

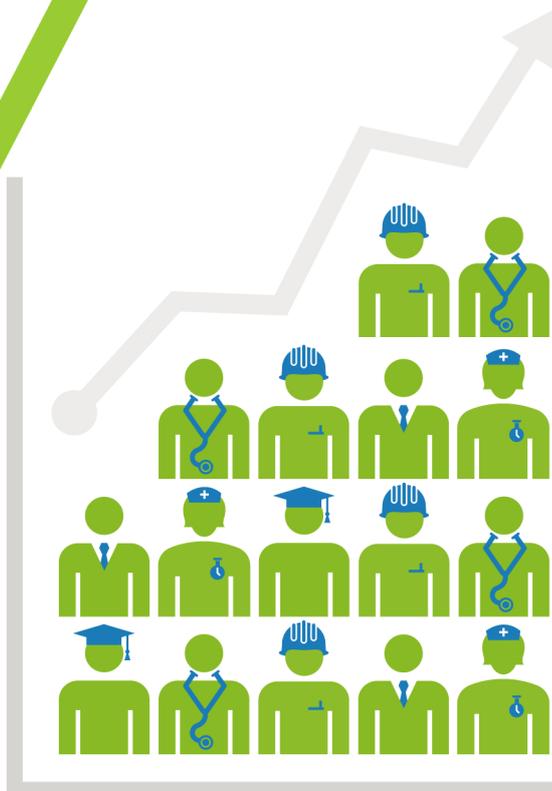
OECD Skills Strategy

Diagnóstico de la OCDE sobre la Estrategia de Competencias, Destrezas y Habilidades de México

Resumen Ejecutivo

México

2017



Building the right skills can help countries improve economic prosperity and social cohesion



In what way?

By contributing to social outcomes such as health, civil and social engagement.

By supporting improvement in productivity and growth.

By supporting high levels of employment in good quality jobs.



How is this achieved?

By strengthening skills systems

Designing and implementing an evidence-based national skills strategy.

Funding skills through public and private sources and designing effective incentives for employers and individuals.

Providing good information for the public, businesses and policy makers.



DIAGNÓSTICO DE LA OCDE SOBRE LA ESTRATEGIA DE COMPETENCIAS, DESTREZAS Y HABILIDADES DE MÉXICO

RESUMEN EJECUTIVO

¿Qué es una estrategia de habilidades? Mejores competencias, destrezas y habilidades para mejores empleos y mejores condiciones de vida.

En el siglo XXI, las competencias, destrezas y habilidades se han convertido en el factor clave para lograr el bienestar individual y el éxito económico de una sociedad. Sin una inversión adecuada en estos ámbitos¹, la población languidece al margen de la sociedad, el progreso tecnológico no se transforma en crecimiento y los países son incapaces de competir en una economía mundial que se basa cada vez más en el conocimiento.

La Estrategia de Habilidades de la OCDE representa un marco a través del cual los países pueden analizar sus fortalezas y debilidades para emprender acciones concretas relacionadas con los tres pilares de un sistema nacional de habilidades: 1) desarrollo de competencias relevantes, desde la infancia a la edad adulta; 2) activación de esas competencias en el mercado laboral, y 3) uso de las competencias de manera eficaz para la economía y la sociedad. Además de estos tres principios relacionados entre sí, el marco de la Estrategia de Habilidades de la OCDE busca promover el fortalecimiento del sistema general de competencias a fin de desarrollar aquellas con potencial para traducirse en mejores empleos y condiciones de vida.



Creación de una estrategia de habilidades eficaz para México

En las últimas décadas, México ha experimentado una profunda transformación económica y social. Desde los años ochenta, la economía del país ha evolucionado desde la estrategia de sustitución de importaciones hacia un modelo económico orientado a las exportaciones. En pocos años, México se ha convertido en un líder mundial en materia de exportaciones de los principales sectores (como piezas para automóviles, motores, equipamiento electrónico y médico o televisiones) y en uno de los principales receptores de la región latinoamericana de inversión extranjera directa, como resultado de las reformas estructurales que han hecho de la economía mexicana una economía más abierta y atractiva.

No obstante, un gran número de mexicanos carece de servicios básicos de buena calidad en materia de educación, salud y vivienda, y muchos trabajan en la economía informal bajo condiciones laborales precarias. En este contexto, las mujeres y los jóvenes son particularmente vulnerables a condiciones desfavorables de trabajo y vida cotidiana.

El objetivo de México para el futuro consiste en garantizar que los beneficios de las reformas estructurales y de la apertura de la economía se traduzcan en mejores condiciones de vida para los mexicanos. Fomentar el desarrollo, la activación y el uso efectivo de competencias es esencial para lograr dicho objetivo. Tal y como se ha demostrado en la evaluación de competencias de adultos (PIAAC, por sus siglas en inglés), que México está implementando actualmente, mejores competencias no solo implican más productividad e ingresos, sino también otros beneficios relevantes como mejor salud, más

¹ En lo sucesivo, se utilizará el término “competencias” para englobar también a las destrezas y habilidades.

confianza y mayor propensión a contribuir con la sociedad a través del voluntariado. En este sentido, el objetivo de la actual reforma educativa en México concuerda con las recomendaciones de la OCDE de crear una sociedad más incluyente a través de la igualdad de oportunidades para todos y de la reducción de la pobreza, facilitando una educación de calidad para todos los mexicanos.

Los índices de escolarización en México en primaria y secundaria son prácticamente universales; no obstante, en los niveles de educación media superior estos índices siguen siendo relativamente bajos. Durante la transición de secundaria a la escuela media superior, el índice de escolarización de estudiantes de 15 a 19 años cae a 54% aproximadamente; el índice más bajo para este grupo de edad entre los países de la OCDE, y muy por debajo de la media de la organización (84%). Además, en México, los beneficios de cursar educación superior están entre los más elevados de los países de la OCDE; sin embargo, solo el 16% de los adultos (de 25 a 64 años) han cursado este tipo de estudios, siendo la proporción más baja de los países de la OCDE en 2015. Así, y pese a los avances de los últimos años, México tiene una mano de obra poco calificada en términos comparativos. Como resultado, México tiende a especializarse en actividades de bajo valor agregado, lo que redundará en la preponderancia del empleo informal, que se calcula representa 52.5%. Los trabajadores de la economía informal tienen, en promedio, menos probabilidades de recibir formación y de participar en prácticas de alto rendimiento en el lugar de trabajo que hagan más eficiente el uso de sus competencias, además de trabajar en empleos precarios y de baja calidad. Las empresas que operan en el sector informal suelen realizar menos inversiones de capital e invertir menos en formar a sus trabajadores o modernizar la producción, lo que conlleva una menor productividad y crecimiento. Para la sociedad, contar con un gran número de trabajadores informales supone mayores costos sociales y pérdida de ingresos fiscales; recursos que podrían haberse invertido en ampliar las prestaciones educativas y formativas.

Al dar la oportunidad a todos los mexicanos de desarrollar competencias superiores y relevantes, y al apoyar a los empleadores para que mejoren la gestión de sus recursos humanos, México podrá incrementar sus niveles de productividad y, por tanto, los incentivos para que los empleadores contraten a trabajadores en el sector formal. Las competencias son la piedra angular de la prosperidad de México y del bienestar de su población. Promover mejores competencias y más igualitarias, sobre todo para las mujeres y los jóvenes, sentará las bases para construir una sociedad más equitativa y cohesionada.

México enfrentará a ocho desafíos fundamentales en materia de competencias.

México reconoce la necesidad de un enfoque integral que involucre a los tres niveles de gobierno en materia de formación, activación y uso eficaz de habilidades. La importancia de las competencias y del capital humano ha sido reconocida por el Gobierno mexicano como una prioridad. Por lo anterior, el Comité Nacional de Productividad (CNP), un órgano consultivo público-privado facultado para realizar recomendaciones vinculantes con el fin de incrementar la productividad, acordó trabajar en una estrategia de formación de habilidades con una visión a largo plazo. Después de Noruega, México es el segundo país miembro de la OCDE que emprende el proceso de articulación de una estrategia nacional de competencias con la OCDE que combina tanto fases de diagnóstico como de acción.

El presente Informe de Diagnóstico presenta ocho desafíos para México en términos de competencias. Estos desafíos se identificaron a través de dos talleres interactivos —en los que participaron representantes del sector empresarial laboral y la academia—, reuniones bilaterales con funcionarios públicos y expertos en la materia, respuestas a cuestionarios específicos de la OCDE así como debates internos con expertos de la OCDE, y a través del análisis de documentos e información de esta organización, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Gobierno mexicano.

Los primeros seis desafíos identificados se ubican dentro de los tres pilares del marco de análisis elaborado por la Estrategia de Competencias de la OCDE: (1) desarrollo, (2) activación y (3) uso efectivo de competencias. Los últimos dos desafíos versan sobre cómo propiciar las condiciones que fortalezcan el sistema de competencias en su conjunto.

Recuadro 1. La Estrategia de Habilidades de la OCDE: definiendo el concepto de competencias.

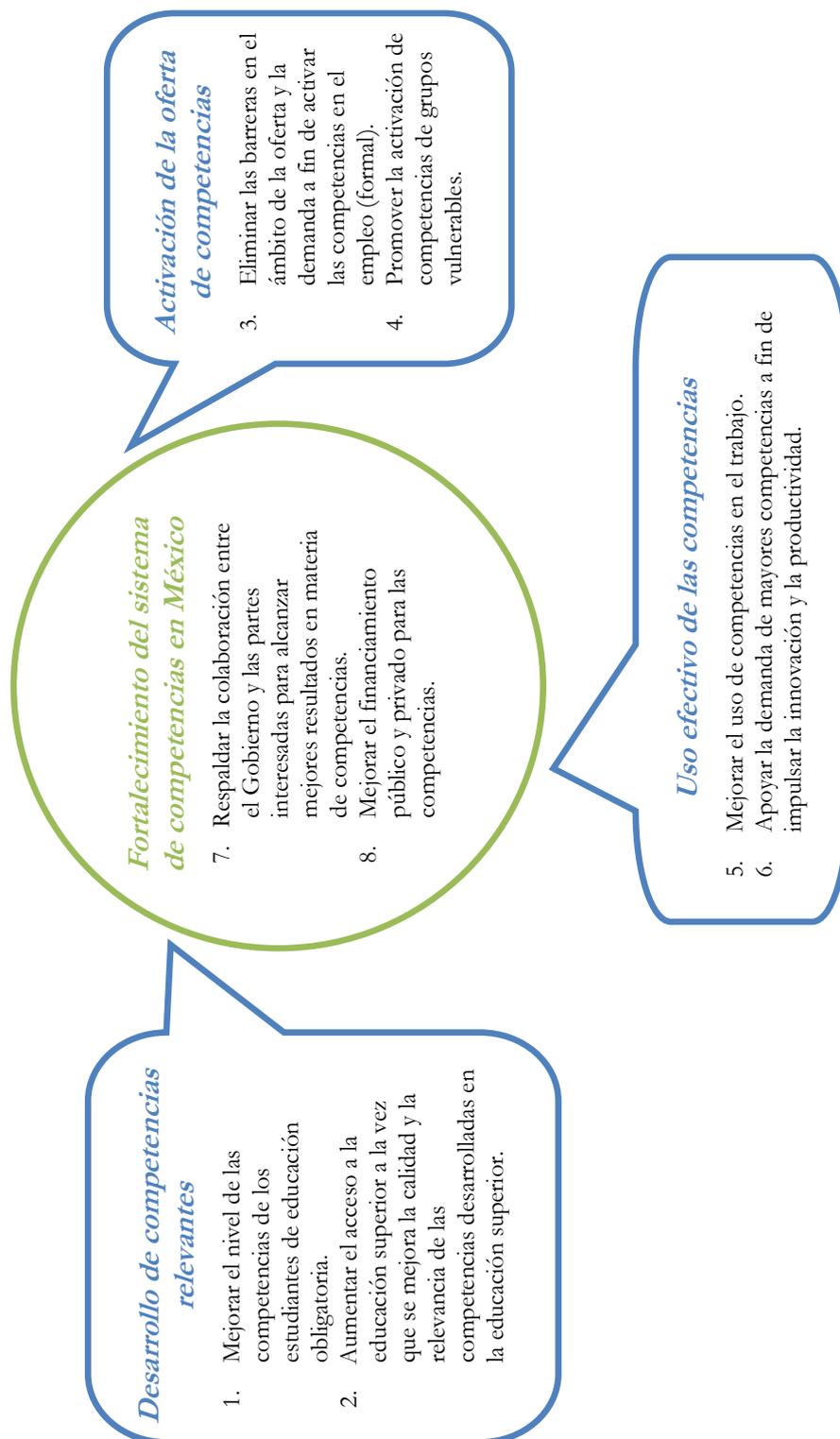
La Estrategia de Habilidades de la OCDE define competencias como el conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que pueden aprenderse, permiten a los individuos realizar una actividad o tarea de manera adecuada y sistemática, y que pueden adquirirse y ampliarse a través del aprendizaje. Esta definición incluye toda la gama de competencias cognitivas (p. ej. alfabetización y aritmética), técnicas (específicas de un sector u ocupación) y socioemocionales (p. ej. trabajo en equipo, comunicación). El conjunto de todas las competencias disponibles para la economía en un momento dado conforma el capital humano de un país.

La Estrategia de Habilidades de la OCDE ha pasado de centrarse en el enfoque tradicional de las competencias (es decir, años de educación formal y capacitación o certificaciones/diplomas conseguidos) a una perspectiva mucho más amplia que incluye las competencias que las personas adquieren, utilizan, conservan e incluso pierden a lo largo de la vida. Las personas necesitan competencias para tener éxito en el mercado laboral así como construir sociedades más igualitarias y tolerantes.

Fuente: OECD (2012), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177338-en>.

Todos los desafíos identificados están estrechamente interrelacionados. Si los esfuerzos se reducen a políticas sectorizadas se corre el riesgo de no ayudar integralmente a grupos específicos en México, como las mujeres y los jóvenes. De la misma forma, una acción coordinada dentro del gobierno, en plena comunicación y cooperación con otros agentes sociales, es necesaria para fortalecer la capacidad de la economía y de la sociedad de sentar bases sólidas para un futuro próspero. Estos vínculos se destacarán a lo largo del informe.

8 DESAFÍOS PARA LA ESTRATEGIA DE HABILIDADES



Pilar 1: Desarrollo de competencias relevantes

Desafío 1. Mejorar el nivel de las competencias de los estudiantes de educación obligatoria.

- **Las competencias desarrolladas durante los niveles de educación obligatoria son la base para el éxito individual en los niveles sucesivos de educación, en el mercado laboral y en la vida.** Con independencia del sistema por el cual pasen los estudiantes (académico general o educación vocacional), deberían desarrollar competencias básicas sólidas que les permitan entrar directamente al mercado laboral o transitar a la educación superior. Además de su valor intrínseco, las competencias tienen un efecto positivo sobre el nivel de ingreso, la salud y el compromiso cívico de las personas. Asimismo, sólidas competencias mejoran las oportunidades de encontrar un empleo, lo que indica que aquellas personas mejor formadas son menos vulnerables al desempleo y al empleo informal. Las personas con unas competencias básicas deficientes se enfrentan a un mayor riesgo de encontrarse económicamente desfavorecidas y a una mayor probabilidad de desempleo y dependencia de las prestaciones sociales.
- **Pocos jóvenes mexicanos desarrollan niveles altos de competencias y cursan niveles educativos superiores.** Pese a algunas mejoras, el rendimiento de México en la mayoría de parámetros de desarrollo de competencias se sitúa al final de los países de la OCDE. Según el Programa Internacional para la Evaluación de Alumnos (PISA por sus siglas en inglés), son muchos los jóvenes que no desarrollan niveles elevados de competencias: 56.6% de los alumnos tiene desempeño deficiente en matemáticas, 41.7% en lectura y 47.8% en ciencias. Además, solo el 56% de los jóvenes de 15 a 19 años completan un ciclo superior de educación secundaria, muy por debajo del promedio de la OCDE (84%).
- **México deberá garantizar que todos los estudiantes reciban una educación de alta calidad, con independencia de su origen, lugar de residencia y tipo de escuela a la que asistan.** Los resultados en materia de educación presentan brechas importantes. A pesar de que la brecha de rendimiento por género ha disminuido con el tiempo, los niños tienen un mejor desempeño en ciencias y matemáticas, pero en lectura sucede el caso inverso. Estos hechos pueden incidir sobre la manera en la que se preparan para continuar con su educación en determinadas áreas de conocimiento y para ejercer determinadas profesiones. De manera alentadora, destacamos que la parte del rendimiento en materia educativa, que se explica por el contexto socioeconómico, ha disminuido del 16.9% en 2006 al 10.9% en 2015. Además, el porcentaje de estudiantes con capacidad de adaptación (12.8% en México en comparación con el promedio de la OCDE del 29.2%) ha mejorado. Los jóvenes con capacidad de adaptación son aquéllos que a pesar de enfrentar condiciones socioeconómicas desfavorables, consiguen culminar sus estudios. Esta capacidad se mide por la proporción de estudiantes que están en el cuartil inferior de la escala socioeconómica en un país, pero que, pese a ello, consiguen situarse en el cuartil superior de estudiantes con mejor rendimiento. No obstante, muchos estudiantes indígenas siguen enfrentándose a dificultades, como niveles educativos bajos y competencias deficientes. Estudios de la OCDE muestran que las brechas de rendimiento por género y contexto socioeconómico y familiar no están determinadas por capacidades innatas y que los padres, docentes y actores políticos pueden reducirlas tomando acciones, como la prestación de apoyos igualitarios desde etapas tempranas, la personalización de la enseñanza a las necesidades particulares de los estudiantes y la reducción de las posibles barreras (financieras o culturales), a fin de garantizar que todos los estudiantes reciban el apoyo que necesitan para liberar todo su potencial y contribuir al crecimiento económico y al bienestar de la sociedad.
- **La calidad del entorno escolar ha mejorado; sin embargo, aún queda mucho por hacer.** La repetición de cursos ha disminuido de 30% en 2003 a 15.8% en 2015, pero aún supera el promedio de la OCDE de 11.3%. Dado que se dedica más tiempo al aprendizaje que antes, es fundamental que este aprendizaje sea de calidad. Para tal fin, los docentes tienen que formarse

correctamente y contar con oportunidades de desarrollo profesional a lo largo de su carrera. La reciente Reforma Educativa que recompensa a los docentes con alto rendimiento y ofrece oportunidades de desarrollo profesional a aquéllos que requieren más apoyo, deberá fortalecer la calidad de la educación en México. Los sistemas de información y de orientación profesional pueden ayudar a los estudiantes a tomar decisiones conscientes sobre su progreso en el sistema educativo. El gasto anual por estudiante ha aumentado en México; sin embargo, el gasto destinado a educación primaria y secundaria en términos absolutos sigue siendo el más bajo de la OCDE. La distribución de fondos puede ser más eficaz: las diferencias en la calidad de los recursos educativos entre escuelas más favorecidas socioeconómicamente y las más desfavorecidas son de las mayores de la OCDE.

Desafío 2. Aumentar el acceso a la educación superior a la vez que se mejora la calidad y la relevancia de las competencias desarrolladas en dicho nivel educativo

- **La educación superior ofrece una gran cantidad de beneficios a las personas y a la sociedad.** Los egresados de educación superior cuentan con mejores competencias y una mayor productividad, lo que significa que tienen más posibilidades de encontrar trabajo en la economía formal y de ganar salarios más altos. Asimismo, suelen disfrutar de una mejor salud, registran una menor tasa de delincuencia y participan de manera más plena en los procesos políticos y la sociedad. Una población más formada se asocia con un sector formal amplio, mayores ingresos fiscales, menores costos de las prestaciones sociales y menor delincuencia, así como con una mayor productividad, lo que fomenta la prosperidad económica y mejores niveles de vida.
- **Un porcentaje reducido de estudiantes mexicanos concluyen sus estudios de nivel superior.** El 16% de la población entre 25 y 64 años había cursado educación superior en 2015; porcentaje muy por debajo de la media de la OCDE de 36%. El acceso varía de forma considerable por regiones, con una tasa de participación elevada en la Ciudad de México y una tasa mucho menor en la mayor parte del resto de las entidades federativas. El índice de participación en educación superior es similar entre hombres y mujeres, aunque hay algunas diferencias por área de estudio. El índice de participación entre determinados grupos vulnerables es preocupante, tal es el caso de los estudiantes indígenas. Mejorar el acceso de manera generalizada entre regiones fomentaría el bienestar de los egresados, pero también el del país en su conjunto. Asimismo, fomentar el acceso de los grupos vulnerables podría contribuir a la movilidad social y a mejorar la cohesión social.
- **México debe trabajar en mejorar la calidad y la relevancia de las competencias desarrolladas en la educación superior para poder disfrutar de sus beneficios de manera plena.** La rápida expansión y el seguimiento limitado pueden derivar en que muchos egresados no desarrollen competencias de la calidad y relevancia exigidas por el mercado laboral. De las encuestas a empresarios se desprende que muchos egresados en educación superior no tienen las competencias requeridas para sus empleos. Además, uno de cada dos egresados de educación superior trabaja en puestos que no están relacionados con su área de estudio, lo que puede indicar que algunos estudiantes están cursando programas de educación superior poco demandados en el mercado laboral. Se podrían reforzar los incentivos para adaptar la oferta de estudios a las necesidades del mercado laboral en las instituciones de educación superior, tanto privadas como públicas, de las que egresan alrededor del 33% y el 67% de los titulados en educación superior, respectivamente.
- **México podría aumentar el acceso a la educación superior a la vez que se mejora la calidad y la relevancia de las competencias desarrolladas en este nivel educativo.** Una mejor regulación y sistemas de aseguramiento de calidad podrían garantizar que las universidades sean responsables no solo de aumentar el acceso, sino de incrementar la calidad y la relevancia de los estudios que ofrecen. La calidad de la enseñanza se podría mejorar mediante un mayor uso de evaluaciones y con mejores condiciones de trabajo para los docentes. El plan

curricular de estudios superiores deberá vincularse de mejor manera con base en la demanda de competencias del mercado laboral mediante asociaciones entre universidades y el sector productivo, así como a través del uso efectivo de las competencias en el trabajo. Mejor información sobre las necesidades presentes y futuras y los resultados en materia de competencias de las instituciones de educación superior también podría contribuir a incrementar la calidad y pertinencia de los programas educativos. El financiamiento eficaz de la educación superior podría ser un factor importante para mejorar tanto su calidad como sus resultados, sobre todo cuando el financiamiento público está supeditado a tales factores.

Pilar 2: Activación de la oferta de competencias

Desafío 3. Eliminar las barreras en el ámbito de la oferta y la demanda a fin de activar las competencias en el empleo formal

- **México deberá trabajar en la activación de competencias de las personas en el mercado laboral.** Son muchas las personas desocupadas o que no están empleadas. Incluso cuando forman parte de la población ocupada, las personas se encuentran con empleos de baja calidad. La mayor parte de trabajadores tienen empleos informales, caracterizados por salarios bajos, jornadas largas, protección laboral limitada y oportunidades de formación y de progreso laboral restringidas. Esta infrautilización de competencias en el mercado laboral representa un desperdicio considerable de potencial humano.
- **Mejorar la activación de competencias en empleos formales y de calidad conllevará la eliminación de las barreras al empleo en el ámbito de la oferta y la demanda.** Por una parte, hacen falta servicios de empleo de buena calidad y políticas activas del mercado laboral, así como sistemas de protección de ingresos adecuados y bien diseñados para garantizar que los solicitantes de empleo reciban el apoyo necesario para activar sus competencias en el mercado laboral. Por otra parte, con el objetivo de activar las competencias de manera satisfactoria en el mercado laboral, es necesario fomentar la creación de empleos formales. Para ello, son fundamentales las medidas que abordan la desaparición de los obstáculos que impiden el empleo por parte de la demanda (altos costes laborales o una legislación de protección del empleo excesivamente rígida).
- **El apoyo otorgado a los buscadores de empleo puede mejorar.** El Servicio Nacional de Empleo (SNE) de México llega a pocos solicitantes de empleo y empresas. El financiamiento insuficiente, la escasez de personal y la falta de responsabilidad por la administración de los beneficios de desempleo y asistencia social del SNE contribuyen a explicar por qué la mayoría de las personas encuentran trabajo a través de canales informales (como familia y amigos). Las actuales políticas activas del mercado laboral han demostrado su buen funcionamiento en México, sin embargo su financiamiento ha sido insuficiente para impulsar su expansión.
- **La protección del ingreso es escasa, lo que podría empujar a los trabajadores hacia empleos de subsistencia.** La inexistencia de seguros de desempleo, la deficiente aplicación de las indemnizaciones por despido, así como el bajo alcance de las prestaciones actuales se traducen en que muchas personas no reciben una adecuada protección de los ingresos. Esta falta de apoyos al ingreso empuja a las personas en busca de empleo a aceptar cualquier trabajo, ya sea informal o con un salario escaso, para mantener sus ingresos.
- **Las contribuciones fiscales y de seguridad social relativamente elevadas para los trabajadores con salarios bajos y los sistemas tributarios complejos, frenan la contratación y el empleo formal.** Pese a que los salarios mínimos son bajos, los costos no salariales (es decir, las contribuciones a la seguridad social por parte de los empleadores) asociados a la contratación de un trabajador de renta baja (con competencias escasas por lo general) son altos en comparación con los estándares internacionales. Si bien esta elevada carga

tributaria impuesta a los empleadores, suele disminuir mediante reducciones o exenciones fiscales, este enfoque aumenta los trámites burocráticos y hace más complejo el sistema fiscal.

- **A pesar de las mejoras recientes, la legislación de protección laboral sigue siendo excesivamente rígida y teóricamente puede limitar el crecimiento de los empleos dentro de la economía formal.** La legislación de protección laboral es un poco menos rígida desde la introducción de la Reforma de la Ley Federal del Trabajo de 2012; sin embargo, sigue siendo excesivamente rígida según los estándares de la OCDE. Si el coste de contratar trabajadores de manera formal es elevado en relación con la producción de los mismos, una legislación de protección del empleo poco flexible incentivará a los empleadores a contratar de manera informal. No obstante, en la práctica, la aplicación de la ley es limitada: hay relativamente pocos inspectores laborales y las inspecciones se suelen realizar en empresas grandes, cuyas probabilidades de incumplir las normas son menores.

Desafío 4. Promover la activación de competencias de grupos vulnerables

- **Algunos grupos vulnerables tienen dificultades para activar sus competencias en el mercado laboral.** En concreto, los jóvenes y las mujeres enfrentan numerosos retos al momento de incorporarse y mantenerse en el mercado laboral, por lo que necesitan apoyo específico. La integración satisfactoria de estos grupos vulnerables en el mercado laboral dependerá de la habilidad de las medidas de política pública adoptadas para aumentar la empleabilidad y los incentivos laborales de jóvenes y mujeres, así como de la capacidad de la economía mexicana de crecer y generar empleo.
- **Los jóvenes con frecuencia suelen no trabajar ni estudiar ni enrolarse en cursos de formación (NiNi).** Este hecho representa una gran pérdida de capital humano, así como un gran costo para la sociedad. Los NiNi en México, mayormente mujeres, suelen no estar en activo y (no buscan trabajo de manera activa), por lo general, están poco calificados. Pese a que el Gobierno está trabajando para erradicar este problema, la experiencia internacional indica que hay margen de mejora. Entre las vías normativas para reducir los índices de nini y facilitar la transición de la escuela al trabajo se incluye mejorar la capacidad del Servicio Nacional de Empleo a fin de llegar a los jóvenes, promover el acceso a una educación de alta calidad (reduciendo la deserción escolar), reforzar las políticas favorables a la familia (véase el siguiente punto) y dar a los jóvenes apoyos económicos adecuados.
- **Las mujeres en México suelen quedar excluidas del mercado laboral formal debido a que sobre ellas suele recaer gran parte de las responsabilidades familiares.** Para aumentar la participación de la mujer en el empleo es necesario que se apliquen políticas favorables a la familia que ayuden a los padres a conciliar la vida laboral y familiar. Pese a los grandes esfuerzos realizados, son muy pocos los niños (de 0 a 2 años) inscritos en guarderías, situación que obliga a muchos padres (a las madres en particular) a desvincularse del mercado laboral una vez que tienen hijos. Las licencias por maternidad y paternidad son escasos, lo que, en origen, hace que muchas mujeres desistan de aceptar un trabajo. Además, se espera que los trabajadores realicen jornadas muy largas y las modalidades de trabajo flexible (medio tiempo o trabajo a distancia) son poco habituales, lo que dificulta todavía más para las mujeres la conciliación de la vida laboral y familiar.

Pilar 3: Uso efectivo de las competencias

Desafío 5. Mejorar el uso de competencias en el trabajo

- **El uso eficaz de las competencias en el trabajo es importante para el éxito de México.** No basta con desarrollar y activar las competencias. Para que las personas, las empresas y la sociedad disfruten de todos sus beneficios, es necesario que se haga un uso eficaz de dichas competencias. En lo que respecta a las personas, el uso más eficaz de las competencias incrementa los salarios y la satisfacción personal. En cuanto a las empresas y el país, el uso más eficaz de las competencias se traduce en mayor productividad y competitividad. En términos generales, mayor productividad, salarios y beneficios equivalen a más recursos disponibles para que el país haga crecer su economía y respalde un mejor nivel de vida para los mexicanos.
- **En México, una gran proporción de los trabajadores no utiliza eficazmente sus competencias.** Cerca del 26% de los trabajadores mexicanos está sobre calificado y alrededor del 31% no está suficientemente calificado para su empleo. Alrededor del 40% de los egresados de educación superior con empleo, trabaja en una ocupación que no está relacionada con su área de estudio. Las empresas informan de escasez de talento y problemas para encontrar el personal calificado que necesitan.
- **Factores internos de las empresas podrían mejorar el uso de las competencias en el trabajo.** La calidad del entorno laboral puede influir sobre el uso de las competencias. Alrededor del 34% de los trabajadores en México padecen sobrecarga de trabajo. Los trabajadores de México son los que más horas trabajan de la OCDE: alrededor de un 27% más que el promedio de la OCDE, un 6% más que en Corea, un 25% más que en los Estados Unidos y un 32% más que en Canadá. Las prácticas de alto rendimiento en el lugar de trabajo y la capacitación en el lugar de trabajo son factores de importancia al momento de determinar en qué medida se hace un uso eficaz de las competencias en el trabajo. El predominio de los contratos temporales y del trabajo informal en México impedirá un uso eficaz de las competencias en los lugares de trabajo, ya que las empresas invertirán menos en trabajadores con los que tengan una relación laboral precaria. Las micro, pequeñas y medianas empresas también tienen menos posibilidades de implantar estas prácticas en comparación con las grandes.
- **Factores externos de las empresas podrían promover un mejor uso de las competencias en el trabajo.** Los componentes del mercado laboral, como la legislación de protección laboral, los salarios mínimos, el sistema tributario y la negociación colectiva influyen sobre el costo del trabajo, lo que puede repercutir de manera indirecta sobre las competencias que se usan en el trabajo. La disponibilidad de información de calidad y la orientación vocacional puede reducir el desajuste de competencias y mejorar su uso. El reconocimiento del aprendizaje no formal también puede ayudar a las empresas a identificar las competencias que los trabajadores realmente tienen, lo que puede mejorar el equilibrio de competencias en la empresa y en las distintas ocupaciones y sectores.

Desafío 6. Apoyar la demanda de competencias de alta productividad a fin de impulsar la innovación y la productividad

- **Los trabajadores altamente calificados, los investigadores y los emprendedores son actores clave en los esfuerzos de modernización de un país.** Los emprendedores con ideas innovadoras pueden fomentar el crecimiento y los avances en mercados globales. Las universidades y las instituciones de investigación generan conocimientos que son necesarios para respaldar la implantación de ideas innovadoras. Los trabajadores altamente calificados pueden usar tecnologías avanzadas y transformar las ideas innovadoras en proyectos innovadores. El porcentaje de personal de investigación y desarrollo (I+D) en México es del

1%, es decir, entre los más bajos de la OCDE y mucho más bajo que en países como Israel, Finlandia y Dinamarca, donde supera el 20%.

- **La base de investigación en México es relativamente escasa y puede mejorarse.** Un grupo reducido de empresas exitosas y modernas demandan trabajadores altamente calificados y los contratan. Sin embargo, la mayoría de las empresas del país no invierten de manera significativa en talento y conocimiento. Como resultado, México se mantiene rezagado en comparación con otros países de la OCDE en una serie de parámetros sobre innovación, como gasto empresarial en I+D y número de patentes. Tanto la inversión pública como privada en I+D se sitúa muy por debajo de casi todos los países de la OCDE. En 2013, las empresas mexicanas invirtieron el equivalente al 0.2% del PIB en I+D. En comparación, la media de la OCDE fue del 1.6% del PIB y en Corea, del 3.3%.
- **Pese a que persisten grandes barreras al emprendimiento en México, hay indicios de que se está desarrollando un entorno más favorable.** Según la evolución del indicador de la OCDE sobre barreras al emprendimiento, que calcula en qué medida las políticas promueven o impiden la competencia, México ha reducido los obstáculos a la actividad empresarial en los últimos diez años. No obstante, sigue siendo uno de los países de la OCDE con más barreras al emprendimiento.

Fortalecimiento del sistema de competencias

Desafío 7. Respaldo la colaboración entre el Gobierno y las partes interesadas para alcanzar mejores resultados en materia de competencias

- **Las políticas en materia de competencias requieren un conjunto de medidas formales e informales que garanticen la coherencia entre dependencias e instancias gubernamentales, y que fomenten la participación de los actores involucrados.** En México, se han realizado grandes esfuerzos para mejorar los canales formales de colaboración en materia de competencias entre secretarías, instancias gubernamentales y los actores sociales y económicos involucrados. Sin embargo, la colaboración real sigue suponiendo un reto ante la gran cantidad de autoridades, organismos públicos y actores involucrados en el sistema de competencias.
- **La colaboración interinstitucional se debe reforzar para garantizar la coherencia política.** Teniendo en cuenta la gran cantidad de dependencias y organismos involucrados en el desarrollo, activación y uso efectivo de competencias en México, se requiere una coordinación sólida para garantizar la coherencia en el diseño e implementación de las políticas. La Ley de Administración Pública Federal en México no es lo suficientemente clara sobre las responsabilidades concretas que cada dependencia tiene en las políticas relacionadas con el desarrollo, activación y uso efectivo de competencias. Como resultado, las responsabilidades funcionales están desdibujadas, lo que crea lagunas e interferencias. La creación de un Comité Nacional de Productividad (CNP) es un paso en la dirección correcta hacia una mejor coordinación; no obstante, los esfuerzos y el trabajo del CNP deben verse reforzados con más cooperación vertical, representación regional y con mayor participación de las partes interesadas más allá de los actores del sector público.
- **Se debe mejorar la coordinación de las políticas entre las distintas instancias gubernamentales a fin de garantizar la receptividad ante las necesidades regionales y locales.** Las políticas para el desarrollo, activación y uso efectivo de las competencias deberían ser receptivas a las necesidades específicas de los mercados laborales regionales y locales. Por tanto, la coordinación y la armonización de las políticas entre el gobierno federal y local es esencial para garantizar que las políticas en materia de competencias reciban un apoyo sólido de las autoridades federales y que las necesidades de las autoridades regionales se tomen en cuenta. La colaboración beneficia a ambas partes, ya que las instancias regionales suelen estar mucho

mejor posicionadas para recopilar información a fin de supervisar y evaluar las políticas a nivel sub nacional. Existe una serie de iniciativas que demuestran la eficacia de las autoridades locales y regionales a la hora de crear estrategias de competencias eficaces (como el Clúster Aeronáutico de Querétaro), pero todavía queda mucho trabajo por delante a fin de capacitar a las autoridades regionales y a las partes interesadas para que sean actores activos en el diseño y la implementación de políticas coherentes en materia de competencias en el país.

- **Reforzar la coordinación con los actores relevantes debería ser una prioridad para las políticas en materia de competencias de México.** El compromiso sólido de las partes involucradas es fundamental para alcanzar niveles buenos de eficacia en la implementación de políticas públicas. La colaboración entre el Gobierno, el sector productivo y otros actores relevantes también es necesaria para garantizar que las políticas en materia de competencias sean acordes a las necesidades de la economía y la sociedad. Si bien hay una larga tradición de organizaciones en México (empresarios, sindicatos, universidades y otros actores de importancia en el sistema están representados de manera colectiva en una serie de organismos dedicados a las políticas en materia de competencias), la elaboración de políticas todavía se produce en su mayoría mediante mecanismos jerarquizados, donde muchas partes importantes, pero con pocas competencias, tienen voz y participación limitadas (tal es el caso de las pequeñas y medianas empresas, las trabajadoras y los jóvenes, por ejemplo). La creación del CNP, junto con sus atribuciones vinculantes y su naturaleza interministerial y consultiva, constituye una iniciativa prometedora que ya está dando resultados (con planes sectoriales específicos de desarrollo de competencias), pero hace destinar más apoyo y atención a estos actores e iniciativas.
- **El fortalecimiento de la gobernanza es el principal desafío para el sistema mexicano de competencias.** México ha realizado numerosos esfuerzos para mejorar la colaboración entre diferentes secretarías e instancias gubernamentales, y para promover la participación de las partes interesadas en el sistema de competencias. Sin embargo, solo se han producido resultados limitados. La administración pública en México necesita crear una arquitectura nueva que elimine las barreras (mayormente legales) a la colaboración entre secretarías, cree incentivos más fuertes (principalmente presupuestarios) para la colaboración intersecretarial y capacite a las autoridades regionales y a los actores involucrados a través de mecanismos incluyentes de elaboración de políticas que trasciendan los ciclos políticos. A este respecto, el CNP vuelve a ser un buen ejemplo de esfuerzos colaborativos y orientados a las políticas que se deberían promover más en México.
- **Se requiere una arquitectura jurídica que refuerce y financie la colaboración entre secretarías y organismos gubernamentales.** Muchos participantes en los talleres y reuniones técnicas de la Estrategia de Habilidades de la OCDE indicaron que el principal desafío del sistema de competencias en México consiste en eliminar las barreras jurídicas que impiden la colaboración entre diferentes secretarías e instancias gubernamentales. La actual Ley de la Administración Pública no es suficientemente concisa y precisa sobre las responsabilidades específicas que tiene cada ministerio y no ofrece más directrices sobre las áreas limitadas en las que se espera una colaboración intersecretarial. Asimismo, la Ley deja poco margen para la flexibilidad o los incentivos a la colaboración entre diferentes dependencias e instancias gubernamentales. Paradójicamente, esta rigidez deriva en lagunas e interferencias en las políticas. Por ejemplo, hay desafíos en México a los que no se presta una atención suficiente por parte del Gobierno (como mejorar el equilibrio entre las competencias que se desarrollan en el sistema educativo y aquellas necesarias para el mercado laboral, o bien mejorar la calidad de la formación profesional), mientras que otros desafíos atraen la atención de varias secretarías, organismos o instancias gubernamentales sin la coordinación suficiente (como la recopilación de datos y los programas de formación). Por tanto, además de contribuir con el trabajo de los organismos intersecretariales (como el CNP), la arquitectura jurídica en su conjunto de la administración pública en México necesita incentivar una colaboración más eficaz.

Desafío 8. Mejorar el financiamiento público y privado de las competencias

- **El financiamiento de los sistemas de competencias puede repercutir en la eficacia de las políticas en la materia.** El gasto total en educación en 2013 como porcentaje del PIB en México (5.2%) es cercano al promedio de la OCDE (5.3%); sin embargo, es comparativamente más bajo si se analiza por estudiante (3,386 USD en México frente a 9,000 USD en promedio de la OCDE). Tanto para el gobierno como para las personas, el gasto en educación se paga por sí mismo en términos del valor actual neto, aunque es fundamental mejorar la calidad, la focalización y la relación calidad-precio del gasto educativo en México.
- **Ampliar el apoyo público a las inversiones en competencias es importante para aumentar la participación en la educación en México, así como su calidad.** El aumento de recursos destinados a la educación se puede materializar a través de una reducción del costo directo por estudiante o, en el caso de la educación superior, mediante la introducción de un sistema de préstamos vinculados a los ingresos. México también debería mejorar los niveles de apoyo al desarrollo de competencias en la edad adulta, de activación de competencias mediante políticas activas del mercado laboral (en la actualidad en el 0.01% del PIB, uno de los más bajos de la OCDE) y de mejor uso de competencias fomentando que los empresarios inviertan en capacitación. Los gastos fiscales ofrecen un medio importante para contribuir a las inversiones en competencias, ya que las reducciones en las obligaciones tributarias por los costos del trabajo pueden promover la formalización. Se debería mejorar el apoyo que presta el Gobierno a la I+D que llevan a cabo las empresas, que se sitúa en un nivel especialmente bajo.
- **Los beneficios de la educación en el mercado laboral mexicano son elevados.** Estos beneficios superan con creces los costes para el Gobierno a lo largo del ciclo de vida de las personas y también son altamente atractivos para los ciudadanos. Tales inversiones educativas rentables no deben ser perdidas debido a la falta de acceso a financiamiento para estudiantes.
- **La combinación actual de cargas tributarias y aportaciones sociales constituye una barrera considerable a la formalización en el mercado laboral.** Las aportaciones sociales de los empleadores son una barrera concreta para la activación de aquellos con posibilidades de recibir un salario bajo. A pesar de que los créditos en el impuesto sobre la renta consiguen contrarrestar en cierta medida este efecto, se podría ir más lejos. Es de especial importancia el hecho de que los impuestos sobre el trabajo se reduzcan para aquellos con escasas competencias y con posibilidades de recibir un salario bajo, que corren más riesgo de caer en el empleo informal.

Creación de una visión común y compromiso para la acción.

El diseño y la aplicación de una política eficaz en materia de competencias requieren una visión amplia y común de la necesidad de reforzar las competencias; de las fortalezas y de los desafíos a los que se enfrenta el sistema de competencias; y de las prioridades al momento de adoptar medidas. La Estrategia de Habilidades de la OCDE ofrece un marco estratégico integrado que puede promover la colaboración intersecretarial y la participación eficaz de todos los actores relevantes, incluyendo a empresarios, sindicatos, instituciones de formación, estudiantes y otras partes interesadas.

El CNP es el interlocutor principal de la OCDE al momento de definir el alcance y la orientación estratégica de este proyecto. El Comité está integrado por las cabezas de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), así como de sindicatos, cámaras empresariales e instituciones académicas. El CNP es en sí mismo una expresión concreta del compromiso de México con la promoción de un enfoque integral del Gobierno y la sociedad hacia la formación de habilidades.

Como parte integral de la fase de diagnóstico, se celebraron dos talleres interactivos en junio y septiembre de 2016 y cada uno de ellos reunió a más de 80 participantes provenientes de organizaciones empresariales, sindicatos, proveedores de educación y formación, fundaciones y empresas privadas. Si bien muchos de los problemas relacionados con las competencias son antiguos y los participantes los conocen a la perfección en sus respectivas áreas de especialización o desempeño profesional, los talleres también dieron lugar a nuevas percepciones sobre cómo las diferentes partes interesadas entienden y experimentan estos desafíos. A través de su participación activa en estos actos, las partes interesadas desempeñaron un papel importante en la identificación de los principales desafíos a los que se enfrenta el sistema de competencias de México y sus aportaciones contribuyeron a dar forma al presente informe de diagnóstico.

Del diagnóstico a la acción

El principal objetivo de este proyecto conjunto de la OCDE y el Gobierno de México para la «creación de una estrategia de habilidades eficaz para México» es ofrecer una evaluación estratégica del sistema nacional de competencias en México y el modo en que las competencias se desarrollan, activan y utilizan. Este análisis es necesario para crear estrategias y políticas públicas eficaces en materia de competencias para cubrir la demanda presente y futura de competencias en el país. Es el momento de concentrarse en mejorar la adquisición de competencias para impulsar la productividad y la innovación, al tiempo que se crean los cimientos del futuro crecimiento económico de México. El presente informe de diagnóstico representa una contribución a las futuras acciones que se emprendan en el país para mejorar la formación, activación y uso de habilidades. De igual importancia para un futuro de éxito son los activos intangibles generados por el proyecto, a través de un constante diálogo intersecretarial y la participación de los actores correspondientes en el periodo 2015-2016. En concreto, este informe se usará como base para que el CNP desarrolle recomendaciones vinculantes para el sector público a fin de lograr una estrategia de competencias en constante actualización para México.

Adicionalmente, este Informe Diagnóstico puede ser útil de distintas maneras: sienta las bases de una concientización pública, promueve un debate público sobre los desafíos a los que se enfrenta México a nivel de competencias, y anima a los actores sociales y a los Gobiernos nacional y regional a trabajar de manera conjunta para enfrentar estos desafíos en el futuro. Asimismo, sirve de base para la próxima fase de acción que se desarrollará en 2017, en la que se pasará del diagnóstico a la acción. La OCDE está dispuesta a apoyar a México en sus continuos esfuerzos por diseñar e implementar mejores políticas en materia de competencias que se traduzcan en mejores empleos y mejores condiciones.

Contacto

Para más información, favor de ponerse en contacto con Andreas Schleicher, director de Educación y competencias, andreas.schleicher@oecd.org o con Joanne Caddy, jefe del equipo de estrategias de competencias nacionales, joanne.caddy@oecd.org.

Este documento se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones y argumentos expresados en él no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de los países miembros de la OCDE.

El presente documento y cualquier mapa que este incluya se presentan sin perjuicio para el estado de o soberanía sobre cualquier territorio, para la delimitación de fronteras internacionales ni para el nombre de ningún territorio, ciudad o área.

Copyrights © OECD (2017)

Los contenidos de la OCDE pueden ser copiados, descargados o imprimidos para su uso privado y pueden incluirse extractos de publicaciones, bases de datos y productos multimedia de la OCDE en documentos, presentaciones, blogs, sitios web y materiales didácticos privados, siempre y cuando se mencione a la OCDE como fuente y propietaria de su copyright. Las peticiones relativas a un uso comercial o el derecho de sus traducciones deberán dirigirse a rights@oecd.org.

OECD Skills Strategy

Diagnóstico de la OCDE sobre la Estrategia de Competencias, Destrezas y Habilidades de México

Resumen Ejecutivo

México

Es fundamental contar con mejores políticas educativas y de competencias con el propósito de instaurar una economía más sólida y resiliente, impulsar la creación de empleo y reforzar la cohesión social. La Estrategia de Competencias de la OCDE brinda un marco de referencia a los distintos países para analizar sus respectivos puntos fuertes y los retos a los que se enfrentan en materia de competencias. Cada Informe de Diagnóstico sobre la Estrategia de Competencias de la OCDE refleja los diversos retos en materia de competencias identificados gracias a la extensa participación de las partes interesadas y a los estudios comparativos de la OCDE, al tiempo que se aportan ejemplos específicos para ilustrar cómo han abordado otros países desafíos similares en este mismo ámbito.

He aquí algunos de los interrogantes a los que intentan dar respuesta dichos informes: ¿Cómo pueden maximizar los distintos países y territorios su nivel de competencias potencial? ¿Cómo pueden optimizar sus esfuerzos por desarrollar las competencias relevantes, activar la oferta de competencias y utilizar las competencias de forma eficaz? ¿Qué ventajas se derivan de un enfoque gubernamental coordinado en materia de competencias? ¿Cómo pueden los distintos gobiernos entablar alianzas más fuertes y/o relaciones de colaboración más estrechas con empleadores, sindicatos, docentes y estudiantes para garantizar que los sistemas educativos y programas formativos satisfacen las demandas del mercado laboral? Los Informes de Diagnóstico inherentes a la Estrategia de Competencias de la OCDE no sólo arrojan nuevas conclusiones e información adicional en torno a dichas preguntas, sino que también ayudan a identificar los elementos esenciales que determinan el éxito de toda estrategia de competencias.

El presente informe es fruto de la labor que viene desarrollando la OCDE en la formulación y el diseño de estrategias de competencias eficaces a nivel nacional.

Datos de contacto

Directorate for Education and Skills - OECD
2, rue André Pascal - 75775 Paris Cedex 16 - FRANCE
edu.contact@oecd.org

Canales de comunicación

Educationtoday: www.oecd.org/edu/educationtoday
YouTube: www.youtube.com/EDUcontact
Twitter: twitter.com/OECD_Edu # OECDSkills
Slideshare: www.slideshare.net/OECDDEDU

Estadísticas e informes sobre educación de libre acceso

- Información sobre educación y competencias: gpseducation.oecd.org
- Selección de datos e informes de la OCDE de descarga gratuita: www.oecd.org/education
- Documentos de trabajo sobre educación: www.oecd.org/edu/workingpapers
- Datos del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA): www.pisa.oecd.org
- Trabajos e informes de la OCDE sobre competencias: www.oecd.org/skills

Lecturas complementarias

OCDE (2012), *Mejores competencias, mejores empleos, mejores condiciones de vida: Un enfoque estratégico de las políticas de competencias*, Ediciones OCDE.

OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015), *Perspectivas de las competencias: Jóvenes, Competencias y Empleabilidad*, Ediciones OCDE