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

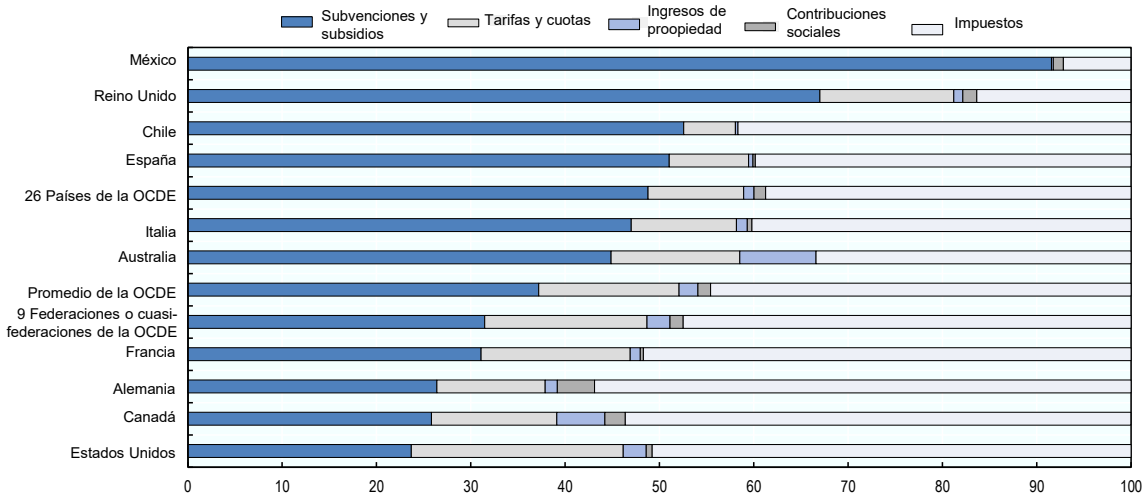
A pesar del avance de la descentralización durante las tres últimas décadas, y de la formalización de la responsabilidad compartida sobre la educación superior entre la federación y los estados (entidades federales), estos continúan teniendo atribuciones fiscales y administrativas modestas que limitan 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.

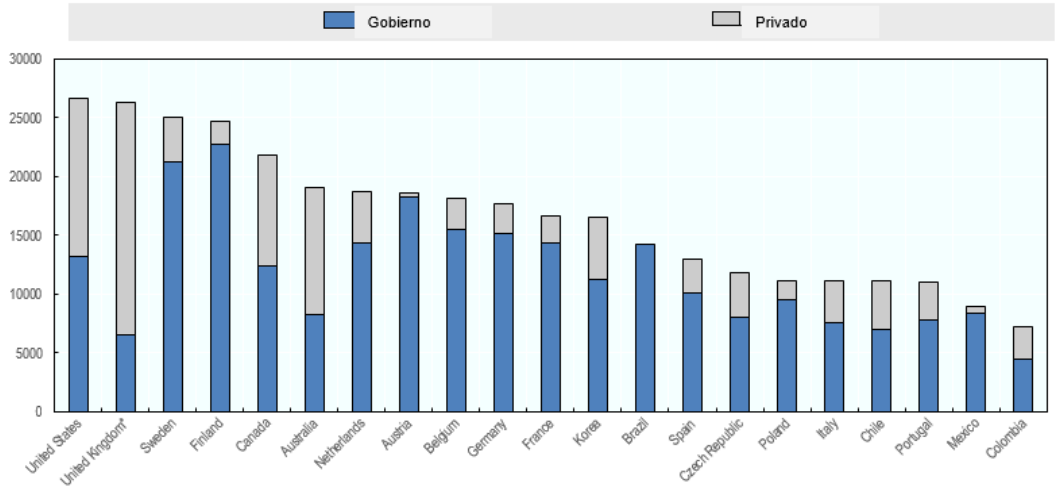
El informe más reciente de la OCDE, *Education at a Glance 2018* (OECD, 2018[39]), muestra que el gasto total por estudiante (incluso en investigación) en instituciones públicas de educación superior se encuentra entre los más bajos de la OCDE. En 2015, el gasto anual por estudiante en instituciones 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

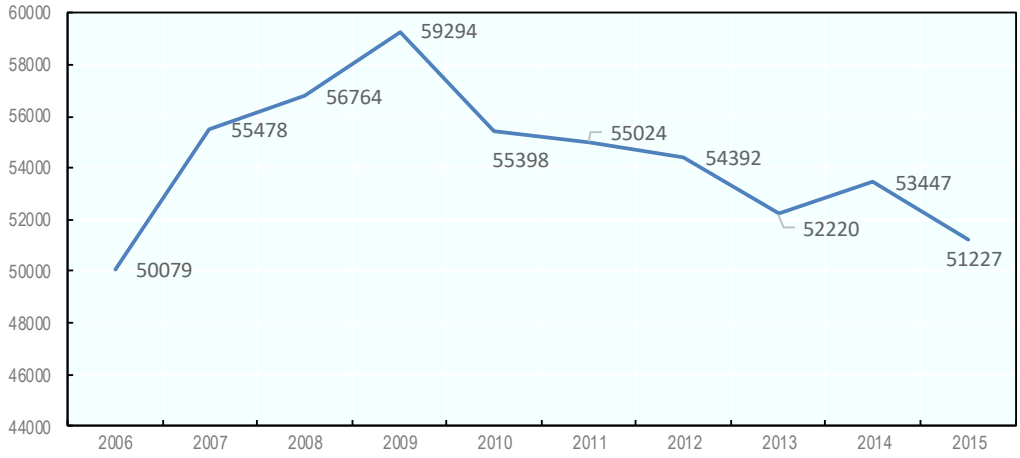


Nota: * Los datos del Reino Unido se refieren a instituciones que tienen formalmente un estatus legal privado, sin fines de lucro, pero que históricamente han sido dependientes del gobierno y se consideran instituciones públicas en los documentos de política nacional.
Fuente: Indicadores de financiamiento 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 presu-puesto	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 Universitaría (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]

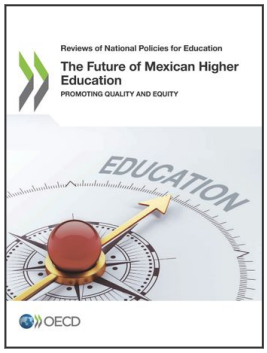
SEP (2018), *Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa - Guía para la formulación de la planeación estratégica académica y de la gestión institucional*, Secretaría de Educación Pública (SEP), Ciudad de México, http://www.dgesu.sep.gob.mx. (accessed on 13 October 2018). [43]

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]



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), "Gobernanza, planificación y recursos", in *The Future of Mexican Higher Education: Promoting Quality and Equity*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/6926f770-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.