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.

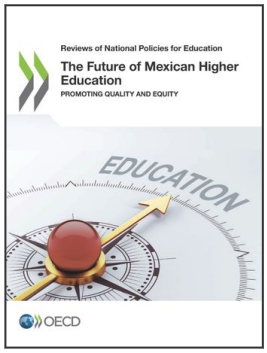
Mejorar el monitoreo y el apoyo para estudiantes de entornos desfavorecidos

- 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]



From:

The Future of Mexican Higher Education

Promoting Quality and Equity

Access the complete publication at:

https://doi.org/10.1787/9789264309371-en

Please cite this chapter as:

OECD (2019), "Evaluación y recomendaciones", in *The Future of Mexican Higher Education: Promoting Quality and Equity*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/4086475e-es

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.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at http://www.oecd.org/termsandconditions.