

EDUCACIÓN SUPERIOR

Educación Superior en México

RESULTADOS Y RELEVANCIA PARA
EL MERCADO LABORAL

Resumen / Evaluación y recomendaciones



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

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

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

OECD (2019), *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes*, Higher Education, OECD Publishing, Paris,

<https://doi.org/10.1787/9789264309432-en..>

ISBN 978-92-64-30940-1 (impresa)

ISBN 978-92-64-30943-2 (PDF)

Series: Higher Education

ISSN 2616-9169 (impresa)

ISSN 2616-9177 (PDF)

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

© OECD 2019

Usted puede copiar, descargar o imprimir los contenidos de la OCDE para su propio uso y puede incluir extractos de publicaciones, bases de datos y productos demultimedia en sus propios documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales docentes, siempre y cuando se dé el adecuado reconocimiento a la fuente y al propietario del copyright. Toda solicitud para uso público o comercial y derechos de traducción deberá dirigirse a rights@oecd.org. Las solicitudes de permisos para fotocopiar partes de este material con fines comerciales o de uso público deben dirigirse al Copyright Clearance Center (CCC) en info@copyright.com o al Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) en contact@cfcopies.com.

Resumen ejecutivo

La economía de México se caracteriza por la diversidad regional y su creciente apertura. Se prevé que los sectores estratégicos del país (aeroespacial, del automóvil, de la energía y de la electrónica) mantengan sus trayectorias de crecimiento, a lo que hay que sumar las reformas en curso para incrementar la productividad y la innovación también en sectores más tradicionales. La educación superior está creciendo y, si se mantienen los patrones actuales, el 26% de los jóvenes obtendrán algún título de educación superior a lo largo de su vida. Medio millón de egresados ingresan cada año en el mercado laboral y México confía en ellos para progresar en las cadenas de valor mundiales.

Este análisis a fondo estudia la gobernanza y la estructura del sistema de educación superior y los resultados en el mercado laboral de los egresados de educación superior en México, además de evaluar las actuales prácticas institucionales y políticas públicas, con la vista puesta en las vías para mejorar la relevancia y los resultados de la educación superior en el mercado laboral.

Resultados principales:

Como en la mayoría de los países de la OCDE, en México un título de educación superior mejora los resultados en el mercado laboral en comparación con niveles educativos más bajos: los egresados de educación participan más en el mercado de trabajo, disfrutan de mejores resultados en materia de empleo y reciben unos salarios considerablemente superiores. No obstante, las condiciones de trabajo han empeorado en la última década y los trabajadores jóvenes con estudios superiores enfrentan dos problemas persistentes y de gran importancia que indican un uso ineficiente de sus competencias: la informalidad y la sobre-cualificación. Los resultados en el mercado laboral varían en gran medida según el género, la edad, los campos de estudio y entre los 32 estados mexicanos.

En México, la educación superior se debe alinear mejor con las necesidades cambiantes de la economía. Casi la mitad de los empleadores alertan de una falta de competencias en su sector y consideran que la educación y formación de los solicitantes de empleo no es adecuada para sus necesidades. Mejorar la relevancia y los resultados de la educación superior requiere de una visión estratégica de la educación superior, un enfoque común para todo el gobierno y la implicación de todo el sistema de educación superior. Cabe mencionar que se han hecho avances prometedores en esta dirección por medio del Comité Nacional de Productividad interministerial y el reciente marco nacional de competencias.

En México, la educación superior cuenta con 13 subsistemas, que difieren considerablemente en sus estructuras de gobernanza, en sus sistemas de financiamiento y en la influencia del gobierno. Existen políticas públicas e iniciativas institucionales para mejorar la relevancia y los resultados en el mercado laboral, pero carecen de un marco cohesionador y de mecanismos eficaces de evaluación de su impacto. La información sobre la educación superior y el mercado laboral se debe desarrollar y coordinar mejor. En definitiva, todo ello dificulta la gestión y orientación del sistema de educación superior.

Pese a que no hay datos representativos para evaluar las competencias de los egresados en México, algunos signos apuntan a unos niveles insuficientes de competencias, tanto transversales como de disciplinas específicas. Incrementar la calidad de la educación superior ha sido una prioridad de las políticas públicas desde hace mucho tiempo, pero los resultados son desiguales. El sistema de aseguramiento de la calidad es voluntario, complejo y fragmentado y costoso, además de carecer de transparencia y coherencia. Por otra parte, un número desconocido de programas de instituciones privadas operan fuera de dicho sistema. Los criterios relacionados con la relevancia en el mercado laboral no se integran en los mecanismos de aseguramiento de la calidad de las instituciones, ni se aplican concienzudamente en los mecanismos de aseguramiento de calidad de los programas. Actualmente, menos de la mitad de los estudiantes de licenciatura están matriculados en programas que han sido evaluados o acreditados externamente.

No existe una cultura sólida de aseguramiento de la calidad dentro de las instituciones de educación superior, a excepción de algunas instituciones punteras. El financiamiento extraordinario, que es el principal instrumento de políticas de México para incrementar la calidad, sólo llega a las instituciones públicas, que acogen al 70% de los estudiantes, pero representan menos de un tercio de las 3 762 instituciones del país. Ningún financiamiento se orienta en exclusiva a incrementar la relevancia y los resultados de la educación superior en el mercado laboral, aunque varios programas de financiamiento extraordinario sí tienen en cuenta estos criterios. La eficacia del financiamiento extraordinario se ve reducida por la fragmentación de los programas, el solapamiento y la falta de claridad de los objetivos, y la complejidad de los procedimientos de aplicación. Asimismo, es habitual que las instituciones dediquen el financiamiento extraordinario a cubrir costes básicos.

El actual sistema de educación superior es complejo, pero carece de diversidad en términos de campos de estudio y niveles de estudios. Más de un tercio de los estudiantes están matriculados en administración de empresas y derecho, mientras que nueve de cada diez estudian en programas de licenciatura. Los empleadores piden más diversidad, pero la falta de información dificulta que los estudiantes tomen decisiones informadas. En ausencia de un financiamiento basado en fórmulas ponderadas en función de los diferentes campos y niveles de estudios, las instituciones tienden a ofrecer programas cuya oferta implica un menor coste y un mayor potencial de atraer un número elevado de estudiantes. Por otra parte, los cambios en la economía también exigen programas interdisciplinarios, pero actualmente estos son muy difíciles de acreditar.

Los estudiantes necesitan de un apoyo mayor y mejor para tener éxito en sus estudios y desarrollar las competencias que necesitan en sus futuros empleos. Pese a que existen casos de buenas prácticas en algunos subsistemas, en general no se tiene una clara consciencia del papel fundamental de una educación de calidad ni se reconoce su importancia. Por otro lado, las instituciones se basan en gran medida en la docencia mediante clases magistrales. Por tanto, es escasa la presencia de métodos innovadores más interactivos e implican a los estudiantes en diferentes aspectos, al tiempo que las iniciativas de internacionalización se encuentran en fases tempranas de desarrollo.

Se ha incrementado la proporción de personal académico permanente que cuenta con postgrados, pero la proporción de profesores de asignatura es muy alta y no son frecuentes las iniciativas de formación en métodos de enseñanza para el desarrollo profesional del personal. El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) realiza una evaluación efectiva del personal académico, tanto de instituciones públicas como privadas, en términos de calidad de la investigación, transferencia de conocimiento y tecnología y contribución a la

educación. Sin embargo, la calidad y el impacto de la educación ni se fomentan, ni se reconocen, ni se gratifican.

No existe tradición de vincularse con empleadores y otros agentes sociales para garantizar que la prestación de los programas satisface las necesidades del mercado laboral, si bien hay excepciones en los subsistemas tecnológicos y en determinadas instituciones líderes. Por otra parte, el aprendizaje basado en el trabajo cuenta con presencia, en diversos grados según el subsistema y el campo de estudio e incluye prácticas profesionales, el servicio social y los programas de formación dual y de postgrado con la industria. El servicio social, concebido para permitir a los estudiantes contribuir a la sociedad, es un mecanismo potencialmente potente para que cada estudiante de licenciatura desarrolle competencias transversales. Sin embargo, la legislación es confusa, fragmentaria y contradictoria. Además, muchas instituciones carecen de recursos para organizar con eficacia el aprendizaje basado en el trabajo y la vinculación con los empleadores.

El actual sistema presenta obstáculos importantes para los itinerarios tanto de ingreso en la educación superior como de cambios dentro de ésta. Asimismo, el aprendizaje a lo largo de la vida está poco desarrollado y la educación superior carece de la flexibilidad necesaria para que los estudiantes abandonen temporalmente la educación superior y reingresen en ella en una fase posterior de su vida, ya sea para completar o para continuar sus estudios en un nivel más avanzado. Sin embargo, la educación a distancia y en línea puede contribuir a resolver estos problemas.

El emprendimiento de alta tecnología podría impulsar la economía mexicana y ayudar a responder a las necesidades sociales. Crece el interés de los estudiantes al respecto, pero todavía no existe una cultura sólida del emprendimiento ni mecanismos de apoyo en la educación superior, pese a algunas excepciones notables.

La diversidad regional de México tiene un potencial de gran riqueza. En este sentido, mantener una distribución geográfica equilibrada de las instituciones de educación superior ha sido una de las prioridades de las políticas públicas y ha mejorado el acceso. No obstante, la ausencia de un mecanismo de planificación eficaz ha generado tensiones alrededor de la asignación de financiamiento y la capacidad de respuesta de la educación superior ante las necesidades regionales y locales.

Capítulo 1. Evaluación y recomendaciones

Este capítulo presenta una serie de recomendaciones para mejorar los resultados y la relevancia para el mercado laboral del sistema de educación superior en México. Cada recomendación se acompaña de una justificación y un resumen de aspectos clave en México. Las recomendaciones, elaboradas para la Secretaría de Educación Pública (SEP) de México, se clasifican en tres epígrafes: alinear la educación superior con las necesidades cambiantes del mercado laboral, ayudar a los estudiantes a tener éxito en la educación superior y el mercado laboral, y coordinar el sistema de educación superior para mejorar los resultados y la relevancia para el mercado laboral.

Durante las últimas tres décadas México ha pasado de ser una economía relativamente protegida y dependiente del petróleo, a un centro demanufactura, inversión internacional y exportaciones (OECD, 2018^[1]). El país se ha integrado con éxito en las cadenas de valor mundiales, sobre todo a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual ha aportado algunos beneficios económicos en clave de productividad, diversificación y sofisticación productiva (OECD, 2017^[2]).

Sin embargo, México todavía no ha logrado cerrar la brecha de productividad con respecto a las economías altamente desarrolladas, y su producto interior bruto (PIB) per cápita continúa tan lejos del PIB per cápita de los Estados Unidos como en la década de 1990. Un crecimiento del PIB próximo al 2% anual refleja el mero crecimiento de la población. La productividad de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y la productividad laboral son especialmente bajas, y existen amplias brechas de productividad en todos los sectores, así como entre sectores.

Entre los esfuerzos realizados por México para mejorar la productividad se incluyen la apertura a la participación privada en sectores tales como las telecomunicaciones, la electricidad y el petróleo, los cuales están dando muestras de algunos incrementos de productividad (OECD, 2017^[3]). México también ha desarrollado planes estratégicos para aumentar la productividad en los sectores del comercio, el turismo y la alimentación, los cuales emplean a una gran proporción de trabajadores pero tienen una baja productividad. Estas iniciativas persiguen aumentar la competitividad a través de centrarse en un conjunto de industrias con alta productividad y potencial de crecimiento, i.e. automotriz, agroindustrial, suministros aeroespaciales, y electro-electrónica, y mediante la investigación y el desarrollo (I+D), la innovación tecnológica y los servicios empresariales complejos.

El aumento de la productividad y la competitividad permitiría a México lograr una mayor integración en las cadenas de valor mundiales; no obstante, su capacidad para hacerlo se ve restringida por la estructura de la economía y el mercado laboral, dada la existencia de una gran proporción de informalidad, un predominio de las microempresas y las industrias tradicionales, una gran desigualdad de ingresos, bajos niveles de actividades e inversión en I+D, una débil infraestructura nacional de investigación, y un ecosistema de ‘start-up’ basadas en el conocimiento que todavía está poco desarrollado (OECD, 2017^[2]). Además, los esfuerzos de México se ven obstaculizados por el bajo nivel de cualificaciones de su población, junto a ineficiencias a la hora de poner en práctica dichas cualificaciones. Sus niveles de logro educativo están entre los más bajos de los países miembro de la OCDE, y existe preocupación respecto a la calidad, con puntuaciones en el Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA) que se sitúan entre las peores de los países de la OCDE. La Estrategia Nacional de Competencias de la OCDE para México identificó la mejora en el uso de las competencias en el trabajo como uno de los desafíos clave a los que se enfrenta México (OECD, 2017^[4]), entre los que también se encuentra el abordaje de cuestiones relativas a la sobrecualificación y la mejora de la alineación entre las competencias y el mercado laboral para los egresados de educación superior.

La educación y las competencias son los pilares sobre los que México debe construir su crecimiento y prosperidad futura (OECD, 2017^[4]). La educación superior es clave para el desarrollo de las competencias y los conocimientos avanzados, que son fundamentales para las economías modernas. Gracias a la educación superior, los estudiantes desarrollan competencias y conocimientos técnicos, profesionales y disciplinares específicos avanzados, así como competencias transversales que les cualifican para una variedad de ocupaciones laborales.

El sistema de educación superior de México se enfrenta a retos importantes respecto a la calidad y la garantía de que los estudiantes desarrollen las competencias relevantes para el mercado laboral, a fin de poder lograr unos buenos resultados laborales. Para lograr mayores avances en la productividad y la competitividad se requerirán mejoras en la calidad de la educación en todos los niveles, desde la educación preescolar hasta la educación superior. Por ello, el abordaje de la cuestión de la calidad de la educación superior y la garantía de una mayor relevancia para el mercado laboral son de vital importancia para que México alcance un crecimiento sólido, inclusivo y sostenible en una economía global.

El sistema de educación superior mexicano

El sistema educativo mexicano, desde la educación primaria a la educación superior, ha experimentado un crecimiento exponencial desde 1950, pasando de 1 a 36 millones de estudiantes, logrando así prácticamente la escolarización universal hasta el nivel de educación secundaria. Sin embargo, un gran número de estudiantes abandonan la educación media superior, y en la actualidad se prevé que solo el 56,3% de los mexicanos terminen este nivel de estudios (OECD, 2018^[5]).

El sistema de educación superior de México es amplio y ha experimentado un crecimiento rápido durante las últimas décadas. En 1970-1971 había alrededor de 270 000 estudiantes matriculados en 385 escuelas a lo largo y ancho de México. En 2016-2017, esta cifra había aumentado hasta cerca de 4.4 millones de estudiantes (3.8 millones de estudiantes en programas presenciales y 0.6 millones en programas a distancia o en línea) presentes en más de 7 000 escuelas y casi 38 000 programas (SEP, 2017^[6]). El sistema de educación superior mexicano, con 13 subsistemas, es altamente complejo y diverso. Los subsistemas son sustancialmente distintos en cuanto a instituciones, programas, estructuras de gobierno, acuerdos de financiamiento, dependencia gubernamental, calidad, así como intensidad investigadora y docente.

En 2015, el 89% de los estudiantes de educación superior en México estaban matriculados en programas de licenciatura (nivel CINE 6), frente al promedio de la OCDE del 61%; 4.5% en programas de técnico superior universitario y profesional asociado (nivel CINE 5), frente al promedio de la OCDE del 20.4%; 5.9% en programas de especialización y maestría (nivel CINE 7), frente al promedio de la OCDE del 16%; y menos del 1% (0.9%) en programas de doctorado de nivel CINE 8, frente al promedio de la OCDE del 2.4% (OECD, 2017^[7]).

Los dos campos de estudio más frecuentes son derecho y administración de empresas, con un 35.1% de nuevos matriculados; seguidos de ingeniería, industria y construcción (24.4%), los cuales se hallan muy por encima de los promedios de la OCDE (23.3% y 16.5%, respectivamente). Los programas de salud y bienestar también son relativamente comunes (10.1% frente a 13% del promedio de la OCDE). Las ciencias naturales, matemáticas y estadística, junto con las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), muestran proporciones bajas de matriculados en México (3.1% y 1.9%, respectivamente), muy inferiores a los promedios de la OCDE (6.5% y 4.6%, respectivamente) (OECD, 2018^[5]).

En la actualidad, México tiene la proporción más baja entre los países de la OCDE de adultos (25-64 años) con un título de educación superior (17%), una cifra muy inferior al promedio de la OCDE (37%), y por debajo de otros países de la región, tales como Chile (23%), Colombia (23%), Costa Rica (23%) o Argentina (21%) (OECD, 2018^[5]). Sin

embargo, se han conseguido avances notables por lo que se refiere al aumento del logro educativo en los niveles de educación superior en México, y durante los últimos 16 años la proporción de adultos jóvenes que han finalizado la educación superior pasó del 17% al 23%. Si se mantienen los patrones actuales, se prevé que el 26% de los jóvenes mexicanos obtengan un título de educación superior en algún momento de su vida (OECD, 2018^[5]). Actualmente más de medio millón de egresados de educación superior entran cada año en el mercado laboral.

Resultados de los egresados de educación superior en el mercado laboral

Hallar un empleo puede ser más difícil para los egresados de educación superior jóvenes (25-34 años) en México que para sus homólogos en otros países de la OCDE. La contratación de egresados jóvenes en México (80.7%) es inferior al promedio de la OCDE del 84.1% (OCDE, 2018), lo que indica que hay una serie de egresados que están buscando de forma activa puestos de trabajo adecuados, pero que no los encuentran. En promedio, el 14.5% de los egresados de educación superior jóvenes no participa en el mercado laboral. Esta cifra es superior al promedio de la OCDE (10.7%) y coloca a México en una situación de desventaja, ya que las competencias de esos egresados no se utilizan (OECD, 2018^[5]). La tasa de desempleo de los egresados jóvenes (5.7%) es similar al promedio de la OCDE, pero dado que en México no hay prestaciones por desempleo y existen muy pocas políticas activas de empleo, el desempleo registrado es poco frecuente.

Los trabajadores jóvenes con títulos de educación superior se enfrentan a dos problemas graves y persistentes que son indicativos de un uso ineficiente de las competencias en el mercado laboral: la informalidad y la sobrecualificación. El empleo informal aumentó desde el 26% en 2010 hasta el 27% en 2017, y el empleo en ocupaciones laborales que no requieren un título de educación superior aumentó desde el 44% en 2010 al 46% en 2017 (INEGI-ENOE, 2017^[8]).

La prima salarial para los egresados de educación superior jóvenes en México es la segunda más alta entre los países de la OCDE después de Chile. Los egresados de educación superior jóvenes ganan, en promedio, un 78% más que los trabajadores jóvenes que solo han terminado la educación media superior (OECD, 2018^[5]). No obstante, los egresados que trabajan en ocupaciones laborales que no requieren un título de educación superior, o que trabajan de manera informal, tienen menos probabilidades de beneficiarse de la prima salarial asociada a un título de educación superior.

Más de la mitad de los egresados procede de los dos campos de estudio más frecuentes: administración de empresas y derecho (35%), e ingeniería y construcción (21%) (OECD, 2018^[5]). Sus tasas de ocupación son superiores a la media y los empleadores afirman que estos egresados se contratan para una gran variedad de puestos laborales. Sin embargo, las altas tasas de sobrecualificación, 56% y 53% respectivamente (INEGI-ENOE, 2017^[8]), sugieren la inexistencia de suficientes empleos que requieren titulación para egresados en estos campos.

Los egresados de educación superior jóvenes son cada vez más emprendedores, aunque esto se deba a que no pueden encontrar un puesto de trabajo adecuado (UVM, 2018^[9]). Entre 2010 y 2017, la proporción de egresados jóvenes que eran trabajadores por cuenta propia o dirigían un negocio que empleaba a terceros, aumentó del 12.7% al 13.8% (INEGI-ENOE, 2017^[8]). Los campos de estudio con las tasas de emprendedores más altas son artes y humanidades, agricultura e ingeniería (INEGI-ENOE, 2017^[8]).

Aunque las mujeres representan el 53.1% de los egresados con un primer título de educación superior, más de una de cada cinco no participan en el mercado laboral. Su tasa de inactividad es tres veces mayor que la de los egresados varones (21.3% frente a 6.9%) y su tasa de ocupación es inferior (74.2% frente a 87.9%) (OECD, 2018^[5]). Esto puede atribuirse en parte a cuestiones culturales, pero también a prácticas empresariales discriminatorias contra la mujer, y especialmente contra aquellas con hijos de corta edad. En 2016, solo el 5.2% de las mujeres mexicanas ostentaba un puesto en los consejos de las sociedades más grandes cuyas acciones cotizan en bolsa (frente al 20% del promedio de la OCDE) (OECD, 2017^[2]). Las mujeres altamente cualificadas que no participan en el mercado laboral haciendo uso de todas sus capacidades suponen un enorme potencial sin explotar para impulsar la economía de México.

Los egresados jóvenes no obtienen de manera inmediata los mismos beneficios de un título de educación superior que los egresados de más edad (35-44 años): ellos tienen unas tasas de desempleo más altas (5.7% frente a 3.0%) (OECD, 2018^[5]) y una mayor incidencia del empleo informal (27% frente a 24%) (INEGI-ENOE, 2017^[8]). Los egresados jóvenes de programas de salud y bienestar, educación y ciencias naturales, y matemáticas y estadística, son particularmente proclives a iniciar sus trayectorias profesionales trabajando en el sector informal (INEGI-ENOE, 2017^[8]).

En 2017, cuatro sectores industriales emplearon a más de tres cuartas partes de los egresados jóvenes: servicios sociales y otros (31%); servicios profesionales, financieros y corporativos (18%); comercio (15%); e industria manufacturera (13%). La inmensa mayoría trabajaban como empleados remunerados (84%), el 11% eran trabajadores por cuenta propia, y el 4% eran empleadores, mientras que el 2% trabajaban sin remuneración (INEGI-ENOE, 2017^[8]). Más de la mitad de los egresados jóvenes trabajaban en empresas pequeñas (31%) o microempresas (24%), el 19% trabajaba en empresas medianas, el 16% en grandes empresas y el 9% para el gobierno (INEGI-ENOE, 2017^[8]).

También existen diferencias importantes en los resultados laborales de los egresados de educación superior entre los distintos estados mexicanos (INEGI-ENOE, 2017^[8]). En los estados del norte, los egresados tienen unas tasas de ocupación más altas y menos probabilidades de trabajar en la economía informal o de estar sobrecualificados en relación a sus homólogos en otros estados del país. A pesar de estas diferencias, solo el 5% de los egresados de educación superior jóvenes se trasladan por motivos laborales, ya sea dentro de su estado o hacia otro estado. Esta movilidad es más alta hacia o dentro de los estados con mayor dinamismo industrial, como Baja California Sur (19.0%), y especialmente entre egresados de los campos de educación, salud, artes y humanidades (INEGI-ENOE, 2017^[8]).

Alineación entre las competencias y las necesidades del mercado laboral

Una enorme fortaleza del mercado laboral de México es la presencia de una gran fuerza de trabajo joven; sin embargo, a pesar de los recientes avances, el país todavía carece de talento especializado. Menos de una cuarta parte de la población joven (25-34 años) ha obtenido algún título de educación superior, y dentro de esta pequeña proporción de egresados, la evidencia muestra que sus competencias no están siendo utilizadas de forma efectiva. El objetivo de especializarse en industrias de alta tecnología con alto valor agregado también se ve obstaculizado por la baja y decreciente proporción de egresados de programas TIC (2% de egresados y de nuevos matriculados) (OECD, 2018^[5]). Esto sugiere la existencia de un desajuste entre las competencias de los egresados y las necesidades del mercado laboral.

Según estudios de la OCDE, cuatro de cada cinco empleadores mexicanos declaran tener dificultades para cubrir vacantes, en concreto el 84% de las grandes empresas, pero también el 70% de las microempresas. Los sectores de la minería y la extracción, construcción, comunicaciones, transportes y servicios son los que experimentan mayores dificultades para encontrar trabajadores, mientras que la agricultura y la pesca, el comercio y la industria manufacturera tienen menos problemas. Los empleadores consideran que la falta de experiencia (24%), las altas expectativas salariales (20%), la falta de capacitación técnica (14%) y la falta de competencias profesionales (8%) son los potenciales desafíos para la contratación (Manpower Group, 2017^[11]).

En términos globales, el 46% de los empleadores mexicanos declaraban la existencia de una falta de competencias en su sector, y la mayoría (83%) consideraba que la educación y la formación de los solicitantes de empleo era inapropiada para su sector (Hays, 2018^[12]). Los empleadores afirmaban que algunos egresados tenían un conocimiento disciplinar específico insuficiente, algo que también apuntan los Exámenes Generales para el Egreso de Licenciatura (EGEL) y que los propios egresados también reconocen. Asimismo, los empleadores destacaban la falta de conexión entre el conocimiento adquirido y las competencias desarrolladas en los programas de educación superior con respecto a sus necesidades laborales, y solicitaban tener una mayor participación en el diseño del currículo y la impartición de los programas de estudio. El personal académico reconoce que el contenido curricular no se cambia con la frecuencia necesaria para adaptarlo a las necesidades de un mercado laboral en rápida transformación.

No hay datos representativos disponibles sobre las competencias de los egresados de educación superior. Los exámenes EGEL, realizados por 1.38 millones de estudiantes entre 2005 y 2016 al final de su licenciatura, muestran que más de la mitad de los estudiantes no alcanzaron la nota mínima para aprobarlos, y solo el 8% logró un resultado sobresaliente. En 2014, una encuesta realizada por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) descubrió carencias en las competencias relacionadas con la comunicación escrita en español y la comunicación oral en español e inglés entre los egresados de educación superior. A lo anterior cabe añadir que los empleadores manifestaron que los egresados tenían escasa capacidad de síntesis de la información y de razonamiento lógico, y no mostraban sentido de la responsabilidad ni proactividad (CIDAC, 2014^[13]).

Alinear la educación superior con las necesidades cambiantes del mercado laboral

Concienciar sobre la relevancia y los resultados de la educación superior en el mercado laboral

Justificación

La educación superior contribuye al crecimiento inclusivo mediante el fortalecimiento de la formación de capital humano, la I+D y la innovación. Uno de los principales objetivos de la educación superior es aportar egresados con las competencias necesarias para lograr el éxito en el mercado laboral. Esto es especialmente importante en las actuales economías globalizadas impulsadas por la innovación y basadas en las competencias, y concuerda bien con las expectativas de los estudiantes de hallar un empleo adecuado al finalizar sus estudios.

Una visión integral y coherente para el futuro de la educación superior que subraye la importancia de su relevancia para el mercado laboral puede orientar el desarrollo de políticas futuras en el medio y largo plazo, en armonía con los objetivos nacionales de

orden social y económico. Una estrategia para mejorar los resultados de la educación superior y la relevancia para el mercado laboral contribuye a concienciar sobre esta cuestión, y proporciona orientación a las instituciones de educación superior, los estudiantes, los agentes sociales (empleadores y sindicatos), así como otros grupos de interés sobre lo que el gobierno quiere hacer y la forma en que quiere hacerlo. Esta estrategia ofrece un marco coherente para las iniciativas políticas y para el seguimiento y la evaluación de dichas iniciativas, y asegura una coordinación eficaz entre los distintos niveles de gobierno, agencias y otros grupos de interés.

Una estrategia también garantiza la construcción de consensos entre los actores. La comunicación eficaz es importante para que todas las partes relevantes visualicen la función que tienen que desempeñar dentro del marco político más amplio. Sin esta visión, la dirección estratégica de las políticas a medio y largo plazo se convertiría en la acumulación de decisiones a corto plazo de los diferentes actores del sistema, basadas en gran medida en las demandas diarias de su entorno y en los intereses de instituciones, administración pública y otros grupos.

Aspectos clave en México

México carece de una visión estratégica para la educación superior, y en la actualidad no dispone de mecanismos de dirección eficaces para el sistema de educación superior por lo que respecta a la calidad y la diversidad de los programas y los niveles ofertados. No existe ningún enfoque estratégico para mejorar la relevancia de la educación superior para el mercado laboral, al tiempo que los estudiantes, las instituciones de educación superior y los empleadores en gran parte desconocen la importancia de este tema.

México no cuenta con un marco legal común que regule de forma integral el sistema de educación superior. La Ley de Coordinación de la Educación Superior de 1978 proporciona las directrices básicas para la coordinación entre los gobiernos estatales y federal en la educación superior, pero las responsabilidades competenciales respecto a las instituciones de educación superior y los procedimientos para coordinar sus actividades no están claramente descritos. El Comité Nacional de Productividad (CNP) ha desarrollado recientemente un marco de competencias para México (Sistema de Formación de Habilidades), basándose en el informe Estrategia de Competencias de la OCDE para México en 2017. El marco de competencias del CNP cubre todos los niveles de educación y las competencias necesarias para las industrias estratégicas. Sin embargo, los programas sectoriales de las secretarías federales de educación, empleo y economía están diseñados de forma independiente, lo que conlleva riesgos de fragmentación.

Existen varias iniciativas para mejorar la relevancia de la educación superior para el mercado laboral emprendidas por la SEP (p. ej., el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa, PCFE), el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) (p. ej., programas de posgrado con la industria), y la Secretaría de Economía (p. ej., clústeres industriales y el programa de incubadoras de empresas). Durante el período 2013-2015, la Cámara de Diputados constituyó la Comisión Especial de Fortalecimiento a la Educación Superior y la Capacitación para Impulsar el Desarrollo y la Competitividad (CEFESDCD). Por otra parte, las instituciones de educación superior también han adoptado sus propias iniciativas. Sin embargo, todas estas iniciativas están desarticuladas y carecen de un marco cohesivo. Asimismo, no se han implantado mecanismos eficaces para monitorear y evaluar la eficacia de las políticas y las prácticas en la educación superior con el objetivo de mejorar los resultados y la relevancia para el mercado laboral.

Recuadro 1.1. Recomendaciones de política pública: Concienciar sobre la importancia de la relevancia y los resultados de la educación superior en el mercado laboral

1. Desarrollar una estrategia nacional sobre los resultados de la educación superior y la relevancia para el mercado laboral

- Desarrollar una estrategia nacional para mejorar los resultados y la relevancia de la educación superior para el mercado laboral, que se sustente en una nueva ley para la educación superior, tal y como recomienda la revisión más amplia de la OCDE sobre la educación superior (OECD, 2019^[13]). La estrategia debería establecer como objetivos:
 - Concienciar sobre la importancia de mejorar los resultados y la relevancia de la educación superior de México para el mercado laboral.
 - Proporcionar un marco para un conjunto de iniciativas políticas que garanticen la adopción de un enfoque cohesivo y sistemático para mejorar los resultados y la relevancia de la educación superior para el mercado laboral.
 - Garantizar la coordinación eficaz entre niveles de gobierno, agencias y otras organizaciones a la hora de poner en marcha iniciativas políticas.
 - Garantizar la colaboración eficaz entre gobierno, instituciones de educación superior, estudiantes y agentes sociales a la hora de desarrollar e implementar iniciativas políticas.
 - Ofrecer un mecanismo para monitorear y evaluar la eficacia de las iniciativas políticas.
- Garantizar que la estrategia cuenta con financiamiento y se emprende en colaboración con secretarías federales y estatales y grupos de interés (que incluyen instituciones de educación superior, estudiantes y agentes sociales).

Fortalecer la calidad de la educación superior

Justificación

Un sistema de educación superior de alta calidad es vital para garantizar que los egresados son capaces de contribuir de forma efectiva al desarrollo económico y a la sociedad en su conjunto. Los sistemas de alta calidad pueden ayudar a los estudiantes a desarrollar conocimientos sólidos y competencias relevantes para el mercado laboral, y progresar hasta lograr buenos resultados laborales.

No existe una definición reconocida o una medida de la calidad en la educación superior. No obstante, los factores que se plantean a la hora de debatir y evaluar la calidad en la educación superior engloban la experiencia del estudiante y los resultados de aprendizaje, la adquisición de competencias disciplinares específicas y de competencias transversales a través de la educación superior, los resultados laborales, los itinerarios para el ingreso en el sistema y para moverse dentro del sistema, la equidad, la gobernanza y la gestión del sistema de educación superior (Hazelkorn, Coates and McCormick, 2018^[15]).

El fortalecimiento de la calidad de los niveles educativos inferiores es crucial para garantizar que los estudiantes han adquirido las competencias necesarias para lograr el éxito en la educación superior. La preparación de los egresados de la educación media superior para la educación superior es un factor clave que determinará su éxito académico y la deserción en el primer año (Lowe and Cook, 2003^[16]).

Los mecanismos de aseguramiento de la calidad se utilizan para evaluar los factores relacionados con la calidad y para ofrecer a los estudiantes, padres, personal docente, autoridades institucionales y empleadores la confianza de que las instituciones de educación superior cuentan con la calidad suficiente y que, en el contexto de este proyecto, el conocimiento y las competencias desarrolladas en la educación superior son relevantes para el mercado laboral actual y futuro. La participación masiva, los tipos de provisión cada vez más flexibles, y la emergencia de nuevas instituciones de educación superior –sobre todo privadas– ejercen una presión adicional sobre los mecanismos implantados para garantizar la calidad de la educación superior (OECD, 2008_[17]).

Existen tres enfoques principales para el aseguramiento de la calidad en la educación superior: la auditoría, la evaluación y la acreditación (OECD, 2008_[17]). En estos procesos externos de aseguramiento de la calidad participan expertos y pares que evalúan la calidad de las instituciones y de los programas para garantizar que cumplen con los estándares establecidos. También pueden ofrecer recomendaciones para la mejora continua. Estos procesos pueden llevarse a cabo por asociaciones de instituciones, departamentos gubernamentales o agencias independientes.

El objetivo general de los procesos externos de aseguramiento de la calidad es que las instituciones de educación superior implanten mecanismos internos de aseguramiento de la calidad y se comprometan con la realización de evaluaciones internas de calidad. La observancia de estos estándares internos de aseguramiento de la calidad puede contribuir a que las instituciones de educación superior desarrollen una sólida cultura de la calidad, que a su vez ayude a generar confianza y seguridad en la educación superior.

Aspectos clave en México

La calidad y la relevancia de la educación superior es un objetivo clave del Programa Sectorial de Educación 2013-2018 y que cuenta con el apoyo de varios programas de financiamiento específicos, como el Programa de Fortalecimiento de la Calidad Educativa (PFCE). A pesar de la existencia de algunas instituciones de educación superior consideradas de alta calidad, las diferencias dentro de los subsistemas y las instituciones son importantes, y la calidad de las instituciones privadas de educación superior suscita una especial preocupación. La situación se ha agravado en los últimos años por el gran aumento de instituciones, programas y estudiantes. Al mismo tiempo, a pesar de las mejoras realizadas en este terreno, no existe una cultura sólida de aseguramiento interno de la calidad en todo el sistema de educación superior.

No se han implantado mecanismos adecuados para garantizar la calidad de la educación superior. El sistema de aseguramiento de la calidad es complejo, fragmentado y carece de transparencia. Consta de múltiples niveles que se introdujeron en distintas épocas, y en el momento actual el sistema en su conjunto carece de coherencia. A esto se une la existencia de múltiples agencias de aseguramiento de la calidad que se encargan de diferentes niveles de la educación superior, tienen funciones solapadas, aplican diferentes criterios y utilizan mecanismos distintos. Para abordar esta situación, la SEP reactivó la Comisión Coordinadora de Organismos de Evaluación de la Educación Superior (COCOES) a mediados de 2017, pero todavía es demasiado pronto para evaluar la eficacia de dicha medida.

La acreditación institucional no se utiliza para controlar el acceso o seguir el funcionamiento del sistema de educación superior mexicano. A las instituciones públicas de educación superior no se les exige que se sometan a ninguna forma de acreditación institucional. Por su parte, las instituciones privadas de educación superior, en las cuales se

matriculan alrededor de una tercera parte de los estudiantes, no tienen ninguna barrera de acceso al sistema de educación superior. Así pues, de forma voluntaria, un total de 84 de las 2 693 instituciones privadas han solicitado la acreditación institucional a través de la Federación de Instituciones Mexicanas Particulares de Educación Superior (FIMPES), la principal asociación de instituciones privadas de educación superior. Se pretende con ello obtener un sello de calidad que transmita la señal de que las instituciones de educación superior cumplen ciertos estándares educativos.

La evaluación y la acreditación de programas también es voluntaria para todas las instituciones, lo que significa que estas pueden impartir programas que no han sido sometidos a ninguna forma de aseguramiento externo de la calidad. La acreditación de programas corre a cargo de tres organizaciones distintas: la evaluación de los programas de grado (nivel CINE 5 y 6) es competencia de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES); la acreditación de programas de grado es competencia de las agencias del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES); y el CONACyT acredita los programas de posgrado.

Al igual que en el caso de la acreditación institucional, el aseguramiento de la calidad de los programas es variable y no está generalizado. Menos de la mitad (43.1%) de los estudiantes de grado están matriculados en uno de los 17.3% programas que han sido evaluados con nivel 1 por el CIEES o acreditados por las agencias del COPAES. La mayoría de las instituciones que ofertan estos programas de “calidad” son públicas. Además, solo el 21.5% (2 297 de un total de 10 645) de los programas de posgrado han sido acreditados por CONACyT, casi dos terceras partes de ellos en universidades federales o públicas estatales.

Los programas que imparten las instituciones públicas de educación superior son reconocidos de forma implícita como parte del sistema nacional de educación superior. Las instituciones privadas que desean que se reconozcan sus programas como parte del sistema nacional de educación tienen que solicitar el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE). Solo aquellos estudiantes de programas con RVOE, o quienes proceden de instituciones públicas de educación superior, pueden obtener una cédula profesional, que es una licencia necesaria para trabajar en más de 30 profesiones reguladas.

El RVOE es emitido por las SEP estatales y federal, y evalúan que los programas cumplan con los requisitos básicos con respecto al personal académico, las instalaciones del campus y el currículo. El RVOE se concede con validez indefinida, aunque este puede ser retirado en caso de incumplimiento. Aunque los requisitos han aumentado en el último acuerdo revisado, este todavía no garantiza unos estándares mínimos de calidad.

El Marco Nacional de Cualificaciones de México podría contribuir a evaluar, desarrollar y mejorar la calidad, pero es poco conocido entre los grupos de interés de la educación superior y no se utiliza para alinear los programas ni para la acreditación. El marco fue hecho público en 2014, cubre todos los niveles educativos y en la actualidad está siendo objeto de revisión por parte de la SEP.

El rápido crecimiento de la educación superior puede suponer un riesgo para la calidad de la provisión de educación. Por ello, la nueva expansión de la educación superior debería realizarse a través de una secuencia de pasos, centrados en el aumento de la calidad de forma previa o simultánea a la expansión de la oferta. La revisión de la OCDE sobre la educación superior (2019) aborda la cuestión de la calidad de manera más general (OECD, 2019^[13]). Resolver la cuestión de la calidad de la educación superior en México es un primer paso decisivo para mejorar los resultados y la relevancia del sistema para el mercado

laboral, y ayudará a garantizar que los estudiantes desarrollan unas competencias sólidas que les preparen para afrontar el futuro.

Recuadro 1.2. Recomendaciones de política pública: Fortalecer la calidad de la educación superior

2. Fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad para ayudar a garantizar que los estudiantes desarrollen conocimientos y competencias relevantes para el mercado laboral

- En consonancia con la revisión más amplia de la OCDE de la educación superior (OECD, 2019^[13]), adoptar medidas para mejorar la calidad de la educación superior mediante una acreditación institucional y de los programas fortalecida.
- Garantizar que la acreditación de los programas tiene en cuenta el Marco Nacional de Cualificaciones.

Integrar la relevancia para el mercado laboral en los mecanismos de aseguramiento de la calidad

Justificación

Los mecanismos de aseguramiento de la calidad, tales como la leyes que rigen la constitución de organizaciones, la acreditación institucional, los estudios de viabilidad de los programas y la acreditación de programas, pueden resultar eficaces para garantizar que las instituciones de educación superior incorporen la relevancia para el mercado laboral en sus ofertas programáticas y se vinculen con los agentes sociales. La vinculación con los agentes sociales tanto a nivel institucional como programático es una práctica habitual entre muchos de los países de la OCDE para mejorar los resultados y la relevancia de la educación superior para el mercado laboral. Los responsables de la formulación de políticas pueden utilizar los procedimientos de acreditación mediante la inclusión de criterios de relevancia para el mercado laboral o estándares mínimos para las instituciones, a fin de ayudar a garantizar la calidad y la relevancia de las competencias desarrolladas.

Los criterios de acreditación también pueden garantizar que las instituciones dispongan de una serie de procesos para asegurar la participación de los agentes sociales en decisiones relativas a la oferta de programas o al diseño y la provisión de los programas de estudio. También podrían centrarse en productos tales como los niveles mínimos de competencias profesionales o transversales, o en los resultados laborales, como por ejemplo el empleo y los ingresos, a fin de fomentar que las instituciones de educación superior se centren en los resultados para los egresados. Para aumentar la capacidad de respuesta del mercado laboral, el proceso de acreditación necesita ser lo suficientemente flexible como para permitir el uso de enfoques distintos a fin de ayudar a los estudiantes a desarrollar competencias relevantes para el mercado laboral.

La combinación de criterios para garantizar que las instituciones de educación superior se vinculen con los agentes sociales en los procesos de acreditación ayuda a mejorar la calidad del sistema de educación superior. Esto envía una clara señal a los estudiantes y los empleadores de que las instituciones y los programas acreditados ayudan a los alumnos a desarrollar competencias relevantes para el mercado laboral, lo que debería posicionarlos bien para lograr el éxito en el mercado laboral.

Aspectos clave en México

El marco legal de los tres subsistemas tecnológicos requiere una serie de prácticas que pueden mejorar los resultados y la relevancia para el mercado laboral, tales como incluir la vinculación con los empleadores en la gobernanza o las actualizaciones del currículo, y estudios de viabilidad que incorporen datos del mercado laboral y los puntos de vista de los empleadores para justificar la creación de un nuevo programa. Las instituciones deben informar sobre todas estas prácticas a su agencia coordinadora dentro de la SEP.

Las instituciones públicas autónomas se crean conforme a la ley federal o estatal. Para la mayoría de estas instituciones, no se han establecidos requisitos para involucrar a los agentes sociales en el proceso de toma de decisiones respecto a cuestiones de gobernanza institucional, profesorado o programa, ni tampoco en el diseño o la provisión de programas educativos.

A pesar de que la acreditación institucional de universidades privadas realizada por FIMPES no incluye ningún criterio sobre la relevancia para el mercado laboral, COPAES y CIEES incorporan este criterio en sus acreditaciones y evaluaciones de programas de grado. Sin embargo, los grupos de interés afirman que la aplicación de este criterio es deficiente, ya que no se dispone de directrices suficientemente detalladas sobre el proceso de acreditación/evaluación, y existe una falta de transparencia sobre la forma en que dichos criterios se aplican. La aplicación de criterios no parece ser coherente entre las agencias, y la notificación de requisitos tampoco parece ser estricta. El carácter voluntario de la acreditación reduce todavía más el impacto de este criterio.

CONACyT establece el criterio de reconocer a los programas de posgrado como parte del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) dentro de tres categorías: programas de investigación, profesionales o industriales. Los programas de investigación tienen muy pocos criterios relacionados con los resultados y relevancia para el mercado laboral, los programas profesionales cuentan con algunos más, y los programas con la industria deben, por definición, diseñarse e impartirse en estrecha colaboración con empresas.

Recuadro 1.3. Recomendaciones de política pública: Integrar la relevancia para el mercado laboral en los mecanismos de aseguramiento de la calidad

3. Garantizar que los mecanismos de aseguramiento de la calidad incluyan criterios sobre la relevancia para el mercado laboral y la vinculación con los agentes sociales

- Incluir la relevancia para el mercado laboral y la vinculación con los agentes sociales como criterios en los procesos de acreditación de programas.
- Promover que las instituciones privadas de educación superior incluyan estos criterios en la acreditación institucional voluntaria realizada por FIMPES.

Ayudar a las instituciones de la educación superior a implicarse de forma más eficaz con los empleadores

Justificación

Las alianzas eficaces entre las instituciones de educación superior y los empleadores son beneficiosas para todas las partes. Los estudiantes consiguen una transición más rápida hacia el mercado laboral y logran mejores resultados, al tiempo que los empleadores obtienen la fuerza laboral cualificada que necesitan. El personal académico se mantiene al

corriente de las prácticas actuales de la fuerza laboral y de las competencias necesarias, y construye relaciones estratégicas con los empleadores, que resultan importantes para las actividades tanto docentes como de investigación. La movilidad temporal del personal desde la educación superior a la industria y viceversa es una práctica eficaz para forjar vínculos (Wilson, 2012_[18]).

La vinculación entre la educación superior y los empleadores puede adoptar diversas formas para garantizar que el contenido de los programas es relevante para el mercado laboral y que los estudiantes desarrollan las competencias que los empleadores buscan. La participación de los empleadores en los órganos asesores y de gobierno de las instituciones de educación superior es una práctica muy extendida en algunos sistemas de educación superior. Los empleadores se benefician de la oportunidad de trabajar directamente con el personal académico en el diseño y el desarrollo del currículo, y pueden contribuir también de forma directa al aprendizaje y la enseñanza o facilitar el uso de equipamiento industrial especializados. Además, también pueden desempeñar una función importante mediante la provisión de aprendizaje basado en el trabajo en sus propias instalaciones. Los empleadores aportan información valiosa del mercado laboral y pueden apoyar la acreditación de programas.

La vinculación entre las instituciones de educación superior y los empleadores puede llevar mucho tiempo y ser frustrante para ambas partes si no se planifica y se organiza correctamente. Por ejemplo, la identificación del personal académico y de los programas en los que podrían participar de forma efectiva puede entrañar dificultades para los empleadores. Por otra parte, para el personal académico también puede ser complicado el establecer contactos y redes con los agentes sociales. El establecimiento de estructuras centralizadas que conecten a estudiantes, personal académico e instituciones de educación superior con empleadores puede contribuir a superar estas barreras.

Aspectos clave en México

Las instituciones de educación superior mexicanas no tienen la flexibilidad suficiente ni tampoco están lo suficientemente bien conectadas para adaptar sus actividades educativas e investigadoras a las necesidades actuales y emergentes de la economía mexicana (Badillo-Vega et al., 2015_[19]). Al mismo tiempo, las características de la economía y del mercado laboral (con un gran sector informal, una gran proporción de pymes, escasa innovación, etc.) hacen que la vinculación con los empleadores resulte complicada.

La representación empresarial en los órganos de gobierno de las instituciones de educación superior (p. ej., empleadores como miembros de un consejo ejecutivo) no está generalizada, excepto en el caso de los subsistemas tecnológicos, donde es obligatoria. Aunque las leyes que rigen la constitución de instituciones públicas de educación superior exigen la participación de agentes sociales en los órganos asesores, no se establece la necesidad de que los agentes sociales se involucren en el diseño y la provisión de los programas de estudio.

En México no existe una tradición de vinculación entre el personal académico y los empleadores, y hay pocos canales habilitados para que las instituciones se vinculen con los empleadores, especialmente en el caso de las pymes. La regulación de las instituciones públicas de educación superior permite que los profesores titulares a tiempo completo puedan, después de seis años de servicio, tomarse un año sabático. Durante ese período pueden dedicarse a realizar estudios de posgrado, a la investigación o la capacitación, así como a desarrollar un proyecto de creación de empresas o a trabajar en una empresa

establecida. Sin embargo, el 71% del personal académico en todos los subsistemas son profesores de asignatura y no puede beneficiarse de este acuerdo.

Algunas instituciones de educación superior han creado oficinas de vinculación para contribuir a facilitar la vinculación con los negocios locales. No obstante, los grupos de interés afirman que las oficinas de vinculación carecen de personal y de financiamiento suficiente, y a menudo el personal no tiene experiencia ni formación en actividades de vinculación. No existe ningún programa de financiamiento específico para estas oficinas, pero programas de financiamiento tales como el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Educación Superior (PADES) pueden utilizarse para establecer oficinas de vinculación o financiar actividades afines. Además, el CONACyT aportó financiamiento a través del programa GeT-In para formar personal de las oficinas de vinculación e innovación durante el período 2013-2016, si bien el alcance del programa era limitado.

Algunos parques científicos y tecnológicos, así como los clústeres industriales, se alían con las instituciones de educación superior o las incluyen como miembros, lo que facilita la colaboración en investigación. Estas iniciativas también pueden ser muy eficaces a la hora de facilitar la colaboración en actividades educativas. La proximidad facilita la posibilidad de compartir instalaciones y la movilidad del personal entre las instituciones de educación superior y la industria. En la actualidad, la participación de las instituciones de educación superior en parques científicos y tecnológicos, así como en clústeres industriales, es limitada.

Recuadro 1.4. Recomendaciones de política pública: Ayudar a las instituciones de educación superior a implicarse de forma más eficaz con los agentes sociales

4. Fomentar una mayor cooperación entre las instituciones de educación superior y los agentes sociales en la planificación, el diseño y la provisión de los programas

- Apoyar el establecimiento de comités asesores dentro de las instituciones que fomenten la cooperación entre instituciones públicas de educación superior y agentes sociales, y a la vez ofrezcan consejo y apoyo para la planificación, el diseño y la provisión de programas. Los comités asesores podrían funcionar a nivel institucional (para ayudar a garantizar la provisión de programas que cubran las necesidades del mercado laboral) y a nivel operativo (para ayudar en el diseño y la provisión de programas que garanticen que el currículo sea relevante para el mercado laboral).

5. Fortalecer el papel de las oficinas de vinculación la hora de promover una mayor colaboración entre las instituciones de educación superior y los agentes sociales

- Evaluar la efectividad de las oficinas de vinculación existentes para valorar su buen funcionamiento, identificar mejores prácticas, y determinar si estas oficinas podrían extenderse de forma más generalizada dentro del sistema de educación superior. Compartir las lecciones extraídas entre todos los subsistemas.
- Introducir financiamiento extraordinario para poner a prueba la creación de oficinas de vinculación en una muestra más amplia de instituciones públicas de educación superior entre los distintos subsistemas, y apoyar la formación del personal que trabaja en las oficinas de vinculación.
- Fomentar que las instituciones de educación superior consigan que sus oficinas de vinculación estén mejor conectadas con otras unidades institucionales (p. ej., oficinas de transferencia de tecnología, oficinas de prácticas profesionales y servicio social, incubadoras de empresas) y coordinar diversas actividades de vinculación, incluida la participación en parques científicos y tecnológicos, así como en clústeres industriales.
- Apoyar la creación de una red de oficinas de vinculación y de oportunidades de colaboración para el personal que trabaja en esas oficinas.

Garantizar una oferta diversa de programas educativos

Justificación

El desarrollo efectivo y el uso de competencias es crucial para el desarrollo económico y social, en especial en un contexto de necesidades rápidamente cambiantes del mercado laboral. En este sentido, la educación superior juega una función importante a través del desarrollo de competencias avanzadas y nuevos conocimientos, ambos situados en la base de la innovación.

Los empleadores requieren una amplia variedad de conocimientos y competencias. Desde el punto de vista del crecimiento económico, es importante una oferta y una combinación adecuada de buenos conocimientos técnicos, profesionales y disciplinares específicos desarrollados en la educación superior. Un exceso de oferta de competencias para las que haya una insuficiente demanda en el mercado laboral podría provocar un desajuste y una atrofia de competencias, algo que probablemente tendría un impacto negativo sobre las competencias técnicas y profesionales (Handel, 2012_[20]), además de resultar en inactividad o migración.

Lo ideal es que los sistemas de educación superior garanticen una oferta diversa de programas con una amplia variedad de campos de estudio y niveles de estudio que ofrezcan un buen ajuste respecto a las necesidades actuales del mercado laboral, y al mismo tiempo conformen el mercado laboral del futuro, ya sea posibilitando o fomentando ciertos tipos de actividad económica.

Aspectos clave en México

En la actualidad, más de un tercio de los egresados con título de grado (35%) en México provienen de programas de derecho y administración de empresas (OECD, 2018^[5]), el 55% de los cuales estaban sobrecualificados para sus empleos (el promedio en todos los campos de estudio es del 44%) (INEGI-ENOE, 2017^[8]). El carácter sostenido de la alta matriculación en estos programas refleja en cierta medida la elección de los estudiantes, aunque algunos dispongan de escasa información sobre el mercado laboral para poder adoptar decisiones informadas sobre qué programas elegir. Esta alta matriculación se agudiza a causa de las respuestas institucionales a la financiación.

El gobierno federal ofrece financiamiento ordinario a las instituciones públicas de educación superior que se basa simplemente en el número de estudiantes y de personal, en las tendencias históricas y en las negociaciones con instituciones individuales. En ausencia de mecanismos que proporcionen niveles diferenciados de financiamiento para campos de estudio y niveles de estudio distintos, las instituciones de educación superior en México tienden a ofrecer programas que tengan probabilidades de atraer una alta matriculación y que sean menos costosos en cuanto a personal e infraestructuras. Como resultado, cerca de la mitad (46.6%) de la oferta de programas de educación superior corresponde a las ramas de ciencias sociales, administración y derecho, y el 71.9% son estudios de grado (ANUIES, 2018^[21]).

Representantes de grandes empresas mexicanas informaron al equipo de revisión de la OCDE de su deseo de contratar a más titulados de programas de técnico superior universitario y profesional asociado. Estos programas se ofrecen sobre todo dentro de los subsistemas tecnológicos en los campos de estudio técnicos, y cada vez más en la rama de administración de empresas. Aunque la proporción de egresados con un primer título de educación terciaria de técnico superior universitario o profesional asociado ha aumentado desde el 6.7% en 2005 hasta el 8.1% en 2016 (OECD, 2018^[5]), los futuros estudiantes mexicanos y sus familias suelen considerar que estos programas tienen menor prestigio que los programas de licenciatura. La demanda de los estudiantes es escasa y muchas instituciones de educación superior no muestran interés en ofertar estos programas.

Los resultados laborales de los programas de educación terciaria de técnico superior universitario y profesional asociado son peores que los resultados laborales de los programas de licenciatura. Los jóvenes egresados de un programa de técnico superior universitario y profesional asociado pueden esperar una prima salarial del 19% en comparación con quienes obtuvieron un título de educación media superior, mientras que la prima salarial para un título de licenciatura es del 80% (OECD, 2017^[7]). También están más sobrecualificados, ya que con frecuencia los egresados con título de licenciatura aceptan empleos que solo requieren como máximo una cualificación de programa de técnico superior universitario y profesional asociado. Esto tiene un efecto dominó, y los egresados de programas de técnico superior universitario y profesional asociado aceptan a su vez empleos para los que solo sería necesario tener la educación media superior (INEGI-ENOE, 2017^[8]).

En el momento actual la capacidad de innovación es muy limitada. En México solo hay 0.7 investigadores dedicados a la I+D por cada 1 000 trabajadores, comparado con 7.7 en los países de la OCDE, y el 25% de ellos trabajan en el sector privado (frente al promedio de la OCDE del 61%) (OECD, 2017^[22]). México necesita formar a estudiantes de maestría y doctorado para aumentar las actividades de I+D e impulsar la innovación en el sector privado, especialmente en sus industrias estratégicas (p. ej., energía, automotriz y aeroespacial). Sin embargo, la capacidad del mercado laboral para absorber la cantidad actual de egresados de ese nivel de estudios es limitada, por lo que también se requerirán esfuerzos por parte del mercado laboral.

En el período 2016-17, alrededor del 6% de los estudiantes se matricularon en programas de maestría y el 1% en programas de doctorado (SEP, 2017^[6]). La matriculación en programas de posgrado se concentró en administración de empresas y derecho (37.8%), mientras que solo un 8.1% se matriculó en programas de ingeniería y el 4.5% en ciencias naturales, matemáticas y estadística (OECD, 2018^[5]). La mayoría de los programas de posgrado se imparten por instituciones privadas de educación superior, mientras que la provisión por parte de las instituciones públicas es limitada. El alto precio de las matrículas en las instituciones privadas de educación superior podría disuadir a candidatos cualificados de emprender estudios de posgrado. CONACyT ofrece becas a estudiantes para cursar programas de posgrado de reconocida calidad (PNPC), pero su número es limitado (alrededor de 22 000), y aproximadamente dos terceras partes están destinadas a estudios en las ramas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés).

El mercado laboral emergente también necesita programas interdisciplinarios, pero estos son muy difíciles de acreditar en virtud de las disposiciones existentes. A pesar de los recientes esfuerzos encaminados hacia la flexibilidad y la interdisciplinariedad, las agencias de acreditación tienen una orientación disciplinar específica. Por ello, las instituciones deben buscar la acreditación para estos programas en múltiples agencias, lo que incrementa la carga regulatoria y los costos de provisión. Además, el sistema de educación superior y el mercado laboral dependen en gran medida de las categorías laborales y las respectivas cédulas profesionales, y forman a los estudiantes para empleos específicos. Las cédulas profesionales son imprescindibles para algunas ocupaciones, tales como las profesiones médicas, doctores e ingenieros. Sin embargo, en la actualidad no existen cédulas profesionales que reconozcan la combinación de dos o más disciplinas.

Recuadro 1.5. Recomendaciones de política pública: Garantizar una oferta diversa de programas educativos

6. Fomentar la oferta de una gama más diversa de programas en diferentes campos de estudio y en diferentes niveles

- Concienciar a los estudiantes y a las instituciones de educación superior sobre la importancia de los programas de técnico superior universitario y profesional asociado (CINE 5) y conseguir que estos programas sean más atractivos mediante iniciativas que demuestren cómo los egresados de estos programas pueden lograr resultados en el mercado laboral.
- Introducir un nuevo mecanismo de financiamiento ordinario para la educación utilizando fórmulas de financiamiento y ponderaciones para guiar la provisión de programas que están mejor alineados con el mercado laboral.
- Ofrecer subvenciones y becas a los estudiantes para animarlos a que se matriculen en programas que están alineados con las necesidades del mercado laboral.

7. Apoyar la oferta de programas interdisciplinarios

- Eliminar los obstáculos para la acreditación de programas interdisciplinarios y cédulas profesionales para los egresados de estos programas.

Ayudar a los estudiantes a tener éxito en la educación superior y el mercado laboral

Fomentar las prácticas innovadoras de enseñanza y aprendizaje en la educación superior

Justificación

La enseñanza y el aprendizaje de alta calidad ayudan a los estudiantes a mejorar la manera en que aprenden y a retener conocimientos y competencias clave desarrolladas en la educación superior, lo que facilita el éxito en el mercado laboral. Los enfoques innovadores para la enseñanza y el aprendizaje, los cuales requieren por parte de los estudiantes la aplicación del conocimiento a contextos desconocidos y el desarrollo de competencias de alta calidad (p. ej., a través de actividades en grupo, presentaciones orales y escenarios de resolución de problemas), pueden mejorar los conocimientos y las competencias disciplinares específicas, apoyar el desarrollo de las competencias transversales, y demostrar la forma de aplicarlas en un entorno laboral.

La educación en emprendimiento, en concreto, utiliza enfoques innovadores para la enseñanza y el aprendizaje. Si se integrara en el currículo, podría llegar a todos los estudiantes y facilitar el desarrollo de una gran variedad de competencias transversales junto con la creación de conocimientos y habilidades emprendedoras.

Por lo general, los miembros del personal académico son expertos en sus campos de estudio, pero es posible que solo hayan recibido una formación básica sobre cómo apoyar de forma efectiva el aprendizaje del estudiante y conectar el conocimiento académico con la práctica. Por ello, las instituciones ofrecen a su personal académico formación y capacitación profesional para mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje (OECD, 2012^[23]). Además, diversas estructuras de incentivos para la contratación, la retención y la

promoción del personal académico reconocen y recompensan en la actualidad la calidad docente, junto con la calidad investigadora.

Las competencias del personal académico también influyen sobre la calidad de la enseñanza. El personal académico sin estudios de posgrado tiene un menor nivel de conocimiento especializado en su área disciplinar, lo que puede influir sobre la calidad y profundidad de la enseñanza impartida (Altbach, 2011^[24]).

Un número creciente de instituciones de educación superior están optando por contratar empresarios de éxito con vasta experiencia profesional como personal académico permanente. Se espera de ellos que interactúen con el resto del personal académico a un nivel muy aplicado y que enriquezcan las actividades docentes y de investigación con conocimiento y preguntas de investigación basadas en la práctica.

Cursar parte de los estudios del programa de educación superior en otro país también puede ayudar a los estudiantes a desarrollar importantes conocimientos (p. ej., de otras sociedades, lenguas, culturas y métodos empresariales) y competencias transversales (p. ej., sensibilidades transculturales) (OECD, 2013^[25]), que les reporten buenos resultados laborales. Sin embargo, las barreras que hay que salvar incluyen con frecuencia el financiamiento, la preocupación sobre el retraso en la finalización de los estudios, la falta de competencias lingüísticas, los lazos familiares y la falta de interés (Beerkens et al., 2016^[26]).

Aspectos clave en México

La rápida expansión del sistema de educación superior mexicano ha aumentado el número de estudiantes por curso, lo que puede suponer un obstáculo para la aplicación de métodos de enseñanza innovadores. Muchos académicos solo han tenido contacto con las prácticas docentes tradicionales y, o bien se resisten a probarlas, o bien son desconocedores de la existencia de enfoques de enseñanza diferentes. En consecuencia, las instituciones de educación superior siguen en gran medida el modelo de docencia de clases magistrales. El uso del aprendizaje experiencial, del aprendizaje basado en proyectos o de otras prácticas innovadoras en el aula que puedan ayudar a los estudiantes a desarrollar conocimientos disciplinares específicos y competencias de alta calidad, incluidas las competencias transversales, es escaso. La educación en emprendimiento no está generalizada en la educación superior y, cuando se oferta, no forma parte integral del currículo.

La educación basada en competencias se ha introducido como un nuevo modelo de enseñanza y aprendizaje en los subsistemas tecnológicos, pero el personal académico ha manifestado que no ha recibido suficiente apoyo para implementar este modelo y éste no se practica ni de forma amplia ni efectiva (Lozano Rosales, Castillo Santos and Cerecedo Mercado, 2012^[27]).

Existen muy pocas iniciativas para desarrollar las competencias transversales a través de la educación superior. La importancia de las competencias transversales para el logro educativo no está ampliamente reconocido entre los distintos subsistemas y su desarrollo no forma parte integral de los programas de estudio. Los estudiantes no son plenamente conscientes de la importancia de las competencias transversales ni de la forma de desarrollarlas a través de la educación superior. Al igual que sucede en muchos países, el personal académico cree que su principal función como docentes es la de ayudar a los estudiantes a desarrollar conocimientos y competencias disciplinares específicas, pero no así competencias transversales. El personal académico también ha manifestado que no dispone de suficiente información sobre qué tipo de competencias son relevantes para el

mercado laboral y además desconoce la forma en que podrían ayudar a los estudiantes a desarrollar estas competencias. Durante las reuniones con el equipo de revisión de la OCDE, los empleadores afirmaron que las competencias transversales era muy valiosas, pero que la educación superior no está desarrollandolaspetencias.

Las buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje no están ni reconocidas ni recompensadas en la educación superior. No existen incentivos y al mismo tiempo el apoyo es escaso para que el personal académico obtenga información sobre el mercado laboral, mejore sus resultados docentes o integre la relevancia para el mercado laboral en sus cursos. Aunque algunas grandes instituciones privadas de educación superior ofrecen formación y desarrollo profesional docente, esta práctica no está generalizada en todos los subsistemas. En las instituciones públicas, el Programa para el Desarrollo Profesional Docente, para el Tipo Superior (PRODEP) apoya proyectos para mejorar la calidad de la enseñanza, pero está centrado en aumentar los niveles educativos del personal académico.

A nivel individual, los resultados del personal académico en instituciones públicas y privadas de educación superior que son miembros del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) se valoran en tres áreas: la calidad investigadora, la comercialización de los resultados de investigación, y su contribución a la enseñanza. La contribución a la enseñanza se mide en términos de la cantidad global de horas de docencia pero no de la calidad de la docencia, lo que requeriría de más indicadores de calidad de la enseñanza.

El uso de profesores de asignatura cuyo principal empleo es una ocupación relacionada con una disciplina concreta, puede mejorar el aprendizaje experiencial, el basado en proyectos y el basado en la resolución de problemas mediante la vinculación entre la práctica real y la educación superior. Sin embargo, el profesor de asignatura a menudo trabaja en áreas escasamente relacionadas con los cursos impartidos. Además, no están plenamente integrados en los equipos docentes ni en los programas, y casi nunca se benefician de la formación y de la capacitación continua, a pesar de que algunos profesores de asignatura imparten docencia 40 horas a la semana.

La posición del académico vinculado a la industria no existe en las instituciones de educación superior mexicanas, a pesar de las potenciales ventajas que profesionales experimentados de la industria podrían aportar al aprendizaje y la enseñanza innovadora y a la relevancia de la educación superior para el mercado laboral.

Los niveles de cualificación del personal académico en México son relativamente bajos comparados con otros países, aunque esto varía entre subsistemas e instituciones. Se han conseguido algunos avances para aumentar los niveles de cualificación del personal académico (Guzmán-Acuña and Martínez-Arcos, 2015^[28]), como lo evidencia el que entre 2010 y 2017 más de 20 000 miembros del personal académico obtuvieran un título de doctorado. Sin embargo, quienes ostentan un título de doctor todavía representan el 12.6% de todo el personal académico, frente a casi la mitad (47.8%) que tiene un título de licenciatura, el 38.6% una maestría o especialización, y un 1.1% un programa de técnico superior universitario y profesional asociado. En cambio, en países como Alemania, Austria, Polonia, Portugal, Finlandia y Suiza más del 90% del personal académico permanente tiene un título de doctorado; y en Croacia, Irlanda, Países Bajos, Reino Unido y Noruega estos se sitúan entre el 60% y el 80% (European Commission/EACEA/Eurydice, 2017^[29]).

En 2016, los estudiantes internacionales representaban menos del 0.5% de todos los estudiantes en México y menos del 1% de los estudiantes mexicanos cursaban estudios en el extranjero (OECD, 2018^[5]). Esta escasa movilidad entrante y saliente reduce la

exposición de los estudiantes a otras culturas, impidiendo el desarrollo de importantes competencias que buscan los empleadores, especialmente aquellos en comercio internacional y cadenas de valor mundiales. Las oportunidades para la movilidad internacional son limitadas, y las que existen se centran en las áreas STEM, lo que significa que los estudiantes de otros áreastienen menos oportunidades para estudiar en el extranjero. Los grupos de interés manifestaron al equipo de revisión de la OCDE que el desconocimiento entre los estudiantes y la insuficiente financiación para cubrir todos los costos asociados con estudiar en el extranjero impiden un mejor aprovechamiento de estas becas. La cuestión de los costos, en particular, puede reducir la movilidad solo a aquellos estudiantes que pueden permitirse económicamente estudiar un período de tiempo en el extranjero.

Recuadro 1.6. Recomendaciones de política pública: Fomentar las prácticas innovadoras de enseñanza y aprendizaje en la educación superior

8. Desarrollar una cultura sólida de excelencia en la enseñanza y el aprendizaje.

- Apoyar que las instituciones y asociaciones de educación superior ofrezcan formación docente y capacitación continua a todo el personal académico sobre enseñanza y aprendizaje innovadores, así como sobre el desarrollo de competencias transversales, incluidas las competencias emprendedoras.
- Apoyar el desarrollo y la provisión de cursos en línea sobre pedagogía y métodos de enseñanza innovadores para todo el personal académico a fin de complementar la formación ofrecida por las instituciones de educación superior y sus asociaciones como preparativo para los certificados de competencias docentes.
- Desarrollar indicadores comunes para monitorear y evaluar buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje de calidad, e incluir estos indicadores en el SNI de forma conjunta con las agencias y las asociaciones de educación superior relevantes.
- Establecer un programa nacional de premios de excelencia docente para concienciar sobre la importancia de la buena docencia que contribuye a que los estudiantes desarrollen competencias relevantes para el mercado laboral.
- Apoyar a las instituciones y asociaciones de educación superior para que investiguen sobre prácticas efectivas de enseñanza y aprendizaje, incluidas la evaluación de las prácticas actuales en México.
- Recabar y difundir buenas prácticas de enseñanza y aprendizaje a nivel nacional e internacional para construir una base de conocimientos a la que el personal académico pueda acudir y utilizar en su práctica docente.
- Establecer un Centro Nacional para la Excelencia en la Enseñanza y el Aprendizaje encargado de estas acciones, con proyección en todos los subsistemas y estados.

9. Fortalecer las cualificaciones del personal académico

- Apoyar la mejora de las cualificaciones entre el personal académico.

10. Fomentar la contratación de profesores que ejercen también como profesionales y expertos en la industria

- Fomentar que las instituciones de educación superior, y en especial aquellas en los subsistemas tecnológicos, integren a profesionales y expertos en la industria entre su profesorado ocupando el cargo de “profesores de prácticas o vinculados a la industria”.

11. Promover la internacionalización de los planes de estudios y apoyar la movilidad de los estudiantes y el personal

- Desarrollar una estrategia para mejorar y promover la internacionalización en la educación superior.
- Apoyar al personal académico para aumentar la internacionalización del currículo. Esto también podría ser parte de las actividades del Centro Nacional para la Excelencia en la Enseñanza y el Aprendizaje propuesto.
- Apoyar el aumento de la movilidad entrante y saliente tanto de estudiantes como de personal mediante financiamiento específico y becas.

La internacionalización del currículo es poco frecuente, lo que restringe todavía más las oportunidades para desarrollar competencias transversales relacionadas (p. ej., idiomas y comunicación intercultural) para aquellos estudiantes que no pueden permitirse económicamente estudiar en el extranjero. La mayoría de programas no tienen una orientación internacional, y son muy pocas las instituciones que ofrecen programas impartidos en inglés.

El gobierno federal no dispone de una estrategia educativa de internacionalización para la educación superior, o una agencia dedicada a ello que promueva o facilite la enseñanza internacional, a diferencia de lo que ocurre en muchos otros países de la OCDE. Existen una serie de acuerdos gubernamentales de carácter bilateral y multilateral que facilitan las asociaciones a nivel institucional y la participación en programas internacionales, tales como el programa Erasmus+. Sin embargo, las actividades de internacionalización de las instituciones de educación superior están en gran medida basadas en acuerdos a nivel institucional con instituciones asociadas en el extranjero. A lo anterior cabe añadir que la internacionalización en la educación superior está desconectada de otras iniciativas nacionales de internacionalización cuyo objetivo es el de fortalecer la posición del país en las cadenas de valor mundiales.

Integrar el aprendizaje en el lugar de trabajo en los planes de estudio

Justificación

El aprendizaje basado en el trabajo, que es normalmente más aplicado, puede ayudar a los estudiantes a lograr mejores resultados laborales y a complementar el aprendizaje que tiene lugar principalmente en el aula o el laboratorio. El aprendizaje basado en el trabajo puede adoptar muchas formas, tales como trabajo de campo, prácticas profesionales obligatorias, prácticas de trabajo cooperativo en educación, pasantías, programas de formación dual, investigación aplicada, aprendizaje por proyectos y aprendizaje mediante servicios. A través de estas prácticas, los estudiantes pueden desarrollar competencias profesionales y técnicas relevantes para el trabajo, así como competencias transversales.

El aprendizaje basado en el trabajo ofrece la oportunidad de que los empleadores valoren las capacidades de los estudiantes como potenciales futuros empleados, lo que reduce los costos de contratación. Por otra parte, los empleadores necesitan destinar recursos a seleccionar, formar, y supervisar a los estudiantes durante su experiencia laboral, lo que limita la participación en el aprendizaje en el lugar de trabajo, especialmente en las empresas pequeñas.

Es importante que el aprendizaje basado en el trabajo esté incorporado en los programas, de modo que el acceso sea equitativo para todos los estudiantes, y no solo para aquellos

cuyo estatus social familiar les permita tener acceso a relaciones y redes personales que les ofrezcan mayores oportunidades de obtener experiencia laboral mientras estudian (Cahill, 2016^[30]). Una buena orientación sobre el aprendizaje basado en el trabajo, que incluya la preparación y el apoyo a los estudiantes, personal académico y empleadores, también puede ayudar a aumentar la calidad de las prácticas profesionales y otras formas de aprendizaje en el lugar de trabajo. Este apoyo y orientación a menudo se facilita por parte de unidades centralizadas en las instituciones de educación superior (p. ej., oficinas de orientación profesional).

Aspectos clave en México

La falta de experiencia profesional es una de las razones más citadas por los empleadores mexicanos para no contratar a los jóvenes egresados de educación superior. La educación superior mexicana ofrece el aprendizaje basado en el trabajo durante y al final de los programas de estudios en varios formatos, pero su extensión y relevancia varía entre los subsistemas. El aprendizaje basado en el trabajo también varía según los campos de estudio: se trata de algo común en los programas de ingeniería y salud, pero no tanto en humanidades y ciencias sociales. La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) calcula que las prácticas profesionales son obligatorias en el 55% de las instituciones de educación superior (ANUIES, 2017^[31]).

La organización y gestión de prácticas profesionales de alta calidad suele representar un reto que exige un gran uso de recursos para muchas instituciones de educación superior, dado el contexto económico global en el país y las enormes diferencias regionales. Algunas instituciones de educación superior proporcionan asistencia para ayudar a los estudiantes a conseguir prácticas profesionales, pero a menudo la responsabilidad de encontrar una práctica profesional recae sobre los propios estudiantes. Esto puede suponer una desventaja para aquellos estudiantes cuyas familias no cuentan con una red social con vínculos con la comunidad empresarial. Según se sabe, estos estudiantes tienen dificultades para encontrar prácticas profesionales, y la calidad de las mismas genera preocupación. Sin embargo, no se ha llevado a cabo una amplia evaluación o investigación sobre esta cuestión en México.

Algunas instituciones de educación superior, en concreto las de mayor tamaño, disponen de oficinas de prácticas que coordinan la participación de los estudiantes en prácticas profesionales y quizás otras formas de aprendizaje basado en el trabajo, como el servicio social. Es frecuente que estas oficinas no cuenten con personal suficiente y que no estén bien conectadas para ofrecer una preparación y orientación laboral integral a los estudiantes que facilite la transición al mercado laboral.

A fin de abordar este problema, ANUIES solicitó financiamiento federal para establecer la Fundación Educación Superior-Empresa (FESE), creada en 2008. La SEP proporcionó financiamiento a la FESE para operar como una plataforma central que conectara a estudiantes con empleadores para conseguir prácticas profesionales. La FESE desarrolló directrices para facilitar la organización de prácticas profesionales y aumentar su relevancia para los estudiantes. También introdujo un contrato estandarizado y una política de aseguramiento para las prácticas profesionales, corrigiendo así una laguna en la legislación laboral mexicana. Los grupos de interés manifestaron al equipo de revisión de la OCDE que la FESE era muy eficaz, en especial para las instituciones de educación superior más pequeñas que no disponen de recursos internos. La FESE dejó de recibir financiamiento público en 2014. En la actualidad, no existe una plataforma central que conecte a los estudiantes con los empleadores para las prácticas profesionales.

Los estudiantes de licenciatura, de técnico superior universitario y de profesional asociado deben realizar un servicio social para obtener sus calificaciones y cédula profesional. El servicio social es un período de 480 horas pensado para ofrecer a los estudiantes la posibilidad de beneficiar a la sociedad, trabajando en organizaciones no gubernamentales, instituciones educativas públicas o en el gobierno. Las compañías que cuentan con un programa de responsabilidad social corporativa también pueden acoger estudiantes para que realicen su servicio social.

Se espera que los estudiantes apliquen el conocimiento y las competencias disciplinares específicas desarrolladas durante la educación superior en su servicio social. El servicio social puede también ayudar a los estudiantes a desarrollar una amplia serie de competencias transversales. Sin embargo, los grupos de interés han manifestado que el servicio social no está suficientemente conectado con los programas de estudio o las competencias relevantes para el mercado laboral, y que no se han implantado mecanismos para garantizar que los estudiantes completen un servicio social adecuado. Por todo ello, muchos estudiantes no ven ninguna ventaja en realizar el servicio social. Por lo general, en las instituciones de educación superior existe una oficina de prácticas y servicio social dedicada a la coordinación de la participación de los estudiantes en el servicio social, pero se han identificado una serie de aspectos de capacidad organizativa que son obstáculos habituales para una gestión efectiva.

Los estudiantes reciben un certificado una vez que finalizan el servicio social. Sin embargo, el trabajo desempeñado no se evalúa en clave de resultados de aprendizaje ni de desarrollo de competencias transversales. No existe ningún procedimiento formal vigente para que los estudiantes puedan aportar su opinión a la institución de educación superior sobre el servicio social y la organización en la que trabajaron, ni tampoco sobre la relevancia ni los tipos de competencias que desarrollaron y aplicaron. Se trata de una oportunidad perdida que podría ayudar a mejorar el currículo y garantizar su relevancia para el mercado laboral. Los subsistemas tecnológicos representan una excepción, en el sentido de que evalúan el servicio social, pero la potencial desconexión respecto a los programas de estudio continúa siendo un problema.

La legislación relativa al servicio social es ambigua, fragmentada y contradictoria. Existe una gran variedad de documentos legales que regulan el servicio social, desde la Constitución mexicana a las instituciones de educación superior individuales. Este enfoque fragmentario y la falta de orientación clara y coherente crean confusión y tensiones en las instituciones de educación superior, y también respecto a su relación con los gobiernos estatales y federal.

Algunas instituciones de educación superior mexicanas recientemente han introducido programas de formación dual, en los que los estudiantes son empleados a tiempo completo en una empresa mientras están matriculados en un programa de grado. Esta iniciativa, originada inicialmente en empresas alemanas del sector automotriz, se ha extendido a grandes compañías de otros sectores (p. ej., aeroespacial, electrónica). La SEP desarrolló un modelo de formación dual para los subsistemas tecnológicos que en la actualidad está siendo objeto de revisión. Sin embargo, entre las instituciones de educación superior, los estudiantes y las empresas existe escasa conciencia de los beneficios que comporta la formación dual. La escasez de recursos y el predominio de la falta de planificación a largo plazo en las empresas mexicanas supone un obstáculo para lograr la dotación de recursos que permita la supervisión y el apoyo a los estudiantes durante el programa.

El CONACyT ofrece apoyo financiero para los estudiantes matriculados en los 38 programas de posgrados con la industria, desarrollados para ayudar a cubrir las necesidades

de innovación y de I+D de las empresas. Los estudiantes invierten su tiempo tanto en la empresa como en su institución de educación superior y realizan actividades de investigación sobre problemas industriales concretos. Se requiere una solicitud conjunta por parte del estudiante y la empresa. A pesar de la alineación de estos programas de educación superior con las necesidades del mercado laboral, la demanda de estos programas ha sido escasa. Desde el período 2013-2017, se han matriculado un total de 1 481 estudiantes, 409 de los cuales ya trabajaban en la empresa cuando comenzaron el programa.

Recuadro 1.7. Recomendaciones de política pública: Integrar el aprendizaje en el lugar de trabajo en los planes de estudio

12. Garantizar un apoyo eficiente para la coordinación del aprendizaje basado en el trabajo

- Reactivar la función de la FESE como plataforma central para atraer a más empleadores y coordinar las prácticas profesionales de los estudiantes entre todos los subsistemas y estados de forma más efectiva y eficiente.
- Apoyar a las instituciones de educación superior para coordinar de forma efectiva el aprendizaje basado en el trabajo a través de sus oficinas de orientación laboral y vinculación.
- Apoyar a las asociaciones y a las instituciones de educación superior para mejorar la comunicación con las asociaciones profesionales sobre el aprendizaje basado en el trabajo.

13. Fortalecer el papel del servicio social en el desarrollo de competencias relevantes para el mercado laboral

- Armonizar las normativas actualmente contradictorias sobre el servicio social y desarrollar, en colaboración con los agentes sociales, directrices comunes para todas las disciplinas que conecten las competencias disciplinares específicas aportadas por los estudiantes con las competencias transversales que ellos mismos desarrollarán durante el servicio social. Esto puede lograrse mediante el desarrollo de las disposiciones de la Ley de Educación de 1993, cuya finalidad era la de regular las condiciones del servicio social.
- Concienciar a los estudiantes, empleadores e instituciones de educación superior de los beneficios del servicio social para el desarrollo de competencias transversales y la preparación de los estudiantes en su transición desde la educación al mercado laboral.
- Apoyar una coordinación más efectiva de la participación de los estudiantes en el servicio social dentro de las instituciones de educación superior.

14. Promover las ventajas de los programas de formación dual y los programas de posgrado con la industria

- Evaluar la eficacia de los programas de formación dual y de los programas de posgrado con la industria existentes en México, y, en función de esta evaluación, apoyar el desarrollo de programas adicionales de forma más generalizada en todo el sistema de educación superior.

Fortalecer el apoyo al emprendimiento en la educación superior

Justificación

Los empresarios con éxito pueden crear negocios y empleos e impulsar la economía. Un entorno ‘start-up’ basado en el buen desarrollo del conocimiento o la tecnología ayuda a lograr una mayor participación en las cadenas de valor mundiales y a incrementar la innovación (OECD, 2017^[2]).

Las instituciones de educación superior juegan una función importante en favor del emprendimiento. Las actividades de emprendimiento pueden ayudar a los estudiantes y a los egresados a desarrollar las competencias transversales que necesitan para lograr el éxito en el puesto de trabajo, y además pueden ofrecerles opciones viables de trayectorias profesionales e itinerarios dentro del mercado laboral. Esto es especialmente importante en países donde el mercado laboral tiene una baja capacidad de absorción.

Los gobiernos también pueden ayudar a crear ecosistemas regionales o locales favorables para el emprendimiento mediante mecanismos políticos que apoyen la creación empresarial y el crecimiento. Algunas de las iniciativas recientes emprendidas por los países de la OCDE incluyen el apoyo específico a las empresas creadas dentro de las instituciones de educación superior, y en especial a aquellas basadas en la vanguardia del conocimiento y la alta tecnología.

Aspectos clave en México

El emprendimiento de alta tecnología ayudaría a que la economía mexicana avanzara en las cadenas de valor mundiales, y podría ayudar a abordar las necesidades sociales. Sin embargo, en la actualidad México cuenta con un entorno ‘start-up’ basado en el conocimiento que está poco desarrollado(OECD, 2017^[2]).

Algunos egresados tienen dificultades para encontrar empleos que sean adecuados para su nivel de cualificación. Es posible que los egresados sobrecualificados en el mercado laboral no utilicen de forma plena el conocimiento y las competencias adquiridas en la educación superior, lo que puede llevar a una atrofia de las competencias. Iniciar un negocio puede ser una opción profesional viable y que ayude a los egresados a tener éxito en el mercado laboral.

La educación superior puede desempeñar una función importante en favor del emprendimiento de alta tecnología y desarrollar el conocimiento y las competencias que los egresados necesitan para convertirse en emprendedores de éxito (OECD, 2018^[32]). En el momento actual la educación superior en México está centrada en la formación para profesiones específicas, y aunque el apoyo al emprendimiento va en aumento todavía no ha conseguido llegar a ser una práctica extendida. Sin embargo, existen buenos ejemplos de apoyo al emprendimiento en las instituciones de educación superior en muchos subsistemas.

Las instituciones de educación superior no están actualmente bien integradas en el ecosistema ‘start-up’ emergente en México. Las incubadoras dentro de las instituciones de educación superior a menudo no están conectadas internamente con otras oficinas institucionales vinculadas con empresas (oficinas de transferencia de tecnología, oficinas de orientación laboral, oficinas de vinculación, etc.). Esto resulta ineficiente y dificulta la creación de sinergias entre las oficinas (p. ej., contactos comunes en la industria, plazas para prácticas profesionales, financiación).

El Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) desempeña un papel importante en la construcción del emprendimiento y las empresas ‘start-up’ creadas en las instituciones de educación superior también pueden beneficiarse de sus servicios. A fin de apoyar el emprendimiento a través de la educación superior, el INADEM financia programas de incubación y aceleración que pueden solicitarse por parte de las instituciones de educación superior. La labor del INADEM podría conectarse mejor con las instituciones de educación superior.

Recuadro 1.8. Recomendaciones de política pública: Fortalecer el apoyo al emprendimiento en la educación superior

15. Apoyar el emprendimiento en la educación superior

- Apoyar el desarrollo de programas que integren el emprendimiento en el currículo para proporcionar a todos los estudiantes interesados la oportunidad de desarrollar el conocimiento y las competencias necesarias para iniciar y gestionar con éxito un negocio.
- Apoyar el desarrollo de ayudas para las empresas ‘start-up’ en instituciones de educación superior.

16. Mejorar la vinculación entre las instituciones de educación superior y otros actores del ecosistema del emprendimiento

- Apoyar a las asociaciones e instituciones de educación superior para conectar mejor su apoyo al emprendimiento y sus empresas ‘start-up’ con el INADEM, otros programas de financiamiento público y privado, parques científicos y tecnológicos, otras organizaciones de apoyo a los negocios y con otras empresas.

Garantizar mejores itinerarios para el ingreso en el sistema de educación superior y la progresión dentro del mismo

Justificación

Los países necesitan aprovechar al máximo el talento de todos sus ciudadanos. Sin embargo, pueden existir obstáculos que impidan el acceso de individuos capaces a la educación superior. Desde un nivel educativo temprano, antes de que hayan tenido la oportunidad de plantearse una trayectoria académica, los estudiantes pueden ser canalizados hacia algún programa de orientación vocacional que no ofrece un itinerario hacia la educación superior. Otros puede que fracasen en la educación secundaria, lo que dificulta que continúen sus estudios. Los adultos de más edad que no han finalizado la educación media superior pueden haber obtenido un conocimiento y una experiencia práctica valiosa que les situaría en una buena posición para la educación superior. Dejar a estas personas fuera de la educación superior significa negarles la oportunidad de participar en la educación superior y desarrollar las competencias y los conocimientos avanzados que les permitirían contribuir al mercado laboral y a la sociedad en su conjunto.

Muchos países ofrecen programas de educación postsecundaria no terciaria (CINE 4), que pueden proporcionar educación y formación a quienes no cumplen con los requisitos de acceso o no quieren ingresar en la educación superior. Estos programas pueden conducir directamente a oficios u ofrecer un itinerario hacia la educación superior.

Después de comenzar un programa de estudio, los estudiantes pueden descubrir que no encaja con sus gustos o que no responde a sus necesidades. Los itinerarios flexibles entre programas e instituciones de educación superior ayudan a garantizar que los estudiantes se matriculan en programas adecuados y que obtienen calificaciones pertinentes para el mercado laboral. También es posible que los estudiantes deseen seguir estudiando y complementando su formación académica, ya sea hacia un nivel superior dentro de la misma institución o en una institución distinta. El logro de calificaciones de nivel superior puede beneficiar enormemente a los individuos en el mercado laboral y, en un ámbito más general, contribuir a la economía.

Los marcos nacionales de cualificaciones pueden facilitar itinerarios para el ingreso en el sistema de la educación superior y la progresión en este. Estos marcos funcionan como una herramienta de traducción que facilita la comprensión y la transparencia de las cualificaciones nacionales, lo que a su vez ayuda a las personas a moverse entre sectores educativos e instituciones diferentes, así como a entrar en el mercado laboral. También sirven para que los individuos logren el reconocimiento de experiencia y aprendizajes previos. De esta forma, promueven la movilidad de los estudiantes y los trabajadores y facilitan el aprendizaje a lo largo de la vida.

Aspectos clave en México

En México existen pocos itinerarios hacia la educación superior. El país tiene tres ramas de educación media superior: general, combinada y vocacional. Sin embargo, solo las dos primeras permiten acceder a la educación superior, lo que excluye el acceso para los egresados de la educación media superior vocacional.

El reconocimiento del aprendizaje previo adquirido fuera de la educación superior es limitado, al igual que el reconocimiento de las cualificaciones adquiridas en el extranjero. El Acuerdo Secretarial 286 regula el reconocimiento de estas formas de aprendizaje, y aunque el proceso es lento, las recientes reformas han dado lugar a procedimientos más rápidos. Se ha autorizado a una serie de instituciones públicas de educación superior seleccionadas para evaluar el aprendizaje previo y las cualificaciones extranjeras, que además pueden imponer condiciones adicionales para su reconocimiento, tales como exámenes para evaluar el conocimiento y las competencias adquiridas.

El gobierno ha lanzado recientemente el Programa Universitario Emergente Nacional para la Terminación de Estudios Superiores (PUENTES), el cual ofrece la posibilidad a los estudiantes mexicanos de educación superior en los Estados Unidos de continuar sus estudios en México, facilitando para ello el reconocimiento de sus estudios y el ingreso en instituciones de educación superior mexicanas.

No existen itinerarios para que los estudiantes se muevan entre programas de técnico superior universitario y profesional asociado (CINE 5) y programas de licenciatura (CINE 6). La existencia de un itinerario regulado desde un programa de técnico superior universitario o profesional asociado a un programa de licenciatura en el mismo campo de estudio está restringido a la circunstancia de que ambos se ofrezcan en la misma institución. Tampoco existe ningún itinerario para que los estudiantes de programas de licenciatura que estén en situación de riesgo de abandono puedan pasar a un programa de técnico superior universitario o profesional asociado en el mismo campo.

Del mismo modo, no existen itinerarios entre los programas de especialización y maestría (ambos nivel CINE 7), o entre el programa de especialización y el de doctorado (CINE 8).

Los estudiantes pueden solicitar el reconocimiento de sus estudios previos a título individual, pero no existe una regulación en este sentido. Esto restringe las posibilidades educativas de los estudiantes que quisieran obtener niveles educativos superiores y limita la capacidad del sistema de educación superior de responder de forma más rápida a las necesidades emergentes de la economía.

El Marco Nacional de Cualificaciones, aprobado en 2014 y que en la actualidad está siendo objeto de revisión por la SEP, podría ser un mecanismo para garantizar itinerarios hacia la educación superior y el reconocimiento del aprendizaje previo. Sin embargo, este no se ha utilizado y sigue siendo en gran medida desconocido.

La inexistencia de un sistema común de reconocimiento de créditos para la educación superior o los subsistemas individuales también dificulta el reconocimiento del aprendizaje previo y la movilidad. En 2009, se creó el espacio superior de educación tecnológica para crear un sistema común de créditos para los subsistemas tecnológicos a fin de facilitar la movilidad estudiantil entre los subsistemas y dentro de los mismos. Si bien dicho sistema ha conseguido mejorar algunos procesos, su implementación ha resultado difícil e incompleta debido a factores tales como las diferencias en los planes de estudio y los requisitos del aprendizaje basado en el trabajo, lo que significa que el reconocimiento no se aplica de forma automática ni sistemática.

Recuadro 1.9. Recomendaciones de política pública: Garantizar unos mejores itinerarios para el ingreso en el sistema de la educación superior y la progresión dentro del mismo

17. Facilitar itinerarios de ingreso a diferentes programas e instituciones, así como itinerarios para moverse entre ellos

- Garantizar que el Marco Nacional de Cualificaciones se utiliza de forma más efectiva para facilitar itinerarios de ingreso en la educación superior y para moverse en ella, inclusive mediante el reconocimiento del aprendizaje y conocimientos previos.
- Establecer un sistema integral de reconocimiento de créditos para México que esté alineado con el Marco Nacional de Cualificaciones.

18. Garantizar procesos eficientes de reconocimiento de saberes adquiridos y cualificaciones obtenidas en el extranjero

- Evaluar las reformas recientes de procesos de reconocimiento para identificar cómo se pueden seguir mejorando.

19. Habilitar itinerarios entre niveles de estudios

- Reconocer la finalización de programas de técnico superior universitario o profesional asociado (CINE 5) como un itinerario potencial de ingreso a los programas de licenciatura (CINE 6) en instituciones diferentes. Podría implementarse un programa de prueba en los subsistemas tecnológicos.
- Reconocer la finalización de programas de especialización como un itinerario potencial de ingreso al programa de maestría.

Apoyar el aprendizaje a lo largo de la vida

Justificación

La educación superior tiene una importante función que desempeñar en la formación y capacitación continua a través de la provisión de entornos de aprendizaje flexibles para adultos a lo largo de sus vidas laborales. Esto incluye apoyar la participación de estudiantes no tradicionales, tales como los adultos de más edad y los trabajadores a tiempo completo.

Las nuevas formas flexibles de provisión de programas educativos (p. ej., a tiempo parcial, en diferentes momentos del día y de la semana, sesiones en bloque, a distancia, en línea y semipresenciales) facilitan la participación de aquellas personas que quieren o necesitan obtener cualificaciones, reciclarse y mejorar sus competencias a lo largo de sus vidas laborales para estar al día con las cambiantes demandas del mercado laboral.

Para apoyar la formación y capacitación continua, las instituciones de educación superior pueden ofrecer, o bien programas que conduzcan a la obtención de una titulación oficial, o bien cursos cortos de formación no conducentes a título para el público general, ya sean cursos para desarrollo profesional o de interés general. Estos últimos a menudo son cursos de pago impartidos a través de centros para la educación continua en instituciones de educación superior.

Aspectos clave en México

En México el aprendizaje a lo largo de la vida no está bien desarrollado. La demanda actual a las instituciones de educación superior es insuficiente, y las instituciones por su parte podrían ofrecer más opciones para el aprendizaje a lo largo de la vida.

Más de 45 millones de personas que forman parte de la fuerza laboral mexicana (83% del total) tienen un nivel educativo de segundo ciclo de secundaria o inferior. El sistema de educación superior no ofrece educación postsecundaria no terciaria (CINE 4), lo que limita las opciones de muchas personas para lograr niveles educativos superiores. Hay una necesidad urgente de ofrecer más oportunidades para que estos adultos puedan obtener competencias mediante titulaciones académicas y reciclarse a lo largo de sus vidas laborales para adaptarse a las necesidades rápidamente cambiantes de la economía y del mercado laboral.

La oferta de programas a tiempo parcial o flexible (i.e. aquellos que se imparten por las tardes, durante los fines de semana o en bloques intensivos) es muy limitada, y el apoyo para aquellos estudiantes que intentan compatibilizar el trabajo con los estudios también es escaso. Sin embargo, México ha adoptado algunas medidas positivas respecto a la educación a distancia y en línea, las cuales también pueden facilitar el aprendizaje a lo largo de la vida. En 2012 la SEP creó la Universidad Abierta y a Distancia de México (UnADM) para aumentar la oferta de programas a distancia y en línea. En la actualidad, el 15% de los alumnos estudian a través de la educación a distancia y en línea (el 25% en instituciones privadas de educación superior). No obstante, la calidad de estos programas genera preocupación y no existen criterios establecidos para su evaluación y acreditación.

Más de 110 instituciones de educación superior de todos los subsistemas actúan como entidades de certificación autorizadas para el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER), una agencia de la SEP que supervisa el Sistema Nacional de Competencias. A cambio del pago de una tarifa, los participantes obtienen una evaluación de sus competencias actuales o pueden recibir un curso de formación, seguido de una evaluación, para ayudarlos a desarrollar conocimientos y competencias específicas. En 2017 el 41.1% de las certificaciones fueron concedidas a egresados de educación superior, y alrededor del 70% eran para una amplia gama de competencias relacionadas con las TIC.

Del lado de la demanda, es inusual que los egresados, quienes por término medio obtienen su titulación a la edad de 24 años (OECD, 2018^[5]), continúen estudios de educación superior durante su trayectoria profesional. Además, dentro de las empresas mexicanas no existe una cultura de capacitación, en parte como resultado del alto porcentaje de empresas que operan en la economía informal y de una percepción entre los empleadores de que la capacitación proporcionará más oportunidades a los empleados formados de hallar alternativas laborales y abandonar la empresa (CIDAC, 2014^[13]). Aunque las grandes compañías ofrecen más formación que las pequeñas, estas solo emplean al 11% de la fuerza laboral (INEGI-ENAPROCE, 2015^[33]) y suelen optar por proveer formación interna en la

empresa o a través de proveedores de capacitación privados (World Economic Forum, 2018^[34]), lo que limita la función de las instituciones de educación superior.

Recuadro 1.10. Recomendaciones de política pública: Apoyar el aprendizaje a lo largo de la vida

20. Promover el aprendizaje a lo largo de la vida haciendo la educación superior más flexible

- Fomentar y apoyar a las instituciones de educación superior para que provean más programas de estudio flexibles y a tiempo parcial, incluidos programas a distancia y en línea de alta calidad, para ofrecer a los estudiantes la oportunidad de compaginar el trabajo con los estudios.
- Apoyar el desarrollo de criterios de evaluación y valoración robustos para los programas en línea y su acreditación.
- Fomentar la provisión de educación continua, que ofrece cursos cortos para una amplia variedad de personas, y el incremento de la colaboración entre las instituciones de educación superior y CONOCER para certificar el conocimiento y las competencias.

Trabajar juntos de forma efectiva para mejorar los resultados y la relevancia para el mercado laboral

Mejorar y coordinar mejor la información sobre la educación superior y el mercado laboral

Justificación

Es necesario el desarrollo y la implementación de políticas basadas en la evidencia para destinar recursos de forma efectiva dentro del sistema de educación superior y abordar las lagunas críticas de competencias. La evaluación de los programas es crucial. Para que un sistema tenga capacidad de respuesta ante los grupos de interés, la información publicada es fundamental. La provisión de datos complejos y diversos procedentes de fuentes múltiples requiere un enfoque integral a nivel de todo el gobierno y la participación del sistema de educación superior en su conjunto.

La información deberá ser oportuna, fiable, accesible y fácil de utilizar para los diferentes grupos de interés. Las instituciones de educación superior pueden recoger información sobre sus propios programas y egresados y utilizarla junto con información externa para orientar la oferta y el contenido de programas de estudio, y ayudar así a los estudiantes a elegir un programa. Disponer de buena información sobre las instituciones de educación superior y los programas también es fundamental para que la labor de los orientadores educativos y profesionales sea eficaz. Los empleadores también pueden utilizar esta información para identificar áreas potenciales de colaboración con las instituciones de educación superior, y, por último, los gobiernos también la necesitan para dirigir el sistema de educación superior y monitorear sus resultados de forma efectiva.

Aspectos clave en México

La información sobre los resultados y la relevancia de la educación superior para el mercado laboral en México es escasa. La SEP, algunas Secretarías Estatales de Educación, la Secretaría de Empleo y Previsión Social, la Secretaría de Economía y el CONACyT

producen información relevante; sin embargo, esta no es el producto de un esfuerzo coordinado y diferentes metodologías son utilizadas para la recogida y el análisis de los datos y la información. Esto limita la posibilidad de agregar y comparar datos entre subsistemas, regiones y a lo largo del tiempo. No existe ningún estudio prospectivo con pronósticos sobre las necesidades del mercado laboral que pueda ayudar a los grupos de interés a planificar. A todo ello hay que sumar la existencia de lagunas considerables a nivel nacional y estatal en cuanto a los resultados laborales de los egresados y su experiencia en la educación superior. Algunas instituciones de educación superior realizan sus propias encuestas entre los egresados, pero esta práctica no está generalizada, la calidad de los datos es escasa y los resultados no son comparables.

En la actualidad, más de una docena de sitios web y de publicaciones que pertenecen a diferentes Secretarías y agencias ofrecen información relevante, aunque mucha no es fácil de acceder ni de usar para los grupos de interés. En consecuencia, estas fuentes de datos no se utilizan de forma conjunta y sistemática por todos los grupos de interés que participan en el proceso de toma de decisiones.

Las instituciones de educación superior no utilizan esta información para orientar los programas que ofrecen o diseñar el currículo. Los estudiantes tampoco utilizan de forma plena esta información a la hora de elegir el programa que quieren estudiar, y las familias continúan jugando un papel fundamental en esa decisión. Además, los empleadores carecen de la información necesaria para identificar la forma en que pueden desempeñar un papel más activo en su colaboración con las instituciones de educación superior.

Por consiguiente, disponer de mejores datos podría ayudar a dirigir el sistema de forma más efectiva. El gobierno no utiliza toda la información disponible a la hora de tomar decisiones sobre la asignación de recursos para el sistema de educación superior, o para el diseño de medidas que solventen las lagunas. Además del financiamiento ordinario, las instituciones públicas reciben financiamiento extraordinario, cuyos programas tienen objetivos muy amplios (p. ej., convocatoria de propuestas realizada por la SEP para mejorar la calidad de la educación). Mecanismos como el financiamiento basado en resultados o las fórmulas de financiamiento no se utilizan para la asignación de recursos en el sistema de educación superior mexicano. En caso de que se implementara un modelo de asignación de recursos que utilizase estos mecanismos, tal y como recomienda la revisión más amplia de la OCDE sobre la educación superior (OECD, 2019^[13]), México necesitaría garantizar que dispone de los datos necesarios.

No existe una cultura sólida de la evaluación de programas que pueda informar el desarrollo de políticas basado en evidencia.

Recuadro 1.11. Recomendaciones de política pública: Mejorar la información sobre la educación superior y el mercado laboral

21. Estandarizar y coordinar la recogida y difusión de información

- Establecer un grupo de trabajo que aglutine a todas las agencias que recogen información sobre la educación superior y el mercado laboral para estandarizar la recogida y el análisis de datos, a fin de lograr una mejor supervisión y coordinación que contribuya a garantizar una información sólida, relevante y de fácil acceso.
- Desarrollar un portal único, de fácil uso y acceso, que provea información relevante sobre la educación superior y el mercado laboral a todos los grupos de interés.

22. Elaborar pronósticos sobre las necesidades futuras del mercado laboral para ayudar a informar a la educación superior

- Apoyar el desarrollo de pronósticos sobre el mercado laboral para que el gobierno y los grupos de interés de la educación superior puedan utilizarlos para informar la toma de decisiones.

23. Generar información sobre los resultados de los egresados en el mercado laboral y la experiencia de los estudiantes en la educación superior

- Crear una encuesta nacional de egresados con carácter periódico que provea información sobre los resultados de los egresados tras la finalización de los programas, y que incluya aspectos como empleo, sector laboral y estudios posteriores.
 - La encuesta de egresados debería basarse en la Encuesta Nacional de Inserción Laboral de los Egresados de la Educación Media Superior (ENILEMS), realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
 - Considerar la opción de vincular el número de identificación único de la cédula profesional con los datos disponibles sobre el mercado laboral para obtener datos cuantitativos sobre los resultados de los egresados. Para llevar esto a cabo sería necesaria la coordinación con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
- Crear una encuesta nacional con carácter periódico de empleadores para elicitación de sus opiniones sobre los niveles de competencias de los egresados y qué tipos de competencias demandan.
- Crear una encuesta nacional con carácter periódico sobre la experiencia estudiantil para una mejor comprensión de las elecciones de los estudiantes y sus experiencias en la educación superior, que incluyan las prácticas de enseñanza y aprendizaje y otros factores que les ayuden a desarrollar competencias relevantes para el mercado laboral.
- Garantizar la recogida de información por parte de los subsistemas y para grupos diferentes de estudiantes.

24. Desarrollar una cultura sólida de evaluación para contribuir a un desarrollo de políticas basado en evidencia

- Desarrollar mecanismos de evaluación que incluyan una evaluación previa y posterior de los programas, así como mecanismos que recojan y analicen información sobre prácticas en curso y previstas en la educación superior, y que persigan el objetivo de fortalecer los resultados y la relevancia de la educación superior para el mercado laboral.

Fomentar la colaboración entre secretarías, organismos gubernamentales y niveles de gobierno***Justificación***

La cooperación entre secretarías, organismos gubernamentales y niveles de gobierno es importante para el desarrollo de iniciativas políticas coherentes y de un enfoque de todo el gobierno que mejore la relevancia de la educación superior para el mercado laboral. Este enfoque puede ayudar a prevenir que diferentes niveles de gobierno y organismos funcionen como compartimentos aislados y envíen señales contradictorias a las instituciones de educación superior. La coordinación con las autoridades del mercado laboral es importante para garantizar que los programas de educación superior están alineados con las necesidades futuras del mercado laboral.

Las instituciones de educación superior podrían dirigirse mediante el uso tanto de portafolios educativos como de investigación, lo que puede originar conflictos y objetivos encontrados. Por ello, la coordinación con las autoridades que dirigen la investigación es importante para garantizar que las actividades de instituciones de educación superior son una parte integral de la estrategia y del marco político nacional de innovación general.

Algunos países han abordado este reto mediante acuerdos institucionales para la concertación política dentro del seno del gobierno, así como desarrollando organismos o grupos conjuntos intersecretariales que vinculan a los responsables de la educación superior con las autoridades públicas que ostentan competencias en líneas de políticas complementarias, y que por lo general son representantes de las secretarías de empleo y economía.

Una serie de países han creado mesas redondas entre educación superior y empresarios con representantes de compañías líderes e instituciones de educación superior para ayudar a los estudiantes a transitar desde la educación al mercado laboral de forma más efectiva. Estas mesas redondas también pueden cumplir la función de fortalecer la colaboración investigadora entre la industria y las instituciones de educación superior en los niveles regional y nacional.

Aspectos clave en México

El sistema de educación superior mexicano, con sus 13 subsistemas, proporciona un alto nivel de diversidad, pero en líneas generales le falta coordinación. Aparte de las prioridades estratégicas establecidas por el Plan Sectorial de Educación, no existe ninguna planificación integral de la educación superior por parte del gobierno. Esto dificulta la dirección del sistema y la implementación de políticas.

El único mecanismo que reúne a las 32 Secretarías Estatales de Educación es el Consejo Nacional de Autoridades Educativas (CONAEDU), el cual tiene una sección de educación superior pero no está activa. No existe ningún mecanismo para coordinar la planificación de la educación superior entre los gobiernos estatales y federal. La Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES) se creó a tal efecto, pero su eficacia ha sido ambivalente. El financiamiento público destinado a la COEPES fue suspendido, y en la actualidad las comisiones solo actúan en algunos estados.

El CONACyT desempeña un papel destacado en la educación y la investigación de posgrado, pero sus conexiones con la SEP se han debilitado a lo largo del tiempo. Esto ha perjudicado la alineación entre los programas de licenciatura y de posgrado y ha restringido las conexiones entre la educación y la investigación en educación superior.

La colaboración entre las secretarías federales y los organismos de educación superior es escasa. El Comité Nacional de Productividad (CNP) es en la actualidad un mecanismo para la coordinación transversal en el gobierno. El subcomité sobre capital humano se centra en la forma en que la educación puede mejorar su contribución al empleo y la productividad. En 2018, el CNP desarrolló un marco de competencias para México, el Sistema de Formación de Habilidades, que se basa en las recomendaciones de la Estrategia de Competencias de la OCDE para México en 2017.

El Subcomité de Capacitación y Certificación de Competencias Laborales del CNP podría desempeñar un papel importante en el diseño de una estrategia sobre la relevancia de la educación superior para el mercado laboral. En la actualidad reúne a secretarías (educación, economía, finanzas y empleo), CONACyT, asociaciones empresariales y sindicatos. Sin embargo, solo participan cuatro instituciones de educación superior y no existe ninguna

representación de asociaciones de universidades. El CNP fue diseñado para albergar comités a nivel estatal, pero son pocos los estados que tienen comités activos.

Recuadro 1.12. Recomendaciones de política pública: Fomentar la colaboración entre secretarías, organismos gubernamentales y niveles de gobierno

25. Fortalecer el papel del Comité Nacional de Productividad (CNP) en la mejora de los resultados y la relevancia de la educación superior para el mercado laboral

- Fortalecer al CNP como una plataforma para coordinar mejor el trabajo de la SEP con el CONACyT, así como las Secretarías de Economía, Empleo y Previsión Social y Hacienda en los niveles federal y estatal.
- Fortalecer el papel del subcomité del CNP sobre capital humano y crear mesas redondas entre representantes de la educación superior y de las empresas. El subcomité de capital humano podría contribuir al desarrollo de la estrategia nacional para mejorar los resultados y la relevancia de la educación superior para el mercado laboral.
- Incluir a asociaciones de universidades como miembros del CNP para fortalecer el compromiso entre la educación superior y los empleadores.

26. Instaurar un organismo nacional que coordine las iniciativas de educación superior entre el gobierno federal y los gobiernos estatales

- Establecer un organismo nacional para coordinar la educación superior entre niveles de gobierno y proveer un mecanismo para la alineación de políticas entre niveles de gobierno, a fin de mejorar la capacidad de respuesta de la educación superior a las necesidades regionales y locales. El diseño y el desarrollo del nuevo organismo debería construirse sobre la experiencia de COEPES.

Referencias

- Altbach, P. (2011), “The academic profession: The realities of developing countries”, in Altbach, P. (ed.), *Leadership for World-Class Universities*, Routledge, New York. [23]
- ANUIES (2018), *Anuario Estadístico de Educación Superior [Statistical Yearbook of Higher Education]*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), Mexico City, <http://www.anui.es.mx/iinformacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-superior> (accessed on 17 September 2018). [20]
- ANUIES (2017), *Visión y Acción 2030. Propuesta de ANUIES para Renovar la Educación Superior en México [Vision and Action 2030. ANUIES Proposal to Renew Higher Education in Mexico]*, Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES). [30]
- Badillo-Vega, R. et al. (2015), *Change to Success: Case Studies of Latin American Universities on Solutions for Promoting Innovation in Knowledge and Technology Transfer*, Waxmann, Muenster / New York. [18]
- Beerkens, M. et al. (2016), “Similar students and different countries? An analysis of the barriers and drivers for Erasmus participation in seven countries”, *Journal of Studies in International Education*, Vol. 20/2, <https://doi.org/10.1177/1028315315595703>. [25]
- Cahill, C. (2016), *Making work-based learning work: Jobs for the future*, JFF, Washington DC, https://jfforg-prod-prime.s3.amazonaws.com/media/documents/WBL_Principles_Paper_062416.pdf. [29]
- CIDAC (2014), *Encuesta de Competencias Profesionales [Survey of Professional Competencies]*, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Mexico City, http://cidac.org/esp/uploads/1/encuesta_competencias_profesionales_270214.pdf. [12]
- European Commission/EACEA/Eurydice (2017), *Modernisation of Higher Education in Europe: Academic Staff - 2017*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2797/408169>. [28]
- Guzmán-Acuña, T. and C. Martínez-Arcos (2015), “The effectiveness of Mexico’s faculty improvement program (PROMEP) in public state universities”, *Education Policy Analysis Archives*, Vol. 23/2, pp. 1-22, <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1446>. [27]
- Handel, M. (2012), “Trends in job skill demands in OECD countries”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, <http://dx.doi.org/10.1787/5k8zk8pcq6td-en>. [19]
- Hays (2018), *Guía del Laboral Mexico 2017-2018 [Labor Guide Mexico 2017-2018]*, Hays, Mexico City. [11]
- Hazelkorn, E., H. Coates and A. McCormick (2018), “Quality, performance and accountability: Emergent challenges in the global era”, in Hazelkorn, E., H. Coates and A. McCormick

- (eds.), *Research Handbook on Quality, Performance and Accountability in Higher Education*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- INEGI-ENAPROCE (2015), *Encuesta nacional sobre productividad y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas [National survey on productivity and competitiveness of micro, small and medium-sized enterprises]*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Mexico City, <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/establecimientos/otras/enaproce/default.aspx> (accessed on 25 July 2018). [32]
- INEGI-ENOE (2017), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo [Mexican Labour Force Survey, first trimesters 2010-2017]*, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Mexico City, <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>. [8]
- Lowe, H. and A. Cook (2003), “Mind the gap: Are students prepared for higher education?”, *Journal of Further and Higher Education*, Vol. 27/1, pp. 53-76, <http://dx.doi.org/10.1080/03098770305629>. [15]
- Lozano Rosales, R., A. Castillo Santos and M. Cerecedo Mercado (2012), “Modelo educativo basado en competencias en universidades politécnicas en México: percepción de su personal docente-administrativo [Educational model based on competencies in polytechnic universities: perception of its teaching-administrative staff]”, *Actualidades Investigativas en Educación*, Vol. 12/2, pp. 1-19, <http://www.redalyc.org/pdf/447/44723437008.pdf>. [26]
- Manpower Group (2017), *Talent Shortage Survey [Encuesta de Escasez de Talento]*, Manpower Group, <https://www.manpowergroup.com.mx/wps/portal/manpowergroup/mx/encuesta-de-escasez-de-talento/principal> (accessed on 6 June 2018). [10]
- OECD (2019), *The Future of Higher Education in Mexico: Promoting Quality and Equity*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264309371-en>. [13]
- OECD (2018), *Declaration on Strengthening SMEs and Entrepreneurship for Productivity and Inclusive Growth, Declaration of the OECD Ministerial Conference on SMEs, Mexico City 22-23 February 2018*, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/cfe/smes/ministerial/SME-Ministerial-Declaration-ENG.pdf> (accessed on 05 September 2018). [31]
- OECD (2018), *Education at a Glance 2018: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/eag-2018-en>. [5]
- OECD (2018), *Getting it Right: Strategic Priorities for Mexico*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264292062-en>. [1]
- OECD (2017), *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>. [7]
- OECD (2017), *OECD Economic Surveys: Mexico 2017*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264292062-en>. [2]

- OECD (2017), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2017: The digital transformation*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268821-en>. [21]
- OECD (2017), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Mexico 2017*, OECD Skills Studies, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264287679-en>. [4]
- OECD (2017), *Towards a Stronger and More Inclusive Mexico: An Assessment of Recent Policy Reforms*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189553-en>. [3]
- OECD (2013), *Education Indicators in Focus: How is International Student Mobility Shaping Up*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5k43k8r4k821-en>. [24]
- OECD (2012), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en>. [22]
- OECD (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society: Volume 1 and Volume 2*, OECD Reviews of Tertiary Education, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264046535-en>. [16]
- OECD (forthcoming), *Skills para una America Latina 4.0: Resultados de la Encuesta de Brechas de Habilidades [Skills for a Latin America 4.0: Results of the Skills Gap Survey]*, OECD Publishing, Paris. [34]
- SEP (2017), *Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos: Principales Cifras 2016-2017 [Educational System of the United Mexican States: Main Figures 2016-2017]*, Secretaría de Educación Pública (Secretariat of Public Education), Mexico City. [6]
- UVM (2018), *Encuesta Nacional de Egresado [National Survey of Graduates]*, Universidad del Valle de Mexico, Mexico City, <http://opinionpublicauvm.mx/egresados2018>. [9]
- Wilson, T. (2012), *Business-University Collaboration: The Wilson Review*, Department for Business, Innovation and Skills, London. [17]
- World Economic Forum (2018), *The Future of Jobs: Centre for the New Economy and Society*, WEF, Geneva, http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf. [33]