

Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación

El Futuro de la Educación en México

Promoviendo Calidad y Equidad

RESUMEN EJECUTIVO



Resumen Ejecutivo

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

En 2018, la Secretaría de Educación Pública de México (SEP) invitó a la OCDE a hacer una revisión de las principales políticas que rigen la educación superior en México, actualizando el estudio de educación superior en México que la OCDE publicó en 2008. Este nuevo estudio examina las fortalezas y debilidades de la gobernanza y estrategias que guían el sistema de educación superior, así como los mecanismos para destinar fondos públicos al sistema. También se centra en los mecanismos externos de aseguramiento de la calidad, las condiciones para la equidad y los desafíos específicos a los que se enfrentan los subsistemas tecnológicos y las escuelas normales.

La gobernanza del sistema de educación superior

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

Para construir un sistema efectivo de gobierno para la educación superior en México, también se puede fortalecer la capacidad de las autoridades estatales para coordinar y ayudar a dirigir los sistemas regionales de educación superior, incluyendo la garantía de una redistribución más equitativa de los fondos públicos. Las universidades autónomas deben asumir sus responsabilidades como instituciones financiadas con fondos públicos, para trabajar de manera constructiva con las autoridades y otras IES con el fin de desarrollar un sistema de educación superior coherente. Esto incluye la implementación

del marco nacional de calificaciones; un sistema de transferencia y acumulación de créditos; un identificador único de estudiante, un sistema eficaz de estadísticas educativas y, como se explica a continuación, un sistema nacional de acreditación y aseguramiento de la calidad. Organismos de coordinación fortalecidos a nivel estatal y federal con objetivos y tareas claramente establecidos deberían apoyar el desarrollo de estos marcos y procedimientos para todo el sistema y contribuir a su conducción.

Estrategia de educación superior en México

México tiene una tradición bien establecida de planificación estratégica a nivel federal, a través de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) y los Programas Sectoriales de Educación (PSE). Sin embargo, el Programa Sectorial de Educación más reciente duplica parcialmente el Plan Nacional de Desarrollo, en lugar de ofrecer una hoja de ruta fácilmente comprensible y accionable para la futura política de educación superior. En la próxima revisión del Programa Sectorial de Educación, el gobierno federal debería incluir una sección dedicada a la educación superior con menos objetivos, cada uno vinculado a líneas de acción más precisas y con asignaciones de recursos indicativos. Los planes de desarrollo de los estados a menudo se superponen con las estrategias nacionales en vez de complementarlas, y a veces contienen objetivos que resultan no ser realistas a la luz de los recursos y la capacidad de que disponen las autoridades estatales. En el futuro, los planes de desarrollo del estado deberían enfocarse solo en iniciativas donde la acción a nivel estatal puede generar un impacto real.

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

Financiamiento de la educación superior en México

En 2015, el gasto anual por estudiante en IES públicas en México fue de aproximadamente USD 9 000 ajustados por la paridad de poder adquisitivo, aproximadamente un tercio del nivel ajustado en IES públicas en los Estados Unidos. A pesar de los aumentos reales, el gasto gubernamental por estudiante en IES públicas en México no ha seguido el ritmo del crecimiento de la matrícula en los últimos años. Si se pretende que las IES públicas sigan dependiendo de fondos públicos, se requeriría una inversión gubernamental adicional - combinada con esfuerzos que garanticen la eficiencia - para cumplir los objetivos políticos con respecto a la calidad y la equidad.

La asignación de recursos públicos a las IES públicas no se basa en fórmulas, sino en los costos históricos y negociaciones. No existe una relación directa entre el presupuesto que reciben las IES con su matrícula, sus actividades o resultados. El sistema carece de transparencia y conduce a diferencias injustificadas en el financiamiento por estudiante entre subsistemas y dentro de ellos. Las autoridades federales deberían establecer un sistema racional para asignar financiamiento público a las IES públicas así como encontrar un método que otorgue presupuestos plurianuales a las IES con el fin de facilitar la planeación. Al mismo tiempo, la SEP debería asegurar que los programas federales de financiamiento extraordinarios tengan objetivos bien definidos y

complementarios, explícitamente alineados con las prioridades establecidas en el nuevo Programa Sectorial de Educación.

Calidad en la educación superior

A diferencia de muchos países de la OCDE, México no tiene un sistema obligatorio de acreditación externa y aseguramiento de calidad para las IES. No todas las IES privadas tienen programas con el reconocimiento de validación oficial de estudios (RVOE), lo que significa que los estudiantes se gradúan con diplomas que no están reconocidos oficialmente. Aunque existen procesos sólidos para la acreditación y evaluación de programas externos, siguen siendo voluntarios y no son apropiados para todos los sectores de la educación superior. Además, las políticas de aseguramiento de calidad y las agencias acreditadoras se han centrado en los programas y no han apoyado el desarrollo de capacidades y responsabilidades institucionales con respecto a la calidad.

Para avanzar en el desarrollo de un aseguramiento de calidad externo, las autoridades mexicanas deberían establecer un organismo nacional de aseguramiento de la calidad, probablemente no gubernamental y sin fines de lucro, en estrecha cooperación con las agencias acreditadoras existentes y el sector de educación superior. Este organismo debería desarrollar sistemas robustos de revisión de calidad institucional que permitan a las IES con una alta proporción de programas con acreditación externa, recibir acreditación institucional y auto-acreditar sus propios programas. Los métodos de revisión a nivel de programa deben adaptarse a los requisitos de los programas en subsistemas tecnológicos. Al mismo tiempo, el financiamiento federal orientado hacia la calidad se deben concentrar en subsistemas con bajos niveles de acreditación externa. El registro formal debería ser obligatorio para todas las IES privadas, a través de un sistema de RVOE revisado y coordinado a nivel federal, con el fin de garantizar que todas las IES cumplan con estándares de calidad mínimos aceptables.

La equidad en la educación superior

Las desigualdades sociales, de género y geográficas en México son considerables. El entorno social de los estudiantes tiene una gran influencia en sus posibilidades de ingresar y tener éxito en la educación media superior, la cual varía ampliamente en calidad. Esto afecta a su vez sus oportunidades para acceder a la educación superior. Las IES, muchas de ellas con sus propias escuelas de educación media superior, pueden desempeñar un papel más importante en el apoyo a la mejora de la calidad en la educación media superior. Las mejoras en el aseguramiento de la calidad recomendadas en los párrafos anteriores son especialmente importantes para proteger al gran número de estudiantes de entornos desfavorecidos que estudian en educación tecnológica. Existe una necesidad particular de asegurar la calidad y aumentar la aceptación en el mercado laboral de los programas de ciclo corto (TSU y profesional asociado). Esto debería ir acompañado de esfuerzos para mejorar y racionalizar el apoyo financiero público para los estudiantes, coordinando el apoyo completamente desde el nivel federal, ajustando el valor de las becas de mantención y extendiendo la elegibilidad para las subvenciones federales a estudiantes en programas con acreditación externa en IES privadas.

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

Muchas IES tecnológicas son pequeñas, están poco conectadas con otras IES y trabajan con muy diferentes niveles de financiamiento por estudiante. Esto crea riesgos para la calidad. Si bien la afiliación al Tecnológico Nacional de México ha permitido a los institutos tecnológicos tener acceso a valiosos recursos compartidos en apoyo al aprendizaje, estas instituciones carecen de flexibilidad para adaptar su trabajo a las circunstancias locales. Hay margen para aumentar la cooperación entre IES tecnológicas y entre los subsistemas tecnológicos y las universidades, al tiempo que se otorga mayor autonomía a los institutos tecnológicos. La educación superior tecnológica debería ser un objetivo clave en los esfuerzos del gobierno para asignar financiamiento público a la educación superior sobre una base más racional, mejorar la infraestructura y mejorar el aseguramiento de la calidad en los programas educativos.

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