría desarrollarse mejor basándose en los procesos y capacidades del CIEES. El CIEES evalúa actualmente las funciones universitarias, incluida la gestión administrativa y financiera, la infraestructura y los servicios, y recientemente ha desarrollado módulos de evaluación opcionales centrados en la gestión de la investigación, la innovación, la divulgación, la internacionalización y la gestión de la difusión de la cultura y la ciencia(CIEES, 2017[28]).

4.4.2. Ampliar el aseguramiento de la calidad externa en otras instituciones de educación superior, incluso a través de procesos mejor adaptados a los programas profesionales

Muchas instituciones de educación superior en México han comenzado a involucrarse en la práctica del aseguramiento externo de la calidad, pero han tenido una experiencia limitada. En estas instituciones, la mitad o menos de sus estudiantes cursan programas de "calidad", o bien la institución sólo cuenta con experiencia reciente, pero no recurrente, de aseguramiento de la calidad. Algunos de estos programas operan en el sector público de educación superior, con ejemplos que incluyen universidades tecnológicas e institutos tecnológicos. Muchos otros son parte del sector privado de instituciones de México.

El enfoque de las políticas públicas para este gran conjunto intermedio de instituciones debería ser doble. Primero, el gobierno debe **expandir la participación** en la revisión externa en el nivel de los programas. El importante apoyo proporcionado por el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PCFE) debe continuar, posiblemente en los niveles anteriores. Sin embargo, a medida que las principales universidades públicas hacen la transición a la acreditación institucional, el gobierno debe destinar estos fondos a aquellas partes del sector público donde ha quedado rezagada la participación en el aseguramiento de la calidad.

En segundo lugar, la política del gobierno debe centrarse en apoyar el desarrollo de una diversidad **adecuada** en el aseguramiento de la calidad, de modo que los acreditadores y evaluadores definan y midan la calidad de manera coherente con las misiones de todo tipo de instituciones.

Por ejemplo, un proceso de aseguramiento de la calidad para las universidades orientadas a la investigación podría esperar que los profesores tengan títulos de doctorado, que muchos de ellos trabajen en empleos permanentes y de tiempo completo, así como un contrato de exclusividad. Este modelo no es asequible ni adecuado para instituciones privadas que brindan programas de educación de alta calidad en derecho o negocios, ni es adecuado para instituciones públicas como los institutos tecnológicos. Para las instituciones que no cuentan con infraestructura para la investigación, un proceso de acreditación adecuado a sus misiones institucionales evaluaría la fuerza laboral de instrucción al enfocarse en la durabilidad y calidad de la relación entre los profesores y los estudiantes. Los indicadores de durabilidad y calidad suficientes pueden incluir (entre otros) la continuidad de la fuerza laboral docente, la disponibilidad de los profesores para guiar y asesorar a los estudiantes, la inversión de la institución en el desarrollo profesional continuo, la disposición de la institución para evaluar y recompensar adecuadamente una enseñanza excelente y el vínculo entre los logros profesionales del instructor y las responsabilidades de enseñanza.

Diversificar el aseguramiento de la calidad para tener en cuenta adecuadamente las misiones y las prácticas de instrucción de las instituciones de educación superior con orientación técnica y profesional es un reto en los sistemas de educación superior en todo el mundo, dentro de la OCDE y, según los interesados, también en México.

Las instituciones de educación superior que funcionan bien con un enfoque profesional y técnico, ya sea en Francia, los Países Bajos o Portugal, difieren de las universidades con infraestructura de investigación en su plan de estudios, personal, pedagogía y los grupos de interés externos con los que se involucran. Los procesos de aseguramiento de la calidad deben tener en cuenta estas diferencias al desarrollar criterios de evaluación, al evaluar los resultados del aprendizaje y al buscar los resultados del mercado laboral de los egresados.

Del mismo modo, el aseguramiento de la calidad debe adaptarse al modo de provisión, con atención a los riesgos y necesidades particulares de los programas ofrecidos en su totalidad o en gran parte a través de la educación a distancia. Según los grupos de interés con los que se reunió el equipo de revisión, CIEES ha realizado este trabajo con mayor eficacia hasta la fecha, y los procesos que ha establecido deben continuar.

El aseguramiento de la calidad en México necesita poner una atención significativamente mayor a los resultados del mercado laboral y un aporte más fuerte respecto de las habilidades clave que los egresados necesitan, incluyendo empresas privadas, agencias públicas, asociaciones profesionales y organizaciones sin fines de lucro, hasta ahora. Esto es especialmente cierto para las instituciones con orientación técnica.

Los formuladores de políticas federales pueden apoyar el desarrollo de ambas capacidades al proporcionar fondos específicos a los organismos de evaluación y acreditación para desarrollar e implementar un conjunto más diversificado de instrumentos y procesos de evaluación y acreditación.

4.4.3. Elevar el nivel de exigencia: garantizar una mejor protección para los estudiantes mediante la aplicación de estándares mínimos de calidad en el sector privado de manera más rigurosa

Asegurarse de que cada estudiante tenga una educación superior que cumpla con los estándares mínimos de calidad y, por lo tanto, los prepare para una ciudadanía comprometida y un empleo productivo, sigue siendo un objetivo político que no se ha logrado completamente.

México debe priorizar la reforma del sistema de licencias, el RVOE, para que brinde una garantía efectiva de calidad básica en el sector privado. La reforma de RVOE se beneficiaría de una nueva base legal. Partiendo de la experiencia de otros sistemas de educación superior en la región (y en toda la OCDE), México podría considerar un proceso de registro **obligatorio** en el cual las instituciones privadas deban obtener permiso para operar, para inscribir estudiantes, del gobierno federal. En cuanto a esto, México podría observar, por ejemplo, el modelo de Brasil, que tiene un vasto sistema de educación superior privada. En este sistema, dichas instituciones forman parte del sistema federal de educación y deben obtener una certificación externa formal (acreditación) de las autoridades federales para comenzar a operar y participar en un proceso periódico de reacreditación para continuar las operaciones.

Al igual que los acuerdos de registro y reconocimiento en toda la región y en la OCDE, el objetivo del proceso de reconocimiento debe ser modesto y realista: garantizar un nivel mínimo aceptable de provisión mediante un proceso de inspección que se centre en los aportes y procesos educativos para nuevas instituciones y programas, extendiéndose a productos para programas que buscan la reacreditación. El proceso prestaría atención a las características institucionales y mantendría el requisito de que todos los programas tengan licencia por separado.

Cuando los gobiernos aspiran a proteger a los estudiantes garantizando un nivel mínimo de provisión común, no existe una justificación para que los criterios y procesos difieran de una jurisdicción a otra. Así, por ejemplo, el proceso de acreditación en Brasil es responsabilidad de las autoridades federales y es **uniforme** en todos sus estados. México se beneficiaría de una coherencia similar en todo su sistema federal, con el objetivo de garantizar que los estudiantes puedan esperar un mínimo común, ya sea que estudien en Baja California o Chiapas.

Un sistema reformado se beneficiaría del mejoramiendo de las capacidades de **supervisión y aplicación**. El permiso para operar debe ir acompañado del requisito de que las instituciones brinden a las autoridades federales un conjunto mínimo de datos que respalde el monitoreo y la aplicación continuos, disminuyendo su dependencia exclusiva de las quejas como base para la intervención. Deben introducirse sanciones claras y efectivas por incumplimiento de las condiciones de RVOE.

Las autoridades mexicanas deberían aprovechar el trabajo iniciado con el Acuerdo 17/11/17, para desarrollar un marco más completo para la categorización de las instituciones privadas. Este marco debe tener en cuenta el progreso que las instituciones hacen en la acreditación de sus programas. El proceso debe proporcionar una vía gradual que permita a las instituciones una responsabilidad cada vez más amplia en el desarrollo de nuevos programas de estudio o la modificación de los planes de estudio.

Estos cambios deberían ser parte de un replanteamiento estratégico sobre el papel del sector privado dentro del sistema de educación superior de la nación, y la relación entre las autoridades públicas y las instituciones privadas. Además del apoyo a nivel de posgrado, para un pequeño número de instituciones, los programas federales no financian a estudiantes y actividades en instituciones privadas de educación superior. Como hemos indicado en el Capítulo 5, México debería considerar extender la elegibilidad para otorgar subsidios de mantenimiento a instituciones privadas, si los estudiantes que estudian en programas de calidad reconocidos por SEP, y si estos programas se basan en instituciones de educación superior que tienen una capacidad bien demostrada para una buena gestión financiera. Esto ayudaría a México a lograr una expansión de calidad, un tratamiento más justo de los estudiantes desfavorecidos que se matricularon en instituciones públicas y privadas, y proporcionaría un incentivo para que las instituciones privadas amplíen su participación en el aseguramiento externo de la calidad.

4.4.4. Ampliar ls cobertura de aseguramiento de la calidad externa para la educación de posgrado

CONACyT tiene un papel importante que desempeñar en el desarrollo de la capacidad nacional de investigación de México, especialmente en campos que son críticos para el desarrollo de la economía de la nación, como las ciencias de la vida, las ciencias exactas, tecnología e ingeniería. Sin embargo, su evaluación de los programas de estudios de posgrado a través de PNPC no está totalmente alineada con esta misión, ya que PNPC se enfoca más en la especialización y los programas de maestría que los programas de doctorado, que comprenden sólo 28.5% de todos los programas de PNPC.

En la próxima década, las instituciones de educación superior obtendrán experiencia en el monitoreo y la mejora de la calidad, y los organismos de acreditación y evaluación que operan a nivel universitario obtendrán más experiencia en el apoyo a las IES. Mientras lo hacen, deberían ser capaces de asumir la responsabilidad de la educación de posgrado orientada profesionalmente (en los niveles de especialización y maestría), permitiendo así

que CONACyT centre su atención en la capacitación de doctorados, como suele ser el caso en otros sistemas de aseguramiento de la calidad (como Brasil o muchos países europeos).

Los estudiantes de doctorado de México en programas de calidad garantizada deben recibir capacitación a nivel internacional, y para garantizar que se cumpla este nivel, la evaluación de los programas debe involucrar consistentemente a investigadores internacionales. La experiencia internacional demuestra que es una buena práctica que los sistemas de aseguramiento de la calidad incorporen académicos internacionales: esto otorga un mayor grado de imparcialidad a las evaluaciones en campos especializados que contienen pocos expertos nacionales e introduce un aprendizaje beneficioso de otros sistemas universitarios. (Gacel-Ávila and Rodríguez-Rodríguez, 2018[29]).

El vínculo entre el financiamiento de CONACyT y el aseguramiento de la calidad debe continuar, con la concesión de becas de estudios de posgrado dependientes de los estudiantes que cursan programas de calidad garantizada.

4.4.5. Adaptar los arreglos institucionales para aplicar las recomendaciones anteriores en el aseguramiento externo de la calidad

¿Qué arreglos institucionales son los más adecuados para llevar adelante estas políticas de calidad? El equipo de revisión de la OCDE considera que México debe establecer un organismo de aseguramiento de la calidad para la educación profesional de pregrado y posgrado, mientras continúa confiando en CONACyT para organizar el aseguramiento de la calidad en la educación doctoral.

Para ser confiable, imparcial y estable, el organismo debe ser independiente tanto de las instituciones de educación superior como del gobierno. Dado el éxito que los organismos no gubernamentales y sin fines de lucro han tenido para llevar adelante el trabajo de aseguramiento de la calidad, como COPAES, CIEES y CENEVAL, es aconsejable que un organismo de aseguramiento de la calidad tome esta forma. La experiencia internacional ofrece modelos de formas legales especiales que proporcionan organismos de aseguramiento de la calidad con un alto grado de autonomía, como la Agencia de Evaluación y Acreditación de Educación Superior (A3ES) de Portugal. Sin embargo, los responsables de la formulación de políticas nacionales deben adaptar la experiencia internacional a las formas legales locales.

A corto plazo, sería necesario un financiamiento público para desarrollar adecuadamente las capacidades de la organización de aseguramiento de la calidad, mientras que a más largo plazo la organización lograría la independencia operando mediante el pago de cuotas.

La organización sería responsable por:

- Tener una visión estratégica de la relación entre la calidad en la educación de pregrado y posgrado.
- Garantizar que el cuidado de la calidad sea adecuado en todo el sistema de educación superior por: instituciones que se acrediten a sí mismas; instituciones que están adquiriendo una experiencia cada vez mayor de revisión externa a nivel de programa; y por instituciones que operan dentro de un sistema reformado de registro o licencia institucional (RVOE).
- Asesorar al secretario de Educación Pública sobre los organismos que deben ser reconocidos para evaluar, valorar y acreditar instituciones y programas de educación superior.

- Establecer las condiciones que las instituciones deben alcanzar para autoacreditarse (como, por ejemplo, lo hace la Agencia Australiana de Calidad y Normas de la Educación Superior en el Marco de la Evaluación de Riesgos) (Tertiary Education Quality and Standards Agency, 2017[30]).
- Garantizar que las revisiones de calidad centradas en programas estén lo suficientemente diversificadas para acomodar la gama de proveedores de educación superior.
- Garantizar que los procesos de selección y capacitación de los revisores pares, incluidos los académicos extranjeros, sean rigurosos y apropiados.
- Asesorar al secretario de Educación Pública sobre los organismos idóneos para realizar el trabajo de evaluación, valoración y acreditación de instituciones y programas de educación superior.
- Asesorar al gobierno sobre cuestiones de política relacionadas con la calidad, incluidos los objetivos de política adecuados para el Programa Sectorial de Educación, y los medios más adecuados para alcanzarlos.
- Asesorar al secretario de Educación Pública sobre programas o instituciones que no cumplan con los estándares de calidad y, por lo tanto, deban estar sujetos a la falta de reconocimiento (en el sector privado) o la pérdida de la elegibilidad para fondos públicos (fondos discrecionales otorgados a través de llamadas y competencia).
- Asesorar al SEP sobre la infraestructura de datos que se necesita para respaldar el monitoreo de la calidad en un proceso RVOE reformado, y para determinar si las IES son elegibles para el estado de autoacreditación.

Referencias

ANUIES (2018), *Visión y acción 2030: Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), México, D. F., http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf (accessed on 9 October 2018). [24]

CHEA (2016), *The CIQG International Quality Principles: Toward a Shared Understanding of Quality*, Council for Higher Education Accreditation/International Quality Group, Washington, DC, https://www.chea.org/userfiles/CIQG/Principles_Papers_Complete_web.pdf. [3]

CIEES (2018), *CIEES in English*, Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), CDMX, https://ciees.edu.mx/ciees-in-english/ (accessed on 22 November 2018). [7]

CIEES (2018), *Proceso general para la evaluación de programas educativos de educación superior*, Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), CDMX, http://www.ciees.edu.mx (accessed on 22 November 2018). [8]

CIEES (2017), *Estándares para la acreditación de funciones de instituciones de educación superior de México 2017*, Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), CDMX, http://www.sgc.uagro.mx/Descargas/CIEES.pdf. [28]

Cifuentes-Madrid, J., P. Landoni Couture and X. Llinas-Audet (2015), *Strategic Management of Universities in the Ibero-America Region: A Comparative Perspective*, Springer International Publishing, Dordrecht, http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-14684-3. [27]

COPAES (2018), *Padrón de Evaluadores*, Consejo para la Acreditación de la Educación Superior A.C. (COPAES), Ciudad de México, http://www.copaes.org/padron_evaluadores.php (accessed on 26 October 2018). [9]

DGESU (2018), *Corte 31 de Agosto 2018 - matricula de calidad*, Dirección General Educación Superior Universitaria, http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Calidad.aspx (accessed on 24 October 2018). [22]

ESG (2015), *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. [2]

FIMPES (2018), *¿Qué es la FIMPES?*, Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), Ciudad de México, https://www.fimpes.org.mx/index.php/fimpes/que-es-la-fimpes (accessed on 29 October 2018). [11]

FIMPES (2018), *Sistema de Acreditación a través del Desarrollo y Fortalecimiento Institucional*, Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), Ciudad de México, https://www.fimpes.org.mx/congreso-academico/images/banners/V3_2/Index.html (accessed on 29 October 2018). [12]

FIMPES((n.d.)), *Registro de Excelencia*, Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), Ciudad de México, https://www.fimpes.org.mx/index.php/registro-de-excelencia (accessed on 22 November 2018). [13]

Gacel-Ávila, J. and S. Rodríguez-Rodríguez (2018), *Internacionalización de la educación superior en América Latina y el Caribe. Un balance*, UNESCO IESALC, Universidad de Guadalajara, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, http://obiret-iesalc.udg.mx/sites/default/files/publicaciones/libro_internacionalizacion_un_balance_0.pdf. [29]

Gobierno de la República (2018), *Becas CONACyT Nacionales 2018 Inversión en el Conocimiento*, Dirección Adjunta de Posgrado y Becas, CONACyT, México, D.F., https://www.conacyt.gob.mx/index.php/convocatorias-b-nacionales/convocatorias-abiertas-becas-nacionales/16819-conv-bn-18/file (accessed on 29 October 2018). [16]

Gobierno de la República (2014), *Firma de Convenio entre el CONACyT y Universidades Particulares para Fomentar el Desarrollo Científico y Tecnológico de México*, CONACyT, México D.F., https://www.conacyt.gob.mx/index.php/comunicacion/comunicados-prensa/293-firma-de-convenio-entre-el-conacyt-y-universidades-particulares-para-fomentar-el-desarrollo-cientifico-y-tecnologico-de-mexico (accessed on 29 October 2018). [21]

Ibarra Colado, E. (2009), "Impacto de la Evaluación en la Educación Superior Mexicana: Valoración y Debates", *Revista de la Educación Superior*, Vol. 38/149, pp. 173-182, http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista149_S5A1ES.pdf. [19]

INQAAHE (2016), *INQAAHE Guidelines of Good Practices 2016 - revised edition*, International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education (INQAAHE), Barcelona, http://www.inqaahe.org/. [1]

Lemaitre, M. and M. Zenteno (2012), *Aseguramiento de la calidad en Iberoamerica: Educación Superior Informe 2012*, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Santiago. [26]

Navarro Navarro, F. and M. Gómez Hernández (2017), "Evaluación de la calidad de los programas educativos a distancia del Sistema de Universidad Virtual", *Memorias del Encuentro Internacional de Educación a Distancia*, Vol. 5/5, http://www.udgvirtual.udg.mx/remeied/index.php/memorias/article/view/232 (accessed on 29 October 2018). [23]

OECD (2019), *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264309432-en.. [17]

SEP (2018), *La Educación Superior en México 2007-2017 - Revisión de la política educativa, avances y retos (Country Background Report)*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México. [15]

SEP (2018), *Padrón Nacional de Programas Educativos de Calidad*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.pnpec.sep.gob.mx/ (accessed on 26 October 2018). [10]

SEP (2018), *SEP y organismos acreditadores acuerdan trabajar para configurar un nuevo paradigma de evaluación y la acreditación de programas de nivel superior*, Subsecretaría de Educación Superior (SES), https://www.ses.sep.gob.mx/comunicados/090318.html (accessed on 29 October 2018). [20]

SEP (2018), *Sistema de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.sirvoes.sep.gob.mx/sirvoes/mvc/marcoNormativo (accessed on 26 October 2018). [4]

SEP (2018), *Sistema de Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios - Consulta de instituciones*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.sirvoes.sep.gob.mx/sirvoes/mvc/consultas (accessed on 26 October 2018). [5]

SEP (2017), *ACUERDO número 17/11/17 por el que se establecen los trámites y procedimientos relacionados con el reconocimiento de validez oficial de estudios del tipo superior*, Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5504348&fecha=13/11/2017 (accessed on 24 October 2018). [6]

SEP (2015), *Marco de Referencia para la Evaluación y Seguimiento de Programas de Posgrado Presenciales*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.conacyt.gob.mx/index.php/becas-y-posgrados/programa-nacional-de-posgrados-de-calidad/convocatorias-avisos-y-resultados/marcos-de-referencia-pnpc/17214-marco-de-referencia-modalidad-escol/file (accessed on 29 October 2018). [14]

SEP (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, Secretaría de Educación Pública (SEP), México, D.F., http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf (accessed on 25 September 2018). [25]

Strang, L. et al. (2016), "Review of the Research Literature on Defining and Demonstrating Quality Teaching and Impact in Higher Education", https://www.rand.org/pubs/external_publications/EP66719.html (accessed on 29 October 2018). [18]

Tertiary Education Quality and Standards Agency (2017), *Risk Assessment Framework*, Australian government, https://www.teqsa.gov.au/risk-assessment-framework (accessed on 29 October 2018). [30]

Capítulo 5. Equidad

Este capítulo revisa algunos de los retos clave que enfrenta México, los cuales forman el contexto social para una política de equidad en la educación superior, antes de examinar tres cuestiones centrales que influyen en la capacidad del sistema mexicano de educación superior para lograr los objetivos de inclusión y equidad social. Primero se examinan las rutas de acceso a la educación superior y, en particular, el papel de la educación escolar en la preparación de los estudiantes para el aprendizaje de nivel superior. Luego se hacen estimaciones sobre la medida en que el sistema de educación superior mexicano ofrece una diversidad de programas para satisfacer de manera efectiva las necesidades de los estudiantes de diferentes orígenes, antes de evaluar la efectividad de las políticas gubernamentales e institucionales actuales para apoyar a los estudiantes. El capítulo concluye con una serie de recomendaciones para promover la equidad social en la educación superior mexicana.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de dichos datos por parte de la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

5.1. Enfoque de este capítulo

Los sistemas de educación superior equitativos aseguran que el acceso y la participación en la educación superior dependan solamente de las habilidades, los esfuerzos e intereses individuales, en lugar de ser el resultado de circunstancias personales y sociales, como el estatus socioeconómico, el género, el origen, la edad o la discapacidad. Para este fin, los sistemas de educación superior altamente equitativos dependen de:

- ***rutas de acceso*** equitativo a la educación superior posibles gracias a sistemas inclusivos de alta calidad en la educación primaria y secundaria que desarrollan los talentos y las aspiraciones de todos los jóvenes a un alto nivel, y sin tener en cuenta las circunstancias personales o familiares;
- amplias oportunidades de ***participación*** en la educación superior que: se ponen a disposición de los estudiantes sobre la base de procesos de selección transparentes; son adecuadas para satisfacer la demanda estudiantil; son suficientemente diversas para satisfacer las variadas necesidades de los alumnos; se ofrecen con niveles de calidad suficientes y con recursos adecuados, y alineadas con las necesidades sociales y del mercado laboral; y,
- ***apoyo*** a los estudiantes que les permite estudiar sin tener en cuenta su capacidad de pago (o la de sus familias); y pone atención a los desafíos académicos, de salud y socioemocionales que pueden socavar las perspectivas de éxito.

En este capítulo, revisamos primero algunos de los retos sociales clave que enfrenta México, los cuales conforman el contexto social para una política de equidad en la educación superior, antes de examinar las tres dimensiones clave descritas anteriormente, para luego evaluar el desempeño del sistema de educación superior mexicano para garantizar el ***acceso, la participación y el apoyo equitativos*** a los estudiantes. Concluimos ofreciendo recomendaciones que prometen fortalecer aún más cada dimensión de equidad en el sistema de educación superior.

5.2. Acceso, participación y apoyo equitativos: fortalezas y debilidades del sistema de educación superior mexicano

5.2.1. Un contexto económico y social desafiante para lograr la equidad educativa

Alta desigualdad de ingresos y riqueza en la población en general

México es un país marcado por altos niveles de pobreza y desigualdad en ingresos y riqueza. Un 43.6% de la población vive en la pobreza, mientras que 7.6% vive en la pobreza extrema (CONEVAL, 2017[1]). México tiene el valor más alto del coeficiente de Gini (después de impuestos y transferencias) entre los países de la OCDE (OECD, 2018[2]). El coeficiente de Gini para México, que mide la desigualdad en una escala de cero a uno, donde cero es la igualdad perfecta y uno es la desigualdad perfecta, es 0.459, en comparación con un promedio de la OCDE, de 0.318. La proporción de participación de ingresos entre deciles S90/S10 – la proporción de los ingresos recibidos por el 10% superior dividida entre la parte de los ingresos recibidos por el 10% inferior de la distribución del ingreso – es 20.9, en comparación con 9.4 en promedio en la OCDE. Esto indica un alto nivel de desigualdad entre el 10% superior y el 10% inferior de la distribución del ingreso (OECD, 2017[3]).

Poblaciones indígenas significativas y a menudo marginadas

Los pueblos indígenas constituyen una parte importante de la población mexicana. Un 21.5% de los mexicanos se autoidentifica como indígena, 10.1% vive en un hogar donde alguien habla una lengua indígena, y 6.5% de los mayores de tres años habla una lengua indígena (INEGI, 2016[4]). Más de las tres cuartas partes de los indígenas viven en la pobreza, en comparación con 41% de los no indígenas (CONEVAL, 2017[1]). La tasa de pobreza extrema entre los indígenas fue de 34.8% en 2016, aproximadamente seis veces la tasa de los no indígenas. Si bien la pobreza extrema disminuyó en aproximadamente 10 puntos porcentuales entre 2010 y 2016, las tasas generales de pobreza han disminuido solamente en aproximadamente dos puntos porcentuales entre las poblaciones indígenas y no indígenas.

Los resultados educativos para las poblaciones indígenas son más bajos que para las poblaciones no indígenas. Entre los indígenas de 25 a 64 años en 2015, sólo 6.6% había completado la educación superior y sólo 9.7% había completado la educación media superior, en comparación con 18.7% y 19.6% respectivamente en el resto de la población (Cuadro 5.1).

Cuadro 5.1. Nivel educativo en la población indígena, 25-64 años de edad, 2015

	Población total (%)	Indígena* (%)	Resto de la población (%)
Sin escolaridad	4.8	16.0	3.7
Primaria incompleta	10.5	21.8	9.4
Primaria completa	19.4	24.1	19.0
Secundaria completa	28.6	21.4	29.3
Preparatoria completa	18.8	9.7	19.6
Educación superior completa	17.6	6.6	18.7
No especificado	0.3	0.4	0.3

Nota: * La diferencia es estadísticamente significativa al 90% con respecto al resto de la población. Datos basados en la metodología de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).
Fuente: Adaptado de (INEE, 2017[5]). *Breve panorama educativo de la población indígena*. http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P3/B/107/P3B107.pdf.

También hay desigualdades en los resultados del mercado laboral entre personas indígenas y no indígenas. La tasa de actividad nacional fue de 50.3% en 2015, mientras que para los indígenas esta tasa fue de 43.9% (CDI, 2015[6]). Se estima que 11.9% de las personas indígenas empleadas no tienen ingresos –una situación que describe, entre otras cosas, a los agricultores de subsistencia y a quienes son empleados por sus familiares sin remuneración– en comparación con 3.0% de la población nacional empleada. Alrededor de 52.9% de la población nacional empleada gana más del doble del salario mínimo, mientras que sólo 30.0% de las personas indígenas tienen este nivel de ingresos

Desigualdades económicas y educativas relacionadas con el color de la piel

La desigualdad social y económica también sigue las líneas de "color". En 2017, el tono de la piel se incluyó en la Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (INEGI, 2017[7]). El instrumento de tono de piel, PERLA[1], pidió a los encuestados mayores de 18 años que se identificaran con uno de los once tonos. Se encontró que aproximadamente 59% se identificó con un tono intermedio, aproximadamente 29% con un tono claro y aproximadamente 11% se identificó con un tono de piel oscuro. Los resultados de la encuesta revelaron que aquellos con tonos de piel más claros habían alcanzado niveles más

altos de educación (con 30.4% que terminaron al menos un año de educación superior y 18.0% que no terminaron la educación básica) que aquellos con tonos de piel oscuros (16.0% y 33.5%, respectivamente). Además, aquellos con tonos de piel más claros tenían más probabilidades de tener trabajo como funcionario, director, gerente, profesional o técnico/experto, mientras que quienes tuvieron tonos de piel más oscuros tenían más probabilidades de trabajar en servicios personales, apoyo, actividades agrícolas y artesanías.

Disparidades de género persistentes

Las grandes desigualdades con respecto al género también son características persistentes de la economía y la sociedad mexicana. Las mujeres tienen una tasa de empleo más baja y ganan menos que los hombres: las mujeres con educación superior ganan sólo 66% de los ingresos promedio de los hombres con educación superior (OECD, 2018[8]). Las mujeres en México tenían 5.2% de los escaños en los directorios de las compañías más grandes que cotizan en bolsa en 2016, en comparación con 20.0% en promedio en la OCDE. Un 2.3% de las mujeres empleadas son empleadores, mientras que 5.6% de los hombres empleados son empleadores (OECD, 2018[9]).

Entre las personas de 25 a 54 años en 2016, la tasa de participación en la fuerza laboral para los hombres en México fue de 94.2%, mientras que para las mujeres fue de 55.5% (OECD, 2018[9]). Esto es significativamente más bajo que el promedio de la OCDE para las mujeres, en 72.6%, mientras que para los hombres el promedio fue de 91.3%. Un 24.4% de las mujeres de 25 a 54 años de edad tenían un empleo a tiempo parcial, en comparación con 8.5% de los hombres. En promedio, las mujeres ganaron 16.5% menos que los hombres en 2016. Esto se compara con una brecha salarial promedio en la OCDE de 14.1%.

Un 36% de las mujeres de 18 a 24 años de edad en México no tenían empleo, ni educación ni capacitación (NEET) en 2017, en comparación con 8% de los hombres. La brecha en las tasas de NEET entre mujeres y hombres (28 puntos porcentuales) es la más alta entre los países de la OCDE (OECD, 2018[8]). Más de 90% de las mujeres NEET están inactivas – ni empleadas ni buscando trabajo activamente en el mercado laboral formal– y esta es la mayor participación entre la OCDE y los países miembros.

Si bien la matrícula en todos los niveles de educación ha alcanzado la paridad entre hombres y mujeres en México, sigue habiendo pequeñas diferencias en el nivel educativo, y las tasas de egreso son significativamente inferiores al promedio de la OCDE. Un 52% de los hombres y las mujeres de 25 a 34 años de edad han alcanzado una educación inferior a la educación media superior, en comparación con un promedio de la OCDE de17% para los hombres y 14% para las mujeres (OECD, 2018[8]). Entre los jóvenes de 25 a 34 años, el nivel más alto de logro para 25% de los hombres y 26% de las mujeres es la educación media superior, por debajo del promedio de la OCDE de 46% y 37%, respectivamente. Un 23% de ambos sexos entre los jóvenes de 25 a 34 años han cursado la educación superior, en comparación con el promedio de la OCDE de 38% para los hombres y 50% para las mujeres. En cuanto al ingreso y egreso de la educación superior, 50% de quienes ingresan por primera vez y 53% de los egresados por primera vez son mujeres, en comparación con 54% y 57%, respectivamente, de la OCDE en promedio.

Desigualdad sustancial en el ingreso en las regiones de México

La desigualdad en México tiene una dimensión espacial importante: sus estados del sur contienen poblaciones indígenas más grandes y tienen niveles más altos de pobreza que otras regiones del país. Los estados con tasas de pobreza por encima del promedio tienden

a tener porcentajes de personas indígenas por encima del promedio. El estado sureño de Chiapas tiene el mayor porcentaje de su población en condiciones de pobreza, con una tasa de 77.1% en 2016 (CONEVAL, 2017[1]). Esto es marcadamente más alto que en la Ciudad de México (27.6%) y el estado de Nuevo León en el norte (14.2%), que tiene el porcentaje más bajo de personas que viven en la pobreza. En 2016, el ingreso disponible per cápita en precios actuales y PPP actual en la Ciudad de México fue de USD 6 688, tres veces más que el ingreso en Chiapas (USD 1 850) (OECD, 2018[2]).

También se pueden observar desigualdades entre las poblaciones rurales y urbanas. Si bien la pobreza en general y la brecha entre las áreas rurales y urbanas disminuyeron entre 2010 y 2016, las áreas rurales tienen una incidencia de pobreza aproximadamente de un 50% más alta (58.2% en las áreas rurales en comparación con el 39.2% en las áreas urbanas), con una pobreza extrema aproximadamente 4 veces más alta (4.7% en comparación con 17.4%) en áreas rurales (CONEVAL, 2017[1]).

En el área de la educación, algunas desigualdades entre lo rural y lo urbano han disminuido con el tiempo. En 2016, los jóvenes de entre 15 y 24 años de edad tenían una tasa de alfabetización de 97.3%, en comparación con 57.1% de la población rural de más de 65 años (CEDLAS and The World Bank, 2017[10]). La brecha entre las tasas de alfabetización rural y urbana es sólo de 1.7% entre los jóvenes de 15 a 24 años, en comparación con la brecha de 27.2% entre los mayores de 65 años. Sin embargo, en los estudiantes mayores, persisten grandes desigualdades. Los resultados de la encuesta PISA 2012 muestran una diferencia más grande que en la mayoría de los países de la OCDE entre el desempeño de los estudiantes en las escuelas de las ciudades en comparación con las áreas rurales. La diferencia en el rendimiento medio en matemáticas –después de tener en cuenta el status socioeconómico– entre las escuelas en las ciudades y las escuelas en las zonas rurales es de 32, en comparación con una diferencia promedio de la OCDE de 13 (OECD, 2013, p. 223[11]).

5.2.2. Los desafíos de calidad e inclusión en la educación secundaria limitan el mayor desarrollo de la equidad en la educación superior

Si bien las desigualdades económicas y sociales discutidas anteriormente se manifiestan en el sistema escolar de la nación, las autoridades han concertado esfuerzos para abordar las disparidades en las oportunidades de aprendizaje, centrándose en el acceso a los servicios educativos y su finalización exitosa[2]. A modo de ejemplo, la expansión de la educación preescolar ha llevado a que la matrícula de niños de tres años de edad en la educación de la primera infancia casi se duplique desde 2005, mientras que la matrícula a los cuatro años de edad en la educación preescolar en 2014 fue de 90%, 5 puntos porcentuales más que el promedio de la OCDE (OECD, 2018[12]).

En el nivel de la educación secundaria, México también ha avanzado con programas de reforma importantes. Por ejemplo, en 2012, la educación media superior se convirtió en obligatoria en un esfuerzo por aumentar la matriculación y el logro, y alcanzar una meta de cobertura universal para el 2022 (OECD, 2018[12]). La matrícula en el bachillerato fue de 76.6% en 2016-2017, frente a 65.9% en 2012-2013, y las tasas de graduación por primera vez en educación secundaria aumentaron significativamente, de 40% en 2000 a 56% en 2015. Además de las reformas al marco legal, se han aplicado varios programas para mejorar los resultados educativos. Estos incluyen el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (PIEE) de la SEP, creado en 2014, y el revisado y ampliado programa PROSPERA, que ha fortalecido las capacidades de los proveedores de educación y proporcionado transferencias de efectivo y becas para mejorar los resultados educativos y de otro tipo, respectivamente. El

programa PROSPERA, que se discutirá con más detalle más adelante en este capítulo, es el programa contra la pobreza más grande de México y está diseñado para apoyar la finalización de los niveles educativos. Sin embargo, se necesitan más esfuerzos para mejorar en varias áreas de la escolarización.

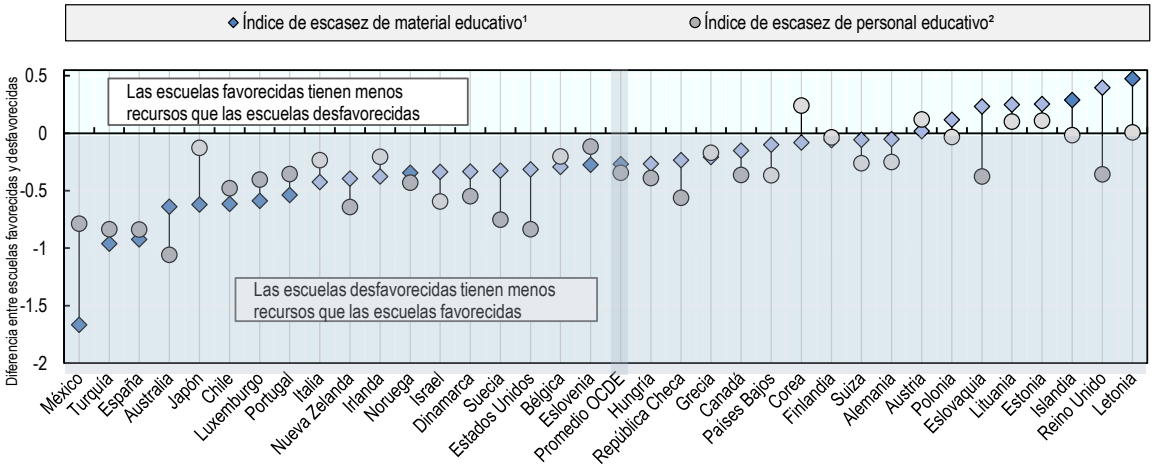
Desafíos de calidad y desigualdad entre las escuelas en todo el sistema escolar

Hay evidencia de calidad mala y variable en diferentes niveles del sistema escolar en México. En los niveles más bajos de educación, mientras que la matrícula en educación preprimaria ha aumentado, como se señaló anteriormente, la capacidad para los grupos de edad más jóvenes sigue siendo baja y existe preocupación por la calidad de lo que se brinda. Sólo 45.8% de los niños de 3 años se matricularon en educación preescolar en 2015, en comparación con el promedio de la OCDE de 77.8%. Además, los datos de la ronda 2015 de la encuesta PISA de la OCDE indican que los jóvenes de 15 años en México que habían cursado al menos dos años de educación preprimaria no tuvieron diferencias estadísticamente significativas en su desempeño en ciencias, incluso después de tener en cuenta las diferencias socioeconómicas (OECD, 2017[13]). Esto sugiere que, si bien, en muchos países, la asistencia a la educación preescolar tiene un impacto positivo en los resultados de aprendizaje posteriores, generalmente este no es el caso en México.

En el nivel de secundaria, los resultados de aprendizaje a la edad de 15 años son bajos, en comparación con otros países miembros de la OCDE. En la encuesta PISA 2015, México se desempeñó por debajo del promedio de la OCDE en ciencias, lectura y matemáticas (OECD, 2016[14]). El desempeño se ha mantenido relativamente sin cambios en los ciclos recientes: el desempeño científico promedio no ha cambiado significativamente desde 2006 y la lectura se ha mantenido estable desde 2009. En los tres dominios, menos de 1% de los estudiantes en México tienen el mejor desempeño. La proporción de estudiantes de bajo desempeño en México es de 48%, la más alta entre los países de la OCDE, y esta proporción no ha cambiado significativamente desde 2006. La encuesta PISA de 2015 también encontró que 11% de la variación en el desempeño de los estudiantes en ciencias en México podría atribuirse a las diferencias en el estatus socioeconómico de los estudiantes, en comparación con un promedio para la OCDE de 13% (OECD, 2016[14]).

Uno de los factores que contribuyen al bajo desempeño promedio en PISA del sistema educativo mexicano es una distribución desigual de los recursos entre las escuelas. Los datos de PISA revelan diferencias notables en los recursos educativos entre las escuelas favorecidas y desfavorecidas, según lo informado por los directores de las escuelas (Gráfica 5.1). Las escuelas desfavorecidas tienen una mayor escasez de material educativo que las escuelas favorecidas ¬–la mayor brecha entre los países de la OCDE– y las escuelas desfavorecidas tienen una mayor escasez de personal cualificado que las escuelas favorecidas.

Gráfica 5.1. Diferencias en recursos educativos entre escuelas favorecidas y desfavorecidas



1. El índice de escasez de material educativo se mide mediante un índice que resume el acuerdo de los directores de escuela con cuatro declaraciones sobre si la capacidad de la escuela para proporcionar instrucción se ve obstaculizada por la falta de materiales educativos adecuados, incluida la infraestructura física.
2. El índice de escasez de personal educativo se mide mediante un índice que resume el acuerdo de los directores de escuela con cuatro declaraciones sobre si la capacidad de la escuela para proporcionar instrucción se ve obstaculizada por la falta de cualificaciones adecuadas del personal escolar. .
Notas: Las diferencias estadísticamente significativas entre las escuelas favorecidas y desfavorecidas están marcadas en un tono más oscuro. Los países y las economías se clasifican en orden ascendente de la diferencia en el índice de escasez de material educativo entre las escuelas favorecidas y desfavorecidas.
Fuente: (OECD, 2016[15]), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en.

Los factores sociales y culturales y la calidad de la provisión de la educación preparatoria afectan la finalización de la educación media superior

El alcance a la alta calidad de la educación media superior y el acceso a la misma por parte de los estudiantes desfavorecidos limitan el crecimiento continuo de la educación superior, y obstaculiza el progreso hacia la entrada y finalización de la educación superior de manera más equitativa.

La finalización de la educación media superior, mediante la obtención de un bachillerato, es un requisito para ingresar a la educación superior. Sin embargo, el nivel más alto de educación alcanzado por más de la mitad (52%) de los jóvenes de 25 a 34 años de edad fue inferior a la educación media superior en 2017, en comparación con un promedio de la OCDE de 15% (OECD, 2018[12]). En 2016, la tasa de graduación de bachillerato por primera vez, que representa el porcentaje estimado de un grupo de edad se espera se gradúe de la educación media superio al menos una vez en su vida, en México alcanzó el 57%, 30 puntos porcentuales menos que el promedio de la OCDE de 87%. En México, la investigación sugiere que los factores más relevantes identificados con la deserción la educación media superior incluyen “tener un jefe de familia desempleado, convertirse en jefe de familia, bajos ingresos del hogar, vivir en áreas rurales, hogares de gran tamaño y bajos niveles de educación del jefe de hogar y su cónyuge” (Bentaouet Kattan and Székely, 2015[16]).

Los antecedentes sociales tienen una influencia importante en la probabilidad de los estudiantes de ingresar y tener éxito en la educación media superior. La investigación en la Ciudad de México sugiere que los orígenes sociales de una familia influyen en la decisión

de los estudiantes de secundaria de presentar el examen COMIPEMS, que da acceso a la educación media superior, así como su elección de escuelas, el rendimiento en el examen y la decisión final de asistir al bachillerato (Solís, Rodríguez Rocha and Brunet, 2013[17]). Los alumnos de alto desempeño que provienen de familias de bajos ingresos subestiman su capacidad para desempeñarse bien en COMIPEMS más que los de alto desempeño de las familias de mayores ingresos. Los estudiantes de entornos socioeconómicos más bajos optan, en promedio, por una gama de escuelas menos selectivas a las que se postulan, y tienen más probabilidades de solicitar su ingreso a escuelas tecnológicas o técnicas no pertenecientes a la élite (Ortega Hesles, 2015[18]). La investigación sugiere que los estudiantes cuyos padres tienen menos educación o que obtienen calificaciones más bajas en la secundaria, tienen una mayor probabilidad de desertar cuando son admitidos en escuelas de élite (de Janvry, Dustan and Sadoulet, 2012[19]).

Las escuelas de bachillerato varían en calidad, y los estudiantes de entornos desfavorecidos económica y socialmente tienen menos probabilidades de matricularse en aquellas de mayor calidad. En la Ciudad de México, por ejemplo, las escuelas de educación media superior están estratificadas, "con más recursos asignados a escuelas que incorporan principalmente estudiantes de alto rendimiento de los cuartiles superiores de la distribución socioeconómica", y escuelas más selectivas que admiten estudiantes de familias con ingresos per cápita superiores (Ortega Hesles, 2015[18]).

Aquellos que completan la educación media superior pueden estar egresando de programas que los dejan débilmente preparados para la educación superior. El desempeño comparativamente bajo en PISA en todos los dominios sugiere que los estudiantes están ingresando al bachillerato atrás de sus compañeros de la OCDE. A nivel nacional, el examen PLANEA instrumentado recientemente, que evaluó a todos los estudiantes en su último año de bachillerato en 2017, indica que 66% y 34% de ellos no están logrando los aprendizajes clave establecidos en los planes de estudio de matemáticas, lengua y comunicación respectivamente (INEE, 2017[20]).

Si bien el enfoque de esta revisión está puesto en los jóvenes en educación superior, debe tenerse en cuenta que las rutas de acceso para adultos con experiencia laboral o que trabajan y estudian, también dependen de la calidad de la escolarización, así como de la calidad de la capacitación que han recibido en el transcurso de su vida laboral. En el futuro, México tendrá una rica base de evidencias sobre las habilidades de los adultos, la participación en la educación y la capacitación, y el uso de las habilidades como resultado de la realización de la Encuesta de Habilidades de los Adultos como parte del Programa de la OCDE para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos (PIAAC).

Los programas de apoyo financiero del gobierno han tenido un impacto limitado en el aumento de las tasas de ingreso a la educación superior

Los desembolsos directos y el costo de oportunidad de permanecer en la escuela contribuyen a las altas tasas de abandono de la escuela secundaria, especialmente entre las poblaciones marginadas. Se estima "que los costos directos promedio de estudiar (cuotas, libros, exámenes, entre otros) en una secundaria pública representan aproximadamente 15% del ingreso medio anual de los hogares", y este porcentaje es mayor en las escuelas secundarias privadas (Binelli and Rubio-Codina, 2013[21]). Los jóvenes que necesitan contribuir a los ingresos del hogar pueden optar por trabajar en lugar de estudiar. Investigaciones recientes sobre la economía mexicana sugieren que un gran aumento en la demanda de mano de obra poco calificada, generada por el impulso a las actividades manufactureras y el empleo informal ha disminuido el costo de oportunidad de abandonar

la educación, contribuyendo a las bajas tasas de graduación de la educación secundaria (OECD, 2018[12])

El programa Prospera ofrece uno de los vehículos principales para proveer becas a los estudiantes para cubrir los costos de la educación (Binelli and Rubio-Codina, 2013[21]). El programa Progresa, inicialmente aplicado en un contexto rural en 1997, matriculó a 400 000 familias durante su primer año, y en 2004, después de expandirse a las zonas urbanas en 2001, estaba atendiendo a cinco millones de familias (Secretariat of Social Development, 2008[22]; Secretariat of Social Development, 1999[23]). El programa atendió a más de 6.7 millones de hogares en 2016-2017 (CONEVAL, 2017[24]). Es el programa contra la pobreza más grande del país y proporciona transferencias de efectivo a familias de bajos ingresos a condición de asistir a la escuela primaria, secundaria y (a partir de 2001) bachillerato (Binelli and Rubio-Codina, 2013[21]). Hoy, Prospera incluye becas para la educación superior y la formación vocacional, y promueve la inclusión financiera, laboral, productiva y social mediante una variedad de mecanismos (Secretariat of Social Development, 2017[25]; World Bank, 2014[26]). El programa ha sido estudiado ampliamente, y una investigación reciente encontró que "la exposición infantil [al programa] mejora el logro educativo, la movilidad geográfica, el desempeño en el mercado laboral y los resultados económicos del hogar en la edad adulta temprana" (Parker and Vogl, 2018[27]). Sin embargo, la investigación también sugiere "que la exposición infantil a Progresa no aumenta la asistencia a la universidad", lo que sugiere que los rendimientos en el mercado laboral del aumento en el nivel educativo de los beneficiarios de Prospera son o se perciben como lo suficientemente altos como para renunciar a asistir a la universidad (Parker and Vogl, 2018[27]). Además, si bien Prospera ha podido abordar algunos de los factores socioculturales que afectan la finalización de la escuela, no ha abordado cuestiones de calidad escolar que impiden que los estudiantes completen la educación media superior y accedan a la educación superior.

5.2.3. Las oportunidades para la educación superior son más numerosas y diversificadas, pero la calidad y relevancia de las oportunidades de estudio para los estudiantes desfavorecidos plantea problemas de equidad

Los líderes políticos y la sociedad mexicana en general han apoyado la expansión y diversificación muy sustancial de la educación superior en México, y esto ha reducido las desigualdades en la participación de la educación superior en cierta medida, especialmente la desigualdad socioeconómica. Sin embargo, ha habido menos éxito en el aseguramiento de la calidad y la relevancia de esta provisión en rápida expansión, lo que pone en riesgo los efectos de mejora en la equidad.

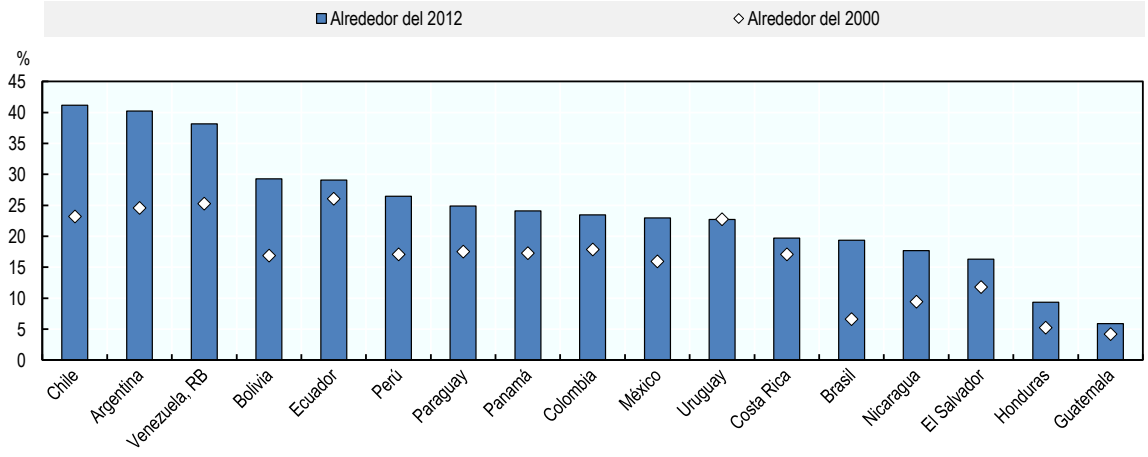
Se ha logrado una expansión significativa de la oferta, pero los aumentos en la matrícula son escasos entre los grupos de ingresos más bajos

Ha habido una expansión sustancial en la escala de la educación superior. Los gobiernos han logrado que elevar la tasa bruta de matrícula, o "cobertura", una finalidad de la política federal, como lo demuestran los objetivos expuestos en los Programas Sectoriales de Educación de los últimos 10 años (SEP, 2013[28]; SEP, 2007[29]). Además, se han realizado esfuerzos para monitorear la expansión de la matrícula a lo largo de la distribución del ingreso, particularmente mediante la creación del Indicador 3.2, que exige monitorear las tasas brutas de matrícula en la educación media superior y superior entre los cuatro deciles de ingresos per cápita inferiores, en el Programa Sectorial de Educación 2013-18 (SEP, 2013[28]).

En menos de dos décadas, la matrícula total se ha más que duplicado, pasando de casi 2.2 millones en 2000-2001 a más de 4.5 millones en 2017-2018 (ANUIES, 2018[30]). La cobertura de la educación superior (sin incluir la matrícula en programas de posgrado) también aumentó sustancialmente durante el mismo período, de 20.6% a 38.4% entre los jóvenes de 18 a 22 años de edad (ANUIES, 2018[30]).

El acceso a la educación superior entre aquellos en la mitad inferior de la distribución del ingreso ha mejorado junto con la expansión general de las tasas de matriculación. Entre 2000 y 2012, entre los jóvenes de entre 18 y 24 años, la proporción de estudiantes de educación superior que pertenecen al 50% más pobre de la población aumentó en la mayoría de los países latinoamericanos con datos, incluido México (Gráfica 5.2). No obstante, México se mantuvo aproximadamente en el medio de los países latinoamericanos respecto de la participación entre los de la mitad inferior de la distribución del ingreso, y siguió a varios países con menor PIB per cápita (en PPP) en 2012, como Bolivia y Ecuador (World Bank, 2018[32])

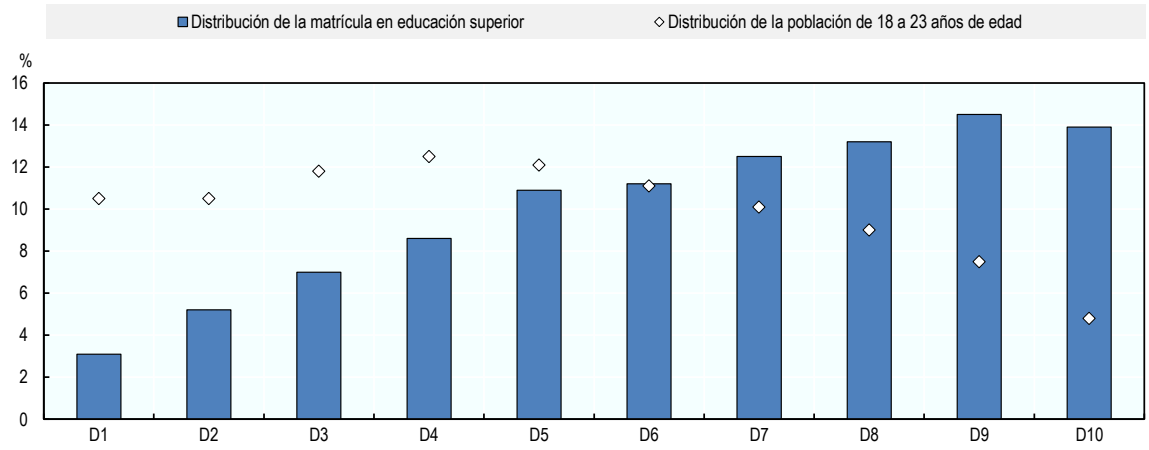
Gráfica 5.2. Participación del 50% más pobre entre estudiantes de educación superior, alrededor de 2000 y 2012



Fuente: Adaptado de (Ferreyra et al., 2017[33]), *At a crossroads: higher education in Latin America and the Caribbean*.

La matrícula en la educación superior sigue siendo mucho mayor entre los estudiantes mexicanos de familias de mayores ingresos que de familias de bajos ingresos (véase la Gráfica 5.3). En 2016, los estudiantes del decil más bajo de ingresos familiares representaron solamente 3.1% de las matriculaciones en educación superior, mientras que los adultos jóvenes de 18 a 23 años, el rango de edad utilizado por la SEP al calcular las tasas de "cobertura" de educación superior, del decil de ingresos más bajo, representaron 10.5% de la distribución de esta cohorte de edad entre los deciles de ingresos. Los estudiantes del decil de ingresos más altos representaron 13.9% de las matriculaciones, mientras que los adultos jóvenes de 18 a 23 años de edad del decil de ingresos más altos representaron sólo 4.8% de esta cohorte de edad.

Gráfica 5.3. Distribución de la matrícula en educación superior y distribución de la población de 18 a 23 años de edad, por decil de ingresos, 2016



Fuente: Adaptado de (ANUIES, 2018[30]), *Visión y acción 2030*.

Aunque la oferta nacional de lugares de estudio se ha expandido, parece haber algunos desequilibrios en la demanda y la oferta agregadas. De acuerdo con los datos publicados por ANUIES, las instituciones públicas de educación superior ofrecieron alrededor de 890 000 plazas de estudio a nivel de pregrado en 2017-2018 (ANUIES, 2017[34]). En ese mismo año, se reportaron en total más de 1 360 000 solicitudes de ingreso por primera vez en todas las instituciones públicas, y el sistema público en su conjunto matriculó a casi 700 000 participantes. Las instituciones privadas, en conjunto, ofrecieron alrededor de 770 000 espacios, recibieron alrededor de 550 000 solicitudes de ingreso por primera vez y matricularon alrededor de 420 000 participantes por primera vez. Si bien hay más solicitantes por primera vez que espacios disponibles en el sistema público, lo contrario es cierto en las instituciones privadas. En los sectores público y privado combinados, hay más solicitantes por primera vez que lugares de estudio disponibles, aunque es posible que los solicitantes individuales por primera vez que presenten solicitudes en más de una institución se cuenten más de una vez. Sin embargo, tanto en el sector público como en el privado, así como en general, hay más espacios disponibles que personas que ingresan por primera vez. Esto sugiere que el sistema tiene el potencial de absorber más solicitantes por primera vez de lo hace actualmente, aunque esto dependería de la medida en que los espacios disponibles vayan a los solicitantes que no lo son por primera vez, así como de la movilidad geográfica y las preferencias individuales de solicitantes por primera vez.

También existen desequilibrios regionales y locales en la demanda y la oferta. Mientras que 14 estados tenían más espacios disponibles que el número de solicitantes por primera vez en 2017, los 18 estados restantes tenían más solicitantes de primera vez que espacios disponibles (ANUIES, 2017[34]). Sin embargo, es importante distinguir el número total de lugares disponibles nominalmente de aquellos para los cuales existe una demanda real. En el área metropolitana de la Ciudad de México, por ejemplo, la SEP ha argumentado que hay 120 000 lugares adicionales disponibles en la Ciudad de México y los estados circundantes de Morelos, Hidalgo y Estado de México que el número de egresados de bachillerato en estas zonas. Por lo tanto, argumentan, la oferta de lugares de estudio es suficiente para satisfacer la demanda (SEP, 2016[35]). ANUIES informa que en estas cuatro entidades, tanto individualmente como combinadas, el número de personas matriculadas por primera vez fue menor que el número de plazas disponibles (ANUIES, 2017[34]).

Sin embargo, ciertas escuelas tienen una gran demanda, y hay informes de que los estudiantes prefieren posponer sus estudios a asistir a una institución menos selectiva, lo que sugiere que la oferta de lugares de estudio de calidad –en otras palabras, aquellos de instituciones selectivas¬– no satisface la demanda. De hecho, ha habido convocatorias recurrentes para una expansión sustancial de la capacidad de matrícula en instituciones de educación superior con bajas tasas de admisión, especialmente en la UNAM, donde en 2017 alrededor de 9% de los solicitantes aingresar en programas de licenciatura fueron admitidos (UNAM, 2018[36]). Cabe señalar que esta tasa de admisiones no incluye a los estudiantes admitidos bajo la política de pase reglamentado de la UNAM, por lo que los estudiantes que se gradúan de los programas de preparatoria incorporados la UNAM, y cumplen con ciertos requisitos, se les concede admisión fuera del consurso de selección regular (UNAM, 2018[37]). De hecho, 55% de los estudiantes admitidos en licenciatura ingresaron bajo la política de pase reglamentado en 2017-2018.

Con el fin de encontrar ubicaciones alternativas para aquellos a quienes se les negó la admisión en universidades altamente selectivas en el área metropolitana de la Ciudad de México, incluida la UNAM, se creó el programa Un lugar para tí. A través de su portal en línea, los estudiantes pueden seleccionar entre los programas de estudio disponibles en las instituciones públicas y privadas participantes en la Zona Metropolitana del Valle de México (Ciudad de México y zona conurbada) y los estados de México, Hidalgo y Morelos (SEP, 2018[38]). A los solicitantes también se les ofrece acceso a becas en instituciones públicas y tarifas preferenciales en intuiciones privadas afiliadas a FIMPES o ALPES. Queda por ver si el programa equilibrará significativamente mejor la demanda de los estudiantes por los codiciados lugares de estudio con la oferta.

En otras partes de América Latina, y en los países de la OCDE, las principales universidades públicas orientadas a la investigación dentro de los sistemas de educación superior diferenciados tienen tasas de admisión igualmente bajas. En Brasil, aproximadamente 7% de los solicitantes de la Universidad de São Paulo fueron admitidos en 2017 (mediante exámenes competitivos), mientras que en la Universidad de Campinas, aproximadamente 22% de los solicitantes fueron aceptados (University of São Paolo, 2017[39]; AEPLAN, 2018[40]). En la Universidad de California en Berkeley, aproximadamente 18% y la Universidad de Helsinki, aproximadamente 16% de los solicitantes fueron admitidos en 2017 (UC Berkeley, 2018[41]; University of Helsinki, 2018[42]). En estos sistemas, el enfoque de la política generalmente es satisfacer la demanda agregada en lugar de la demanda de lugares de estudio en instituciones particulares, y se hacen esfuerzos para garantizar que los estudiantes puedan obtener una oportunidad de estudio que se ajuste a sus necesidades, intereses y habilidades dentro de su sistema de educación superior. Esto se hace mediante la provisión de opciones de estudio de suficiente calidad y relevancia para todos los estudiantes, mediante el desarrollo de la matrícula estudiantil y el apoyo para manutención suficiente que permita a los estudiantes elegir libremente entre las opciones disponibles. Esto a menudo va acompañado de un proceso de admisión unificado y coordinado en que las preferencias de los estudiantes se priorizan y vinculan a los lugares de estudio disponibles. De hecho, la mayoría de los países miembros y socios de la OCDE en sus procesos de solicitud de ingreso a programas de educación superior pública de primer grado utilizan un método totalmente centralizado o combinado centralizado y directo a las instituciones (OECD, 2017[43]).

Diversificación de los programas educativos disponibles, y preocupaciones sobre la obtención de recursos, la calidad y la importancia de la nueva provisión

La expansión de la capacidad total de la matrícula se ha acompañado por la diversificación de los programas de educación superior en México con respecto a: la gama de misiones o perfiles educativos ofrecidos por las instituciones de educación superior, la ubicación y los modos de instrucción disponibles. Esta diversificación ha tenido consecuencias importantes, tanto positivas como negativas, en la equidad.

Nuevos tipos de instituciones

área de educación superior técnica y profesional en el sector público. Entre 2006-2007 y 2016-2017, se crearon 217 nuevas instituciones públicas de educación superior (IES), sin incluir nuevos sitios, campus o unidades de o dentro de las instituciones existentes, o alrededor de 22 IES públicas por año (Mendoza Rojas, 2018[44]). Alrededor de 70% de estas instituciones (150 de estas 217) estaban en el "sector técnico", tomando la forma de universidades politécnicas, institutos tecnológicos o universidades tecnológicas federales y descentralizadas. Las IES públicas en el sector técnico "tienden a atender a estudiantes con menos recursos en busca de seguridad laboral" y, como se describe más adelante en este capítulo, a menudo luchan con tasas de finalización más bajas y menos recursos, particularmente en comparación con las escuelas públicas de élite (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[45]). En el Capítulo 6 discutimos los retos específicos y las oportunidades que enfrentan este tipo de instituciones.

Un segundo tipo principal de diversificación en el perfil institucional ha sido la creación y expansión de universidades interculturales. En 2004, se creó la primera institución bajo el subsistema de la Universidad Intercultural, aunque otra institución, la Universidad Autónoma Indígena de México en Sinaloa, se estableció en 2001 para satisfacer las necesidades de educación superior de los indígenas (Mendoza Rojas, 2018[44]). El subsistema como tal fue el resultado de políticas establecidas en el Programa Nacional de Educación 2001-2006, que buscaba promover la inclusión de las culturas locales y regionales, y satisfacer las necesidades de educación superior de las poblaciones de las regiones tradicionalmente excluidas (SEP, 2001[46]). Específicamente, el plan requería el establecimiento de instituciones innovadoras que pudieran: satisfacer las necesidades regionales con un enfoque en el interculturalismo; atender adecuadamente la creciente demanda de las poblaciones indígenas; promover el desarrollo étnico y regional, y el desarrollo de culturas e idiomas indígenas (SEP, 2001[46]).

Se han construido universidades interculturales en regiones con grandes poblaciones de indígenas, y, para 2006-2007, el sector había crecido a cinco instituciones y alrededor de 3 000 matriculados. Para 2016-17, 11 instituciones estaban en funcionamiento, con una matrícula de más de 14 000 estudiantes entre todas (Mendoza Rojas, 2018[44]). Las universidades interculturales son pequeñas (siete de cada 11 tenían menos de 1 000 estudiantes en 2016-17) y han sido las más subsidiadas por estudiante entre las universidades públicas (Ordorika, Rodríguez Gómez and Lloyd, 2018[45]). Por ejemplo, el financiamiento por estudiante para la Universidad Intercultural del Estado de Puebla fue aproximadamente tres veces mayor que el nivel de financiamiento por estudiante en la Universidad Politécnica Metropolitana de Puebla (Capítulo 3).

Sin embargo, a fin de cuentas, las universidades interculturales representan solamente 0.3% de la matrícula total en educación superior en 2016-2017, y solamente representaron 1% del crecimiento de la matrícula pública total desde 2006-2007, aunque la matrícula en las universidades interculturales se disparó de aproximadamente de 3 000 matriculados a casi

15 000 en el mismo periodo. Se estima que más de la mitad de los estudiantes en las universidades interculturales son de origen indígena (Mendoza Rojas, 2018[44]), mientras que las estadísticas oficiales informan que aproximadamente 36% de los estudiantes matriculados en estas universidades hablaban un idioma "originario" en 2016-2017 (SEP, 2018[47]). Aunque se desconoce la cifra precisa de personas indígenas que estudian en todas las instituciones de educación superior en México, las estimaciones anteriores han colocado esta cifra entre 1% y 3% (Schmelkes, 2009[48]). La mayoría de las personas indígenas estudian fuera del subsistema de la Universidad Intercultural.

Estas nuevas universidades interculturales, junto con las universidades públicas estatales con apoyo de solidaridad, la mayoría de las cuales se han establecido en áreas remotas del país y comparten algunas características con las universidades interculturales, han ayudado a diversificar sustancialmente la ubicación de la oferta, asegurando que una proporción mucho mayor de las instituciones de educación superior estuvieran localizadas fuera de la capital de la nación y en los centros de aprendizaje tradicionales.

Educación a distancia: ¿promesa o peligro?

La expansión de la educación a distancia ha proporcionado una parte importante de la expansión del acceso en la educación superior mexicana. Representando 6-7% de todas las matriculaciones en educación superior entre 2000-2001 y 2006-2007, la matrícula en programas a distancia comenzó a aumentar en 2007-2008, y para 2017-2018 había alcanzado 15% de toda la matriculación en educación superior (ANUIES, 2018[30]). Por campo de estudio, el campo de administración y negocios y el campo de ciencias sociales y derecho dominan a nivel de pregrado, y cada uno representa aproximadamente 32% de la matrícula a distancia en 2017-2018 (ANUIES, 2017[34]). A nivel de posgrado, la educación es el campo de estudio más popular, con un 39% de los matriculados, seguido por la administración y los negocios (31%) y las ciencias sociales y el derecho (22%).

También ha aumentado la participación del sector privado en la provisión de educación a distancia: 28% de todas las inscripciones en el programa a distancia en 2000-2001 fue en el sector privado, mientras que en 2017-2018 representó 65% de la matrícula (ANUIES, 2018[30]). En particular, 61.8% de las matriculaciones de pregrado y 81.4% de las matriculaciones de posgrado en programas de educación a distancia fueron del sector privado.

Desde fines de la década de 1990, México había estado discutiendo la posibilidad de proporcionar educación a distancia, como parte de una conversación global sobre el uso de la tecnología de la información en la educación superior (Secretaría de Educación Pública, 2018[49]). En 2000, la ANUIES solicitó la creación de una “universidad virtual”, y en 2009, los primeros estudiantes se matricularon en el Programa de Educación Superior Abierta y a Distancia. El programa finalizó en 2012, y por decreto presidencial, se fundó formalmente en el mismo año la Universidad Nacional de Educación Abierta y a Distancia (UnADM), una universidad federal dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

El objetivo de la creación de la UnADM era utilizar la tecnología emergente de información y comunicaciones para ampliar la cobertura de la educación superior y proporcionar acceso a programas de calidad para aquellos que no pudieron participar en programas presenciales (SEP, 2009[50]). En 2017-2018, la UnADM representó 8.8% de todas las matriculaciones en programas a distancia a nivel de pregrado y 0.4% a nivel de posgrado, y tiene el mayor número de estudiantes matriculados en programas de pregrado a distancia de cualquier institución de educación superior en México (ANUIES, 2018[30]). En 2017-2018,

aproximadamente 14% de todos los estudiantes de pregrado y 32% de todos los estudiantes de posgrado se inscribieron en programas de educación a distancia (ANUIES, 2018[30]).

La expansión de la educación a distancia tiene el potencial de ampliar las oportunidades de estudio entre los estudiantes que están lejos de los campus, o cuyas obligaciones laborales y familiares pueden no permitir el estudio convencional in situ. Sin embargo, los modelos educativos a distancia traen consigo desafíos específicos en términos de desarrollo de enfoques pedagógicos efectivos, motivación y seguimiento de los estudiantes y uso efectivo de la tecnología.

La rigurosa investigación experimental y cuasiexperimental revela que la efectividad de la educación a distancia varía según la organización y el tipo de estudiantes a los atiende. La educación en línea sola, sin instrucción presencial, produce resultados de aprendizaje significativamente peores que los cursos combinados, donde los estudiantes pasan tiempo en un aula con un instructor y en línea con videos instructivos y contenido digital (Escueta et al., 2017[51]). Los cursos en línea son especialmente difíciles para los estudiantes que están menos preparados. "Los resultados de aprendizaje y persistencia de estos estudiantes son peores cuando toman cursos en línea que cuando estos mismos estudiantes toman cursos presenciales" (Bettinger and Loeb, 2017[52]).

La Universidad Nacional de Educación Abierta y a Distancia de México (UnADM) ha tomado medidas especiales para abordar los riesgos asociados con la educación a distancia, tanto en el diseño de sus cursos como en la prestación de apoyo al alumno. Sin embargo, la UnADM proporciona solamente una parte muy reducida de la educación a distancia a nivel de pregrado, y prácticamente nada de la educación a distancia de posgrado de México. Si bien es una institución federal afiliada a la Secretaría de Educación Pública, actualmente no está en condiciones de desempeñar un papel de liderazgo, aunque podría desempeñar este papel en el futuro, en la configuración de la educación a distancia en todo el sistema de educación superior de la nación, ya sea a través de la investigación, identificación y difusión de buenas prácticas, capacitación o asesoramiento con respecto al aseguramiento de la calidad.

La mayoría de la educación a distancia es proporcionada por instituciones privadas y se ofrece en programas que no han participado en evaluaciones o acreditaciones externas (Capítulo 4). Gran parte de esto se impartió a los estudiantes en formas que no conducen a resultados exitosos. Algunas de las instituciones públicas que desarrollaron programas de educación a distancia con los que se reunió el equipo de revisión no parecían poseer una comprensión bien desarrollada de sus limitaciones y demandas pedagógicas.

Bajo el marco de políticas actual, la educación a distancia es un medio atractivo de bajo costo para expandir las matrículas de educación superior de la nación, pero ofrece una opción educativa a las poblaciones de estudiantes vulnerables que conlleva un riesgo elevado de poco aprendizaje y alta deserción.

La estratificación social dentro del sistema de educación superior mexicano limita su capacidad de promover la equidad

El gobierno federal mexicano no recopila ni informa datos sobre los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes en cada uno de los diferentes subsistemas de la educación superior. Sin embargo, las instituciones de educación superior con las que se reunió el equipo de revisión de la OCDE identificaron la composición de sus segmentos estudiantiles. Lo hicieron usando "múltiplos de ingreso mínimo", como una métrica para describir el perfil de estudiante. Sus cuentas, vistas en su totalidad, apuntan a la

estratificación social entre las instituciones de educación superior, con escuelas normales, universidades interculturales, universidades tecnológicas, institutos tecnológicos e instituciones privadas de bajo costo que atienden a una proporción relativamente grande de estudiantes de entornos sociales desfavorecidos. Usando los datos de esta entrevista de campo, observamos varios patrones.

Muchos estudiantes de familias en deciles de bajos ingresos estudian en instituciones públicas de educación superior en el sector tecnológico que operan con recursos físicos, financieros y humanos modestos. El Instituto Tecnológico de Pachuca, por ejemplo, tiene el mayor porcentaje de estudiantes de bajos ingresos entre las instituciones de educación superior en el estado de Hidalgo. Esta IES reportó un presupuesto operativo para 2017, de todas las fuentes de ingresos, equivalente a MXN 32 368 por estudiante; una base de financiamiento por estudiante sustancialmente menor que la de las instituciones que atienden a poblaciones de estudiantes más ricos. Esto se puede comparar con un nivel de financiamiento reportado por estudiante de MXN 29 810 en la Universidad Politécnica de Pachuca y un nivel de financiamiento de MXN 123 588 en la UNAM en el año fiscal 2018 (UNAM, 2017[53]).

Las instituciones públicas y privadas de élite admiten un número desproporcionado de estudiantes proveniente de familias en los deciles de ingresos más altos, muchos de los cuales han estudiado en preparatorias inorporadas a instituciones de educación superior o escuelas preparatorias privadas. Como se señaló anteriormente en este capítulo, 55% de los estudiantes admitidos en licenciatura de la UNAM ingresaron bajo la política de pase reglamentado disponible solamente para quines cursaron programas de preparatoria incorporados.

Los estudiantes de los deciles de ingresos más bajos están matriculados desproporcionadamente en instituciones privadas de educación superior de bajo costo y relativamente bajo nivel, conocidas popularmente en México como *patito*.

Las instituciones de educación superior que atienden a poblaciones de estudiantes desfavorecidos a menudo parecen tener altas tasas de abandono, aunque no se puede acceder fácilmente a cifras comparables debido a las brechas en la recopilación de datos y la presentación de informes. México no tiene una verdadera tasa de graduación basada en cohortes para la educación superior. La medida utilizada para informar sobre la finalización es la tasa de "eficiencia terminal". Esta se calcula dividiendo el número de estudiantes que finalizan su programa (*egresados*) en un año escolar determinado por la población de nuevos matriculados (*primer ingreso*) de los cuatro años anteriores (bajo el supuesto de que los programas de educación superior toman cinco años en promedio para completarse). En 2016-17, esta proporción fue de 69.4% a nivel nacional para la educación superior (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 2017[54]).

Detrás de esta tasa nacional, parece haber una amplia variación entre las instituciones en las tasas de finalización. Por su parte, las instituciones que atienden a las poblaciones desfavorecidas tienen bajas tasas de finalización. El Instituto Tecnológico de Pachuca ofrece un programa de posgrado reconocido por su calidad por el CONACYT (CONACYT, 2018[55]) y nueve programas de licenciatura acreditados por COPAES (tres de los cuales estaban, en el momento de la redacción de este informe, en estado de "extensión" en espera de reacreditación) (COPAES, 2017[56]), y aproximadamente 15% de sus instructores de tiempo completo son reconocidos por su “perfil deseable” en PRODEP (SEP, 2018[57]). A pesar de este compromiso con la calidad, “45% de todos los estudiantes matriculados completan su programa académico [y] 38% de todos los estudiantes matriculados obtienen su título” (Instituto Tecnológico de Pachuca, 2018[58]). La Universidad Autónoma de la

Ciudad de México se estableció para ampliar el acceso a la educación superior y brindar "apoyo preferencial" a las poblaciones que más luchan por satisfacer sus necesidades educativas (UACM, 2018[59]). Sin embargo, tenía una tasa de eficiencia terminal en 2016-17 de 9% de los estudiantes de licenciatura, con 3 097 nuevos participantes en 2012-2013 y 266 estudiantes que finalizaron el programa en 2016-2017 (ANUIES, 2017[34]). En comparación, entre las escuelas privadas de élite, el Tecnológico de Monterrey, mejor calificado constantemente, tuvo una tasa de graduación de 70.1% en 2016-2017, con una tasa de graduación definida como graduarse "dentro del 150% del tiempo estimado para un estudiante de tiempo completo" (Tecnológico de Monterrey, 2018[60]).

Los egresados de las principales universidades de México, como el Tecnológico de Monterrey, parecen estar más propensos a completar sus estudios y lograr buenos resultados de empleo. Dentro de los tres meses posteriores a la graduación, 85.3% de los estudiantes universitarios en 2016-2017 ya estaban empleados. La institución ocupó el primer lugar en México y el segundo en América Latina en la clasificación de empleabilidad (Observatory of Educational Innovation, 2018[61]). Tales datos de los resultados en el mercado laboral de la mayoría de las IES no están disponibles, por lo que las comparaciones confiables entre las instituciones de educación superior son difíciles. Sin embargo, muchos estudiantes desfavorecidos están matriculados en instituciones de educación superior que están débilmente comprometidas con las demandas de los empleadores y del mercado laboral, como las llamadas *patito*. Estos egresados pueden tener dificultades para obtener un empleo formal, o un empleo en puestos que requieren capacitación en educación superior, después de completar sus estudios.

5.2.4. Existe cierto apoyo para los estudiantes, pero las responsabilidades de las instituciones están insuficientemente definidas; el apoyo se brinda de manera inconsistente en todo el sistema de educación superior y carece de objetivos precisos

Los sistemas de educación superior que logran altos niveles de equidad aseguran que una amplia gama de estudiantes obtengan una educación media superior de alta calidad y que las oportunidades para el estudio de la educación superior sean lo suficientemente numerosas y variadas para satisfacer la demanda. Idealmente, también adoptan políticas que permiten a los estudiantes estudiar sin importar su capacidad de pago, y aseguran que las instituciones de educación superior atiendan los desafíos académicos, de salud y socioemocionales que les permiten a los estudiantes alcanzar el éxito en sus estudios.

Los gobiernos de muchos países de la OCDE desarrollan marcos de políticas y programas de incentivos para que las instituciones de educación superior promuevan la inclusión y alientan a las instituciones para apoyar a los estudiantes de entornos menos favorecidos. Las secciones siguientes evalúan el desarrollo y la efectividad de estos aspectos de la política gubernamental y la práctica institucional.

Establecer mecanismos federales de dirección para promover la inclusión a nivel institucional

Existe una gama de leyes y políticas a nivel federal diseñadas para combatir la discriminación, promover la inclusión y mejorar la equidad en la educación superior mexicana (Alcántara Santuario and Navarrete Cazales, 2014[62]). Sin embargo, no tienen la obligación legal de proporcionar un conjunto definido de apoyos y servicios disponibles para todos los estudiantes, ni están obligados a proporcionar apoyo específico a poblaciones estudiantiles en particular, como los estudiantes con discapacidades. De hecho, la mayoría de

las instituciones desconocen la existencia de jóvenes con discapacidades en sus campus (Cruz Vadillo and Casillas Alvarado, 2017[63]), y pocas están preparadas para ofrecer la gama de apoyos y servicios que les permitiría integrarse plenamente en las IES (Pérez-Castro, 2016[64]).

Una fuente de financiamiento mediante la cual el gobierno federal ha intentado dirigir a las instituciones para servir mejor a las poblaciones vulnerables es el Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa (programa del presupuesto federal S244) que tiene como objetivo "aumentar la cobertura, la inclusión y la equidad educativa" (SEP, 2016[65]). A través de convocatorias a concurso para captar propuestas seleccionadas por la SEP, el programa financia proyectos específicos para ayudar a las instituciones, particularmente aquellas con necesidades de infraestructura y equipo, para proporcionar servicios educativos a poblaciones vulnerables. Una evaluación reciente del programa encontró una serie de deficiencias importantes. Es posible que algunas instituciones que reciben fondos ya estén bien equipadas para atender a la población objetivo; no existe una estrategia federal documentada para aumentar las tasas de participación entre dichas poblaciones; no existen criterios técnicos documentados para constituir los comités de expertos que aprueban proyectos; y tampoco para decidir qué proyectos se aprobarán y cómo se priorizarán en caso de que el financiamiento sea limitado (N.I.K. Beta S.C., 2018[66]).

Incluso sin el estímulo del gobierno, algunas instituciones de educación superior en México adoptan medidas cuidadosas y sistémicas para apoyar las necesidades académicas, de salud y socioemocionales de los estudiantes. El equipo de revisión de la OCDE vio evidencia de buenas prácticas en algunas instituciones. Sin embargo, se sabe poco sobre la gama de apoyos que eligen proporcionar, qué instituciones emitirán esta disposición, y el alcance de su uso y efectividad. Las autoridades federales no recopilan habitualmente información sobre los servicios estudiantiles, ni sobre el uso por parte de los estudiantes.

Precios institucionales

Las instituciones públicas de educación superior en México están comprometidas con una política de tarifas y cargos mínimos, y su compromiso con esta política se mantiene por convicciones sociales y políticas fuertemente arraigadas respecto de esta elección. En la opinión de quienes dirigen las instituciones públicas, mantener tarifas simbólicas o muy bajas para estudiar es un medio importante para promover la equidad. Como dijo el rector de la UNAM, Enrique Luis Graue Wiechers, "Estamos en un país lleno de desigualdades, donde hay una gran diferencia entre ricos y pobres. Si cobramos colegiatura [a los estudiantes], esto limitaría su acceso a la educación superior, lo que significaría que contribuiríamos a la desigualdad en marcha" (The Guardian, 2016[67]).

Desde un punto de vista económico, la decisión de no cobrar cuotas (o cuotas nominales) es un subsidio no dirigido, cuyos beneficios a menudo corresponden a las familias de ingresos medios que tienen la capacidad de pagar cuotas. En algunos sistemas de educación superior donde no hay colegiaturas, como los países nórdicos, la política de retorno de cuotas junto con los altos niveles de impuestos se acepta como parte de la creencia cultural de que "las familias y/o los estudiantes no deberían tener que pagar por los costos de instrucción de la educación superior" (OECD, 2008, p. 179[68]). Esta estructura tributaria, sin embargo, no está presente en México. Una política de precios de matrícula más equitativa sería vincular las tarifas con la capacidad de pago del estudiante, reduciendo las colegiaturas a cero (y otorgando subsidios de manutención) mediante un subsidio dirigido y de medios comprobados para aquellos que no pueden pagar.

Las universidades públicas autónomas en México, que están autorizadas a establecer sus propias políticas de matrícula, generalmente cobran cuotas simbólicas o muy bajas por la inscripción y/o la colegiatura. En 2015-16, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) cobró MXN 100 (alrededor de 5 USD) por semestre para estudios de pregrado. La universidad pública más grande del país, la UNAM, cobra una inscripción anual de MXN 200 (aproximadamente 10 USD) y una inscripción por curso de MXN 60 (aproximadamente tres USD).

En contraste, las instituciones privadas cobraron colegiaturas en los niveles de licenciatura y posgrado que promediaron, en conjunto, USD 4 711 (PPP) para estudiantes de tiempo completo en 2014-2015 (OECD, 2018, p. 301[8]). Los precios de las instituciones privadas están vinculados a la selectividad, la reputación y la mezcla de programas. El Tecnológico de Monterrey, una institución de investigación clasificada internacionalmente, tiene la capacidad de establecer una colegiatura anual de MXN 111 168 por semestre (USD 5 913) (PIE, 2018[69]). En la Universidad Anáhuac, una institución privada con instalaciones y programas de estudio basados en instituciones privadas en los Estados Unidos, las cuotas de inscripción y colegiatura totalizan 112 000 pesos por semestre. Las grandes empresas con fines de lucro, como Laureate International en la Ciudad de México, ofrecen programas orientados a la conveniencia (con horarios flexibles y programas más cortos) combinados con costos relativamente más bajos que van desde MXN 24 000 (USD 1 630) hasta MXN 93 000 (USD 6 500) por semestre en la Ciudad de México (International Finance Corporation, 2015[70]).

Apoyo financiero estudiantil

México apoya a los estudiantes de educación superior pública mediante un sistema de becas estudiantiles financiadas por el gobierno federal y algunas veces cofinanciadas por cada estado, conocido como el Programa Nacional de Becas, conocido anteriormente como PRONABES[3]). No existe un programa federal de préstamos estudiantiles públicos. El Programa Nacional de Becas es administrado por la oficina de Coordinación Nacional para Becas de Educación Superior (CNBES), que opera bajo la dirección de la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP. Varias becas están disponibles para estudiantes de pregrado, estudiantes de posgrado y maestros de este programa, la mayor de las cuales es la Beca de Manutención. Esta beca está disponible para estudiantes universitarios mexicanos de instituciones públicas que cumplan con un promedio mínimo de calificaciones y cuyo ingreso mensual per cápita del hogar no exceda cuatro veces el salario mínimo nacional per cápita en el país. El salario mínimo nacional per cápita fue de MXN 2 905.53 en otoño de 2018, calculado dividiendo cuatro veces el salario mínimo mensual por el tamaño promedio del hogar. Los beneficiarios de esta beca también son elegibles para recibir apoyo adicional en forma de subsidios de transporte si el destinatario o su familia es beneficiario del programa PROSPERA, o si el destinatario gasta MXN 500 o más al mes en transporte para llegar a su institución educativa (SEP, 2018[71]). Según la última actualización trimestral de SEP, 486 340 estudiantes han recibido una beca de mantenimiento durante el año escolar 2017/18, y 120 133 recibieron un suplemento de transporte (Subsecretaría de Educación Superior, 2018[72]).

Se encuentran disponibles becas adicionales financiadas por el gobierno federal, así como algunas subvenciones financiadas a nivel estatal dirigidas a poblaciones especiales o residentes en el estado. El programa Beca Inicia tu Carrera SEP-Prospera, diseñado para estudiantes con necesidades económicas y para evitar el abandono escolar, proporciona MXN 5 500 a estudiantes de primer año, y MXN 5 980 a estudiantes universitarios de segundo año cuyas familias son beneficiarias del programa Prospera (CNBES, 2018[73]).

Los estados también aplican sus propios esquemas de apoyo. En el Estado de México hay becas disponibles para estudiantes económicamente desfavorecidos que corren el riesgo de abandonar sus estudios (Becas de Desarrollo Social Permanencia Escolar), para estudiantes indígenas (Becas para Estudiantes Indígenas), para estudiantes en escuelas de formación docente (Becas para Estudiantes Destacados en Escuelas Normales), y para promover estudios y experiencias internacionales (Becarios y Becarias de Excelencia) (Gobierno del Estado de México, 2018[74]).

Las instituciones públicas también pueden complementar las becas federales y estatales con fondos institucionales, incluidos los fondos proporcionados por fundaciones públicas que hayan establecido. En la Universidad Autónoma Benemérita de Puebla, por ejemplo, los estudiantes que hayan demostrado habilidades académicas tienen acceso a becas y premios por logros e investigación, así como oportunidades para recibir ayuda financiera a través de la participación en programas de pasantía (BUAP, 2018[75]). La Fundación BUAP, una fundación autónoma sin fines de lucro, ofrece becas y ayuda a estudiantes desfavorecidos en riesgo de abandono, entre sus muchas actividades (Fundación BUAP, 2018[76]).

Las instituciones privadas de educación superior no son elegibles para participar en el Programa Nacional de Becas. Aunque los estudiantes pagan colegiaturas, y algunos de ellos tienen ingresos suficientemente bajos para elegirlos en la obtención de algún apoyo financiero, no pueden hacerlo porque están matriculados en una institución privada. En cambio, las instituciones privadas están obligadas a otorgar apoyo financiero a algunos de sus estudiantes como condición para obtener un RVOE. Las instituciones son responsables de otorgar becas a 5% de los estudiantes que "necesitan asistencia" para comenzar, continuar o completar sus estudios, teniendo en cuenta la situación socioeconómica del estudiante. El informe anual de las becas otorgadas a la entidad que otorga el RVOE (por ejemplo, el gobierno estatal) es parte de los requisitos de informes anuales que las instituciones privadas deben realizar para la validación continua de su RVOE. Algunas instituciones privadas ayudan a los estudiantes a obtener préstamos para financiar sus estudios. Según las entrevistas realizadas por el equipo de revisión, estos préstamos no se capitalizan ni recuperan a través de las instituciones de educación superior, sino a través de los bancos, que ofrecen préstamos basados en criterios de solvencia crediticia del prestatario.

5.3. Recomendaciones clave

Centrar los esfuerzos en aumentar la calidad de la educación escolar para promover el acceso equitativo a la educación superior

Las vías que dan acceso a la educación superior requieren una mejora continua. Los estudiantes más desfavorecidos necesitan mejores oportunidades para finalizar sus estudios y para que su educación sea de alta calidad. Si bien la educación media superior está fuera del alcance de esta revisión, observamos que algunos desafíos merecen más atención por parte de las autoridades. Los esfuerzos para ampliar la cobertura y aumentar la calidad de las instituciones de educación superior deben tener en cuenta que muchos estudiantes están terminando la educación media superior con pocas competencias, si la terminan (o ingresan). Las prioridades clave incluyen:

Mejorar la calidad de la educación media superior disponible para estudiantes desfavorecidos, no sólo su duración

- Para aumentar la tasa de finalización de la educación media superior de los jóvenes desfavorecidos, el gobierno ha intentado reducir las barreras financieras para continuar estudiando. El programa Prospera y sus precursores han reducido desde 2001 los costos de un estudio continuo al proporcionar transferencias de efectivo a los beneficiarios y sus familias con la condición de asistir a la escuela. Evaluaciones independientes y rigurosas han demostrado que el programa aumenta la persistencia en la escolarización.
- Las evaluaciones internacionales de las habilidades de los adultos a gran escala (como PIAAC) brindan pruebas contundentes de que los años adicionales de escolarización y los niveles más altos de logro educativo pueden mejorar ampliamente su contribución a las habilidades adquiridas por los adultos. Cuando la calidad de la educación ofrecida a los estudiantes desfavorecidos es desigual, o consistentemente de baja calidad, la persistencia en la escolarización puede no producir beneficios cuantificables en las habilidades de cálculo y alfabetización necesarias para el éxito en los mercados laborales o la educación superior. Además, la investigación que utiliza datos de PIAAC sugiere que "el éxito de un sector de educación superior nacional en el fomento de las habilidades de sus participantes generalmente refleja el éxito de los sectores de la educación básica" (Lindberg and Silvennoinen, 2017[77]). En consecuencia, el tiempo adicional en la escuela debe ser de mayor calidad si se quiere traducir en competencias más fuertes y mayores tasas de ingreso a la educación superior.

Usar fondos con base en el desempeño para recompensar a las instituciones de educación media superior por sus logros entre los estudiantes desfavorecidos

- Dada la larga tradición y la gran participación de las universidades mexicanas en la educación *preparatoria*, y su amplia dispersión geográfica, éstas podrían ser clave para la mejora de la calidad. Por ejemplo, las primas de financiamiento con base en el rendimiento de los resultados de los exámenes de ingreso a la educación superior del CENEVAL entre los estudiantes desfavorecidos podrían, proveer a las universidades con programas de *preparatoria* de incentivos útiles para matricular a los estudiantes más desfavorecidos y apoyar firmemente sus estudios.

5.3.1. Garantizar la suficiencia de la provisión: oferta adecuada, diversidad y calidad mínima suficiente

La equidad en la educación superior se logra, en parte, al brindar amplias oportunidades de estudio adecuadas para satisfacer la demanda de los estudiantes; programas de estudio que son lo suficientemente variados para cumplir las necesidades de todos los alumnos; y cursos ofrecidos a un nivel de calidad y pertinencia suficiente para asegurar que los estudiantes y la sociedad se beneficien de su finalización. Hay margen de mejora en la primera, y especialmente en la última de estas condiciones, en México.

Continuar y ampliar los esfuerzos para mejorar la correspondencia de la demanda de los estudiantes con las oportunidades de matrícula

- México parece tener un problema en algunas regiones, más que un problema nacional, para equilibrar la demanda y la oferta de matrícula, particularmente en el

área metropolitana de la Ciudad de México. Si bien el programa Un lugar para tí en la región de la Ciudad de México intenta unir a los estudiantes con las escuelas que tienen espacios disponibles, actualmente sirve como una estrategia ex post para los estudiantes quienes han sido rechazados por las instituciones más competitivas. El equilibrio de la demanda y la oferta en la educación media superior a través de un examen común (COMIPEMS) y el proceso de coincidencia en la Ciudad de México –con estudiantes que indican más de una institución, campus y programa preferidos–podría proporcionar un modelo para mejorar la coincidencia de los estudiantes con las oportunidades de matrícula.

Mejorar la calidad de la provisión y el aseguramiento de la calidad

- El mayor desafío para proporcionar oportunidades de educación superior a los estudiantes desfavorecidos es que a menudo parecen estar inscritos en programas de estudio que cuentan con pocos recursos y tienen una calidad y relevancia limitadas. En otro lugar, analizamos el aseguramiento de la calidad en la educación superior (Capítulo 4). Aquí observamos que la calidad es importante para el establecimiento de un sistema de educación superior más equitativo.

Recopilar datos relevantes para la equidad y hacerlos facilmente accesibles al público

- Las autoridades federales necesitan mejores datos sobre los estudiantes para comprender y abordar mejor los problemas de equidad. Por ejemplo, la SEP no recopila datos confiables y comparables sobre los antecedentes socioeconómicos de los estudiantes en cada institución pública de educación superior (y subsistema). Esto evita que las autoridades federales y estatales diseñen metodologías de financiamiento orientadas a la equidad que asignen recursos en función de las características de los estudiantes, y limita la transparencia con respecto al desempeño de equidad de las instituciones públicas.
- No hay una sola página web o portal para todos los datos de educación superior, incluidos los indicadores clave de entrada, como las tasas de admisión, cobertura y matrícula; indicadores clave de resultados como la tasa de graduación, la tasa de finalización, la "eficiencia terminal" y las tasas de deserción; e indicadores de calidad como el estado de acreditación, las puntuaciones de exámenes estandarizados y la calidad de la docencia. Esta página web o portal debe agregar datos de varias fuentes, como censos y formatos 911, y debe permitir al usuario desglosar los datos a lo largo de cualquier indicador por subsistema, subgrupo, modalidad, institución, área de estudio y otras categorías pertinentes para la equidad.
- El uso de un identificador único por estudiante, que podría tomar la forma de uso del Código Único de Registro de Población (CURP), permitiría la recopilación de datos longitudinales a través de los proyectos en desarrollo en la educación, produciendo verdaderas medidas basadas en cohortes con respecto a la finalización de los estudios y transiciones al mercado laboral.

5.3.2. Fortalecer el apoyo estudiantil

Dar prioridad a la mejora de los programas de apoyo estudiantil de alta calidad en las instituciones de educación superior

- Existe la necesidad de proporcionar apoyos adicionales más allá de la asistencia financiera. Estos apoyos adicionales podrían incluir servicios institucionales obligatorios y adaptaciones para estudiantes con necesidades especiales, así como asesoramiento y apoyo emocional para todos.
- El financiamiento a instituciones mediante el PIEE se dirige a poblaciones estudiantiles con necesidades específicas, y este modelo puede mejorarse. Si bien el PIEE brinda apoyo financiero para proyectos institucionales que promueven la equidad y la inclusión, los fondos se otorgan por concurso, lo que conlleva a que algunas instituciones puedan no ser capaces de atender adecuadamente a los estudiantes con necesidades específicas. Además, el financiamiento es a corto plazo y *ad-hoc*, y no forma parte de una estrategia clara para garantizar que todos los estudiantes tengan acceso a los apoyos necesarios.
- Uno o más programas de financiamiento extraordinarios (competitivos) deberían centrarse en el desarrollo de programas de apoyo estudiantil, dando preferencia a las instituciones de educación superior que atienden a un mayor número de estudiantes desfavorecidos e invitándolas a adoptar prácticas que la investigación ha demostrado que son efectivas.

Especificar en la ley o en la regulación el apoyo estudiantil que las IES deben proporcionar, y del que serán responsables, particularmente para las poblaciones vulnerables como los estudiantes con discapacidades

- Esto debe hacerse mediante la creación de una nueva ley o regulación, o la creación de condiciones adicionales para el uso de fondos federales, respaldadas por el monitoreo del cumplimiento que conduzca a sanciones efectivas (por ejemplo, pérdida de fondos).

Exigir, como mínimo, que todo el apoyo estudiantil y los programas de financiamiento extraordinario ofrezcan un modelo claro en su lógica, y que los programas seleccionados demuestren su impacto

- La evaluación de los programas es lenta y costosa, y no puede llevarse a cabo de manera rutinaria. Sin embargo, todos los programas destinados a beneficiar a poblaciones estudiantiles específicas deberían estar obligados a proporcionar, como mínimo, un modelo lógico claro. Los modelos lógicos conectan las acciones con los resultados esperados, a menudo expresados en cambios en el desempeño y el logro de los estudiantes, al vincular recursos, actividades, productos y resultados.

Mejorar la focalización de las becas de mantenimiento (y el beneficio relacionado de transporte) al convertirlo en un beneficio completamente federalizado

- Las becas de mantenimiento y los beneficios de transporte deben obedecer, preferiblemente, a un programa federal, el cual se evaluaría de acuerdo con una metodología federal para el caso de un programa para estudiantes con necesidad. El beneficio para el estudiante se calcularía con base en un cronograma de pagos

establecido en ese nivel y se traduciría en un derecho para el estudiante aplicable a cualquier institución en la que se matricule.

- Esto aumentaría la transparencia, mejoraría la orientación del apoyo a los más necesitados y respaldaría la movilidad de los estudiantes.

Restaurar el poder adquisitivo perdido de las Becas de Manutención, en combinación con un beneficio completamente federalizado, vinculándolas a un índice de precios al consumidor para mantener un poder adquisitivo estable

- Las becas de mantenimiento no son un beneficio obligatorio indexado a un costo de vida, y han perdido poder adquisitivo, ya que aumentar el beneficio requiere autorización legislativa y, por lo tanto, ocurre con poca frecuencia.

Extender las becas públicas a instituciones privadas y vincular la elegibilidad para dicha asistencia financiera estudiantil con la participación en el aseguramiento de la calidad

- •Si las becas de manutención se establecieran como un beneficio completamente federal, con una metodología común de determinación de la necesidad financiera y el cálculo de los beneficios, entonces los estudiantes matriculados en instituciones privadas que hayan recibido acreditación institucional o participen ampliamente en procesos de aseguramiento de la calidad reconocidos por la SEP deberían ser capaces de obtener apoyo como lo hacen sus pares en las instituciones públicas. Esto tiene el potencial de reducir las desigualdades en el apoyo estudiantil y proporcionar fuertes incentivos para que las instituciones privadas aseguren la calidad de sus programas.

Notas

[1] El Proyecto sobre Etnicidad y Raza en América Latina (PERLA) es un proyecto colaborativo dirigido por investigadores de la Universidad de Princeton (EE. UU.) El Centro de Investigación y Educación Superior en Antropología Social (CIESAS) y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en México participan en este proyecto. Para obtener más información, consulte https://perla.princeton.edu/.

[2] Para una discusión más detallada sobre las fortalezas y desafíos en las escuelas mexicanas, véase la siguiente revisión de las políticas escolares en México (OECD, 2019[78]).

[3] Programa Nacional de Becas para Estudios Superiores.

Referencias

AEPLAN (2018), *Anuário Estatístico 2017*, Assessoria de Economia e Planejamento (AEPLAN), Campinas, https://www.aeplan.unicamp.br/anuario/anuario.php (accessed on 23 October 2018). [39]

Alcántara Santuario, A. and Z. Navarrete Cazales (2014), "Inclusión, equidad y cohesión social en las políticas de educación superior en México", *Revista mexicana de investigación educativa*, Vol. 19/60, pp. 213-239, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-66662014000100010 (accessed on 15 October 2018). [61]

ANUIES (2018), *Visión y acción 2030: Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), México, D. F., http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf (accessed on 9 October 2018). [30]

ANUIES (2017), *Anuarios Estadísticos de Educación Superior*, http://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior (accessed on 09 October 2018). [33]

Bentaouet Kattan, R. and M. Székely (2015), "Patterns, Consequences, and Possible Causes of Drop-out in Upper Secondary Education in Mexico", *Education Research International*, Vol. 2015, pp. 1-12, http://dx.doi.org/10.1155/2015/676472. [16]

Bettinger, E. and S. Loeb (2017), "Promises and pitfalls of online education", *Evidence Speaks Reports*, Vol. 2/15, p. 4, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/06/ccf_20170609_loeb_evidence_speaks1.pdf (accessed on 23 November 2018). [51]

Binelli, C. and M. Rubio-Codina (2013), "The Returns to Private Education: Evidence from Mexico", *Economics of Education Review*, Vol. 36, pp. 198-215, http://dx.doi.org/10.1016/J.ECONEDUREV.2013.06.004. [21]

BUAP (2018), *Scholarship Programs and Financial Aid*, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), http://cmas.siu.buap.mx/portal_pprd/wb/English/scholarship_programs_and_financial_aid (accessed on 16 October 2018). [74]

CDI (2015), *Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México*, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), https://www.gob.mx/cdi/articulos/indicadores-socioeconomicos-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico-2015-116128?idiom=es (accessed on 30 August 2018). [6]

CEDLAS and The World Bank (2017), *Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean*, http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/estadisticas/ (accessed on 30 August 2018). [10]

CNBES (2018), *Conoce las convocatorias de Becas para Educación Superior*, Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (CNBES), CDMX, https://www.gob.mx/sep/articulos/conoce-las-convocatorias-de-becas-de-eduacion-superior-mas-recientes?idiom=es (accessed on 16 October 2018). [72]

CONACYT (2018), *Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT), Ciudad de México, http://svrtmp.main.conacyt.mx/ConsultasPNPC/padron-pnpc.php (accessed on 22 October 2018). [54]

CONEVAL (2017), *Ficha de Monitoreo 2016-2017 - PROSPERA Programa de Inclusión Social*, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), Ciudad de México, https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_S072.pdf (accessed on 08 October 2018). [24]

CONEVAL (2017), *Medición de la Pobreza*, https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx (accessed on 2018 August 30). [1]

COPAES (2017), *Padrón de Programas Acreditados a Nivel Nacional*, Consejo para la Acreditación de la Educación Superior A.C. (COPAES), Ciudad de México, http://www.copaes.org/consulta.php (accessed on 22 October 2018). [55]

Cruz Vadillo, R. and M. Casillas Alvarado (2017), "Las instituciones de educación superior y los estudiantes con discapacidad en México", *Revista de la Educación Superior*, Vol. 46/181, pp. 37-53, http://dx.doi.org/10.1016/j.resu.2016.11.002. [62]

de Janvry, A., A. Dustan and E. Sadoulet (2012), *The Benefits and Hazards of Elite High School Admission: Academic Opportunity and Drop-out Risk in Mexico City*, University of California, Berkeley, https://www.dartmouth.edu/~neudc2012/docs/paper_87.pdf (accessed on 09 October 2018). [19]

Escueta, M. et al. (2017), "Education Technology: An Evidence-Based Review"*, NBER Working Paper Series*, No. 23744, National Bureau of Economic Research, Cambridge, http://www.nber.org/papers/w23744 (accessed on 23 November 2018). [50]

Ferreyra, M. et al. (2017), "At a Crossroads : Higher Education in Latin America and the Caribbean", *Directions in Development—Human Development*, World Bank, Washington, DC., https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26489. [32]

Fundación BUAP (2018), *Becas y apoyos a estudiantes*, Fundación de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP) A.C., http://www.fundacionbuap.org.mx/webFB01/ (accessed on 16 October 2018). [75]

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2017), *5to Informe de Gobierno 2016-2017: Anexo Estadístico*, Presidencia de la República, Ciudad de México, https://framework-gb.cdn.gob.mx/quintoinforme/5IG_ANEXO_FINAL_TGM_250818.pdf (accessed on 14 October 2018). [53]

Gobierno del Estado de México (2018), *Becas*, Secretaría de Educación, Toluca, http://seduc.edomex.gob.mx/becas (accessed on 16 October 2018). [73]

INEE (2017), *Breve panorama educativo de la población indígena*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Ciudad de México, http://publicaciones.inee.edu.mx/buscadorPub/P3/B/107/P3B107.pdf (accessed on 21 October 2018). [5]

INEE (2017), *Planea: Resultados nacionales 2017 Educación Media Superior*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), http://planea.sep.gob.mx/content/general/docs/2017/ResultadosNacionalesPlaneaMS2017.PDF (accessed on 06 October 2018). [20]

INEGI (2017), *Encuesta Nacional Sobre Discriminación 2017: Resultados Principales*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/enchogares/especiales/enadis/2017/doc/enadis2017_resultados.pdf (accessed on 07 August 2018). [7]

INEGI (2016), *Encuesta Intercensal 2015*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/intercensal/ (accessed on 27 October 2018). [4]

Instituto Tecnológico de Pachuca (2018), *Interview with Instituto Tecnológico de Pachuca*. [57]

International Finance Corporation (2015), *Affordable Higher Education in Mexico: Implications for Career Advancement and Social Mobility Acknowledgements Charles from C230 Consultores*, https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/130ebb00483535468aceff299ede9589/IFC+-+Laureate+Affordable+Higher+Education+in+Mexico+C230+Final+Report+confidential+clause+removed.pdf?MOD=AJPERES (accessed on 15 October 2018). [69]

Lindberg, M. and H. Silvennoinen (2017), "Assessing the basic skills of the highly educated in 21 OECD countries: an international benchmark study of graduates' proficiency in literacy and numeracy using the PIAAC 2012 data", *Comparative Education*, Vol. 54/3, pp. 325-351, http://dx.doi.org/10.1080/03050068.2017.1403676. [76]

Institucional, C. (ed.) (2018), *Subsistemas de Educación Superior. Estadística básica 2006-2017*, DGEI-UNAM, Ciudad de México, https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/jmendoza/Mendoza2018_SubsistemasDeEducacionSuperior.pdf. [43]

N.I.K. Beta S.C. (2018), *Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018: Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa Secretaría de Educación Pública*, Secretaría de Educación Pública, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344504/Informe_Final_-_S244_Programa_para_la_Inclusio_n_y_la_Equidad_Educativa.pdf (accessed on 15 October 2018). [65]

Observatory of Educational Innovation (2018), *The best universities in the employability of their graduates*, Tecnológico de Monterrey, Monterrey, https://observatory.itesm.mx/edu-news/the-best-universities-in-the-employability-of-their-graduates (accessed on 14 October 2018). [60]

OECD (2019), *Strong Foundations for Quality and Equity in Mexican Schools*, OECD Publishing (forthcoming), Paris. [78]

OECD (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en. [8]

OECD (2018), *Education Policy Outlook: Mexico*, http://www.oecd.org/education/policyoutlook.htm. [12]

OECD (2018), *OECD Gender Data Portal*, http://www.oecd.org/gender/data/ (accessed on Augsut 2018 30). [9]

OECD (2018), *OECD Regional Statistics*, https://doi.org/10.1787/region-data-en. [2]

OECD (2017), *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/eag-2017-en. [42]

OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-mex-2017-en. [3]

OECD (2017), "Policy outcomes of early childhood education and care: Performance at age 15, impact for disadvantaged children, effect on health and well-being, and mother employability", in *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-7-en. [13]

OECD (2016), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en. [15]

OECD (2016), *Results for PISA 2015 - Country Note: Mexico*, https://www.oecd.org/pisa/PISA-2015-Mexico.pdf (accessed on 2018 October 4). [14]

OECD (2013), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity (Volume II): Giving Every Student the Chance to Succeed*, PISA, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en. [11]

OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 and Volume 2*, OECD Reviews of Tertiary Education, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264046535-en. [67]

Ordorika, I., R. Rodríguez Gómez and M. Lloyd (2018), "Mexico: the dilemmas of federalism in a highly politicized and semi-decentralized system", in Martin Carnoy et al. (eds.), *Higher Education in Federal Countries: A Comparative Study*, SAGE Publications Pvt. Ltd, New Delhi, https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/higher-education-in-federal-countries/book263092. [44]

Ortega Hesles, M. (2015), *School Choice and Educational Opportunities: The Upper-Secondary Student-Assignment Process in Mexico City*, Doctoral dissertation, Harvard Graduate School of Education, http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:16461054 (accessed on 09 October 2018). [18]

Parker, S. and T. Vogl (2018), *Do Conditional Cash Transfers Improve Economic Outcomes in the Next Generation? Evidence from Mexico*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, http://dx.doi.org/10.3386/w24303. [27]

Pérez-Castro, J. (2016), "La inclusión de las personas con discapacidad en la educación superior en México", *Sinéctica, [S.l.]* 46, https://sinectica.iteso.mx/index.php/SINECTICA/article/view/614/753 (accessed on 15 October 2018). [63]

PIE (2018), *Costos*, Plan de Inversión Educativa (PIE), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, http://pie.itesm.mx/costos (accessed on 15 October 2018). [68]

Schmelkes, S. (2009), "Intercultural universities in Mexico: progress and difficulties", *Intercultural Education*, Vol. 20/1, pp. 5-17, http://dx.doi.org/10.1080/14675980802700649. [47]

Secretaría de Educación Pública (2018), *Antecedentes - Universidad Abierta y a Distancia de México*, https://www.unadmexico.mx/index.php/2015-09-09-22-32-08/antecedentes (accessed on 12 October 2018). [48]

Secretariat of Social Development (2017), *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social, para el ejercicio fiscal 2018.*, Diario Oficial de la Federación, Estados Unidos Mexicanos, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/285177/ROP_PROSPERA_2018_dof.pdf (accessed on 08 October 2018). [25]

Secretariat of Social Development (2008), *External Evaluation of Oportunidades 2008. 1997-2007: 10 Years of Intervention in Rural Areas Volume I: Impacts of Oportunidades After 10 Years of Operation in Rural Mexico*, Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, México, D.F., http://lanic.utexas.edu/project/etext/oportunidades/2008/gonzalez_eng.pdf (accessed on 08 October 2018). [22]

Secretariat of Social Development (1999), *Progresa: Más oportunidades para las familias pobres: Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Secretaría de Desarrollo Social, México, https://evaluacion.prospera.gob.mx/es/wersd53465sdg1/docs/1999/1999_libro_evaluacion.pdf (accessed on 08 October 2018). [23]

SEP (2018), *Comunicado 200.- Ofrece SEP espacios en educación superior, a través del portal Un Lugar para ti*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.gob.mx/sep/prensa/comunicado-200-ofrece-sep-espacios-en-educacion-superior-a-traves-del-portal-un-lugar-para-ti?idiom=es (accessed on 10 October 2018). [37]

SEP (2018), *Evaluación de los Programas Sociales Apoyados con Subsidios y Transferencias (S247)*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/documentos/DSA%20gobmx/3er_Informe_S247_2018.pdf (accessed on 22 October 2018). [56]

SEP (2018), *Programa Nacional de Becas 2018: Beca de Manutención, Ciclo escolar 2017-2018*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.becaseducacionsuperior.sep.gob.mx/199-beca-de-manutenci%C3%B3n (accessed on 16 October 2018). [70]

SEP (2018), *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa: Reporte de Indicadores Educativos*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, http://www.snie.sep.gob.mx/indicadores.html (accessed on 23 October 2018). [77]

SEP (2018), *Universidades Interculturales | CGEIB*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://eib.sep.gob.mx/universidades-interculturales/ (accessed on 11 October 2018). [46]

SEP (2016), *Programa para la Inclusión y la Equidad Educativa - Objectivo General*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.inclusionyequidad.sep.gob.mx/es/acerca/objetivo-general.html (accessed on 15 October 2018). [64]

SEP (2016), *Un Lugar para Ti ofertará más de 463 mil lugares en Educación Superior, en la Zona Metropolitana*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.ses.sep.gob.mx/comunicados/2016/060716.html (accessed on 10 October 2018). [34]

SEP (2013), *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*, Secretaría de Educación Pública (SEP), México, D.F., http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf (accessed on 25 September 2018). [28]

SEP (2009), *Comunicado 201.- Abre la SEP nueva modalidad en educación superior: abierta y a distancia*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, http://www.sep.gob.mx/wb/sep1/bol2010809#Mi0_WfvrPs (accessed on 12 October 2018). [49]

SEP (2007), *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, Secretaría de Educación Pública (SEP), México, D.F., http://ith.mx/pasada/secciones09a/programasectorialdeeducacion2007-2012.pdf (accessed on 09 October 2018). [29]

SEP (2001), *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, Secretaría de Educación Pública (SEP), México, D.F., https://www.oei.es/historico/quipu/mexico/Plan_educ_2001_2006.pdf. [45]

Solís, P., E. Rodríguez Rocha and N. Brunet (2013), "ORÍGENES SOCIALES, INSTITUCIONES, Y DECISIONES EDUCATIVAS EN LA TRANSICIÓN A LA EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR: El caso del Distrito Federal", *Revista Mexicana de Investigación Educativa RMIE*, Vol. 18/59, pp. 1103-1136, http://www.comie.org.mx/documentos/rmie/v18/n059/pdf/59004.pdf (accessed on 09 October 2018). [17]

Subsecretaría de Educación Superior (2018), *II Informe Trimestral abril - junio 2018: Programa Presupuestario S243: Porgrama Nacional de Becas*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.becaseducacionsuperior.sep.gob.mx/files/Comunicacion/Transparencia/2018/Informes%20Trimestrales/II_INF_TRIM_S243_2018.pdf (accessed on 16 October 2018). [71]

Tecnológico de Monterrey (2018), *Public Accountability*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, https://tec.mx/en/public-accountability (accessed on 14 October 2018). [59]

The Guardian (2016), *New rector of Mexico City's public university vows not to raise tuition*, https://www.theguardian.com/world/2016/mar/02/mexico-city-public-university-new-rector-tuition (accessed on 16 October 2018). [66]

UACM (2018), *Portal de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México: Misión-Visión*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), https://www.uacm.edu.mx/UACM/Mision-Vision#3868269--aumentar-las-oportunidades-de-educacin-superior (accessed on 14 October 2018). [58]

UC Berkeley (2018), *Student Profile | Office of Undergraduate Admissions*, University of California, Berkeley, https://admissions.berkeley.edu/student-profile (accessed on 23 October 2018). [40]

UNAM (2018), *Cronograma: Pase Relgamentado 2018*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), https://www.escolar.unam.mx/Pase2018/index.html (accessed on 10 October 2018). [36]

UNAM (2018), *Portal de Estadísticas Universitarias*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), http://www.estadistica.unam.mx/series_inst/ (accessed on 10 October 2018). [35]

UNAM (2017), *Información financiera del presupuesto asignado anual*, http://www.transparencia.unam.mx/obligaciones/consulta/informacion-presupuesto-anual (accessed on 14 October 2018). [52]

University of Helsinki (2018), *Tilastoja opiskelijavalinnoista [Statistics about Admissions]*, https://www.helsinki.fi/fi/opiskelijaksi/hae-opiskelijaksi/tilastoja-opiskelijavalinnoista#section-59432 (accessed on 23 October 2018). [41]

University of São Paolo (2017), *Anuário Estatístico [Statistical Yearbook] 2017*, https://uspdigital.usp.br/anuario/br/acervo/AnuarioUSP_2017.pdf (accessed on 23 October 2018). [38]

World Bank (2018), *World Development Indicators (database)*, https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators (accessed on 4 October 2018). [31]

World Bank (2014), *A Model from Mexico for the World*, http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo (accessed on 08 October 2018). [26]

Capítulo 6. Sectores educativos: Desafíos y oportunidades específicos

Este capítulo se basa en el análisis de todo el sistema realizado en los capítulos anteriores para examinar con mayor profundidad algunas de las fortalezas y debilidades de dos componentes del sistema público de educación superior de México que enfrentan desafíos particulares. Primero, examina los desafíos y las oportunidades que enfrenta el sector técnico de la educación superior (los institutos tecnológicos federales y descentralizados que ahora conforman el Tecnológico Nacional de México (TecNM) y las universidades politécnicas y tecnológicas), antes de referirse a los centros públicos de formación docente (las escuelas normales). Para cada conjunto de instituciones, el capítulo se centra en cinco temas clave: gobernanza; financiamiento; contratación de personal; equidad y la calidad y relevancia de la oferta educativa y su capacidad de innovación. El análisis se basa en cuestiones planteadas durante la visita de revisión y la evidencia disponible de políticas relevantes y literatura académica, reconociendo los límites de lo que es posible en el contexto de esta revisión amplia. Para ambos grupos de instituciones, proporcionamos recomendaciones específicas.

6.1. Enfoque de este capítulo

Durante su visita, el equipo de revisión de la OCDE se reunió con la gerencia, el personal y los estudiantes de instituciones de diferentes subsistemas de la educación superior mexicana, así como con funcionarios públicos responsables del financiamiento o de la dirección de diferentes sectores del sistema. El enfoque general de la revisión y las limitaciones de tiempo restringen la capacidad del equipo para analizar la gama completa de distintos desafios que enfrenta cada tipo de institución y para formular recomendaciones detalladas para cada subsistema. Sin embargo, diferentes partes del sistema de educación superior mexicano cumplen diferentes misiones y tienen fortalezas y debilidades distintas. En este capítulo, tomamos como base el análisis de todo el sistema realizado en los capítulos anteriores para examinar con mayor profundidad algunas de las fortalezas y debilidades específicas de dos componentes del sistema público de educación superior de México:

1. El sector profesional y tecnológicamente orientado de la educación superior: los institutos tecnológicos federales y descentralizados que ahora conforman el Tecnológico Nacional de México (TecNM) y las universidades politécnicas y tecnológicas y;
2. Los centros públicos especializados de formación docente: las escuelas normales.

Juntos, estos dos grupos de instituciones representan casi una cuarta parte de la matrícula total de la educación superior en México. Las diferentes instituciones y los tipos institucionales en el sector profesional y tecnológicamente orientados pueden verse como la respuesta de México a los sectores politécnicos o de ciencias aplicadas que existen en muchos otros sistemas de educación superior de la OCDE. De hecho, algunas formas institucionales están modeladas explícitamente en instituciones similares de otros países. Aquí, la investigación y la educación de posgrado, si bien están presentes, juegan un papel menor y el enfoque se centra principalmente en capacitar expertos técnicos y profesionales altamente cualificados para las necesidades de la economía mexicana. Las escuelas normales reflejan la tradición de concentrar la formación de docentes en instituciones especializadas, una práctica común con otros países de la OCDE, a pesar de que han perdido su monopolio en la formación pedagógica. La extensa red de instituciones a menudo reducidas se enfrenta a dificultades específicas, ya que busca adaptarse a un entorno político, normativo y socioeconómico cambiante.

Las secciones que siguen, revisan las oportunidades y los desafíos que enfrentan estos dos grupos de instituciones públicas, centrándose en cinco temas clave: gobernanza; fondos; contratación de personal; equidad y la calidad y relevancia de la oferta educativa y su capacidad de innovación. El análisis se basa en cuestiones planteadas durante la visita de revisión y la evidencia disponible de políticas y literatura académica pertinentes, reconociendo los límites de lo que es posible en el contexto de esta amplia revisión. Para ambos grupos de instituciones, proporcionamos recomendaciones específicas.

6.2. Educación técnica superior en México

6.2.1. Introduccíon

Muchos sistemas de educación superior en la OCDE distinguen entre universidades de orientación académica e instituciones de educación superior de varios tipos más orientadas profesionalmente. Las misiones de las instituciones con orientación profesional, que van desde universidades de ciencias aplicadas en muchos países europeos hasta colegios

comunitarios en los Estados Unidos, varían según las jurisdicciones. Sin embargo, tienden a compartir características comunes, que incluyen:

- Programas educativos centrados en la formación de profesionales para carreras específicas, con énfasis en la aplicación de conocimientos y habilidades.
- En muchos sistemas, la provisión de programas de ciclo corto (dos años), exclusivamente o junto con programas de licenciatura orientados profesionalmente y, en algunos casos, educación de posgrado orientada profesionalmente.
- Un enfoque en la investigación aplicada, más que fundamental, (aunque la investigación no es parte de la misión de estas instituciones en todos los sistemas).
- Vínculos estrechos con empresas y servicios públicos en los sectores para los cuales brindan capacitación, y el personal docente a menudo tiene experiencia laboral en estos sectores.
- Una tendencia general a atender a estudiantes de entornos menos favorecidos, así como a estudiantes mayores con experiencia previa en el mercado laboral.

México tiene cuatro subsistemas de instituciones técnicas y de orientación profesional[1].Primero, los institutos tecnológicos federales y descentralizados, que constituyen formalmente dos subsistemas, pero, desde 2014, han funcionado bajo el paraguas del Tecnológico Nacional de México (TecNM), un organismo de coordinación. Los institutos tecnológicos son la forma más antigua de institución de educación superior técnica en México, con los primeros institutos establecidos en la década de 1940. Se especializan en proporcionar programas de licenciatura de cuatro años en ingeniería, fabricación y campos relacionados con la construcción. En 2017, había 134 institutos tecnológicos descentralizados y 126 federales, todos trabajando dentro del marco del Tecnológico Nacional de México (Mendoza Rojas, 2018[1]).

En segundo lugar, hay un conjunto de universidades tecnológicas, abiertas desde 1991 en adelante. Estas instituciones se modelaron originalmente sbre la base de los institutos universitarios de tecnología franceses (IUT- *Instituts universitaires de technologie*) y, al igual que sus contrapartes francesas, al inicio se centraron exclusivamente en proporcionar programas de ciclo corto en materias profesionales, que en México principalmente toman la forma de Técnico Superior Universitario (TSU). A diferencia de los IUT franceses, que están integrados dentro de las universidades tradicionales, las universidades tecnológicas se establecieron como instituciones independientes. A partir de 2009, también comenzaron a ofrecer programas de licenciatura. En 2017, el subsistema comprendía 54 instituciones en 23 estados.

Finalmente, el subsistema más reciente de instituciones con orientación técnica y profesional está formado por universidades politécnicas, la primera de las cuales se abrió en 2001. Este subsistema se creó en parte para brindar oportunidades a los egresados de las universidades tecnológicas para complementar sus cualificaciones de ciclo corto con títulos de licenciatura mediante un año de estudio adicional (de la Garza Vizcaya, 2003[2]), en el periodo previo antes de que esto fuera posible en las propias universidades tecnológicas. Las universidades politécnicas también son distintas en el sentido de que ofrecen programas de licenciatura acelerados (tres años, 10 periodos), con varios periodos de aprendizaje obligatorios basados en el trabajo. El subsistema cuenta actualmente con 62 instituciones y matricula a más de 90 000 estudiantes a nivel nacional.

Cuadro 6.1 ilustra la distribución de la matrícula entre los cuatro subsistemas de educación técnica en México y entre los diferentes niveles de educación superior dentro de estos tipos

institucionales. En general, estos cuatro subsistemas incorporan alrededor de una quinta parte de todos los estudiantes de educación superior. Como se muestra, la educación de posgrado es muy limitada en estos sectores, aunque con algunos nichos significativos de capacitación de posgrado en ingeniería en los institutos tecnológicos federales. En términos más generales, los institutos tecnológicos se centran casi exclusivamente en proporcionar programas de licenciatura (estándar) de cinco años, las universidades politécnicas en programas acelerados de licenciatura de tres años y las universidades tecnológicas en una combinación de programas de ciclo corto de dos años y programas de licenciatura acelerados similares a los de las universidades politécnicas. Las universidades tecnológicas concentran más de 90% de la matrícula total en programas de ciclo corto (Mendoza Rojas, 2018[1]). La matrícula en programas de ciclo corto representa alrededor de 4% del total de la matrícula de pregrado en el país. Esto se compara con un promedio de la OCDE de alrededor de 12% y 37% en Estados Unidos (OECD, 2018[3]).

Cuadro 6.1. Matrícula en el sector técnico de la educación superior 2016-17

	Matrícula total 2016/17	% de matrícula total en México	Matrícula en ciclo corto	Matrícula en licenciaturas	Matrícula de posgrado
Institutos tecnológicos federales	340 800*	7.7%	97	336 635	3 701
Institutos tecnológicos descentralizados	241 035	5.4%	153	239 985	897
Universidades tecnológicas	241 688	5.5%	162 794	78 874	20
Universidades politécnicas	92 785	2.1%	0	91 634	1 151
TOTAL para los cuatro subsistemas	**915 941**	**20.7%**	**163 044**	**747 128**	**5 769**

Nota: *Los datos de SEP indican 340 800, los datos de ANUIES / Mendoza Rojas indican 340 433, una diferencia de 367.
Fuente: Datos de la matrícula total (SEP, 2018[4]); desglose por tipo de programa (Mendoza Rojas, 2018[1]).

El Cuadro 6.2 muestra la distribución de la matrícula en los cuatro subsistemas técnicos entre los ocho campos de estudio amplios existentes en México. Los cuatro subsistemas tienen una fuerte concentración de programas en ingeniería, fabricación y construcción. Los programas en estos campos están diseñados para preparar profesionales principalmente para trabajos en las industrias de fabricación y construcción. Todos los tipos de instituciones también ofrecen un número significativo de programas profesionales en administración y derecho, diseñados para preparar a los estudiantes en empleos de los sectores de servicios públicos y privados. Las universidades politécnicas ofrecen la gama más diversa de programas, incluido un número significativo en ocupaciones relacionadas con la informática y la salud.

Cuadro 6.2. Proporción de matrícula por campo de estudio en el sector técnico de educación superior

Distribución de la matrícula en los cuatro sectores técnicos en 2016-17

	Educacíon	Artes y humanidades	Ciencias sociales, administracíon y Derecho	Ciencias naturales,exactas y computacíon	Ingeniería, fabricación y construccíon	Agronomía y estudios de veterinaria	Salud	Servicios
Institutos tecnológicos federales	0	0	23.5%	3.1%	68.2%	3.5%	0.3%	1.6%
Institutos tecnológicos descentralizados	0	0.3%	28.8%	3.7%	62.7%	3.2%	0.2%	1.0%
Universidades tecnológicas	0.2%	1.0%	36.8%	0.8%	55.4%	1.9%	3.4%	0.6%
Universidades politécnicas	0	1.5%	22.3%	5.8%	59.1%	1.3%	7.3%	2.7%

Fuente: Educación Superior en México 2007-2017 - Revisión de la política educativa, avances y retos (SEP, 2018[5]).

Teniendo en cuenta las discusiones con representantes de instituciones técnicas y la oficina de Coordinación General de la SEP para las universidades tecnológicas y politécnicas (CGUTyP) durante la misión en México, así como la evidencia documental disponible, las secciones siguientes revisan las fortalezas y debilidades del sistema de educación superior técnica en México, examinando la gobernanza, el financiamiento, la contratación de personal, la equidad, calidad e innovación.

6.2.2. Fortalezas y desafíos

1. Gobernanza

Los diferentes subsistemas que comprenden el sector técnico de educación superior en México tienen distintos acuerdos de gobernanza. Desde su creación en 1948, los institutos tecnológicos federales siempre han sido entidades del gobierno federal, con control sobre proyectos de desarrollo, personal y programas de estudios también controlados (en diversos grados) centralmente, desde la Ciudad de México. Los institutos tecnológicos descentralizados fueron creados históricamente, a principios de la década de 1990, bajo la autoridad de los estados y supervisados por las autoridades estatales de educación superior. Desde 2014, ambos tipos de institución se han unido bajo el paraguas del Tecnológico Nacional de México (TecNM), un organismo de la SEP desconcentrado. La creación del TecNM significa que todos los institutos de tecnologicos son nominalmente parte de una sola institución de educación superior, descrita en el sitio web de TecNM como la "institución de educación superior técnica más grande del país" (TecNM, 2018[6]). Todos los siguen estructuras programáticas comunes (Gamino-Carranza and Grassiel Acosta-González, 2016[7]) y están sujetos a las políticas institucionales estandarizadas del TecNM.

Las universidades tecnológicas y politécnicas se establecen como entidades jurídicas independientes bajo la responsabilidad nominal de las autoridades estatales, que proporcionan 50% del financiamiento para estas instituciones y con frecuencia otorgan el terreno en el que están construidas. La contribución federal al financiamiento de estas instituciones, así como la responsabilidad general de las políticas generales para promover el desarrollo y la operación efectiva de los subsistemas, recae en la oficina de Coordinación

General de la SEP para las Universidades Tecnológicas y Politécnicas (CGUTyP), con la Subsecretaría de Educación Superior.

Desde una perspectiva de gobernanza, destacan dos cuestiones principales en la relación con los subsistemas técnicos. Primero, como se destacó en el capítulo que trata sobre la gobernanza de todo el sistema de educación superior, hay margen para mejorar la cooperación y la coordinación entre los diferentes sistemas a nivel regional (estatal). Las instituciones consultadas durante la misión de revisión informaron que tienen una cooperación limitada con otras instituciones en el mismo subsistema dentro de su estado y prácticamente ningún contacto formal con otras instituciones, como las universidades públicas estatales. De hecho, hay un aspecto en el que los diferentes subsistemas parecen competir entre sí. Aunque el TecNM y el CGUTyP apoyan a cada institucion y promueven la coordinación, las instituciones técnicas trabajan principalmente para suministrar profesionales a los mercados laborales regionales. Además, como muchas instituciones técnicas son relativamente pequeñas (con menos de 1 000 estudiantes), una mayor cooperación con otras instituciones en la misma región podría abrir nuevas oportunidades para proyectos conjuntos y compartir instalaciones. Una red mejorada dentro y entre subsistemas a nivel estatal también respaldaría el objetivo más amplio de crear sistemas regionales de educación superior más coherentes, bajo la coordinación de las Comisiones Estatales para la Planificación de la Educación Superior (COEPES) revitalizadas (véase el Capítulo 3).

En segundo lugar, mientras que las universidades tecnológicas y politécnicas parecen en general capaces de desarrollar planes de desarrollo institucional coherentes y adaptar su educación a las necesidades de habilidades regionales, los institutos tecnológicos –en particular los institutos federales– sufren un exceso de control centralizado. La mayoría de las decisiones sobre el diseño de programas de estudio, la asignación de recursos y la contratación de personal se toman de manera centralizada, y los rectores de los institutos simplemente actúan como gerentes. Esto, en combinación con la infraestructura e instalaciones completamente inadecuadas que se observan en algunos campus, limita la capacidad de cada instituto para desarrollar planes de desarrollo distintos y responder a los requisitos cambiantes de competencias regionales.

2. Financiamiento

A pesar de su consolidación en el Tecnológico Nacional de México, los institutos tecnológicos federales y descentralizados reciben su financiamiento a través de diferentes canales. Los institutos federales reciben todos sus fondos directamente de la SEP, mientras que los institutos descentralizados reciben la mitad de sus fondos de la SEP y la otra mitad de las autoridades estatales de educación. Las universidades tecnológicas y politécnicas reciben también la mitad de sus fondos de la SEP y la otra mitad de los estados. En todos los casos de responsabilidad compartida para el financiamiento público, se aplica el principio de una división 50-50 en el financiamiento entre la federación y el estado.

Como es el caso más general en la educación superior pública en México, existe una variación considerable en el nivel de financiamiento por estudiante recibido por las instituciones de diferentes subsistemas del sector técnico de la educación superior y entre las instituciones del mismo subsistema. La ANUIES (ANUIES, 2018, p. 92[8]) estima que los institutos tecnológicos federales reciben en promedio MXN 37 000 por estudiante al año, los institutos tecnológicos descentralizados MXN 29 000, y las universidades tecnológicas y politécnicas MXN 24 000 por estudiante al año. En promedio, las universidades públicas estatales reciben MXN 56 000 por estudiante al año en fondos operativos básicos

(ordinarios). Todas estas cifras excluyen el financiamiento de investigación competitiva de CONACyT.

Estas cifras sugieren que, en comparación con la educación universitaria, la educación superior técnica en México se financia proporcionalmente menos que en algunos de los sectores de educación superior técnica mejor considerados en la OCDE. Los datos para los Países Bajos, la Comunidad Flamenca de Bélgica y Estonia, a partir de un estudio en curso de evaluación comparativa de la OCDE, muestran que el financiamiento básico por alumno para actividades educativas es similar en instituciones técnicas y universidades. En México, aunque el financiamiento ordinario para las universidades contiene cierta asignación para la investigación, existe una disparidad mucho mayor entre los sectores académico y técnico en su asignación para la educación.

Cuadro 6.3. Gasto anual por alumno para todos los servicios, por subsector en euros (2015)

		Estonia	Comunidad flamenca	Países Bajos
Universidades	Gasto total	7 730	19 456	23 722
	Excluyendo I+D	5 042	8 398	9 345
Instituciones profesionales de educación superior (IES)	Gasto total	3 637	10 229	10 507
	Excluyendo I+D	3 541	9 383	10 122

Fuente: Datos administrativos nacionales.

También generan dudas las diferencias en los niveles de financiamiento entre las instituciones dentro del sector técnico de la educación superior en México. El hecho de que los institutos tecnológicos federales reciban alrededor de un 20% más de fondos por estudiante que sus homólogos descentralizados puede explicarse en parte por sus niveles más altos de actividad de investigación y su papel más importante en la capacitación de posgrado (véase el Cuadro 6.1 anterior). Sin embargo, también refleja un modelo de asignación de fondos basado en costos históricos y gastos generales, en lugar de matrícula, actividades y productos. Como los institutos tecnológicos federales tienen una mayor proporción de personal permanente de tiempo completo (que son funcionarios), sus costos son inevitablemente más altos, sin que esto refleje necesariamente la provisión de formas de educación inherentemente más caras o de mejor calidad o una mayor participación en actividades de investigación costosas.

El análisis de financiamiento por estudiante en el estado de Puebla discutido en el Capítulo 3 revela una amplia variación entre instituciones en otros subsistemas técnicos. Como se ilustra en el Cuadro 3.5, en Puebla, el instituto tecnológico descentralizado con el nivel de financiamiento más bajo recibe menos de 60% del financiamiento por estudiante recibido por la institución mejor financiada en el mismo subsistema. Para las universidades politécnicas y tecnológicas, las instituciones con los niveles más bajos de financiamiento en relación con la matrícula reciben menos de la mitad del financiamiento por estudiante que las instituciones mejor financiadas en sus subsistemas. Si bien algunas de estas diferencias podrían explicarse por las diferencias en la orientación de las actividades y la capacidad infrautilizada (menos estudiantes de lo que permitiría la infraestructura), tales grandes diferencias parecen injustificadas entre instituciones teóricamente similares.

Cuadro 6.4. Gasto por alumno en IES técnicas en el Estado de Puebla en 2016

Asignaciones presupuestarias en pesos mexicanos (MXN)

Institucíon	Subsistema	Matrícula 2016-2017	Financiamiento estatal *	Financiamiento federal	Total de financiamiento público básico	Financiamiento público / estudiante
Instituto Tecnologico Superior de Venustiano Carranza	IT-DESC	553	9 186 881	9 186 881**	1.8 373 762	33 226
Universidad Tecnologica de Puebla	UT	6 773	105 158 314	105 158 314**	210 316 628	31 052
Universidad Tecnologica de Izucar de Matamoros	UT	2 117	30 653 556	30 653 556**	61 307 112	28 959
Instituto Tecnologico Superior de Huauchinango	IT-DESC	1 779	22 660 517	22 660 517**	45 321 034	25 476
Instituto Tecnologico Superior de Teziutlan	IT-DESC	2 545	31 127 804	31 127 804**	62 255 608	24 462
Universidad Tecnologica de Oriental	UT	604	7 385 488	7 385 488**	14 770 976	24 455
Universidad Tecnologica de Huejotzingo	UT	3 493	42 418 579	42 418 579**	84 837 158	24 288
Universidad Politecnica de Puebla	UPOL	2 638	29 002 074	29 002 074**	58 004 148	21 988
Universidad Tecnologica de Tecamachalco	UT	3 536	38 012 385	38 012 385**	76 024 770	21 500
Instituto Tecnologico Superior de Zacapoaxtla	IT-DESC	2 361	22 472 106	22 472 106**	44 944 212	19 036
Universidad Tecnologica de Xicotepec de Juarez	UT	3 339	25 223 935	25 223 935**	50 447 870	15 109
Universidad Politecnica de Amozoc	UPOL	1 291	8 084 439	8 084 439**	16 168 878	12 524
Universidad Politecnica Metropolitana de Puebla	UPOL	772	4 088 920	4 088 920**	8 177 840	10 593

Nota: *Asignaciones basadas en atribuciones específicas en la Ley de Presupuesto de Puebla para 2016; **Las asignaciones federales suponen que se respeta el principio general de financiamiento de contrapartida en una proporción de 1:1 entre el estado y la Federación para instituciones no autónomas.
Fuente: Datos sobre asignaciones de fondos: (Gobierno del Estado de Puebla, 2015[9]) Datos sobre matrícula: (Dirección General Educación Superior Universitaria (DGESU), 2018[10]).

Finalmente, además del gasto operativo comparativamente bajo por estudiante y la falta de claridad y equidad en la asignación a las instituciones, es un problema de inversión de capital inadecuada en infraestructura y equipamiento, particularmente en los institutos tecnológicos más antiguos. Mientras que las universidades tecnológicas y politécnicas son instituciones relativamente nuevas y a menudo han recibido inversiones sustanciales en nuevos edificios y equipos, muchos institutos tecnológicos han estado operando desde la década de 1960, o incluso antes. En una institución visitada por el equipo de revisión de la OCDE, el personal de los departamentos de ingeniería civil y eléctrica todavía dependía de maquinaria que databa de la década de 1970 y se informaban condiciones similares en otros planteles. En los campos técnicos que cambian rápidamente, donde se supone que las instituciones están preparando a los egresados para el mercado laboral, es crucial contar con planes de estudio y equipamiento actualizados. Actualmente, el personal de muchos institutos parece tener dificultades para proporcionar programas que reflejen los últimos

avances en sus campos y equipen a los estudiantes con conocimientos y habilidades pertinentes para la economía mexicana moderna.

3. Contratación de personal

Los datos del año académico 2016-17 muestran que había 48 060 docentes empleados en el sector técnico de educación superior. Esta cifra incluye al personal permanente de tiempo completo (Profesores de Tiempo Completo, PTC), un número limitado de personal permanente a tiempo parcial y una gran cantidad de maestros contratados por hora para enseñar materias específicas. El equilibrio entre el personal de tiempo completo y el personal contratado por hora varía según el perfil de las instituciones y los patrones históricos de empleo. Como se señaló, los institutos tecnológicos federales tienen una mayor proporción de personal de tiempo completo, en gran parte como un legado de su antiguo estatus como parte del servicio civil federal.

Cuadro 6.5. Personal docente en educación técnica superior por tipo de contrato

Plantilla de personal para el año 2016-2017

	Personal docente total	Personal de tiempo completo	Personal de tiempo parcial	Contratado por hora
Institutos tecnológicos federales	16 790	54.6%	12.8%	32.6%
Institutos tecnológicos descentralizados	10 498	30.1%	3.5%	66.4%
Universidades tecnológicas	14 712	28.7%	1.0%	70.3%
Universidades politécnicas	6 060	22.2%	0.0%	77.7%

Fuente: Tabla 11 (Mendoza Rojas, 2018[1])

Las instituciones de educación superior técnica en muchos países tienden a recurrir más al personal contratado para enseñar materias específicas que las universidades, aunque los patrones de empleo académico están cambiando en todo el mundo. En México, en las universidades públicas estatales, la proporción de personal docente de tiempo completo con respecto al personal contratado por hora es aproximadamente 4:6 (Mendoza Rojas, 2018[1]), muy similar al patrón observado en los intitutos tecnológicos descentralizados. No es posible prescribir cuál es el equilibrio correcto entre el personal de tiempo completo y el personal contratado. A menudo, los profesionales son llevados a programas de educación superior técnica para enseñar materias relacionadas con su práctica profesional y asegurar conexiones cercanas con el mercado laboral. Al mismo tiempo, se necesita un número adecuado de personal de tiempo completo para desarrollar e instrumentar una estrategia institucional y garantizar la calidad y la continuidad de los programas. Con estos factores en mente, la proporción de personal de tiempo completo en las universidades politécnicas parece ser muy baja.

Es difícil comentar en detalle la calidad de la fuerza laboral docente en el sector de educación técnica. Las autoridades mexicanas se refieren a los resultados del programa PRODEP (Programa para el Desarrollo Profesional Docente), que proporciona fondos para permitir que el personal docente de tiempo completo actualice sus cualificaciones, ofrece incentivos financieros para recompensar al personal que tiene "perfiles deseables" (en relación con sus cualificaciones, actividades de enseñanza e investigación) y apoya la participación del personal en redes académicas (*cuerpos académicos*). La SEP reporta que en 2017, 36% del personal de tiempo completo en las universidades politécnicas fue reconocido por el PRODEP por tener el "perfil deseado", mientras que la proporción fue

de 28% en las universidades tecnológicas; 22% en los institutos tecnológicos descentralizados y 14% en los institutos tecnológicos federales (SEP, 2018, p. 104[5]) En las universidades públicas estatales, la proporción equivalente fue de 58%.

El PRODEP fue originalmente diseñado para apoyar al personal de las universidades y es inherentemente más desafiante para el sector técnico de educación superior cumplir con los requisitos para adquirir el estatus de "perfil deseable". Los institutos tecnológicos federales también tienen una población proporcionalmente grande de personal docente de tiempo completo. Sin embargo, la baja proporción de personal de tiempo completo en estas instituciones que ha adquirido el estatus de "perfil deseable" de PRODEP sugiere que un número significativo de personal docente actualmente tiene un rendimiento inferior en comparación con los parámetros nacionales. Las razones de esto justifican una mayor investigación.

4. Cobertura y equidad

Los grupos de interés consultados por el equipo de revisión de la OCDE afirman que el sector de la educación superior técnica en México, al igual que sus contrapartes en muchos otros países de la OCDE, atiende a una población estudiantil que proviene de entornos socioeconómicos desproporcionadamente más bajos. El desarrollo de las universidades tecnológicas y su oferta de programas de ciclo corto se diseñó explícitamente para ampliar las oportunidades para que las poblaciones menos favorecidas accedan a la educación superior, así como para responder a la necesidad del mercado laboral de técnicos cualificados (de la Garza Vizcaya, 2003[2]; Flores Crespo, 2009[11]).

No es posible verificar la composición socioeconómica de la población estudiantil en los diferentes subsistemas de educación técnica superior, pero es totalmente creíble que éstas, a menudo pequeñas, instituciones regionales atienden a un gran número de estudiantes de bajos ingresos. En principio, estas instituciones tienen el potencial de desempeñar un papel importante en el aumento del nivel educativo y la promoción de la movilidad social.

Una preocupación específica a este respecto se relaciona con el estado de los programas de ciclo corto en México. Muchos de los entrevistados por el equipo de revisión de la OCDE, así como numerosos analistas mexicanos, señalan que estos programas tienen poco prestigio entre las familias, los estudiantes y los empleadores. La incorporación de los programas de ciclo corto en las universidades tecnológicas no se expandió tan rápidamente como se esperaba originalmente (Flores Crespo, 2009[11]). Esto a pesar del hecho de que este modelo de educación es, en teoría, muy adecuado para las necesidades del mercado laboral mexicano. El análisis reciente de las necesidades de competencias de McKinsey, por ejemplo, sugiere que la demanda de profesionales con cualificaciones en nivel de asociado (aquellos con cualificaciones de educación de ciclo corto) en México podría aumentar significativamente con la introducción de niveles moderados de automatización hasta el año 2030 (McKinsey Global Institute, 2017[12]).

Aunque los datos detallados sobre los resultados del mercado laboral de los egresados de diferentes partes del sistema de educación superior no están disponibles en México, hay algunas pruebas que sugieren que está justificado el escepticismo de los estudiantes respecto de los programas de ciclo corto. Los datos de la Encuesta de Población Activa Mexicana muestran que en 2017, 38.1% de los titulados de ciclo corto de entre 25 y 34 años de edad tenían un empleo informal, sin seguro social o cobertura de pensiones, en comparación con 27.2% de los trabajadores jóvenes con un título universitario y 14.3% de aquellos en el mismo grupo de edad con un título de posgrado (INEGI, 2017[13]). Además, las primas salariales por adquirir una cualificación de ciclo corto en México parecen ser

modestas. Los trabajadores jóvenes con un título de ciclo corto en México pueden esperar ganar sólo 19% más que los egresados de preparatoria, mientras que aquellos en el mismo rango de edad con una licenciatura ganan 80% más y los titulados de posgrado ganan, en promedio, más de tres veces más que un joven trabajador que ha completado la educación media superior (OECD, 2018[3]).

Es difícil identificar las causas precisas de los resultados relativamente pobres en el mercado laboral de los egresados de programas de ciclo corto en México. Es probable que la situación sea el resultado de las malas condiciones generales del mercado laboral (lo que significa que los empleadores en algunos sectores pueden elegir entre un gran grupo de egresados (a menudo sobrecalificados), falta de conocimiento sobre programas de ciclo corto entre empleadores y desajuste entre lo que ofrecen los programas y lo que exigen los mercados laborales regionales. En la actualidad, los desafíos que enfrentan los estudiantes que toman programas de ciclo corto se ven agravados por la dificultad de continuar sus estudios para obtener una licenciatura. Aunque los egresados del programa de ciclo corto pueden obtener títulos de licenciatura al estudiar un año adicional en una universidad politécnica o tecnológica donde completaron su programa de ciclo corto, esto depende de la disponibilidad de programas adecuados en su localidad. Además, todavía no hay vías para permitir que los egresados de ciclo corto tengan reconocidos sus créditos para obtener una licenciatura en institutos tecnológicos o universidades. Abordar estos problemas es crucial para evitar que los jóvenes de entornos desfavorecidos emprendan estudios que, a pesar de su pertinencia teórica, hacen poco en la práctica para aumentar el éxito de los egresados en el mercado laboral.

5. Calidad, relevancia e innovación

Como se informó en el Capítulo 4, al igual que otras partes del sistema de educación superior, los subsistemas técnicos han logrado aumentar la proporción de los alumnos que estudian en programas acreditados externamente. Los datos de agosto de 2018 muestran que alrededor de 50 % de los estudiantes de los institutos tecnológicos (tanto federales como descentralizados) estudian en programas reconocidos externamente por CIEES o COPAES por su calidad. La cifra equivalente de universidades politécnicas y tecnológicas fue inferior a 40% (DGESU, 2018[14]). Como se muestra en el Cuadro 6.6, la proporción de matrícula en programas de calidad garantizada aumenta notablemente tanto en las universidades politécnicas como tecnológicas, cuando solamente se tienen en cuenta los programas para los que existe un sistema de evaluación externo adecuado. Los procedimientos externos de aseguramiento de la calidad para programas de ciclo corto y ciertas materias con orientación profesional están relativamente poco desarrollados en México.

Cuadro 6.6. Matrícula en programas designados como de "buena calidad", por sector (2018)

Subsistemas	Matrícula en programas de "calidad"	Matrícula total	Matrícula evaluable *	% de cobertura (total)	% de cobertura (programas evaluables)
Universidades politécnicas (UPOL)	34 004	96 442	83 934	35.26%	40.51%
Universidades tecnológicas (UT)	94 529	245 154	163 721	38.56%	57.74%
Institutos tecnológicos (IT)	299 153	591 989	551 054	50.53%	54.29%

Fuente: SEP, Corte de Calidad del mes de agosto 2018, Tab 10. Programas evaluables: aquellos con una o más cohortes de estudiantes que salen de programas no establecidos en el período 2013-2017. (DGESU, 2018[14]).

En términos más generales, los programas de estudio en el sector técnico de la educación superior mexicana varían en su diseño y enfoque entre los tipos institucionales. Casi todos los programas comprenden un periodo obligatorio de aprendizaje basado en el trabajo, además del mínimo de 480 horas de servicio social, que son obligatorias para todos los estudiantes de educación superior en México. Los programas de pregrado en institutos tecnológicoshistóricamente siguieron un formato similar a los programas de licenciatura universitaria, pero se distinguieron por su enfoque en ingeniería y ciencias aplicadas. Con la creación del Tecnológico Nacional de México, se introdujo un nuevo formato de plan de estudios estandarizado y un sistema de créditos, que comprende un programa de cuatro años seguido de una "residencia profesional" de un semestre de duración) (Gamino-Carranza and Grassiel Acosta-González, 2016[7]). En las universidades politécnicas, los programas suelen incorporar uno o dos periodos de tres semanas de experiencia laboral (estancias) y una pasantía de 15 semanas (estadía) al final del programa (de la Garza Vizcaya, 2003[2]). En las universidades tecnológicas, los programas de ciclo corto de dos años también requieren una pasantía de 15 semanas al final del período de estudio escolar.

Las discusiones con representantes institucionales en México y la literatura disponible demuestran que aquellos que trabajan en el sector técnico de la educación superior han hecho esfuerzos considerables para aplicar programas de estudio enfocados fuertemente en equipar a los estudiantes con conocimientos y habilidades pertinentes para el mercado laboral. Los planes de estudio se han revisado radicalmente y hay un claro énfasis en la adquisición de competencias genéricas junto con el conocimiento específico de la asignatura. En el alcance de esta revisión, no es posible obtener una imagen clara de cuán ampliamente se han aceptado estos nuevos modelos, qué tan bien se han adaptado y qué tan efectivos han sido en la práctica para equipar a los estudiantes con habilidades relevantes para el mundo laboral. Si bien muchos de los esfuerzos para mejorar los planes de estudio observados por el equipo de la OCDE parecen prometedores, solamente un seguimiento más riguroso de los egresados de diferentes modelos de programa permitirá a los educadores y las autoridades obtener una imagen más clara de la efectividad final de los programas educativos proporcionados.

Independientemente de la calidad inherente del diseño del programa de estudio y de los elementos basados en la escuela, está claro que los proveedores de educación superior con orientación profesional en México enfrentan desafíos particulares para cooperar con los empleadores y asegurar prácticas laborales adecuadas y pasantías para sus estudiantes. La alta proporción de microempresas en la economía mexicana y el compromiso limitado de las pequeñas y medianas empresas hacen que sea más difícil desarrollar un aprendizaje efectivo basado en el trabajo que en países con muchos empleadores medianos y grandes y

una fuerte tradición de participación en educación y capacitación. Responder a esta situación es difícil y está más allá del alcance de la política de educación superior. Sin embargo, puede haber oportunidades para aprender de otras naciones sobre cómo aumentar la cooperación entre la educación superior y los empleadores.

6.2.3. Recomendaciones clave

Sobre la base de la breve evaluación de las fortalezas y desafíos anteriores, el equipo de revisión de la OCDE recomienda lo siguiente:

Promover la cooperación entre las instituciones de educación superior técnica en cada estado y garantizar que los institutos tecnológicos tengan la flexibilidad adecuada para adaptarse a las necesidades regionales

1. Como parte de los esfuerzos más amplios para restablecer las Comisiones Estatales para la Planificación de la Educación Superior (COEPES), la SEP y las autoridades estatales deben garantizar que se realicen esfuerzos específicos para promover la cooperación entre las instituciones en el sector de la educación superior técnica. Esto debería centrarse en: a) evitar la duplicación innecesaria en los programas de estudio, de modo que las instituciones tengan perfiles distintos; b) crear vías de transición para permitir a los estudiantes moverse entre instituciones y; c) promover proyectos conjuntos y compartir infraestructura donde se puedan lograr beneficios con respecto a la calidad y relevancia.
2. Dentro del Tecnológico Nacional de México, iniciar un proceso para delegar a los institutos tecnológicos individuales una mayor responsabilidad en la planificación institucional, el diseño de programas de estudio y la contratación de personal. Este proceso debe permitir que se mantengan los beneficios de las estructuras curriculares comunes y la disponibilidad de materiales de apoyo comunes, al tiempo que permite que las instituciones asuman una mayor responsabilidad para adaptar sus ofertas educativas a las necesidades de las localidades y las regiones donde se encuentran. La flexibilidad adicional dada a los institutos debe extenderse a la gestión financiera y las decisiones de personal, con una mayor proporción de los recursos operativos transferidos directamente a las instituciones.

Asegurar que el financiamiento público proporcionado por estudiante sea equitativo y adecuado en toda la educación superior técnica e invertir en infraestructura y equipamiento, donde sea necesario

3. En el marco de una reforma más amplia de los mecanismos para asignar fondos públicos a las instituciones de educación superior en México (véase el Capítulo 3), la SEP y las autoridades estatales deben garantizar que se establezcan criterios de financiamiento transparentes para el sector técnico, que reflejen los verdaderos costos de proporcionar educación técnica de calidad y que garanticen que las instituciones reciban un nivel equitativo de financiamiento por estudiante.
4. En particular, centrándose en los institutos tecnológicos, el TecNM, con el apoyo de la SEP, debe llevar a cabo un análisis sistemático de los requisitos para nuevos equipos e infraestructura en el sector de educación superior técnica en cada estado. Tomar medidas sobre esta base, cuando sea necesario, para proporcionar fondos dedicados para la inversión en infraestructuras y equipos nuevos, fomentando la

consolidación de los programas de estudio en sitios únicos y compartiendo infraestructura costosa, siempre que sea posible.

Devolver la responsabilidad adicional del personal a las instituciones, manteniendo reglas de transparencia estrictas; revisar la necesidad de personal adicional de tiempo completo y aplicar sistemas internos de revisión de desempeño e incentivos

5. En el contexto de una mayor transferencia de responsabilidad a los institutos tecnológicos para la planificación institucional y la gestión financiera propuestas anteriormente, garantizar que las reglas permitan la flexibilidad suficiente para que tomen las decisiones necesarias sobre la contratación de personal, al tiempo que se respetan estrictamente los procedimientos de contratación para garantizar la igualdad y la transparencia.
6. Revisar la proporción del personal contratado a tiempo completo en cada institución, tomando medidas mediante la asignación del presupuesto para fortalecer el contingente de personal de tiempo completo en casos justificados. En el proceso de desarrollar un sistema más racional de asignación de fondos a las instituciones públicas de educación superior, tomar en cuenta las proporciones de personal de tiempo completo y por hora, desarrollando un enfoque que equilibre la eficacia y la eficiencia.
7. Alentar a las instituciones para aplicar sistemas internos de revisión del desempeño e incentivos que alienten y apoyen al personal en el desarrollo del perfil deseado. Si el programa PRODEP continúa, revisar los criterios de los perfiles deseables para asegurarse de que se adapten adecuadamente a las circunstancias del sector técnico de educación superior.

Tomar medidas para aumentar el prestigio y el atractivo de los programas de ciclo corto y garantizar que el seguimiento de los egresados proporcione comentarios útiles a los subsistemas técnicos

8. Aprovechar los comentarios existentes de los empleadores y convocar discusiones adicionales cuando sea necesario para identificar las barreras reales para obtener mejores resultados de empleabilidad para los egresados de programas de ciclo corto. Tomar medidas correctivas con base en estos resultados. En última instancia, el objetivo debe ser consolidar y expandir la provisión de ciclo corto de alta calidad, ya que tiene el potencial de ser una forma efectiva y rentable para permitir que los estudiantes adquieran habilidades que correspondan a las necesidades actuales y futuras del mercado laboral. Es poco probable que la promoción y las campañas generales sean efectivas para aumentar el prestigio de estos programas. Más bien, los esfuerzos deberían centrarse en demostrar cómo pueden tener éxito los egresados de tales programas en el mercado laboral. Los proyectos intensivos de cooperación local, que vinculan a los proveedores de educación superior y los empleadores, con el apoyo de programas de incentivos públicos, podrían ser una opción a explorar.
9. Asegurar que se tomen medidas más amplias para rastrear el progreso de los egresados en el mercado laboral y proporcionar un desglose de la evidencia sobre los resultados del mercado laboral para los subsistemas técnicos de la educación superior.

Adaptar los procedimientos de acreditación para abarcar todos los tipos de educación superior técnica y aumentar la cooperación con la educación superior técnica de otros países

10. Apoyar, según sea necesario, mediante los programas federales de fondos extraordinarios reconfigurados, CIEES y COPAES, la adopción de medidas para desarrollar procedimientos de acreditación pertinentes para todo tipo de programas de educación superior con orientación técnica.
11. A nivel nacional, desarrollar la cooperación con organizaciones representativas para los sectores profesional y técnico de la educación superior en otros países de la OCDE con el fin de apoyar el intercambio de ideas sobre el diseño efectivo de programas y planes de estudio, y modelos para la cooperación con los empleadores.
12. Considerar la introducción de un programa extraordinario de financiamiento federal para apoyar proyectos de cooperación institucional que reúnan a varias instituciones técnicas de una región específica de México e instituciones asociadas de otros países como marco para el intercambio de personal y estudiantes con el propósito de desarrollar competencias y capacidades.

6.3. Centros de Formación Docente en México

6.3.1. Introduccíon

Históricamente, la formación inicial de maestros de escuelas primarias y secundarias en México era responsabilidad exclusiva de los centros especializados de formación docente: las escuelas normales. La historia de las escuelas normales está estrechamente ligada a la expansión de la educación universal en México, y el establecimiento de Centros de Formación Docente a fines del siglo XIX y XX desempeña un papel esencial para llevar la educación formal a todas las regiones del país (Mendoza Rojas, 2018[1]).

Con el tiempo, la capacitación brindada en las escuelas normales –las cuales han existido durante mucho tiempo como instituciones públicas y privadas– y el entorno en el que operan, han evolucionado:

- En 1978, se fundó la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) para proporcionar programas de desarrollo profesional continuo para los maestros de escuela existentes y capacitar a especialistas en educación en campos como la psicología, desafiando así el monopolio de las escuelas normales en la formación docente.
- En 1984, todos los programas escolares normales se adaptaron para convertirse en títulos de licenciatura, lo que requiere que los estudiantes completen la educación media superior antes de finalizar un programa de capacitación docente de cuatro años (ocho semestres), de los cuales se utilizaron el último semestre o dos semestres en capacitación práctica en las escuelas.
- En 1992, como parte de las reformas más amplias de la educación escolar en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), la responsabilidad de las escuelas públicas federales normales se transfirió a los estados, aunque la responsabilidad de especificar los planes de estudio, las condiciones del personal y la mayoría del financiamiento institucional se mantuvieron a nivel federal en la SEP.

- En 2005, la responsabilidad de la coordinación nacional de las escuelas normales se transfirió de la parte de la SEP que se ocupa de la educación escolar a una Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) creada recientemente, dentro de la Subsecretaría de Educación Superior de la SEP. El objetivo era consolidar la posición de las escuelas normales como parte del sistema nacional de educación superior.
- Y en 2013, la nueva legislación (Ley General del Servicio Profesional Docente) (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2013[15]) reformó los procedimientos para ingresar a la profesión docente en México, estableciendo nuevos exámenes de selección. Estas reformas eliminaron el derecho automático de aquellos que se habían graduado exitosamente de las escuelas normales para ingresar a la profesión docente y permitieron que cualquier graduado de licenciatura se presentara a los nuevos exámenes de ingreso (Medrano, Ángeles Méndez and Morales Hernández, 2017, p. 21[16]).

En el año académico 2016-17, había 276 escuelas públicas normales en México, con una matrícula de casi 84 000 estudiantes[2], la mayoría en programas de licenciatura presenciales que capacitan a maestros de preescolar, primaria y secundaria. Alrededor de 2% de la matrícula en las escuelas públicas normales estaba en programas a distancia y alrededor de 3 000 estudiantes (4% de la matrícula total) estaban en programas de posgrado. En el sector privado, había 176 escuelas con una matrícula de más de 14 000 estudiantes, lo que significa que aproximadamente 15% de la matrícula total en educación normal en México estaba en el sector privado (Cuadro 2.2; Cuadro 2.5). Muchas escuelas normales son pequeñas, particularmente en el sector privado. Más de cuatro de cada cinco escuelas normales privadas, y una cuarta parte de sus homólogos públicos, matriculan a menos de 150 estudiantes. En 2015-16, sólo 14 escuelas normales en todo el país (13 de ellas públicas) matricularon a más de 950 estudiantes (Medrano, Ángeles Méndez and Morales Hernández, 2017, p. 21[16]).

Los sucesivos gobiernos en México han reconocido tanto la importancia crucial de la capacitación docente de alta calidad para todo el sistema educativo como los importantes desafíos que enfrenta el sistema de las escuelas normales. Teniendo en cuenta las discusiones con los representantes de las escuelas normales y la DGESPE, junto con la evidencia documental disponible, las secciones siguientes proporcionan una breve revisión de las fortalezas y debilidades de las escuelas normales en México, examinando la gobernanza, el financiamiento, el personal, la equidad, la calidad y la innovación. Aquí nos centramos exclusivamente en las escuelas públicas normales, dado el papel del gobierno en el financiamiento y la dirección de estas instituciones, aunque es probable que muchos de los puntos planteados sean relevantes para el sector privado.

6.3.2. Fortalezas y desafíos

1. Gobernanza

Las escuelas públicas normales están nominalmente bajo la responsabilidad del estado. Sin embargo, en contraste con otros tipos de instituciones públicas bajo responsabilidad estatal, las escuelas normales tienen una autonomía muy limitada en sus actividades cotidianas.

En particular, tanto la estructura como el contenido de los programas son especificados centralmente por la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE) para todo el país, con escuelas responsables de la impartición de estos programas estandarizados. Existen planes de estudio estandarizados para los diferentes

programas de licenciatura (educación preprimaria, educación primaria, secundaria, educación física, educación especial, entre otros). El pago y las condiciones para el personal también se establecen centralmente. Como se discute a continuación, los estados y la Federación comparten la responsabilidad de financiar las escuelas públicas normales. La creación de nuevos programas en escuelas normales está sujeta a la aprobación de las autoridades educativas estatales, que posteriormente deben registrar los programas aprobados con la DGESPE en la Ciudad de México.

La lógica para regular los currículos de manera centralizada es que las escuelas normales son responsables de preparar a los maestros para impartir educación básica, que se ha estandarizado cada vez más en todo el país. Como tal, se necesita una articulación estrecha entre el sistema de educación normal y el sistema de educación escolar. Esta fue la razón por la cual la educación normal siguió siendo responsabilidad de los departamentos de la SEP para la educación escolar hasta hace poco más de una década. Sin embargo, los analistas han señalado que incluso cuando las escuelas normales se agruparon con la educación escolar, la reforma de los planes de estudio en las escuelas normales no estuvo bien coordinada con las reformas (planificadas) al plan de estudios, lo que condujo a una desalineación sustancial en el contenido y los enfoques a través del tiempo (Medrano, Ángeles Méndez and Morales Hernández, 2017, p. 28[16]). Además, incluso cuando se actualizan los programas escolares centralizados normales, existe el riesgo de que sean demasiado prescriptivos, lo que deja libertad insuficiente para que las escuelas y el personal académico puedan adaptar sus programas a las necesidades locales o explotar la experiencia específica de los miembros del personal.

En los estados, las autoridades educativas estatales juegan un papel en la evaluación de la demanda de maestros y la aprobación de nuevos programas de estudio y escuelas normales. En algunos estados, como Yucatán, las autoridades también han facilitado la creación de redes que reúnen a todas las escuelas públicas normales del estado para contribuir a la planificación estratégica del sector, discutir requisitos y desafíos, e intercambiar experiencias.

2. Financiamiento

Las autoridades estatales de educación, que utilizan principalmente fondos transferidos del gobierno federal, financian escuelas públicas normales. Los costos salariales del personal académico en las escuelas normales se incluyen en asignaciones específicas a los estados provistos a través de la Sección 33 del presupuesto federal anual, destinados a costos de personal y operativos en el sector educativo (el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, FONE). Esta asignación de partidas presupuestales limita el alcance de las autoridades estatales para influir en los niveles salariales del personal. La asignación de fondos a las escuelas normales mediante flujos de financiamiento destinados a la educación escolar significa que, en contraste con la situación de otras instituciones de educación superior, no es posible identificar presupuestos para cada institucion y, por lo tanto, la inversión por estudiante (Mendoza Rojas, Javier, 2017[17]). ANUIES no pudo incluir una estimación de la inversión promedio por estudiante en las escuelas normales en su análisis más reciente de financiamiento de la educación superior mexicana (ANUIES, 2018[8]) lo que significa que no es posible comparar su nivel de recursos con el de otros subsistemas públicos.

A pesar de las limitaciones de datos, las discusiones con los grupos de interés durante la visita de revisión, así como el análisis de los expertos mexicanos (Medrano, Ángeles Méndez and Morales Hernández, 2017[16]), sugieren que las escuelas normales enfrentan

problemas de falta de financiamiento estructural. Muchas escuelas normales son pequeñas, operan en edificios de baja calidad y tienen acceso limitado a recursos de enseñanza modernos. Como se discute a continuación, el nivel de financiamiento asignado al sector también influye en la capacidad de las escuelas normales de emplear personal permanente de tiempo completo.

El impacto visible de los niveles de financiamiento en la infraestructura, el equipo y el personal tiene claras implicaciones para la calidad de la educación que las escuelas normales pueden ofrecer.

Las escuelas normales han sido elegibles para esquemas federales de financiamiento extraordinario. Los más notables han sido los programas de capacitación y desarrollo de capacidades para el personal docente (PRODEP, anteriormente PROMEP), para fortalecer los sistemas de calidad internos y obtener la acreditación externa (PFCE, un programa que da seguimiento a programas previos más específicos para las escuelas normales). Si bien, estos programas parecen haber sido beneficiosos, responder y aplicar programas de incentivos financieros basados en proyectos, como PRODEP y PFCE, puede ser un desafío para las instituciones con capacidad financiera y gestión interna limitadas, como las escuelas normales.

3. Contratación de personal

Un personal bien capacitado, competente y comprometido es crucial para una buena capacitación docente. Históricamente, el personal docente en las escuelas públicas normales a menudo era egresado de las escuelas normales; el personal rara vez tenía cualificaciones de posgrado. Esta situación creó, y continúa creando, dos problemas principales:

Primero, existen riesgos asociados al alto grado de endogamia entre el personal docente que trabaja en escuelas públicas normales y su aislamiento comparativo de otras partes del sector académico. El personal docente que ha sido capacitado principalmente (si no exclusivamente) en escuelas normales puede no haber estado expuesto a enfoques alternativos y valiosos para la enseñanza y la capacitación docente. El personal docente responsable de los programas para aspirantes a maestros de secundaria puede no haber estudiado las disciplinas específicas que están enseñando (español, matemáticas, física, entre otras) en la universidad. Tanto los maestros como los estudiantes en las escuelas normales realizan sus actividades teniendo poco contacto con otras instituciones académicas y el conocimiento y las influencias que esto podría traer. En muchos otros países de la OCDE, las personas se capacitan para ser docentes después o junto a otra cualificación de educación superior en un tema específico, y generalmente lo hacen en una institución de educación superior integral o una institución especializada con fuertes contactos con otras partes del sector de educación superior. Esto significa que tanto los estudiantes como el personal pueden aprovechar una amplia gama de experiencia y conocimiento especializado. A pesar de los esfuerzos por establecer redes entre las escuelas normales, el entorno comparativamente cerrado en el que trabaja el personal escolar normal crea riesgos claros para la calidad y la relevancia de los programas de estudio.

En segundo lugar, es probable que una proporción del personal docente en las escuelas normales simplemente esté subcualificado en comparación con sus pares en otros países de la OCDE. En 2000, sólo 15% del personal docente en las escuelas públicas normales tenía una cualificación de posgrado. Para 2016, esta proporción había aumentado a casi 41%. Este aumento se debe en parte al programa federal PROMEP (ahora PRODEP), para el cual las escuelas normales fueron elegibles en 2009 (Medrano, Ángeles Méndez and Morales

Hernández, 2017[16]). Aunque es probable que gran parte del personal que mejoró sus cualificaciones, así como el nuevo personal que ingresó a las escuelas normales, obtuvieron cualificaciones de posgrado en campos relacionados con su trabajo (pedagogía o cualificaciones relacionadas con la disciplina), no hay datos accesibles disponibles para permitir que esto sea verificado. Del mismo modo, no hay datos disponibles sobre los campos en los que el personal haya adquirido títulos universitarios. En particular, no está claro qué proporción del personal docente responsable de los cursos de asignaturas específicas para los aspirantes a maestros de secundaria, tiene una licenciatura en el campo que están enseñando. Cualquiera que sea la realidad en estos aspectos, llama la atención que casi 60% de los responsables de enseñar a la próxima generación de maestros mexicanos todavía carece de una cualificación de posgrado.

Junto con sus cualificaciones, las condiciones bajo las cuales trabaja el personal tienen un impacto importante en su capacidad para ofrecer una educación de calidad. En el subsistema de las escuelas públicas normales en 2016, alrededor de 40% del personal docente de 12 100 tenía un puesto de tiempo completo, alrededor de 20% trabajaba a tiempo parcial y 40% restante trabajaba por horas. Las proporciones de personal con contrato de tiempo completo variaron de más de 90% en el estado de Zacatecas a menos de 20% en los estados de Nayarit, Coahuila, Colima, Chiapas y Yucatán (Medrano, Ángeles Méndez and Morales Hernández, 2017, p. 51[16]). Aunque hay muchos factores que pueden explicar esta variación, está claro que muchas escuelas públicas normales están operando con muy poco personal permanente de tiempo completo, lo que complica aún más el proceso de construir equipos fuertes y cohesivos, así como desarrollar y aplicar estrategias a largo plazo para la calidad y la innovación.

4. Cobertura y equidad

La matrícula total en las escuelas públicas normales en México ha disminuido de más de 101 000 en 2013-14 a alrededor de 84 000 en 2016-17. Esto ocurrió en el contexto de un aumento constante en la matrícula general a nivel de licenciatura en México durante el mismo periodo. Los grupos de interés entrevistados por el equipo de revisión de la OCDE señalan tres explicaciones principales para esta caída. Primero, una desaceleración en la expansión del sector escolar (disminución de la demanda de docentes), ya que se ha aplicado un aumento en el periodo de escolaridad obligatoria promulgada en 2013 y las tasas de crecimiento de la población han disminuido. En segundo lugar, un aumento en los requisitos de ingreso para acceder a las escuelas normales, lo que significa que se admiten menos solicitantes. Y tercero, la decisión, también en 2013, de eliminar el ingreso automático a una carrera docente para aquellos que completan con éxito los programas en las escuelas normales, y abrir el examen general de ingreso para la profesión docente a egresados de otros programas e instituciones. Como resultado de estos cambios, las escuelas normales perdieron su estatus único y, en cierta medida, se volvieron menos atractivas.

El equipo de revisión de la OCDE no tiene acceso a datos sobre el perfil socioeconómico de los estudiantes en las escuelas públicas normales. Está claro que las escuelas normales, especialmente aquellas de regiones más remotas del país, históricamente han ofrecido oportunidades de estudio a sectores de la población para quienes la educación superior de otro modo hubiera sido inalcanzable. Los representantes de las escuelas normales entrevistadas por el equipo de la OCDE creían que sus estudiantes seguían viniendo de entornos de desproporcionados bajos ingresos. En una escuela superior normal, que capacita a maestros de secundaria, los líderes institucionales informaron que 54% de sus estudiantes recibieron ayuda de becas y 40% no tenía acceso a internet en sus hogares.

Como las escuelas normales tienden a atender a las poblaciones en su localidad y las subregiones inmediatas, es probable que el perfil de las poblaciones de estudiantes varíe considerablemente entre las escuelas de diferentes lugares. Las preocupaciones más amplias sobre la idoneidad del apoyo financiero estudiantil planteado en el Capítulo 5, se aplican igualmente a las escuelas normales.

5. Calidad, relevancia e innovación

Como en otros sectores de la educación superior, la calidad y pertinencia de la educación que se imparte en las escuelas normales depende de un conjunto complejo de factores. Estos incluyen infraestructura física y equipo; la capacidad, habilidades y motivación del personal docente; apoyo académico y no académico brindado a los estudiantes; el diseño y contenido de los programas de estudio y la flexibilidad de estos programas para adaptarse a las necesidades y circunstancias cambiantes.

La discusión anterior ya ha señalado los desafíos relacionados con la infraestructura y el personal (y la disponibilidad de recursos para pagarlos), así como el reducido tamaño de las instituciones: factores que probablemente afecten negativamente la calidad de la educación en las escuelas públicas normales. Si bien reconocieron estos desafíos, los representantes de las escuelas normales entrevistados por la OCDE durante la visita de revisión destacaron el fuerte compromiso del personal y los estudiantes, y su compromiso con el importante papel social que desempeñan las escuelas normales y los maestros que educan. Las escuelas normales tienen experiencia en didáctica, una experiencia inigualable de proporcionar capacitación práctica a los docentes que trabajan en diferentes contextos y una estrecha conexión con los sistemas escolares regionales y las comunidades a las que sirven. Estos factores probablemente contribuyen a que los egresados de las escuelas normales logren los puntuaciones promedio más altas en los exámenes nacionales de ingreso para la profesión docente, antes que los egresados de la Universidad Pedagógica Nacional o de otras instituciones de educación superior (Medrano, Ángeles Méndez and Morales Hernández, 2017, p. 13[16]).

Sin embargo, la calidad y relevancia de la educación brindada en las escuelas normales sigue siendo una preocupación para las autoridades públicas en México. Con los años, esto ha llevado a una serie de programas y estrategias de financiamiento específicos (extraordinarios) dirigidos a las escuelas normales:

- De 2002 a 2013, el Programa de Mejoramiento Institucional en las Escuelas Públicas Normales (PROMIN) proporcionó fondos para apoyar a todos los estados en el desarrollo y la ejecución de los planes estatales para fortalecer la educación normal que comprenden acciones para mejorar la coordinación entre las escuelas normales en los estados y los fondos específicos para escuelas normales.
- En 2014, este fondo se incluyó, junto con otros fondos para sectores específicos, en el Programa para Fortalecer la Calidad en las Instituciones Educativas (PROFOCIE).
- En 2017, se cambió el nombre de PROFICIE, manteniendo el mismo enfoque, al Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE).
- En julio de 2017, el gobierno federal lanzó la Estrategia Nacional para la Transformación de las Escuelas Normales, acompañando la política más amplia para aplicar un Nuevo Modelo Educativo en la educación obligatoria. Esta estrategia requiere que los estudiantes en las escuelas normales adquieran un mayor dominio de las disciplinas académicas, mejoren el uso de ICT, el nivel de inglés de

> los egresados, desarrollen la educación indígena, continúen la "profesionalización" del personal docente y promuevan la cooperación con las universidades (SEP, 2017[18]).

Claramente, es demasiado pronto para juzgar la aplicación, y mucho menos el impacto, de la nueva estrategia. Sin embargo, es notable que los programas de financiamiento federal que aborden problemas similares en las escuelas normales a los planteados en esta estrategia más reciente hayan estado funcionando durante más de 15 años sin resolver estos problemas satisfactoriamente. Como ejemplo, aunque los programas antes mencionados han tratado de mejorar la calidad, solamente 16% de los estudiantes en las escuelas públicas normales cursan programas que han sido acreditados externamente. De 225 escuelas públicas normales para las cuales hay datos disponibles, sólo 47 tienen programas acreditados (ANUIES, 2018, p. 71[8]). Si bien CIEES comenzó a acreditar los programas escolares normales relativamente tarde (en 2008), la acreditación adaptada ha estado disponible durante casi una década, con una aceptación modesta.

En general, Medrano et al. (2017, p. 17[16]) argumentan que el personal existente en algunas escuelas normales tiene dificultades para proporcionar los tipos de supervisión académica que requieren los planes de estudio desarrollados en la Ciudad de México. Esto incluye las actividades que los estudiantes deben completar para lograr la certificación formal al final de su programa (titulación), que incluye la opción de una disertación académica extendida. Los mismos autores citan un informe de 1994 de la Fundación para la Cultura del Maestro, que sostuvo que la endogamia y el aislamiento del resto del sector académico afectaron fundamentalmente la capacidad de cambio en las escuelas públicas normales, donde la formación docente:

…se caracteriza por "una falta de discusión con otras instituciones académicas nacionales e internacionales, [y] tiene una tradición de endogamia que se ha institucionalizado en forma de rutinas y procedimientos, que rechazan, en principio, cualquier propuesta de cambio, especialmente aquellas que vienen de afuera" (Medrano, Ángeles Méndez and Morales Hernández, 2017, p. 17[16])

Durante sus discusiones, el equipo de la OCDE señaló que el personal de la escuela tenía conciencia de los desafíos que enfrentaban y expresó su deseo de comprometerse con la reforma, el desarrollo de capacidades y la innovación. Sin embargo, el mismo personal admitió que todavía no tenían cooperación con otras partes del sector académico, incluidas las universidades locales o la Universidad Pedagógica Nacional. El personal se resignó simplemente al hecho de que se aplicaran nuevos programas de estudio impuestos desde la Ciudad de México, sin haber contribuido a su desarrollo. A finales de junio, los líderes de una de las escuelas normales visitadas por el equipo de la OCDE informaron que esperaban recibir en agosto nuevas directrices curriculares de la SEP, para el nuevo año académico a partir de septiembre.

6.3.3. Recomendaciones clave

Sobre la base de la breve evaluación de las fortalezas y desafíos anteriores, el equipo de revisión de la OCDE recomienda lo siguiente:

Tomar medidas a corto plazo para mejorar las condiciones financieras de las escuelas públicas normales, mientras se lleva a cabo la planificación de la sostenibilidad a largo plazo del subsistema

- En el corto plazo, como parte de la revisión más amplia del financiamiento público para las instituciones de educación superior recomendada anteriormente en este informe, el gobierno federal, en consulta con los estados, debe crear directrices nacionales transparentes sobre el financiamiento de las escuelas públicas normales. Estas deben tener en cuenta las evaluaciones de los costos reales de la operación de tales instituciones y los requisitos asumidos para que el personal de tiempo completo evalúe el nivel de inversión requerido para operar efectivamente las escuelas normales. Sobre la base de las conclusiones, los presupuestos asignados a las escuelas normales deben ajustarse en consecuencia para garantizar que las escuelas puedan funcionar eficazmente a corto plazo

- A mediano plazo, revisar la capacidad de las escuelas normales para proporcionar experiencias educativas de calidad, teniendo en cuenta la mejora de los datos. Sobre la base de estos resultados, considerar opciones para mejorar la eficacia y la eficiencia a través de una red más intensiva de escuelas normales en cada estado, incluso mediante servicios administrativos y financieros compartidos, y programas o módulos compartidos proporcionados en línea a diferentes sitios del campus. Considerar si las escuelas normales en una región determinada deberían fusionarse para formar el campus de una sola escuela normal regional.

Promover la creación de redes entre las escuelas normales en cada estado, la comunicación entre la SEP y las escuelas normales y mejores enlaces con las universidades públicas estatales y la Universidad Pedagógica Nacional

- Sobre la base de la Estrategia para la Transformación de las Escuelas Normales (SEP, 2017[18]), proporcionar incentivos desde el nivel federal para garantizar que todos los estados incorporen sus escuelas normales en una red que les permita contribuir más efectivamente a la planificación estratégica y a la comunicación con las autoridades de la SEP en la Ciudad de México. Estas redes deberían ser parte de las políticas más amplias para mejorar la cooperación y la creación de redes entre instituciones en cada estado, recomendadas anteriormente en este informe.

- Requerir que todos los programas de licenciatura de asignaturas específicas en las escuelas normales para los aspirantes a maestros de secundaria desarrollen una cooperación sistemática con las universidades públicas regionales, buscando, cuando sea posible, garantizar que los estudiantes puedan beneficiarse de cursos y recursos de aprendizaje (bibliotecas, entre otros) en estas instituciones más grandes. Apoyar este requisito mediante financiamiento adicional, incluidos recursos para proyectos conjuntos, asignados potencialmente de fondos destinados a la transformación de las escuelas normales.

- En apoyo de esta mejora de la capacidad del personal, y más en general, promover una cooperación más sistemática entre la Universidad Pedagógica Nacional y las escuelas normales (o las redes de escuelas normales). La cooperación podría incluir la provisión de programas de capacitación profesional continua y materiales en línea, una difusión más sistemática de los resultados de investigación de la UPN entre las escuelas normales y los intercambios profesionales.

- Mejorar la comunicación y la cooperación entre la DGESPE y las escuelas normales, tanto de forma individual como a través de las redes regionales propuestas anteriormente. En particular, las escuelas normales deberían participar más directamente en la creación de nuevos programas de estudio que deben desarrollar.

Mejorar los requisitos para el personal docente en las escuelas normales

- Requerir que el nuevo personal docente en las escuelas normales tenga al menos un título de maestría en un campo relevante y continuar apoyando al personal docente de la escuela normal existente para actualizar sus cualificaciones y habilidades.

Mejorar el monitoreo y el apoyo para estudiantes de entornos desfavorecidos

- Como parte de los esfuerzos más amplios en el sistema de educación superior, mejorar el monitoreo tanto del origen social de los estudiantes, sus tasas de finalización y su posterior desarrollo profesional después de la graduación. Esta información debe contribuir a la planificación del sector a nivel regional y los planes de calidad institucional.

Notas

[1] El Instituto Politécnico Nacional (IPN) federal, que matricula a más de 170 000 estudiantes y opera principalmente en la Ciudad de México, también tiene un fuerte enfoque en la educación superior técnica. Sin embargo, la historia de esta institución, su perfil único y su enfoque relativamente fuerte en investigación y educación de posgrado hacen que sea más apropiado verla como una universidad de investigación técnica, más que como parte del subsector profesional y técnico.

[2] Existen pequeñas diferencias en las cifras contenidas en los datos sobre matrícula e instituciones entre los datos proporcionados por la SEP y los presentados por la ANUIES.

Referencias

ANUIES (2018), *Visión y acción 2030: Propuesta de la ANUIES para renovar la educación superior en México*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), México, D. F., http://www.anuies.mx/media/docs/avisos/pdf/VISION_Y_ACCION_2030.pdf (accessed on 9 October 2018). [8]

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (2013), *Ley General del Servicio Profesional Docente*, Diaro Oficial de la Federación, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013 (accessed on 25 October 2018). [15]

de la Garza Vizcaya, E. (2003), "Las universidades politécnicas. Un nuevo modelo en el sistema de educación superior en México", *Revista de la Educación Superior*, Vol. 32/126, pp. 77-81, http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista126_S2A5ES.pdf (accessed on 30 October 2018). [2]

DGESU (2018), *Corte 31 de Agosto 2018 - matricula de calidad*, Dirección General Educación Superior Universitaria, http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Calidad.aspx (accessed on 24 October 2018). [14]

Dirección General Educación Superior Universitaria (DGESU) (2018), *Panorama de la educación superior*, http://www.dgesu.ses.sep.gob.mx/Panorama_de_la_educacion_superior.aspx (accessed on 09 October 2018). [10]

Flores Crespo, P. (2009), *Trayectoria del modelo de universidades tecnológicas en México (1991-2009)*, Dirección General de Evaluación Institucional, Universidad Nacional Autónoma De México, Mexico City, http://www.dgei.unam.mx/cuaderno3.pdf (accessed on 29 October 2018). [11]

Gamino-Carranza, A. and M. Grassiel Acosta-González (2016), "Modelo curricular del Tecnológico Nacional de México", *Revista Electrónica Educare (Educare Electronic Journal) EISSN*, Vol. 20/1, pp. 1-25, http://dx.doi.org/10.15359/ree.20-1.10. [7]

Gobierno del Estado de Puebla (2015), *Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2016*, http://www.auditoriapuebla.gob.mx/images/transparencia/LEYES/2016/Puebla%20Estado%20Egresos2016.pdf (accessed on 11 October 2018). [9]

INEGI (2017), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/. [13]

McKinsey Global Institute (2017), *Jobs Lost, Jobs Gained: Workforce Transitions In A Time Of Automisation*, McKinsey & Company, https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/featured%20insights/future%20of%20organizations/what%20the%20future%20of%20work%20will%20mean%20for%20jobs%20skills%20and%20wages/mgi-jobs-lost-jobs-gained-report-december-6-2017.ashx. [12]

Medrano, V., C. Ángeles Méndez and M. Morales Hernández (2017), *La educación normal en México - Elementos para su análisis*, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Mexico City. [16]

Mendoza Rojas, Javier (2017), "Financiamiento de la educación superior en la primera mitad del gobierno de Enrique Peña Nieto: ¿fin del periodo de expansión?", *Perfiles educativos*, Vol. 39/156, pp. 119-140, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982017000200119 (accessed on 12 October 2018). [17]

Institucional, C. (ed.) (2018), *Subsistemas de Educación Superior. Estadística básica 2006-2017*, DGEI-UNAM, Ciudad de México, https://www.ses.unam.mx/integrantes/uploadfile/jmendoza/Mendoza2018_SubsistemasDeEducacionSuperior.pdf. [1]

OECD (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eag-2018-en. [3]

SEP (2018), *La Educación Superior en México 2007-2017 - Revisión de la política educativa, avances y retos (Country Background Report)*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México. [5]

SEP (2018), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos: Principales Cifras 2016-2017*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://planeacion.sep.gob.mx/estadisticaeindicadores.aspx. [4]

SEP (2017), *Escuelas Normales - Estrategia de fortalecimiento y transformación*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, https://www.dgespe.sep.gob.mx/public/estrategia_fortalecimiento/070618-ESTRATEGIA_DE_FORTALECIMIENTO_y_TRANSFORMACION_DE_ESCUELAS_NORMALES.pdf (accessed on 26 October 2018). [18]

TecNM (2018), *Tecnológico Nacional de México - Información - Tecnológico Nacional de México*, https://www.tecnm.mx/informacion/sistema-nacional-de-educacion-superior-tecnologica (accessed on 30 October 2018). [6]

Anexo A. Equipo de revisión

Elizabeth Balbachevsky es profesora asociada en la Universidad de São Paulo (USP), en el Departamento de Ciencias Políticas y Coordinadora Científica en el Centro de Investigación de Políticas Públicas (NUPP) en la USP. Tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de São Paulo (1995). Está asociada al Grupo de Educación Superior (Universidad de Tampere, Finlandia), y es miembro del Comité Científico del Programa Europeo de Maestría en Investigación e Innovación en Educación Superior (MARIHE) y Profesora de Sistemas en Transición. Es la editora regional para América Latina de la nueva Enciclopedia de Educación Superior (Dordrecht, Springer). Entre 2005 y 2006, fue becaria Fulbright en el programa New Century Scholars, y realizó un estudio comparativo sobre el impacto de la globalización en las políticas de educación superior en los países emergentes.

Javier Botero Álvarez es Especialista Principal en Educación para América Latina en el Banco Mundial. Antes de unirse al Banco Mundial, ocupó varios puestos de liderazgo en educación en Colombia. Comenzó el Centro de Investigación y Estudios Especiales en la Escuela Colombiana de Ingeniería, donde se desempeñó como rector y presidente. Fue Viceministro de Educación en 2002. También fue el primer Viceministro de Educación Superior del país entre 2002 y 2007 y 2010-2012. Antes de su tiempo en el servicio público, ocupó varios puestos académicos y de investigación, incluidos en la Universidad de Friburgo en Alemania, la Escuela Colombiana de Ingeniería en Bogotá, la Universidad de Tennessee, el Laboratorio Nacional Oak Ridge, la Unidad de Datos Atómicos y Moleculares en la Agencia Internacional de Energía Atómica en Viena, y la Universidad de Ulm en Alemania. Obtuvo un doctorado en física de la Universidad Estatal de Louisiana en 1986.

Pablo Landoni-Couture es investigador uruguayo de educación superior, decano del Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes (Instituto Universitario YMCA, Uruguay) y profesor de la Universidad Católica de Uruguay. Obtuvo una Maestría en Administración Pública de la Universidad de Cornell y un Doctorado en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República (Uruguay). Es un académico afiliado del Programa de Investigación en Educación Superior Privada (PROPHE) – Departamento de Administración de Educación y Estudios de Políticas –Universidad Estatal de Nueva York en Albany. La investigación más reciente de Pablo se centra en la gobernanza del sistema de educación superior y el papel del estado en la educación superior del sector privado. Fue becario Fulbright New Century en Educación Superior durante los años 2005 - 2006 y actualmente es miembro de la Junta de Alumni Uruguay.

Thomas Weko es analista sénior en la OCDE y se especializa en educación superior. Coordinó la revisión. Trabajó en la Educación Superior de la OCDE para la Sociedad del Conocimiento en 2005-2006, y posteriormente se desempeñó en el Departamento de Educación de los Estados Unidos, primero como Comisionado Asociado para Educación Postsecundaria, para Adultos y Profesionales en el Centro Nacional de Estadísticas de Educación, y luego como Director del Servicio de Estudios de Políticas y Programas. Anteriormente trabajó en la Junta Coordinadora de Educación Superior del Estado de Washington, en la Oficina de Responsabilidad del Gobierno de los Estados Unidos y como profesor universitario.

Simon Roy es analista de la OCDE, con experiencia en política internacional de educación superior. Se unió a la OCDE en 2017 desde la Comisión Europea, donde fue oficial de políticas en el equipo de políticas

de educación superior de la DG de Educación y Cultura. Durante su tiempo en la Comisión, Simon trabajó en actividades de análisis y cooperación política que involucran a los Estados miembros de la UE y países socios, incluso en los campos de financiamiento de la educación superior, medición del desempeño y habilidades de posgrado y empleabilidad. Coordinó la preparación de la Comunicación más reciente de la Comisión sobre educación superior, centrada en la cooperación de la UE en este campo y publicada en mayo de 2017.

Anexo B. Agenda de visitas de revisión a México

Lunes, 18 de junio 2018 (Ciudad de México)

8:30 - 9:50	Dirección General de Educación Superior Universitaria (DGESU - SEP)
10:00 – 11:30	Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (CNBES –SEP)
14:00 – 15:00	Subsecretario de Educación Superior
16:30 – 17:20	Tecnológico Nacional de México (TeNM)
17:30 – 18:20	Dirección General de Profesiones (DGP - SEP)

Martes, 19 de junio 2018 (Ciudad de México)

8:30 – 9:50	Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES)
10:00 – 10:50	Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES)
11:20 – 12:50	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)
14:00 – 15:50	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)
16:00 – 16:50	Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A.C. (COPAES)
17:00 – 17:50	Universidad Abierta y a Distancia de México (UNADM)

Miércoles, 20 de junio 2018 (Puebla)

10:30 – 13:30	Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)
14:45 – 18:00	Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP)

Jueves, 21 de junio 2018 (Hidalgo)

10:00 – 13:00	Universidad Tecnológica de Mineral de la Reforma
10:00 – 13:00	Universidad Politécnica de Pachuca
14:30 – 17:00	Instituto Tecnológico de Pachuca

Viernes, 22 de junio 2018 (Ciudad de México)

8:00 – 8:50	Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación (SEP)
9:00 – 9:50	Dirección General Adjunta de Programación y Presupuesto de Educación de la SHCP

10:00-10:50	Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación (DGESPE - SEP)
11:00-11:50	Escuela Normal Superior de México

	Lunes, 25 de junio 2018 (Mérida)
9:00 – 13:00	Universidad Autónoma de Yucatán
15:30 – 18:00	Universidad Anáhuac Mayab
	Martes, 26 de junio 2018 (Mérida)
9:00 – 10:00	Secretaría de Investigación, Innovación y Educación Superior del Estado de Yucatán
10:10 – 11:00	Empleadores regionales
12:00 - 13:50	Instituto Tecnológico de Mérida
12:00 - 13:50	Escuela Normal Superior “Profesor Antonio Betancourt Pérez”
	Miércoles, 27 de junio 2018 (Ciudad de México)
8:30 – 9:20	Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios (CONTU)
9:30 – 11:30	Sesión de trabajo del equipo OCDE
13:00 –15:00	Sesión de presentación de resultados preliminares Subsecretario de Educación Superior

Revisión de Políticas Nacionales de Educación

El futuro de la educación superior en México

FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD Y LA EQUIDAD

Este estudio se realizó a solicitud de las autoridades mexicanas para revisar la política de educación superior en México como una contribución al nuevo gobierno que tomaría posesión de la administración nacional a partir del 1 de diciembre de 2018. Dicha revisión, efectuada por la secretaría de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en cooperación con tres peritos internacionales, hace un balance del estado del sector de la educación superior en México así como de las políticas públicas clave implementadas por los gobiernos federal y estatales. Dicho balance reporta los avances en la materia desde la última revisión realizada por la propia OCDE en el año 2008.

La OCDE examina las estructuras administrativas nacionales y de cooperación para ofrecer guías al sistema de educación superior en aspectos como la relevancia de las estrategias nacionales existentes, el financiamiento público para las instituciones, la regulación y el aseguramiento externo de la calidad, la equidad social y la innovación de los modelos educativos. Las recomendaciones clave están relacionadas con necesidades como: determinar las responsabilidades sobre las políticas de educación superior y su gestión entre niveles de gobierno; desarrollar una interpretación más responsable de la autonomía universitaria; diseñar y aplicar mecanismos más transparentes y sostenibles del financiamiento público; fortalecer la regulación de la oferta educativa del sector privado al ampliar la cobertura del aseguramiento externo de la calidad en todo el sistema, así como mejorar las medidas públicas para apoyar la equidad (acceso y finalización exitosa). Con los resultados aquí expuestos se tiene el propósito de ofrecer información útil para el Plan Nacional de Desarrollo del nuevo gobierno y su Programa de Educación Sectorial correspondiente.

Este informe complementa además otro proyecto más específico titulado *Educación superior en México. Resultados y relevancia para el mercado laboral.*

Consulte esta publicación en línea: ***https://doi.org/10.1787/005689e0-es***.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.
Visite ***www.oecd-ilibrary.org*** para más información.

ISBN 978-92-64-64059-7

OECD publishing
www.oecd.org/publishing

ANÁHUAC

9 789264 640597